



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

Pollution de l'eau et régulation politique : l'exemple du secteur de l'élevage de volailles de plein air en Vendée

Stage réalisé du 23 avril au 27 juillet 2018 au Service Eau, Risques et nature – Unité Politique et Gestion de l'Eau de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la Vendée (DDTM85)

Mémoire sous la direction de Monsieur Antoine LÉVÊQUE

Maria BOUCHGUA

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique
Vétérinaire

2017/2018

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur Antoine Lévêque, doctorant, attaché temporaire d'enseignement et de recherche SciencesPo Lyon, pour son enseignement au travers de cette enquête, sa bienveillance et le temps qu'il m'a consacré.

Je tiens ensuite à remercier Monsieur Sébastien Gardon, docteur en science politique, chargé de mission à l'ENSV, pour sa qualité d'enseignement, sa bienveillance, ses encouragements et son indéfectible conviction de l'aboutissement de ce travail.

Je remercie également toute l'équipe du service Eau, Risques et Nature, ainsi que du service MITRA de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de Vendée pour leur accueil chaleureux, leur gentillesse, leurs disponibilités et leurs encouragements qui m'ont permis de mener à bien ce travail.

J'adresse mes remerciements chaleureux aux personnes ayant répondu favorablement à la demande d'entretien.

Enfin, je ne pourrais finir ces remerciements sans évoquer l'aide, le soutien et les encouragements perpétuels de ma famille.

Sommaire

Remerciements.....	1
Sommaire	2
Liste des sigles et des acronymes.....	3
Introduction.....	4
I. La filière volailles de plein air en Vendée : l'inexistence des parcours dans la politique de la protection de l'eau.....	15
1-1 L'essor du mode d'élevage avicole Vendéen de plein air : une problématique hors du champ de la lutte contre la pollution de l'eau.....	15
1-2 Un état des lieux révélateur d'un flou attendu.....	20
II. La gestion de l'eau : son origine et son application « variée » sur le terrain	24
2-1 Origine de la politique de protection de l'eau en France.....	24
2-2 Les parcours de volailles dans la déclinaison au niveau local de la réglementation relative à la protection de l'eau : un angle mort des politiques publiques.....	28
Conclusion	45
Références bibliographiques	47
Sources.....	47
Table des encadrés	52
Table des tableaux.....	52
Table des annexes.....	52
Annexes.....	53
Table des matières détaillée	55

Liste des sigles et des acronymes

APCA : Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BDNI : base de données nationale de l'identification
CAR : Comité d'administration régionale
CNR : Centre national de référence
CODERST : Conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques
COSIR : Chargé de mission pour la mise en œuvre du système d'information de l'alimentation en région
DCE : Directive cadre sur l'eau
DDPP : Direction Départementale de la Protection des Populations
DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DGAL : Direction Générale de l'Alimentation
DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIRE : Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement
ERU : Eaux résiduaires urbaines
FDSEA85 : Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitations Agricoles de Vendée
FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles
ICPE : Installations Classées pour la Protection de l'Environnement
IGP : Indication Géographique Protégée
INAO : Institut National de l'Origine et de la qualité
INUAUV : Identifiant National Unique Avicole
LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
ODG : Organisme de défense et de gestion des produits
PAC : Politique agricole commune
PAG : prêt à gaver
PAN : Plan d'Action National
PAOT : Plan d'action opérationnel territorialisé
PAR : Plan d'Action Régional
PDM : Programme de mesures
RA : Recensement agricole
RSD : Règlement Sanitaire Départemental
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAU : Surface agricole utile
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SIGAL : Système d'Information Général de l'Alimentation
SRISE : Service Régional de l'Information Statistique et Économique
SYNALAF : Syndicat National des Labels Avicoles
WWF : World Wild Fund for Nature
ZES : Zone en excédent structurel

Introduction

Le bien-être animal, tout le monde en parle aujourd'hui : politiques, scientifiques, consommateurs, éleveurs, industriels de l'agro-alimentaire, militants de la cause animale.

Il y a encore peu, à l'occasion du Salon international de l'agriculture 2017, a été signée en présence de Stéphane Le Foll (Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation de mai 2012 à mai 2017), la convention qui entérine la création d'un Centre national de référence (CNR) sur le bien-être animal. Ce centre entre dans le cadre de la Loi d'avenir pour l'agriculture qui vise à mettre en œuvre une agro-écologie dans un triple objectif de performance économique, environnementale et sociale des exploitations agricoles. Mesure phare du plan d'actions sur le bien-être animal lancé en avril 2016, le CNR sert d'outil contribuant à la production et au transfert de connaissances scientifiques à l'ensemble des acteurs impliqués dans le bien-être animal. Il s'agit de sensibiliser éleveurs, vétérinaires, chercheurs et industriels de l'agroalimentaire, et de leur apporter un appui technique et scientifique. Il constituera également un centre de ressources pour la formation sur le bien-être et la protection animale. La création du CNR entend donc répondre aux attentes des citoyens en matière d'agriculture durable et de bien-être animal.

Encore plus récemment, et toujours au Salon international de l'agriculture, le 1^{er} mars 2018, s'est poursuivie cette ambition sur le bien-être animal par une séquence sur ce sujet où le ministre de l'agriculture, Stéphane Travert a annoncé la création de la chaire en bien-être animal à VetAgro Sup de Lyon en appui au CNR sur le bien-être animal.

En plus de ces exemples mobilisant acteurs politiques et scientifiques, une part importante de la politique européenne en matière de bien-être animal fait intervenir comme acteurs, les consommateurs par la réalisation d'enquêtes d'opinion. Les chiffres de 2015 des sondages Eurobaromètre indiquent les préoccupations croissantes en matière de bien-être animal dans tous les domaines de la société. Une des questions de ces enquêtes portait sur « l'importance de protéger le bien-être des animaux d'élevage » : les résultats étaient frappants. 94% des Européens estiment qu'il est important de protéger le bien-être des animaux d'élevage et, parmi eux, 57% considèrent que cet aspect est « très important »¹.

C'est à quoi répondent aujourd'hui les distributeurs de la vente et toute la chaîne aval de l'agroalimentaire (les élevages, les industries agroalimentaires) pour satisfaire cette demande sociétale. Monoprix ainsi, par exemple, a retiré de ses rayons les œufs de poules élevées en cage

¹D.M Broom, « Le bien-être animal dans l'Union européenne, Direction générale des politiques internes: département thématique C: Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, pétition », 2017, 43.

pour sa propre marque depuis 2013 et depuis avril 2016 pour toutes marques vendues dans l'enseigne de grande distribution².

Le 18 février 2018, à la veille du débat parlementaire sur le projet de la loi agriculture et alimentation, Stéphane Travert, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a confirmé, dans ce même esprit, l'interdiction des élevages en batterie pour les « œufs-coquilles » d'ici 2022 : « *En ce qui concerne les élevages de poules en batterie, j'entends l'attente des citoyens. Je peux vous dire que la filière s'est engagée fermement à ce que d'ici 2022, c'est-à-dire dans 4 ans, la moitié des œufs soient issus de poules élevées en système alternatif à la cage* »³. Cela correspond à une promesse de campagne d'Emmanuel Macron tenue devant le World Wild Fund for Nature (WWF): "*Je prends notamment l'engagement qu'il soit interdit d'ici 2022 de vendre des œufs pondus par des poules élevées en batterie*"⁴.

Pour répondre à cette demande sociétale relative au bien-être animal, nous observons que cette démarche de l'élevage de volailles « respectueuse » du bien-être animal se développe aussi pour la filière chair⁵. Ceci s'est traduit dans l'enquête Eurobaromètre 2015 où l'intérêt des consommateurs pour les produits alimentaires d'origine animal à « haut niveau de bien-être » ressortait clairement. Les consommateurs interrogés déclaraient rechercher des labels identifiant ce type de produits⁶. En effet, la commercialisation de volailles élevées en plein air et notamment sous signes officiels de qualité tel que la volaille label et la volaille issue de la production biologique est en augmentation (+11 % de volailles de chair bio en 2016 par rapport à 2015)⁷.

² « Les œufs de poules en cage absents des rayons chez Monoprix », Réussir Aviculture, consulté le 15 juillet 2018, <https://www.reussir.fr/volailles/actualites/plus-d-ufs-de-poules-en-cage-dans-les-rayons-de-monoprix:4BSM8GBF.html>.

³« Stéphane Travert s'exprime sur la priorité donnée au bien-être animal | Alim'agri », consulté le 10 août 2018, <http://agriculture.gouv.fr/stephane-travert-sexprime-sur-la-priorite-donnee-au-bien-etre-animal>.

⁴ « En 2022, tous les œufs que vous mangerez devront venir de poules élevées en plein air », Le Huffington Post, 18 février 2018, https://www.huffingtonpost.fr/2018/02/18/tous-les-oeufs-que-vous-mangerez-en-2022-devront-venir-de-poule-elevees-en-plein-air_a_23364566/.

⁵ La filière chair représente la volaille élevée pour sa production de chair destinée à la consommation comme denrée alimentaire d'origine animale. En d'autres termes c'est la volaille destinée pour la consommation de sa viande. Cette filière chair est opposée à la filière œufs où les volailles sont élevées par exemple pour leur production d'œufs ou la filière foie gras où les canards ou oies sont élevés pour faire du foie gras destiné également à la consommation humaine.

⁶ D.M Broom, « Le bien-être animal dans l'Union européenne, Direction générale des politiques internes: département thématique C: Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, pétition », 2017, 43.

⁷« IBB-Table-Ronde-volailles-Bio-10042018.pdf », consulté le 27 juillet 2018, https://www.bio-bretagne-ibb.fr/voy_content/uploads/IBB-Table-Ronde-volailles-Bio-10042018.pdf.

Selon le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, la politique de l'alimentation doit s'articuler autour de trois axes stratégiques dont la promotion des choix alimentaires favorables pour la santé et respectueux de l'environnement par leur mode de production⁸.

Notre enquête s'est ouverte autour de cet aspect de protection de l'environnement et son articulation avec les orientations politiques en matière de bien-être animal. Au travers d'une étude de l'impact environnemental (en ciblant la qualité de l'eau) des déjections de volailles élevées en plein air réalisé dans le cadre d'un stage à la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de Vendée, nous avons pu nous poser la question suivante : l'image véhiculée du poulet ou de la poule pondeuse ou encore du canard élevé en plein air répond en effet à la demande du consommateur en termes de bien-être animal, mais quand est-il en termes de protection de l'environnement ? C'est donc plus particulièrement autour du secteur avicole que nous avons pu explorer les potentielles tensions entre deux objectifs d'une même politique promue depuis le sommet de la hiérarchie d'État.

Au sein du département de la Vendée, la production avicole représente 95% des effectifs de la production animale⁹. Parmi cette production avicole nous avons ciblé le poulet de chair en raison de sa représentativité en Vendée (46%), la poule pondeuse élevée pour ses œufs de consommation au vu de l'annonce lors des États généraux (cf. *supra*), et enfin, le canard prêt à gaver étant donné sa renommée et son essor en Vendée. 55 % des élevages de canards de la région Pays-de-la-Loire (troisième région nationale productrice du foie gras) se trouvent en Vendée¹⁰.

Les animaux élevés durant une partie de leur vie à l'extérieur, via leurs déjections, ont un impact sur la qualité des sols. Les infiltrations générées dans ces derniers sont moins encadrées que dans le cadre d'un élevage uniquement en bâtiment et peuvent *in fine* se retrouver dans l'eau. S'il semble normal pour tout un chacun d'avoir son logement relié à une fosse septique ou à un système de tout à l'égout pour diriger les déchets produits vers une station d'épuration, se pose-t-on en revanche la question des éventuelles conséquences des déjections des élevages en plein air à échelle

⁸ Dans le cadre de la journée de clôture des Etats généraux de l'alimentation le 21 décembre 2017 : « #EGalim - Le discours de clôture de Stéphane Travert | Alim'agri », consulté le 15 juillet 2018, <http://agriculture.gouv.fr/egalim-le-discours-de-cloture-de-stephane-travert>.

⁹ Service Régional de l'Information Statistique et Economique de la Direction régionale de l'alimentation Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture des Pays de la Loire de l'agriculture et de la forêt des Pays de la Loire, « Typologie des exploitations avicoles en Pays de la Loire », 1 septembre 2013.

¹⁰ Service régional de l'information statistique et économique Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, « Typologie des exploitations canards gras en Pays de la Loire », juillet 2013.

industrielle sur la qualité de l'eau ? Ses éventuelles conséquences telles que l'eutrophisation¹¹ sont révélatrices de pollution aquatique. L'apport de nutriment en excès, tel que l'azote, vont engendrer un développement excessif de la flore aquatique, privant d'oxygène le milieu aquatique et entraînant la mort des coquillages, poissons et autres organismes aquatiques. L'exemple d'eutrophisation le plus connu est le phénomène des algues vertes en Bretagne.

Partie intégrante du système agricole l'aviculture est génératrice de « déchets » par les déjections de ses volailles. Les pollutions aquatiques d'origine agricole sont les premières à être apparues au-devant de la scène, notamment avec l'élevage intensif en Bretagne et son développement d'algues vertes. Le gouvernement avait adopté en 2010 un plan de lutte sur la période 2010-2015, en vue d'améliorer la gestion des algues et d'en prévenir la prolifération en réduisant les flux de nitrates arrivant à l'exutoire des bassins versants. Ce plan de lutte comportait un volet préventif comprenant les actions à mettre en œuvre pour limiter les flux d'azote vers les côtes notamment par un changement des pratiques agricoles. L'azote est un indicateur de pollution des eaux. Un texte européen, la Directive Nitrates¹² du 12 décembre 1992, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, arrête les moyens à mettre en place, par chaque État membre, pour réglementer les pratiques agricoles relatives à l'azote. L'objectif est de limiter la pollution en azote de l'eau en s'assurant de respecter les besoins en azote des cultures, c'est-à-dire d'équilibrer les fournitures en azote apportées mécaniquement par l'Homme ou directement par les déjections des animaux sur les sols agricoles avec les besoins réels des végétaux. Le risque d'un déséquilibre entre apport et besoin en azote est la concentration en excès dans le sol, excès d'azote pouvant être lessivés sous forme de nitrates dans l'eau. L'origine précise de cet indicateur de pollution que sont les nitrates, issus de la transformation de l'azote au contact de l'eau, reste néanmoins difficile à incriminer. Comment savoir par exemple de quelle exploitation agricole provient l'excès de nitrates mesuré dans un cours d'eau ? En effet, Magalie Bourblanc et Hélène Brives analysent la construction sociale du caractère diffus des pollutions d'origine agricole¹³. Elles montrent que « la Profession » agricole s'emploie à entretenir le flou qui entoure l'origine des nitrates pour retarder l'inscription du problème sur l'agenda public. Ce sont notamment les chambres de l'agriculture qui mettent à profit les difficultés déjà existantes à trouver des indicateurs pour déterminer les responsabilités. Elles se sont vus confier par l'État l'application

¹¹« Ecosystème aquatique : eutrophisation », consulté le 15 juillet 2018, <https://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/ecosys/eutrophisat.html>.

L'eutrophisation est selon la définition du Centre National de la Recherche Scientifique, une forme singulière mais naturelle de pollution de certains écosystèmes aquatiques qui se produit lorsque le milieu reçoit trop de matières nutritives (phosphore et azote) assimilables par les algues et que celles-ci prolifèrent.

¹²« Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles | AIDA », consulté le 14 mai 2018, https://aida.ineris.fr/consultation_document/1053.

¹³ Magalie Bourblanc et Hélène Brives, « La construction du caractère « diffus » des pollutions agricoles », *Études rurales*, n° 183 (24 septembre 2009): 161- 76.

des premiers arrêtés de la Directive nitrates¹⁴, mais ces chambres ne s'engagent que sur du conseil et de l'accompagnement aux éleveurs plutôt que sur la garantie des résultats en termes de diminution des taux de nitrates dans l'eau. Les Chambres arrivent même à obtenir que les données individuelles recueillies par leurs soins, ne soient remises à l'administration (Direction Départementale des Territoires et de la Mer) que sous forme agrégée et avec garantie de préserver l'anonymat. Il existe donc une sorte de « filtrage » de l'information rendant par conséquent l'action de l'État plus complexe. Ces grilles de lecture particulière et déformante du réel se construisent dès le choix des indicateurs. Gabrielle Bouleau explique qu'un indicateur de pollution est une « mise en forme qui témoigne » : on ne regarde que ce que l'on veut voir : les choses sont différenciées les unes des autres par cadrage, par définition¹⁵. A propos des pollutions agricoles, Magalie Bourblanc et Hélène Brives¹⁶ montrent que les professionnels agricoles ont joué des incertitudes technico-scientifiques quant à l'origine exacte des pollutions agricoles. Pour les scientifiques, quatre paramètres pouvaient être responsables des pollutions agricoles diffuses : l'azote, le phosphore, les matières organiques et les matières en suspension. Suite à diverses expérimentations, il en est ressorti que les champs étaient sursaturés en phosphore. Le devenir du phosphore dans le sol et son contact avec l'eau étant complexe, les représentants de la profession agricole ont réussi après trois années de discussions, à évincer cet indicateur de pollution. La profession agricole a tiré parti de la controverse quant à la responsabilité du phosphore seul comme facteur de pollution et qui n'est pas forcément d'origine agricole, pour exclure cet indicateur de pollution. En effet, nous le verrons dans le développement de ce mémoire, le paramètre phosphore n'est pas réglementé au regard des actions à mettre en place pour limiter sa concentration dans les eaux. En Vendée, le phosphore a fait l'objet en 2011 d'une Doctrine régionale Pays de-La-Loire. Les professionnels agricoles ont fait valoir qu'une application rapide et uniforme de ces dispositions visant à éviter l'augmentation du stock de phosphore dans les sols et prévenir ainsi la dégradation de la qualité des eaux, poserait plusieurs problèmes pour la profession. Cet exemple illustre le poids de certains acteurs, ici la profession agricole, mais aussi les démarches des autorités publiques visant à réguler un secteur d'activité par la politique publique de l'eau. Cette volonté d'intervenir dans le déroulement d'un secteur de production en poursuivant des intérêts reconnus comme « publics » ou « généraux », tel que l'environnement ou la santé publique, peut faire intervenir plusieurs échelles de gouvernement. Cette notion de régulation d'un secteur d'activité par la politique publique des pollutions sur

¹⁴ « Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles | AIDA », consulté le 14 mai 2018, https://aida.ineris.fr/consultation_document/1053.

¹⁵Gabrielle Bouleau, *La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre*. Sciences de l'Homme et Société. AgroParisTech, 2007.

¹⁶Magalie Bourblanc et Hélène Brives, « La construction du caractère « diffus » des pollutions agricoles », *Études rurales*, n° 183 (24 septembre 2009): 161-76.

l'environnement est ainsi explorée dans l'étude de Cécile Ferrieux où elle démontre que les milieux industriels de la chimie « *savent s'adapter aux différents modes de production des politiques du risque pour mieux les contrôler. En maîtrisant aussi bien les ressorts de l'activité réglementaire que ceux des politiques territoriales, les milieux industriels exercent un travail d'influence qui assure la pérennité d'une approche industrialiste des politiques du risque et garantit in fine un contexte politique favorable au développement des activités industrielles* »¹⁷. C'est ce qui nous amène à introduire notre problématique, à savoir comment la politique de l'eau d'une région à une autre en France, n'est pas menée de la même façon ou du moins ne va concerner que certaines productions.

Problématique :

Nous l'avons vu ci-dessus, dans ses annonces sur la politique alimentaire, l'État déclare prendre en compte la nécessité de soutenir des modes de production respectueux de l'environnement et des animaux. Pour comprendre la politique de gestion de la qualité de l'eau, nous avons essayé de savoir quelle est l'origine de cette politique et comment elle s'applique notamment en Vendée. À l'issue de cette première phase de l'étude nous avons observé que selon les régions, le texte gouvernant la gestion de la qualité de l'eau vis-à-vis de la lutte contre les nitrates d'origine agricole (le Plan d'Action Régional de lutte contre les nitrates (PAR)), ne fait pas toujours mention des élevages sur des parcours en plein air. Seuls les PAR Nouvelle-Aquitaine, Bretagne et Occitanie en font mention. Or, le département de la Vendée est le premier département avicole de la région Pays-de-La-Loire tant en nombre d'exploitations qu'en termes de surface de bâtiments de volailles, et les Pays de la Loire sont la deuxième région de France après la Bretagne en termes de production avicole. Les récentes orientations encourageant le développement des modes d'élevage en plein air semblent constituer un impensé de la lutte pour la protection des cours d'eau. Il nous apparaît donc légitime de nous demander pourquoi le PAR Pays-de-La-Loire ne prend pas en compte l'élevage en plein air dans la lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates (les volailles étant une espèce animale émettant des quantités importantes d'azote dans leurs déjections : azote se transformant en nitrates au contact de l'eau).

La comparaison du contenu des textes régionaux de lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole (les PAR) nous permet d'avoir une première image de la situation de déclinaison du texte européen (Directive Nitrates) en texte national puis régional.

¹⁷ Cécile Ferrieux, « Les couloirs du risque : les milieux industriels et le gouvernement local des risques dans la Vallée de la chimie, Chemical industry leaders and the local risk public policies : the case of Lyon's suburban industrial area » (2015), (Lyon), <http://www.theses.fr/2015LYO20091>.

Au vu du contexte que nous avons présenté, la problématique de régulation de l'élevage en plein air notamment de la filière volaille par rapport à la qualité de l'eau, peut se décliner en une série de questions que nous nous sommes posés au cours de notre enquête et auxquelles nous avons tenté de répondre :

- Quelles sont les raisons qui expliquent des différences entre les PAR des différentes régions de France ?
- Quel est le positionnement actuel de l'unité « pollutions diffuses » de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) de Vendée par rapport à la lutte contre la pollution de l'eau contre les nitrates ?
- Sachant qu'un même dossier concernant une exploitation agricole ou un élevage peut être consulté au sujet de la lutte contre la pollution de l'eau par la Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP) et par la DDTM de la Vendée, quelles sont les relations entre des deux institutions ?
- Les méthodes de régulation actuelles de la pollution de l'eau par les nitrates contraignent-elles les acteurs (éleveur, organismes de production) du secteur avicole ?

Méthodologie :

Nous avons profité du déroulé de notre stage, à la DDTM de la Vendée, sur le sujet technique de l'évaluation de l'impact sur la qualité de l'eau des déjections de volailles élevées en plein pour réaliser notre enquête. Nous avons ainsi eu l'opportunité de rencontrer différents acteurs impliqués sur ce sujet : des éleveurs de volailles, les principaux groupements ou organismes de production auxquels ils appartiennent, mais aussi les institutions tels que le service des installations classées (ICPE) de la DDPP de la Vendée en charge notamment de la lutte contre la pollution de l'eau, la DDTM bien évidemment où nous avons réalisé notre stage, mais aussi la Chambre de l'agriculture régionale et une coopérative agricole qui s'impose en Vendée. Nous avons pu échanger par téléphone et/ou par courriel avec certaines Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) dont celle des Pays-de-La Loire, DREAL dont dépend la Vendée. Nous avons pu observer qu'avec les acteurs proches du terrain, malgré que certains soient situés à un statut élevé dans leur organisation tels que les directeurs des organismes de production, la technique revenait toujours « sur la table » : le sujet de la pollution de l'eau semblait évité voire ignoré.

Afin de s'imprégner du contexte avicole, nous avons réalisé dans un premier temps un état des lieux de la filière volailles élevées en plein air. Puis nous avons identifié ses différents acteurs. Les questions relatives à une analyse sociopolitique sont arrivées un peu tardivement au cours de notre stage. Néanmoins, une des premières questions que nous nous sommes posé assez rapidement, est l'application de la réglementation par rapport à la politique de l'eau. C'est à ce moment-là que nous avons découvert que la majorité des PAR (8 sur les 12 consultés - nous avons exclu le PAR de la région Corse) dont celui concernant la région Pays-de-La-Loire ne prenaient pas en compte la gestion des parcours de volailles en plein air, où en tous les cas pas au sens de la Directive Nitrates, c'est à dire en l'incluant dans la surface agricole utile pour respecter le plafond administratif à ne pas dépasser de 170 kg d'azote par hectare et par an sur une exploitation.

Au travers de nos entretiens auprès des groupements ou organismes de production et des éleveurs, la question de la gestion de la Directive Nitrates qui leur est imposée a été soulevée parmi toutes les questions techniques relatives à l'élevage de volailles en plein air.

Nous avons également dû prendre un temps pour comprendre la réglementation relative à la protection de l'eau et comprendre comment s'évalue l'impact des effluents des élevages sur la qualité de l'eau. Ces formules de calcul n'étant pas utilisées lors des contrôles par l'unité « pollutions diffuses » du service en charge de l'eau de la DDTM de Vendée, nous avons pris contact avec un organisme technico-économique de Vendée pour nous expliquer comment ces calculs sont appliqués sur le terrain.

Nous avons rencontré quinze personnes sous la forme d'entretiens semi-directifs, c'est-à-dire d'entretiens programmés (physiques pour la plupart ou téléphoniques) et pour lesquels nous avons préparés des questions (annexe n°1). Avant de les rencontrer, le directeur de la DDTM de Vendée a souhaité prévenir les organismes de production de la filière de l'existence de notre sujet de stage, à savoir l'impact des déjections de volailles élevées en plein air sur la qualité de l'eau. Le Directeur ne souhaite pas que ce sujet sollicite des inquiétudes auprès de la profession, il a par conséquent préféré nous introduire et demander leur autorisation afin que nous puissions les rencontrer.

Plusieurs missions nous ont été confiées par le directeur de la DDTM 85 (encadré n°1) : l'état des lieux de la filière volailles élevée en plein air sur le département, et l'incidence de ce mode de production de plein air sur la qualité de l'eau, notamment si les poules pondeuses élevées en cages produisant des œufs coquille passent en élevage de plein air. Cet état des lieux nous a permis de rencontrer les organismes de production et d'échanger ainsi avec eux sur la partie technique du sujet mais aussi de se rendre compte que l'enjeu de lutte contre la pollution de l'eau ne rentre pas en compte dans leur gestion de l'élevage avicole de plein air.

Ces missions nous ont également montré un point intéressant et révélateur du poids de certains acteurs dans la mise en œuvre d'une politique publique : l'existence d'une déclinaison différente, selon les régions de France, de la Directive Nitrates (texte réglementaire de lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole que nous détaillerons plus tard dans ce mémoire).

ENCADRE N°1 : OBJECTIFS, MISSIONS ET ACTIVITÉS AU COURS DE NOTRE STAGE

- Missions annoncées et définies par le directeur de la DDTM85:
 - Réaliser un état des lieux de la filière volailles élevées en plein air sur le département de la Vendée en ciblant le poulet de chair, la poule pondeuse pour les œufs en coquille et les canards prêts à gaver qui produiront le foie gras
 - Évaluer l'incidence technique et réglementaire de la pression en azotée
 - Évaluer l'impact sur la qualité de l'eau si toutes les poules pondeuses de la Vendée produisant des œufs coquilles (œufs distribués au consommateur en l'état) passaient du mode d'élevage en cage vers un mode d'élevage en plein air

- Objectifs :
 - Prendre connaissance et comprendre les documents parus sur le sujet, aussi bien au niveau réglementaire que scientifiques
 - Discuter avec les agents du service «eau, risques et nature» en particulier du pôle «Politique et gestion de l'eau» de la DDTM afin de connaître et comprendre leurs pratiques actuelles en termes de suivi de la qualité de l'eau notamment sur l'impact des nitrates et du phosphore
 - Identifier et rencontrer les acteurs du département de la Vendée voire éventuellement de la région Pays de la Loire impliqués dans la qualité de l'eau (impact des nitrates et du phosphore) liée aux élevages de volailles plein air (filiale poulets de chair label, poules pondeuses, canards prêts à gaver).

- Activités au cours de mon stage :
 - Géo-localiser dans premier temps tous les parcours plein de la filière volailles du département et dans un second temps les localiser par rapport aux différents bassins versants
 - Travail bibliographique
 - Conduite d'entretiens semi-directifs en face à face ou téléphonique avec des personnes en lien avec la problématique (cf. liste des entretiens en fin de mémoire)
 - Visite d'élevages de volailles plein air (cf. liste en fin de mémoire)

Les entretiens avec les acteurs institutionnels ont été plus compliqués à obtenir. Afin de réaliser un sondage de toutes DREAL en charge de la rédaction des PAR , nous leur avons soumis un courriel (annexe n°2), les questionnant sur le contenu de leur PAR et plus particulièrement de l'abord ou non des parcours de volailles dans les plans d'action de lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole.

Pour commencer, un état des lieux de la filière volailles en plein air s'impose afin de comprendre le questionnement voire l'inquiétude que nous pourrions avoir en termes d'essor de cette production sur la qualité de l'eau. Cela nous amènera ensuite à présenter le cadre réglementaire et son utilisation et à nous interroger sur les pratiques des acteurs dans l'application de cette réglementation. Enfin nous dresserons les limites de l'enquête et les difficultés rencontrées qui sont autant d'information sur la régulation du secteur avicole.

I. La filière volailles de plein air en Vendée : l'inexistence des parcours dans la politique de la protection de l'eau

Afin de comprendre pourquoi nous nous intéressons à l'impact que pourrait avoir la filière avicole de plein air sur la qualité de l'eau, et pourquoi se questionner sur l'absence de prise en considération de ce mode d'élevage plein air dans les textes réglementaires régionaux, il nous est apparu important de décrire dans un premier temps la production de volailles sur le département où s'est réalisée l'enquête. En effet, en fonction de son importance quantitative par rapport aux autres productions animales, on pourrait penser que techniquement et sociologiquement son impact sera différent sur la qualité de l'eau. Cet état des lieux de la filière volaille de plein air nous permettra ainsi de comprendre son évolution, son poids économique mais également de connaître les différents acteurs qui y gravitent et éventuellement leur impact sur la politique locale de la protection de l'eau.

1-1 L'essor du mode d'élevage avicole Vendéen de plein air : une problématique hors du champ de la lutte contre la pollution de l'eau

Nous avons voulu connaître la représentation de la part en termes d'effectifs de la production avicole toute volaille confondue par rapport aux productions animales sur le département. En effet, comme expliqué ci-dessus, cette représentation nous permettra de connaître cette filière et son évolution qui pourrait avoir un effet sur la politique de la protection de l'eau. Le fait de dresser un tableau de la situation actuelle et d'évaluer son évolution nous semble un préalable pour comprendre pourquoi la politique de la protection de l'eau est différente selon les régions de France.

Le tableau n°1 ci-dessous présente une synthèse des effectifs d'animaux en 2010 que nous avons pu récolter pour les différentes productions animales en Vendée. Ces données ont été transmises par le Service Régional de l'Information Statistique et Économique (SRISE) de la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF).

Tableau n°1: Effectif (nombre de têtes) en 2010 des différentes productions animales en Vendée - données du SRISE Pays-de-la-Loire.

Type de production	Effectif (nombre de têtes) en 2010
Bovine	614.401
Porcine	255.067
Ovine	37.583
Caprine	96.180
Avicole	24.695.771
Cunicole	171.069
Equidés	5.392

Ce tableau montre que la production avicole présente une part importante (95%) en termes d'effectifs de la production animale du département. De plus, selon les données du dernier recensement agricole (RA) datant de 2010, la Vendée est le premier département avicole de la région Pays-de-la-Loire à la fois en nombre d'exploitations et en surface de bâtiments de volailles.

Les poulets de chair représentent la production la plus importante (11 420 207 têtes) soit environ 46 % de la production avicole vendéenne (24 695 771 volailles)¹⁸. A noter cependant que ces données ne différencient pas les modes de production (élevage en bâtiment, élevage en plein air issu de la production biologique, ou les labels...). C'est une des contraintes que nous montrerons plus tard, c'est-à-dire qu'il n'existe pas d'outils statistiques recensant ce niveau de détails pour les effectifs de volailles.

L'objet de l'étude nous ayant permis de réaliser notre enquête était d'évaluer l'impact sur la qualité de l'eau des déjections de volailles élevées sur un parcours extérieur. Le champ de l'étude comprend les volailles élevées en Vendée suivantes ayant accès à un parcours extérieur : le poulet de chair pour sa représentativité en termes d'effectif sur le département, la poule pondeuse au vu de l'annonce des États généraux de l'alimentation concernant la possible interdiction des cages à compter de 2022 pour les poules pondeuses produisant des œufs de consommation, et enfin le canard prêt à gaver étant donné sa renommée et son essor récent en Vendée du fait de la présence de nombreuses structures de transformation du foie gras dans le département. Ainsi 55 % des élevages de canards¹⁹ de la région Pays-de-la-Loire (troisième région productrice de foie gras au niveau national²⁰) se trouvent en Vendée.

¹⁸ Service Régional de l'Information Statistique et Economique Direction régionale de l'alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de l'agriculture des Pays de la Loire, « Recensement agricole 2010 », s. d.

¹⁹ Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, « Typologie des exploitations canards gras en Pays de la Loire ».

²⁰ Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture des Pays de la Loire, « Etat des lieux de la filière canards gras en Pays de-la-Loire », 2 août 2016.

Le mode d'élevage en plein air doit répondre aux normes de commercialisation du règlement (CE) n° 543/2008 de la commission du 16 juin 2008 qui correspond aux modalités d'application du règlement (CE) n°1243/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille²¹.

En France, l'application de ce règlement est confiée à l'INAO (Institut National de l'Origine et de la qualité), établissement public à caractère administratif sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il a la charge de mettre en œuvre la politique française relative aux produits sous des signes officiels d'identification de l'origine et de la qualité. L'INAO instruit notamment les demandes de reconnaissance sous des signes officiels de qualité.

Les cahiers des charges de ces signes officiels de qualité de volailles doivent respecter à minima des conditions de production communes²². Ces dernières définissent des normes à respecter, notamment les densités de parcours, l'âge au-delà duquel les animaux ont accès aux parcours, ou encore l'âge minimal d'abattage par exemple. Chaque cahier des charges peut par la suite imposer à sa filière des exigences supérieures aux conditions de production communes. Le code rural et de la pêche maritime prévoit l'existence d'organismes de défense et de gestion (ODG) pour tous les produits bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO), hormis ceux bénéficiant du signe « agriculture biologique ». Un ODG doit être reconnu pour chaque SIQO par le directeur de l'INAO, après avis du comité national compétent²³. Toute personne physique ou morale ou tout groupement de personnes physiques ou morales peut être reconnue comme ODG s'il respecte les missions, les principes et les modalités de reconnaissance définies dans les articles du code Rural et de la Pêche maritime^{24 25}. L'ODG des produits Vendéens participe à l'élaboration de ces cahiers des charges et contribue à les faire appliquer au quotidien. Cet organisme concourt à la promotion des différentes filières agro-alimentaires dont la filière volailles.

Ces démarches de labélisation sont recherchées par de nombreux éleveurs. Pour la filière poulet de chair, un des signes officiels de qualité est le « label rouge » telle que la marque « Volailles de Challans ». Environ 20 % des exploitations Vendéennes produisent des volailles de chair sous signe

²¹« Règlement (CE) n° 543/2008 de la commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1243/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille », consulté le 26 juillet 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0543&from=FR>.

²²« Arrêté fixant les conditions de production communes relatives à la production en label rouge volailles fermières de chair », consulté le 26 juillet 2018, https://www.inao.gouv.fr/show_texte/5066.

²³ Actimage, « Guides pratiques », INAO, consulté le 24 août 2018, /Espace-professionnel-et-outils/Produire-sous-signes-de-qualite-comment-faire/Guides-pratiques.

²⁴ « Code rural et de la pêche maritime - Article L642-17 », L642-17 Code rural et de la pêche maritime § (s. d.), consulté le 24 août 2018.

²⁵ « Code rural et de la pêche maritime - Article R642-33 », R642-33 Code rural et de la pêche maritime § (s. d.), consulté le 24 août 2018.

officiel de qualité label rouge. De plus, la Vendée se classe au premier rang national en termes de production de poulets de chair « bio »²⁶.

S'agissant des œufs, ces derniers peuvent être commercialisés sous forme d'œufs coquilles destinés au consommateur et à la restauration hors domicile, mais aussi sous forme d'ovoproduits. Les ovoproduits sous les présentations autres que l'œuf dans sa coquille. On retrouve donc le blanc, le jaune et l'œuf entier sous forme liquide, congelée ou en poudre, mais aussi les œufs cuits. Ces ovoproduits sont majoritairement utilisés par les industries agro-alimentaires et la restauration hors domicile. En 2016, au niveau national les achats d'œufs en coquille par les ménages représentent de 40 à 45% de la consommation globale. La répartition des achats des ménages français par catégorie d'œufs en 2017 est la suivante : 52% issus de poules élevées en cage, 32% d'élevages en plein air, 14% d'élevages label rouge et 14% d'élevages bio²⁷. Selon le Syndicat national des labels avicoles de France, en 2017 il est recensé plus de 3 millions de poules pondeuses Bio (soit une augmentation de 16 % par rapport à 2016) représentant 10 % des effectifs de poules pondeuses françaises en 2017 et plus de 860 millions d'œufs Bio produits en France²⁸. Ces données sont révélatrices de la demande sociétale : une consommation d'œufs issus d'élevages de plein air. Le CNPO, Comité National pour la Promotion de l'Œuf, est l'interprofession de l'œuf. Il annonce dans son plan de filière à l'horizon 2022, une augmentation de 50% de son nombre de poules pondeuses Bio et de 20% celui des poules pondeuses label rouge²⁹.

Le département de la Vendée se classe au troisième rang national en poules pondeuses bio³⁰.

En 2015 la Vendée était encore très marquée par la production d'œufs issus de poules élevées en cage. En 2018, la tendance semble s'inverser avec une augmentation de la production d'œufs issus du plein air afin de répondre à la demande du citoyen tel que cité ci-dessus. Notre enquête en témoigne : un des grands producteurs d'œufs sur le département projette pour 2018, une augmentation de +33,7 % de sa production d'œufs issus de l'agriculture biologique, + 58,3% pour ses œufs issus de poules élevées en plein air et une diminution de -10 % pour ses poules élevées en cages³¹.

Enfin, les canards « prêt à gaver » (PAG) élevés sur le département n'ont pas de signes officiels d'identification de l'origine et de la qualité, contrairement à l'Indication Géographique Protégée

²⁶ Pôle Economie et Prospective de la Chambre d'agriculture des Pays-de-La-Loire, « L'agriculture en Vendée. », 1 janvier 2018.

²⁷ Les chiffres clés », CNPO Site filière, consulté le 10 juillet 2018, <http://oeuf-info.fr/infos-filiere/les-chiffres-cles/>.

²⁸ « IBB-Table-Ronde-volailles-Bio-10042018.pdf », consulté le 10 juillet 2018, https://www.bio-bretagne-ibb.fr/voy_content/uploads/IBB-Table-Ronde-volailles-Bio-10042018.pdf.

²⁹ « Plan de filière à 5 ans : garantir des Œufs français en phase avec la demande du marché », CNPO Site filière, consulté le 24 août 2018, <https://oeuf-info.fr/infos-filiere/plan-de-filiere-a-5-ans-garantir-des-oeufs-francais-en-phase-avec-la-demande-du-marche/>.

³⁰ Pôle Economie et Prospective de la Chambre d'agriculture des Pays-de-La-Loire, « L'agriculture en Vendée. »

³¹ NOREA, « Assemblée générale (NOREA) » (15 mars 2018).

(IGP) du Sud-Ouest. Cependant, certains producteurs Vendéens de canards « prêt à gaver » sont affiliés à la charte « Euro Foie Gras »³², charte européenne pour la production de palmipèdes gras. Cette charte précise que « *les animaux doivent disposer de suffisamment d'espace pour pouvoir se déplacer librement.* » et que « *dès que les conditions extérieures le permettent, les palmipèdes ont accès à un parcours extérieur, leur permettant de se déplacer librement* ». Cette charte n'impose pas de surface minimale de parcours disponible par animal c'est-à-dire de densité animale sur les parcours (nombre d'animaux par mètre carré de parcours). Cette absence de contrainte risque donc d'augmenter la pression en azote et en phosphore, éléments émis dans les déjections de volailles, si la surface du parcours diminue pour un même nombre d'animaux. Cette augmentation de pression en azote et en phosphore pourrait entraîner un potentiel excès de ces composants s'ils ne sont pas captés par des plantes et ainsi se retrouver dans l'eau. Il existe donc un risque de pollution de l'eau. Quel que soit le type de production des volailles étudiées, les déjections produites sont une source potentielle de pollution de l'eau. En effet, la Directive nitrate³³ précise dans ses considérants que « *les nitrates d'origine agricole sont la cause principale de pollution provenant de sources diffuses, qui affecte les eaux de la Communauté [européenne]* ». Néanmoins, la teneur des déjections de volailles est élevée en azote et en phosphore et diffère selon les espèces de volailles. Le canard gras rejette plus d'azote et de phosphore, notamment sur les parcours extérieurs, que les poulets de chair label et bio et les poules pondeuses label et bio³⁴.

Cet état des lieux de la filière avicole nous a semblé important et a montré que le mode d'élevage des volailles en plein air est en essor. Il nous permet ainsi de s'interroger si les différents objectifs d'une même politique s'articulent. En effet, la politique de l'alimentation annonce (*cf. supra.*) agir selon trois axes stratégiques dont la promotion des choix alimentaires favorables pour la santé et respectueux de l'environnement en agissant sur leur mode de production.

Lors de ce premier état des lieux nous avons pu nous rendre compte de la difficulté d'obtention des données sus-citées et de leur degré de précision voire d'existence au niveau départemental. Ces données sont cependant importantes pour estimer un éventuel impact des conditions d'élevage de plein air actuelles sur la qualité de l'eau. Dans la partie ci-dessous nous nous attarderons à expliquer cette difficulté et à décrire les sources de ces données statistiques et leurs contraintes.

³²« EUROFOIEGRAS_CHARTE_FR.pdf », consulté le 27 juillet 2018, http://elevation-gavage.fr/uploads/ckeditor/EUROFOIEGRAS_CHARTE_FR.pdf.

³³« Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles | AIDA ».

³⁴ ITAVI (Institut Technique de l'Aviculture) – « *Estimation des rejets d'azote- phosphore- potassium calcium-cuivre et zinc par les élevages avicole* », consulté le 27 juillet 2018, http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/pdf/sandrinel_Brochure_CORPEN_Volailles_revisee_21_JUIN_2013_DEFINITIVE_cle01d483.pdf.

1-2 Un état des lieux révélateur d'un flou attendu

Les résultats chiffrés présentés dans le sous-chapitre précédent sont entre autre issus des valeurs du dernier recensement agricole (RA). Nous avons pu nous apercevoir qu'au travers de l'analyse de ce RA, les données ne sont que très générales. Elles manquent de précision, ce qui empêche une évaluation du risque de pollution de l'eau que pourrait induire l'élevage avicole de plein air. Elles nous ont été fournies par le SRISE de la DREAL Pays-de-La-Loire qui établit et diffuse des données chiffrées relatives au secteur agricole. Il est à noter que très peu de données chiffrées récentes ont pu être relevées dans la littérature. En effet, le RA a lieu tous les dix ans et le dernier date de 2010. Lors de nos enquêtes auprès des organismes de production, des représentants tel que l'ODG Vendée ainsi que des syndicats de la profession tel que le Synalaf (Syndicat National des Labels Avicoles de France), la transmission de données chiffrées quant aux effectifs et l'évolution de la production de plein air de volailles sur le département n'a pas pu nous être transmise soit par méconnaissance de ces données, soit par refus. Par exemple, le Synalaf a répondu négativement à notre demande : « *Bonjour, X a bien pris connaissance de votre mail et me charge de vous confirmer que le Synalaf ne peut vous fournir les informations demandées. Le Synalaf ne diffuse que des données nationales. Vous souhaitant bonne chance dans vos recherches. Bien cordialement.* »³⁵.

Tous ces éléments (imprécisions du RA quant aux données départementales et de surcroît par mode de production au sein de la filière avicole, syndicat ne souhaitant pas diffuser d'autres données que les données nationales, l'ODG Vendée et la Chambre de l'agriculture régionale n'étant pas en possession de l'information) nous laisse penser que la filière volailles n'est que faiblement connue et donc encadrée, par l'Etat et dans une moindre mesure par les professionnels eux-mêmes. D'autres productions animales, par exemple la filière bovine est plus fine dans sa représentation et sa statistique : il existe notamment une base de données nationale de l'identification (BDNI) qui est plus riche que pour la volaille. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées à cet égard. Les crises sanitaires d'ampleur telles que l'encéphalopathie spongiforme bovine - connu du consommateur sous l'expression « maladie de la vache folle » - a-t-elle induit une identification nationale plus stricte des animaux. Le mode d'organisation de la production peut aussi influencer le niveau de connaissance national : les éleveurs de bovins sont moins organisés en termes de groupements de producteurs et donc les éleveurs sont plus indépendants et propriétaires de leurs animaux au contraire de la volaille où ce sont le plus généralement des éleveurs intégrés à un groupement qui

³⁵ Synalaf- Courriel du 22 juin 2018 10:06:05

décide de tout. Cette absence de données détaillées et précises peut-être le reflet de l'absence de construction d'un problème public nécessitant un contrôle de ces paramètres ou indicateurs car le besoin ne serait pour le moment pas ressenti.

Nous avons cependant essayé d'avoir par un autre moyen les effectifs des volailles suivantes élevées en plein air sur le département : les poulets de chair, les poules pondeuses et les canards prêts à gaver. Les éleveurs de volailles ont l'obligation de déclarer leur bâtiment d'élevage au service protection animale de la DDPP de Vendée : leurs bâtiments sont identifiés par un numéro d'identification unique avicole (INUAV) ainsi que la capacité maximale d'hébergement de chacun des bâtiments d'élevage. Nous avons donc interrogé la DDPP de Vendée qui nous a orientés vers le COSIR (chargé de mission pour la mise en œuvre du système d'information de l'alimentation en région). Ce dernier a extrait les données (effectifs de volailles et présence ou absence de parcours associés aux bâtiments d'élevage) recensées dans le logiciel national SIGAL (Système d'Information Général de l'Alimentation) de la DGAL (Direction Générale de l'Alimentation). Nous avons ainsi pu extraire de ce logiciel les effectifs de volailles précitées élevées en plein air en sélectionnant les volailles ayant accès à un parcours extérieur. Cette estimation présente néanmoins un biais particulièrement notable : le recensement dans SIGAL se fait à des temps différents dépendant du moment où le technicien renseigne SIGAL. Il ne s'agit donc pas d'une photographie établie au même moment dans sa globalité. De plus, la mise à jour de ces renseignements n'est pas automatique. Il se peut même qu'un éleveur ne soit plus en activité et qu'il soit toujours renseigné dans SIGAL. Au travers de cette requête, nous pourrions penser que l'outil SIGAL présente certaines limites, mais son usage est initialement orienté vers d'autres objectifs. En effet, il est utilisé par différents services de la DDPP de Vendée : le service protection animale l'utilise par exemple lors de crise sanitaire pour délimiter un périmètre de biosécurité avec des zones réglementées pour limiter voire interdire la circulation depuis et vers les élevages concernés. Un autre service de la DDPP de Vendée, le service des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) que nous évoquerons dans le chapitre suivant se sert également de SIGAL pour référencer les élevages considérés comme une installation classée^{36 37}.

³⁶ Est considérée comme une installation classée toute installation exploitée ou détenue par une personne physique ou morale, publique ou privée, qui peut présenter des dangers ou des inconvénients pour la commodité du voisinage ; la santé, la sécurité, la salubrité publiques ; l'agriculture ; la protection de la nature, de l'environnement et des paysages ; l'utilisation rationnelle de l'énergie ; la conservation des sites, des monuments ou du patrimoine archéologique.
« Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) », consulté le 6 août 2018, <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F33414>.

³⁷« Code de l'environnement » (s. d.), consulté le 6 août 2018.

La connaissance de la surface des parcours est un élément indispensable au calcul des besoins du sol en nutriments tel que l'azote et le phosphore présents dans les déjections des volailles. Si les apports en ces nutriments excèdent les besoins du sol, ces nutriments se retrouvent dans l'eau sous forme de nitrates et phosphore et polluent l'eau. Nous avons donc également cherché à connaître la surface des parcours disponibles pour les volailles pour chacun des bâtiments d'élevage. De la même façon que pour les effectifs, ni les professionnels, ni le logiciel SIGAL, ni le SRISE n'ont l'information relative aux surfaces des parcours. Nous avons donc interrogé les différents services de la DDTM de Vendée où nous réalisons notre stage. En effet, nous pensions qu'en termes de parcours extérieur disponibles pour les volailles, ces parcours pouvaient être assimilés à une surface recensée au moins au service agricole de la DDTM de Vendée. Mais, les seules surfaces agricoles déclarées sont les surfaces agricoles utiles³⁸ (SAU) qui ont le bénéfice d'aide par la PAC (politique agricole commune). Le parcours n'étant pas considéré comme une SAU, puisqu'aucune récolte n'y se fait, il n'est donc pas déclaré. Encore une fois une information manquante au niveau des recensements nationaux. La seule façon d'obtenir la surface de parcours aurait été de mener une véritable étude élevage par élevage afin de vérifier ceux soumis à déclaration³⁹ au niveau du service des ICPE, et soumis à un contrôle.

Cette difficulté d'obtenir les données chiffrées montrent que les outils informatiques de suivi sont des instruments symptomatiques du dysfonctionnement administratif. Comme le montrent les théoriciens de l'approche par les instruments, l'ensemble des instruments qui vont être utilisés dans

³⁸ La superficie agricole utilisée (SAU) est une notion normalisée dans la statistique agricole européenne. Elle comprend les terres arables (y compris pâturages temporaires, jachères, cultures sous abri, jardins familiaux...), les surfaces toujours en herbe et les cultures permanentes (vignes, vergers...). Définition - Superficie agricole utilisée / SAU / SAU | Insee », consulté le 10 juillet 2018, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1003>.

³⁹ Une ICPE élevage peut être soumise à trois régime différents d'installation selon la gravité du risque ou nuisance pour l'environnement dont les effectifs animaux qu'elle possède font parties : l'élevage peut être soumis à autorisation préfectorale s'il présente de graves risques ou nuisances pour l'environnement (Arrêté du 27/12/13 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'autorisation au titre des rubriques n° 2101, 2102, 2111 et 3660 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement). L'exploitant fait une demande d'autorisation avec une étude d'impact et de dangers et il y a enquête publique. L'autorisation n'est délivrée qu'après la mise en place de mesures spécifiées dans l'arrêté préfectoral d'autorisation. Ces élevages comptent plus de 40 000 emplacements.

L'élevage peut être simplement soumis à une déclaration (Arrêté du 27/12/13 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous les rubriques n° 2101-1, 2101-2, 2101-3, 2102 et 2111) : c'est le cas des élevages les moins polluants qui ne présentent pas de graves dangers ou de nuisances et comportent jusqu'à 30 000 animaux équivalents. L'exploitant effectue une télédéclaration en préfecture. L'élevage n'est pas forcément contrôlé, il le sera en cas de plaintes, incidents par exemple.

Enfin l'élevage peut être soumis à enregistrement (Arrêté du 27/12/13 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'enregistrement au titre des rubriques n° 2101-2, 2102 et 2111 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement), régime intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation , le risque est maîtrisé, c'est une autorisation simplifiée et il y a consultation du public. L'élevage comporte plus de 30 000 animaux équivalents.

la mise en place d'une politique publique sont des leviers essentiels qui vont avoir un impact sur son efficacité :

Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur⁴⁰.

P. Lascoumes et P. Le Galès

Tous ces éléments tendent à montrer que l'évaluation d'un éventuel impact des déjections de volailles sur la qualité de l'eau, ne semble pas un sujet de préoccupation pour le moment dans la filière volaille de plein air en Vendée. Les données sont manquantes pour réaliser une étude à l'échelle départementale. Les observations précitées que nous avons pu réaliser montrent que les outils permettant de récolter les données nécessaires à l'évaluation de l'impact des déjections des volailles élevées en plein air sur la qualité de l'eau ne sont pas utilisés dans ce sens : le sujet de l'impact des déjections de volailles élevées en plein air sur la qualité de l'eau du fait du manque d'informations relatives à son évaluation, ne semble donc pas constituer une véritable préoccupation permettant d'engager de nouveaux moyens.

Nous avons certes souligné l'inadéquation des instruments en place par rapport aux besoins pour évaluer l'impact à l'échelle départementale de l'élevage de volailles en plein sur la qualité de l'eau. Mais nous allons voir dans une seconde partie que cette organisation est liée à a réglementation existante relative à la lutte contre la pollution de l'eau d'origine agricole. Nous verrons que dans la majorité des cas, dont la région Pays-de-La-Loire, les parcours extérieurs où sont élevées les volailles, sont absents des textes réglementaires déclinés au niveau régional. En nous interrogeant sur les causes de cette absence, il s'agit de dépasser une vision en termes de dysfonctionnement pour appréhender la manière dont est régulée la filière avicole en Vendée.

⁴⁰Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Les Presses SciencePo, 2004, p.13.

II. La gestion de l'eau : son origine et son application « variée » sur le terrain

Comprendre l'origine de la politique de l'eau en France nous est apparu essentiel pour retracer l'histoire des textes réglementaires actuels. Les premiers textes français sur l'eau sont aujourd'hui complétés par des déclinaisons des textes européens.

Nous allons dans un premier temps décrire les textes à l'origine de la politique de l'eau en France, puis dans un second temps leur déclinaison au niveau local. Nous verrons qu'en effet il existe des spécificités régionales et départementales mais que les parcours de volailles malgré leur spécificité régionale ou départementale ne sont pas pris en considération dans une région comme les Pays-de-La-Loire composée de départements où la filière volailles, notamment de plein air, représente une part importante de la production animale. Nous avons essayé de comprendre pourquoi ces parcours ne sont pas pris en compte alors que les déjections de volailles sont une source de pollution de l'eau.

2-1 Origine de la politique de protection de l'eau en France

Dans les années 1960, la France connaît une activité économique et démographique qui se traduit par une industrialisation et une urbanisation croissantes. Ce développement s'accompagne de la construction de nombreuses infrastructures et de l'essor de l'agriculture intensive. Pour satisfaire les besoins agricoles et industriels, la consommation en eau potable s'accroît et la question des premiers conflits entre les usagers émerge. La pollution augmente et menace la ressource en eau. Sa répartition entre les différents usagers et la lutte contre la pollution deviennent alors un enjeu majeur. Dans ce cadre, plusieurs textes fondateurs ont été adoptés aux niveaux européen et national. C'est ce que décrit Sylvie Veillard Coffre dans son article sur la gestion de l'eau⁴¹. Elle explique que la gestion de l'eau a fait l'objet de plusieurs lois, que nous présenterons dans les encadrés ci-dessous, et que cette gestion relève de plusieurs instances. Les maires ont la responsabilité de cette gestion au sein de leurs communes respectives. Ils confient cette mission aux entreprises privées telles que Vendée Eau. Cette gestion est aussi partagée depuis 1964 (encadré N°2), par la création des agences de l'eau, définies par grands bassins découpés géographiquement selon les six grands fleuves de France. Il y a donc aujourd'hui six agences de l'eau, celle des Pays-de-La-Loire est l'agence Loire-Bretagne. Elles prélèvent une taxe de financement des équipements nécessaires au traitement de l'eau et fournissent des aides aux professionnels pour mettre en œuvre des moyens

⁴¹ Sylvie Vieillard-Coffre, « Gestion de l'eau et bassin versant. De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique », *Hérodote* 102, n° 3 (2001): 139- 56, <https://doi.org/10.3917/her.102.0139>.

pour limiter les pollutions de l'eau en amont. Chaque agence de l'eau possède son instance de pilotage : le comité de bassin où sont représentés les collectivités locales, les administrations et les usagers. L'Etat y est minoritaire.

ENCADRE N°2 : LOI DE 1964 RELATIVE AU REGIME ET A LA REPARTITION DES EAUX ET A LA LUTTE CONTRE LEUR POLLUTION⁴²

Elle a pour objectif de lutter contre la pollution des eaux et d'assurer l'alimentation en eau potable. Elle est à l'origine de la création des six agences de l'eau et de leur instance de pilotage : le comité de bassin.

Un bassin est un ensemble de terres irriguées par un même réseau hydrographique : un fleuve avec tous ses affluents et tous les cours d'eau qui les alimentent. A l'intérieur d'un même bassin, toutes les eaux reçues suivent une pente naturelle commune vers la même mer⁴³. Le comité de bassin élabore la politique de gestion de l'eau suivant les orientations nationales et les directives européennes. Les Agences de l'eau sont chargées de mettre en œuvre cette politique.

Le département de la Vendée dépend de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. C'est un acteur que nous aurions aimé questionner lors de notre enquête mais par faute de temps nous n'avons pu le faire.

Lors de la décentralisation en 1982, les élus se sont trouvés en position d'une plus grande responsabilité de la gestion de l'eau et les écologistes dénoncent les pollutions de l'eau d'origine agricole.

Dans les années quatre-vingt-dix, les consommateurs et les usagers sont impliqués dans la gestion de l'eau par la mise en place de documents de planification par bassin versant où la cogestion fait intervenir les techniciens, les élus et les usagers. Ces documents de planification sont les Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) (encadré N°3). Ces derniers permettraient de mieux prendre en compte le milieu naturel. Le partage des eaux se fait géographiquement selon le bassin versant (cf *supra*). C'est la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (encadré N°3), voulue par Brice Lalonde, ministre de l'Environnement à l'époque et qui a su donner du poids à son ministère. En effet, la politique de l'eau dépend de plusieurs ministères : Agriculture, Equipement, Santé et l'Environnement.

⁴²« Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution | Legifrance », consulté le 1 juillet 2018,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068236>.

⁴³« Une politique organisée autour de six bassins hydrographiques », consulté le 10 juillet 2018, https://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/france/01_politique.htm.

La gestion de l'eau est devenue un enjeu géopolitique du fait de son découpage géographique et des conflits pouvant avoir lieu entre ces différents acteurs (consommateurs, usagers, élus, techniciens). S. Vieillard précise que les agriculteurs payent que 1% de cette redevance, les particuliers y contribuant pour une grande part. Elle cite : « *Il est vrai que les conséquences de pratiques agricoles très intensives sur la pollution des nappes phréatiques sont mieux connues aujourd'hui qu'à l'époque, mais l'extrême faiblesse de cette taxe s'explique aussi par les pressions politiques qu'ont exercées les représentants des agriculteurs, comme cela a d'ailleurs été de nouveau le cas lors de la préparation du projet de loi sur l'eau présenté en Conseil des ministres le 27 juin 2001* ⁴⁴ ».

ENCADRE N°3 : LOI SUR L'EAU DU 3 JANVIER 1992⁴⁵

Elle a pour objet de garantir la gestion équilibrée de la ressource en eau. Elle a également mis en place les documents de planification par bassin versant : les Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

Dans le même temps, une directive européenne, la directive sur les eaux résiduaires urbaines (directive ERU) du 21 mai 1991⁴⁶, fixe des performances minimales de collecte et de traitement des eaux usées. Ce qui redonne à l'Etat un certain contrôle de la gestion de l'eau.

Toujours dans les années quatre-vingt-dix, en parallèle, est créée la directive européenne concernant la protection des eaux contre les nitrates à partir de sources agricoles (directive nitrates) du 12 décembre 1991⁴⁷. C'est à partir de cette directive (encadré N°4) que sera décliné le programme d'actions national et régional (cf *infra*) de lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole.

⁴⁴ Sylvie Vieillard-Coffre, « Gestion de l'eau et bassin versant. De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique », *Hérodote* 102, n° 3 (2001): 139- 56, <https://doi.org/10.3917/her.102.0139>.

⁴⁵ « Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau » (s. d.), consulté le 1 juillet 2018.

⁴⁶ « Directive n° 91/271 du 21/05/91 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires | AIDA », consulté le 27 juillet 2018, https://aida.ineris.fr/consultation_document/1059.

⁴⁷ « Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles | AIDA ».

ENCADRE N°4 : LA DIRECTIVE NITRATES DU 12 DECEMBRE 1991

Elle vise à réduire la pollution des eaux provoquée par les nitrates d'origine agricole. Les concentrations en nitrates dans les eaux douces sont un enjeu pour l'eau potable mais aussi pour le risque d'eutrophisation des eaux continentales et côtières. La France a par exemple été condamnée en 2013 et en 2014 par la cour de justice de l'Union européenne pour non-respect de cette directive. La Directive nitrates arrête les moyens à mettre en place pour réglementer les bonnes pratiques agricoles relatives à l'azote. L'objectif est de limiter la pollution en azote de l'eau en s'assurant de respecter les besoins en azote des cultures, c'est-à-dire équilibrer les fournitures en azote apportées mécaniquement par l'Homme ou directement par les animaux sur les sols agricoles avec les besoins réels des végétaux : c'est l'équilibre de la fertilisation. Le risque d'un déséquilibre est la concentration des apports en excès dans le sol, qui peuvent être lessivés sous forme de nitrates dans l'eau. Par conséquent une maîtrise de l'azote d'origine agricole s'impose, en intégrant toutes les propriétés et caractéristiques des surfaces agricoles qui en reçoivent (pente, proximité d'un cours d'eau par exemple).

Beaucoup plus tard, fin de l'année 2000, alors que la directive nitrates existe déjà, entre en vigueur une directive qui exige des Etats membres des objectifs de résultats de la qualité de leurs milieux aquatiques respectifs. Ceci ajoutera une strate en plus dans la gestion de l'eau. C'est la directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000⁴⁸.

Elle fixe un objectif de bon état des ressources en eau et donc des milieux aquatiques associés en définissant un cadre de gestion et de protection des eaux par grand bassin⁴⁹. Elle fixe des objectifs afin de préserver et restaurer l'état des eaux superficielles (eau douces et eaux côtières) mais aussi des eaux souterraines, avec un objectif de bon état fixé à 2015, et des dérogations possibles en 2021 voire 2027.

Les règles d'évaluation de l'état des eaux de surface sont définies au niveau national par l'arrêté ministériel du 25 janvier 2010⁵⁰ relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique (éléments de qualité biologique : espèces végétales et animales ; éléments physico-chimiques généraux : température de l'eau, bilan d'oxygène, salinité, état d'acidification, concentration en

⁴⁸« La directive cadre sur l'eau - Eaufrance », consulté le 2 juillet 2018, <http://www.eaufrance.fr/s-informer/comprendre/la-politique-publique-de-l-eau/la-directive-cadre-sur-l-eau>.

⁴⁹ La France applique la DCE autour de ses six grands fleuves (Rhône, Rhin, Loire, Seine, Garonne et Somme) qui sont ensuite divisés en grands bassins. Chacun des six grands bassins possède sa propre Agence de l'Eau.

⁵⁰« Arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement » (s. d.), consulté le 10 juillet 2018.

nutriments ; éléments de qualité hydromorphologiques : quantité et dynamique du débit d'eau...), de l'état chimique (respect des normes de qualité environnementales avec 41 substances à contrôler (annexe IX et X de la DCE), et du potentiel écologique des eaux de surface. Selon les différents résultats des éléments de l'état écologique (éléments de qualité biologique, de qualité physico-chimique et éléments d'hydromorphologie), la masse d'eau aura un état de classement suivant : très bon état, bon état, état moyen, état médiocre ou mauvais état⁵¹. L'état chimique de la masse d'eau dépendra du résultat des valeurs seuils à ne pas dépasser : bon (respect) et pas bon (non-respect). L'état chimique et l'état écologique de la masse d'eau doivent être à minima bons tous les deux pour que la masse d'eau soit qualifiée en « bon état ».

Suite à cette directive européenne, la France a dû intégrer les objectifs de bon état de l'eau fixés par la DCE, et a ainsi promulgué la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006⁵². Cette loi rénove ainsi le cadre global défini par les lois antérieures sur l'eau.

Au final, la politique actuelle de l'eau en France s'appuie sur la législation française dont les fondements sont issus de trois lois nationales, mais aussi sur des Directives européennes. Les objectifs des directives ERU et nitrates restent d'actualité (ce sont des objectifs de moyens), alors que la DCE fixe en plus des objectifs de résultat. Les SDAGE issus de la loi de 1992 sont désormais les outils de planification français répondant aux exigences de la DCE. Les cycles de gestion sont fixés à 6 ans et intègrent les objectifs de la DCE de 2021 et 2027.

Comment se déclinent ces lois et directives au niveau local ? Nous nous attacherons à l'expliquer dans le sous-chapitre suivant en se basant sur notre enquête terrain, qui n'est donc pas à généraliser au niveau national, mais qui reste des constats à l'échelle du département Vendéen.

2-2 Les parcours de volailles dans la déclinaison au niveau local de la réglementation relative à la protection de l'eau : un angle mort des politiques publiques

A la lecture des différentes lois et notamment de la Directive nitrates qui concerne la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles et par conséquent des élevages de volailles, tout semble permettre une application sur le terrain. Nous

⁵¹« guide_reee-esc_mise_a_jour_2016_0.pdf », consulté le 10 juillet 2018, http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/guide_reee-esc_mise_a_jour_2016_0.pdf.

⁵²« Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques » (s. d.), consulté le 1 juillet 2018.

allons voir que cependant les surfaces de parcours de volailles « disparaissent » dans la pratique du raisonnement de cette réglementation alors que la Directive nitrates précise dans son annexe III ⁵³ « Mesures à inclure dans les programmes d'action » que : « *ces mesures assurent que, pour chaque exploitation ou élevage, la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement, **y compris par les animaux eux-mêmes**, ne dépasse pas une quantité donnée par hectare (170 kg/ha/an) ».* Y compris par les animaux eux-mêmes cela signifie bien qu'il faut prendre en considération dans les calculs la part des déjections émises par les animaux et déposée naturellement par ces derniers (sans action mécanique de l'Homme comme l'épandage) sur les parcours extérieurs aux bâtiments.

Une description de la directive nitrates et de sa déclinaison au niveau régional en PAR nous semble importante afin de comprendre comment se construit un PAR.

a) La Directive nitrates

Elle impose aux États Membres de définir les « zones vulnérables » de leur territoire au sens de l'article 3 de ladite directive⁵⁴ et également un programme d'actions qui est révisé selon un calendrier quadriennal. En France, jusqu'en 2010, le programme d'actions était défini à l'échelon départemental. En raison des résultats de ces programmes jugés peu satisfaisants par la Commission européenne, ils ont été remplacés par un programme d'action national (PAN) et des programmes d'actions régionaux (PAR). Ainsi la Directive nitrates et sa déclinaison en PAN et PAR sont des leviers d'action pour lutter contre l'enjeu pollution nitrates dans notre pays.

L'Arrêté ministériel (Ministère de l'Écologie, du développement Durable et de l'Énergie) du 19 décembre 2011, modifié par l'arrêté du 13 octobre 2013⁵⁵, fixe le premier programme d'actions national (PAN) à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. Cet arrêté, modifié en octobre 2016 est aujourd'hui applicable sous une forme consolidée datée du 14 octobre 2016. Une zone vulnérable est « *une partie du territoire où la pollution des eaux par le rejet direct ou indirect de nitrates d'origine agricole et d'autres composés azotés susceptibles de se transformer en nitrates, menace à court terme la*

⁵³ « Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles | AIDA ».

⁵⁴ « Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles | AIDA ».

⁵⁵ « Arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole | Legifrance », consulté le 14 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2011/12/19/DEVL1134069A/jo>.

qualité des milieux aquatiques et plus particulièrement l'alimentation en eau potable »⁵⁶. Dans chaque région de France contenant une zone classée vulnérable, un programme d'actions régional (PAR) est adossé au PAN. Pour la région Pays de-La-Loire, le cinquième PAR a été arrêté le 24 juin 2014⁵⁷. Une sixième version a été signée le 16 juillet 2018, suite à la mise à la consultation publique, et s'appliquera dès septembre 2018. Le PAR peut être plus strict que le PAN sur certains points et/ou adapter certaines mesures au contexte régional, comme le calendrier d'interdiction d'épandage par exemple. La rédaction du PAR se fait en plusieurs phases : une phase de concertation au sein d'un comité de pilotage présidé par le préfet de région, ainsi que des réunions techniques sous forme de groupes de travail. Il s'ensuit une phase de projet de rédaction divisée en plusieurs sous-phases : une consultation institutionnelle de l'Agence de l'eau, du Conseil régional, de la chambre régionale de l'agriculture et du Conseil régional de l'Environnement et du développement durable. Enfin, une mise à la consultation publique (collectivités, associations environnementales, associations de protection de l'environnement, associations de protection du consommateur, organismes professionnels agricoles agriculteurs, particuliers...) a eu lieu du 14 mai au 24 juin 2018. L'ensemble de ces avis est pris en compte par la DREAL avant signature de l'arrêté préfectoral régional.

Comme nous l'explique un agent, du service ressources naturelles et paysages de la DREAL Pays-de-La-Loire, qui suit l'élaboration du PAR 6, ce dernier a été modifié suite à la consultation publique, mais : « *Il n'y a que quelques ajustements à la marge et puis là on va le mettre à la signature pour la préfète* »⁵⁸.

Certains acteurs, comme un représentant d'une association de protection de l'environnement de Vendée, pensent qu'il ne sert à rien de faire remonter des avis. Il cite l'exemple en 2017 d'un arrêté préfectoral, concernant l'utilisation de produits phytosanitaires, sur lequel l'association a remonté des avis lors de sa phase de projet mais qui n'ont pas été pris en compte. Ce représentant dit que

ça ne sert rigoureusement à rien, il faut en prendre la mesure, c'est pas parce que vous écrivez ce que vous avez envie d'écrire que ceux qui sont en face en tiennent compte, pas du tout ! (...) tout ça ne sert à rien, c'est du pipo, c'est un truc assez

⁵⁶ « Qu'est-ce qu'une Zone Vulnérable (aux nitrates) ? - SIGES Centre-Val de Loire - ©2018 », consulté le 24 août 2018, <http://sigescen.brgm.fr/Qu-est-ce-qu-une-Zone-Vulnerable-aux-nitrates.html>.

Définition d'une zone vulnérable : Sont désignées comme zones vulnérables les zones où :

- les eaux douces superficielles et souterraines, notamment celles destinées à l'alimentation en eau potable, ont ou risquent d'avoir une teneur en nitrates supérieure à 50 mg/l ;
- les eaux des estuaires, les eaux côtières ou marines et les eaux douces superficielles qui ont subi ou montrent une tendance à l'eutrophisation susceptible d'être combattue de manière efficace par une réduction des apports en azote.

⁵⁷ « arrete_PAR_Nitrates_24_juin_2014_cle0f5a22.pdf », consulté le 27 juillet 2018, http://draaf.pays-de-la-loire.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/arrete_PAR_Nitrates_24_juin_2014_cle0f5a22.pdf.

⁵⁸ Entretien semi-directif n°14, s. d.

grave ça touche un problème démocratique, c'est-à-dire à quoi ça sert de faire des consultations alors que ceux qui les emmènent s'ils ne veulent pas en tenir compte, n'en tiennent pas compte, ça sert à rien du tout, c'est purement formel.⁵⁹

Un représentant d'une association de protection de l'environnement en Vendée.

Dans sa thèse, Gabrielle Bouleau explique que la participation du public dans une décision politique découle de la convention d'Aarhus transcrite en droit français (loi n°2002-285 du 28 février 2002) qui exige que les citoyens aient accès gratuitement à l'information sur les projets qui les concernent à toutes les phases d'élaboration.

Face à ces nouvelles exigences de démocratisation, la pratique française en la matière est jugée minimaliste. Pourtant, les documents de planification sur l'eau tels que les SAGE et SDAGE ont fait l'objet de consultation. On pourrait donc avancer que la France a une expérience en la matière. Cependant certains experts sont très critiques sur l'effet de cette consultation passée et proposent qu'elle soit précédée d'une identification des différents points de vue des acteurs et d'une information minimum. (...) Ceci est la condition pour qu'il y ait un réel débat. (...). Pour d'autres acteurs la consultation du public est une obligation de forme qui n'impose pas un réel débat, pourvu que l'information ait été disponible⁶⁰.

La France répond donc *a minima* aux exigences européennes, mais concrètement sur le terrain l'avis ou le poids de certains prend peut-être place sur le débat.

Nous avons demandé à la DREAL Pays-de-La-Loire, pourquoi le PAR actuel (PAR 5) et celui à venir en application au 1^{er} septembre 2018 (PAR 6) ne traitent pas des parcours extérieurs pour les volailles. La première réaction de notre interlocuteur, l'agent en charge du suivi de l'élaboration du PAR 6, a été la suivante : « *Vous avez vu des choses dans les autres PAR ?* »⁶¹. Nous avons ressenti comme une certaine position défensive et un étonnement de sa part vis-à-vis de la prise en compte des parcours de volailles dans le PAR d'autres régions. Cet agent nous explique finalement, que le parcours volailles ne faisait pas partie des sujets à discuter lors des différentes réunions de concertation nécessaires à la rédaction du PAR Pays de-La-Loire. Ce sujet aurait été abordé lors d'une phase trop avancée de la concertation pour pouvoir être pris en considération commente ce même agent.

⁵⁹ Entretien semi-directif n°15.

⁶⁰ Gabrielle Bouleau. La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre. Sciences de l'Homme et Société. AgroParisTech, 2007.

⁶¹ Entretien semi-directif n°14.

Les parcours de volailles sont venus sur la table lors des discussions internes à l'État et assez tardivement de la part du Directeur de la DDTM de Vendée qui a abordé ça lors des comités de direction et à une phase où on ne mettait plus de nouveaux sujets car les sujets déjà mis sur la table mettent des semaines et des mois de discussion pour enfin arriver à quelque chose. Donc les sujets arrivés plus tardivement comme dans une phase plus finale on n'était pas armé pour traiter ces sujets car en fait on n'avait pas la clé de ce qu'il aurait fallu écrire ; il aurait fallu encore des discussions durant des mois. De mémoire c'est ressorti lors de la phase consultation de l'autorité environnementale donc début de cette année. Du coup ce qu'on avait dit, d'ailleurs on l'a inscrit dans la note à la préfète comme un sujet, (...), à creuser pour la suite pour éventuellement écrire des choses dans un prochain programme et avoir des idées de ce qu'on pourrait soumettre à concertation⁶².

Un agent du service ressources naturelles et paysages de la DREAL

Nous pouvons nous demander s'il n'existe pas une sorte de « débordement » ou des priorités plutôt que d'autres parmi tous les sujets à traiter. Une hypothèse peut-être formulée à cet égard : l'impact sur la qualité de de l'élevage en plein air n'est pas d'actualité pour le moment, peut-être par manque de réflexion volontaire ou involontaire, malgré qu'il soit évident que c'est une pratique d'élevage produisant de l'azote non maîtrisable par l'Homme. Pourtant, ce qui n'est pas maîtrisable peut constituer un danger et donc un risque de pollution pour l'eau.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce *statu quo*, parmi lesquels la difficulté à remettre en question des pratiques établies au profit de nouvelles pratiques. Ce phénomène fait notamment écho à ce que certains théoriciens ont appelé la «dépendance au sentier», par exemple le fait de faire perdurer de manière plutôt injustifiée un système installé par le passé car le changer impliquerait un coût ou un effort trop importants⁶³. Il s'agit là d'une piste explicative possible, mais il est évident qu'il y a probablement tout un ensemble de causes pouvant expliquer des formes d'inertie.

Par exemple, une forme d'inertie serait l'impossibilité d'agir complètement en faveur de l'environnement en raison du poids de certains acteurs. C'est ce que souligne l'agent enquêté de la DREAL. Il parle d'un équilibre à trouver entre les acteurs, en l'occurrence cet équilibre renvoie à l'absence de prise en compte du problème.

Dès qu'on complète le programme d'action régional globalement il y a une opposition au niveau des représentants du monde agricole et à l'inverse les représentants côté association environnement sont satisfaits; il y a toujours un équilibre à trouver. D'une manière générale les représentants du monde agricole ne sont jamais favorables à ce que l'on rajoute des mesures supplémentaires dans le cadre d'un programme. C'est une question de savoir comment on arrive à des

⁶² Entretien semi-directif n°14.

⁶³ Bruno Palier, « *Path dependence (Dépendance au chemin emprunté)* », *Dictionnaire des politiques publiques.*, 3e édition actualisée et augmentée (Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010).

compromis. Là on a mis beaucoup de choses sur la table et au final tout n'a pas été retenu, on discute et puis on voit celles qui nous semblent le plus essentiel pour améliorer la qualité de l'eau, celles qui semblent les plus compliquées à appliquer, on réfléchit à tout ça en termes de faisabilité et du coup en termes d'efficacité et on trouve au final quelque part un compromis. ...On a retenu une partie des mesures qu'on avait mis sur la table, sachant qu'il y en a beaucoup qu'on a construites lors de la concertation.... On a discuté pour arriver à quelque chose qui convenait à peu près puisque de toute façon il faut toujours garantir d'une certaine acceptation par les représentants du monde agricole parce que si on ne l'a pas on sait que derrière en termes de mise en œuvre ce ne sera pas opérationnel, donc il faut trouver le juste milieu⁶⁴.

Un agent du service ressources naturelles et paysages de la DREAL

Au vu des éléments que nous avons pu recueillir lors de notre enquête, le poids des acteurs nous semble effectivement, une des raisons principales, souvent non-avouée, de l'absence de prise en considération des parcours extérieurs des volailles dans la déclinaison de la Directive Nitrates au niveau régional et de son application. Nous avons enquêté auprès des douze DREAL de la métropole (questions transmises sous forme d'un mail général : *cf supra*) : seul cinq DREAL nous ont répondu. Sur les cinq, trois ne prennent pas en considération les parcours dans leur PAR : pour l'une d'entre elles, la raison de cette non-prise en compte ne nous a pas été donnée. Pour l'autre la justification est une production avicole minime sur la région. Pour la troisième, l'activité avicole n'étant que très marginale et compte-tenu des règles existantes sur ce point en ICPE, cette région ne fait pas mention des parcours de volailles dans son PAR.

Pour une des autres régions nous ayant répondu, nous avons pu avoir accès à la fiche de travail d'élaboration du PAR 6. La DREAL de cette région propose de réduire les effectifs de certaines volailles : uniquement les canards. Il est intéressant de noter que dans cette fiche de travail il est renseigné une partie d'un courrier de la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles) et de la Chambre régionale de l'Agriculture qui mentionne : « *Concernant les élevages de palmipèdes, le plan biosécurité contraint déjà de manière significative ces élevages ; le PAR ne doit pas mentionner de contraintes supplémentaires sur une production qui subit déjà de nombreux déboires* »⁶⁵. Pour cette région, nous avons pu échanger en plus par téléphone avec l'agent de la DREAL, en charge du suivi de l'élaboration du PAR 6. Si les parcours de volailles sont toujours mentionnés dans le PAR 5 et le 6, c'est parce-que historiquement ils étaient intégrés dans le programme d'action nitrates départemental. En effet, cette région comporte un département dont la production en volailles est très riche. Par conséquent, le risque de

⁶⁴ Entretien semi-directif n°14.

⁶⁵ DREAL Nouvelle-Aquitaine, « Fiche de travail Programme d'actions régional- MESURE « MAITRISE DES FUITES D'AZOTE SUR LES PARCOURS D'ELEVAGE DE VOLAILLES ET PORCS ELEVES EN PLEIN AIR »- Nouvelle Aquitaine- Extrait d'un courrier de la FNSEA et de la Chambre d'agriculture régionale », s. d.

pollution de cette production animale sur la qualité de l'eau ne pouvait pas ne pas être pris en compte. Il a été plus facile pour la région de continuer à écrire cette prescription dans les PAR suivants malgré les revendications de la FNSEA. Néanmoins, ce constat n'est cependant pas à généraliser pour d'autres régions tel que les Pays-de-La-Loire : au temps où les programmes d'action nitrates étaient encore départementaux, le quatrième programme d'action de la Vendée faisait mention des parcours volailles. Cette mention n'a pas perduré dans les PAR 5 et 6 une fois que ces derniers n'ont plus été rédigés par les agents au niveau des services locaux mais par ceux au niveau régional. Ce retrait de l'agenda des politiques publiques n'est pas expliqué par l'agent de la DDTM qui avait rédigé le programme d'actions nitrates départemental. Il suppose une pression de la « profession agricole » et notamment de la FNSEA. Nous pouvons émettre deux hypothèses à ce retrait : un effet du changement d'échelle, où la configuration régionale serait plus favorable aux professionnels de la filière alors que l'échelle départementale avait permis une régulation plus stricte, et/ou que le poids des parcours extérieurs est moins visible à l'échelle régionale.

La cinquième région nous ayant répondu intègre les parcours de volailles dans son PAR pour la même raison que la région précédente, à savoir leur prise en compte au niveau du programme d'actions départementale qui s'est poursuivie dans le PAR. Un des départements de cette région a une production conséquente de canards de plein air avec un risque non négligeable de pollution de l'eau. Pour cette région, toutes les volailles non soumises aux signes officiels de qualité ou qui ne sont pas engagées dans la démarche « bienvenue à la ferme » doivent respecter certaines restrictions.

Ces exemples montrent le poids de certains acteurs, tels que la « profession agricole » comme l'expliquent également Bourblanc M. et Brive H.⁶⁶.

Aux dires du directeur de la DDTM, l'inquiétude quant au risque de pollution des eaux par les déjections de volailles élevées en plein air et notamment suite à l'annonce des États généraux (*cf. supra.*), n'a été portée que par lui, et ce malgré une région classée au deuxième rang national dans sa production avicole (*cf* chapitre 1). Ceci est confirmé par le propos de l'agent de la DREAL participant à l'élaboration du PAR. « *Ça été vraiment exprimé du côté Vendée et pas par les autres départements* »⁶⁷.

Lorsque nous avons rencontré les organismes de production de volailles, nous leur avons demandé à chacun d'entre eux comment prenaient-ils en compte le risque environnemental dans la gestion des parcours de volailles. Ils nous ont parlé de biosécurité, d'économie, de technique, mais pas de

⁶⁶ Bourblanc et Brives, « La construction du caractère « diffus » des pollutions agricoles ». Bourblanc et Brives.

⁶⁷ Entretien semi-directif n°14.

risque de pollution environnementale et encore moins du risque de pollution de l'eau^{68 69 70 71 72 73 74 75}, et ce même lorsque nous avons reprecisé la question par rapport à la Directive Nitrates dont l'objectif est la lutte contre la pollution de l'eau par les sources d'origine agricole. C'est un non-sujet dans la vision agro-alimentaire de ces personnes. Ils confient les dossiers des éleveurs aux bureaux conseils technico-économiques.

Il existe également une réglementation plus globale sur la qualité de l'eau : la directive cadre sur l'eau qui est déclinée au niveau régional et départemental en plans d'action pour assurer un bon état des eaux.

Nous allons voir dans le sous-chapitre suivant que comme pour le PAR, les parcours de volailles ne sont pas inclus dans les plans d'actions.

b) La Directive Cadre sur l'Eau (DCE)

La France applique la DCE aux bassins de ses six grands fleuves : Rhône, Rhin, Loire, Seine, Garonne et Somme. Pour la région Pays de La Loire, la DCE est traduite dans le SDAGE du bassin Loire-Bretagne, approuvé par arrêté préfectoral le 18 novembre 2015⁷⁶ pour une durée de six ans. Il définit des orientations pour l'amélioration de la qualité des eaux et s'accompagne d'un programme de mesures (PDM). La déclinaison du PDM sur le département de la Vendée s'établit sous la forme d'un plan d'action opérationnel territorialisé (PAOT) pour la période 2016-2018. Ce PAOT identifie l'ensemble des actions requises pour l'atteinte du bon état des eaux. Une des thématiques de ce PAOT est la réduction des apports/transferts en intrants agricoles car la totalité du département de la Vendée est classée en zone vulnérable (zones atteintes par la pollution et des zones qui sont susceptibles de l'être) pour les nitrates. Le phosphore est également un intrant agricole ciblé dans la lutte contre la pollution de l'eau. Il est responsable de l'eutrophisation de nombreux cours d'eau.

Les masses d'eau constituent le référentiel cartographique élémentaire de la DCE. Ces masses d'eau servent d'unité d'évaluation de la qualité des eaux et leur état écologique, chimique, ou quantitatif est régulièrement évalué.

⁶⁸ Entretien semi-directif n°1.

⁶⁹ Entretien semi-directif n°4.

⁷⁰ Entretien semi-directif n°6.

⁷¹ Entretien semi-directif n°8.

⁷² Entretien semi-directif n°9.

⁷³ Entretien semi-directif n°10.

⁷⁴ Entretien semi-directif n°11.

⁷⁵ Entretien semi-directif n°12.

⁷⁶« Arrêté du 18 novembre 2015 portant approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne et arrêtant le programme pluriannuel de mesures correspondant » (s. d.), consulté le 10 juillet 2018.

Encore une fois, comme pour le PAR, le PAOT ne prend pas en considération les parcours extérieurs de volailles alors qu'un agent de l'unité pollutions diffuses de l'eau de la DDTM de Vendée nous dit que : « le niveau de risque [sur les parcours] est facile à démontrer, on sait qu'il y en a un, par contre les textes ne traitent pas du sujet, c'est blanc »⁷⁷. La pollution du sol par les déjections des volailles présentes sur les parcours extérieurs, donc sur le sol, semble être ignorée par le personnel politique : pour le moment c'est une pollution invisible. Une analogie peut-être faite avec le risque sur l'environnement et la santé des milieux industriels de la chimie. C'est ce que montre Cécile Ferrieux au travers de son enquête de la Vallée de la Chimie au sud de Lyon⁷⁸. Des constats de dégradation sont faits, mais l'émergence de la question des sols pollués comme un problème public est un objet hybride mal positionné dans les activités des Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE). La majorité des sols des sites n'ont pu être classés comme polluants ou non, d'autres sites ont été déclarés non prioritaires, seuls certains ont été classés ayant un potentiel polluant élevé. Un parallèle peut-être fait avec la pollution des parcours et *in fine* de l'eau par les déjections de volailles. Tant que l'évaluation du risque de ces parcours ne sera pas réalisée, le problème ne sera pas pris en considération. C'est l'enjeu économique du développement de la filière volailles de plein air qui semble primé : les constats de dégradation de la qualité de l'eau par les sources agricoles sont reconnus mais il se développe un raisonnement en termes d'attractivité et de compétition : les professionnels répondent à la demande du marché et à l'attente sociétale.

Un autre paramètre mesuré comme indicateur de pollution de l'eau et qui est notamment issu des déjections de volailles est le phosphore (*cf supra*). La réglementation à ce sujet est pauvre. Nous avons cherché à savoir pourquoi. Pour les nitrates il existe une Directive européenne déclinée comme on l'a vu au niveau régional, même si elle ne prend pas en compte toutes les localisations (parcours extérieurs) où l'azote peut être émis. A l'instar des nitrates, il existe des concentrations maximales de phosphore dans l'eau à respecter. A cet effet, des prélèvements sont réalisés et le paramètre phosphore influence le bon état de l'eau en fonction de sa concentration. En revanche, il n'existe pas de programmes d'action comme pour les nitrates car le devenir du phosphore (P_2O_5), au contact de l'eau, est très complexe. Sa solubilisation en phosphore polluant (PO_4^{3-}) est difficile à anticiper et peu prendre énormément de temps.

⁷⁷ Entretien semi-directif n°13.

⁷⁸ Cécile Ferrieux, « Les couloirs du risque : les milieux industriels et le gouvernement local des risques dans la Vallée de la chimie, Chemical industry leaders and the local risk public policies : the case of Lyon's suburban industrial area » (2015), (Lyon), <http://www.theses.fr/2015LYO20091>.

Ainsi, concernant, l'enjeu pollution phosphore, il n'existe pas de règles nationales précises, les leviers réglementaires sont le Règlement Sanitaire Départemental (RSD), la réglementation relative aux ICPE et le SDAGE Loire-Bretagne.

Nous allons nous intéresser au RSD relatif au phosphore car il est propre à la Vendée.

c) Le Règlement Sanitaire Départemental (RSD), levier réglementaire au regard de l'enjeu pollution phosphore : le parent pauvre de la cause protection de l'eau

L'ancien article L.1 du code de la santé publique⁷⁹ stipulait que dans tous les départements, le préfet est tenu, afin de protéger la santé publique, d'établir un règlement sanitaire applicable à toutes les communes du département. Le ministre en charge de la santé a publié en 1978 un RSD⁸⁰ type servant de base à l'élaboration des RSD départementaux contenant des spécificités locales à fixer par leurs préfets respectifs.

Le RSD fixe des prescriptions générales d'hygiène, de salubrité publique et toutes mesures propres à préserver la santé de l'Homme, non prescrites par des décrets spécifiques. Un chapitre prévoit notamment des prescriptions applicables aux activités d'élevage et autres activités agricoles. Les dernières prescriptions Vendéennes toujours en application ont été fixées par l'arrêté préfectoral du 23 février 1996⁸¹. Elles ne s'appliquent qu'aux élevages situés hors du champ des ICPE. Un élevage est considéré hors ICPE lorsque ses effectifs animaux sont inférieurs au seuil de déclaration, fixé pour les volailles à 5000 animaux équivalents⁸². Le RSD s'applique donc aux seuls élevages de volailles de taille inférieure à 5000 animaux équivalents. Un animal équivalent correspond notamment à un poulet⁸³.

Des règles d'implantation des bâtiments d'élevage et d'engraissement sont notamment définies dans cet arrêté, ainsi que des règles d'épandage et de stockage des effluents. Des doses moyennes de matières fertilisantes admissibles sont également prescrites pour l'azote et le phosphore (P2O5), ce dernier étant plafonné à 100 kg de P2O5/ha/an. Cette valeur représente un seuil administratif à ne

⁷⁹« Code de la santé publique - Article L1 », L1 Code de la santé publique § (s. d.), consulté le 11 août 2018.

⁸⁰« Règlement Sanitaire Départemental- Arrêté préfectoral du 23 février 1996 », consulté le 27 juillet 2018, <http://www.vendee.gouv.fr/IMG/pdf/RSD85-TITRE8-Elevages.pdf>.

⁸¹ « Règlement Sanitaire Départemental- Arrêté préfectoral du 23 février 1996 », consulté le 27 juillet 2018, <http://www.vendee.gouv.fr/IMG/pdf/RSD85-TITRE8-Elevages.pdf>.

⁸²« Elevages relevant des installations classées- les règles à respecter- mars 2017 », consulté le 27 juillet 2018, http://www.nord-pas-de-calais.chambre-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Hauts-de-France/028_Inst-Nord-Pas-de-Calais/Telechargements/Recyclage/elevage-installations-classees.pdf.

⁸³« annexe_simplification1.pdf », consulté le 27 juillet 2018, http://www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/annexe_simplification1.pdf.

pas dépasser. Selon un agent de la DDTM, cette valeur provient d'un agent de la Direction Départementale de l'Agriculture dans les années 1992-1993. Il aurait recherché lors de l'étude d'un dossier, de quelle quantité de phosphore les cultures ont besoin. Par son calcul il est arrivé à la valeur de 70 kg de phosphore par hectare et par an, qu'il a (largement) arrondi à 100 kg de phosphore/ha/an. Suite à une demande du Ministère de la Santé, un groupe de travail départemental s'est réuni afin d'établir des normes de gestion des élevages. La proposition de valeur plafond de 100 kg de phosphore par hectare par an à épandre a été retenue. La « profession agricole » ne s'en est pas aperçue et le préfet a signé l'arrêté concernant le RSD relatif au phosphore.

Les plans d'épandage des élevages définis comme une ICPE soumise à autorisation, doivent être construits sur le principe de l'équilibre de la fertilisation. Les « professionnels de l'agriculture » ont fait valoir qu'une application rapide et uniforme des dispositions du SDAGE Loire-Bretagne visant à rééquilibrer la fertilisation en phosphore, en ciblant les ICPE soumises à autorisation, et ce afin d'éviter l'augmentation du stock de phosphore dans les sols et ainsi prévenir la dégradation de la qualité des eaux, ne seraient pas sans poser plusieurs problèmes.

Historiquement, notre direction a vu que tout le monde gueulait, donc elle s'est dit il faut éteindre le feu. Ils ont voulu noyer un peu le machin, un juste milieu entre les inspecteurs et le milieu agricole, on va dire qu'il y a une marge d'erreur sur les calculs, de 10 % et que les prairies ont droit à 25 kg de plus. C'est une doctrine Vendée terminée en CAR (comité d'administration régionale) donc appliqué à la région. (...) Maintenant on demande un équilibre à la fertilisation mais il n'est plus question de montrer ça (la doctrine phosphore présentée ci-dessous)⁸⁴.

Un agent du service ICPE

Ainsi, suite à la demande de la Chambre de l'agriculture Pays-de-La-Loire, le préfet de région à adopter une doctrine régionale sur le phosphore qu'il annonce dans un courrier du 27 octobre 2011:

(...) S'agissant de l'équilibre de la fertilisation en phosphore, il est apparu que dans certains cas particuliers, l'équilibre en phosphore pouvait constituer une difficulté technique majeure, alors même que l'ensemble des moyens disponibles pour atteindre cet équilibre avait été mis en œuvre. Ces difficultés ont conduit le comité d'administration régionale (CAR) à adopter lors de sa réunion du 9 juin

⁸⁴ Entretien semi-directif n°13.

2011 une note de doctrine régionale visant à traiter de manière homogène en région Pays-de-La-Loire ces quelques cas particuliers⁸⁵.

Cette doctrine permet une certaine souplesse au respect de l'équilibre de la fertilisation en phosphore avec « *une tolérance de 10 % des apports par rapport aux exportations peut être admise* », justifiée par le fait que « *cette marge correspond aux incertitudes dans les références et les termes du calcul* » et permet également « *...pour ne pas pénaliser les exploitations herbagères, peu exportatrices en phosphore, une certaine sur-fertilisation des prairies permanentes et des prairies temporaires de plus de 4 ans pourra être acceptée dans le plan d'épandage. Elle ne saurait excéder 25 unités à l'hectare.* »⁸⁶.

Ces deux verbatim soulignent le pouvoir de certains acteurs et comment une réglementation peut être modifiée ou comment elle peut accorder certaines tolérances. En effet, tel que nous le dit l'agent de l'unité pollutions diffuses de l'eau de la DDTM de Vendée, « *l'idée de cette doctrine est que la profession agricole disait, vous nous demandez des exploitations où il y a pas mal d'herbe parce que c'est meilleur pour l'environnement et puis d'un autre côté vous nous flinguez avec une mesure* »⁸⁷.

Ce pouvoir de certains acteurs est également déploré par un membre d'une association de la protection de l'environnement.

En 2011, le préfet de région avec la Chambre d'agriculture régionale a trouvé le moyen de sortir une doctrine phosphore dérogatoire c'est-à-dire que ce qui en ont besoin peuvent bricoler et dépasser cette norme [réglementaire] (...) et au CODERST [Conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques] j'ai vu des dossiers où il y avait des dossiers dérogatoires. (...) Tout va dans le même sens et ce n'est pas le bon sens. Il faudrait qu'il y ait moins d'élevage mais ce n'est pas possible.⁸⁸

On est ici dans une logique de groupes sociaux soucieux de préserver et d'étendre leurs avantages particuliers. Ces groupes tels que la FNSEA par exemple, sont des interlocuteurs privilégiés, reconnus, admis et consultés par l'État. La FNSEA possède une représentation en Vendée, la FDSEA85 (Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitations Agricoles de Vendée). Cette

⁸⁵Le préfet de la région des Pays de la Loire, « Respect de la fertilisation équilibrée lors des épandages d'ICPE d'élevage soumis à autorisation. », 27 octobre 2011.

⁸⁶« Application des dispositions "phosphore" du SDAGE- Doctrine régionale. », 1 juin 2011.

⁸⁷ Entretien semi-directif n°13.

⁸⁸ Entretien semi-directif n°15.

logique est défini par Philippe Schmitter comme le néo-corporatisme où il existe un mode de régulation entre l'État et les groupes professionnels, avec l'idée de défense des intérêts spécifiques. Un autre exemple cité par le même agent de la DDTM illustre à nouveau cette logique où la « profession agricole » s'est à nouveau imposée lors du classement par la DDTM de cantons pour lesquels, compte tenu des animaux d'élevage présents, les possibilités d'épandages pour une épuration par le sol et les cultures étaient dépassées. La DDTM de Vendée avait initialement classé six cantons en ZES (zones en excédent structurel), zones où il fallait mettre en place des programmes d'actions renforcées notamment par rapport à la lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates. Après décision du préfet, plus que trois cantons sur les six ont été classés en ZES. C'est ce que nous raconte cet agent :

Quand mon directeur est ressorti du bureau du préfet, puisque c'était au préfet de décider puisque c'est lui qui signe à la fin l'arrêté, il est revenu avec 3 cantons classés en ZES. Donc parmi les 3 qui ont sauté, il y avait le canton de X dans lequel il y a les pires communes de la Vendée, et bien politiquement il a sauté ; pourquoi ? parce que le conseil général de l'époque c'était Monsieur Y éminent vendeur de machines agricoles, et la profession agricole a fait un lobbying de folie chez tous les députés et conseillers généraux et elle a dit à Y, si on classe votre canton en ZES, vous fermez boutique, vous ne vendrez plus aucun tracteur, le développement va s'arrêter net dans tout le canton X. Monsieur Y a été faire le siège du préfet et lui a dit que ça n'était pas possible et le préfet a cédé⁸⁹.

Un agent de la DDTM

Un agent de la DDTM nous illustre une fois de plus le poids de la profession agricole lorsque nous lui demandons comment sont construits les textes réglementaires. Il nous dit :

Un texte agricole c'est assez simple, les services du ministère de l'agriculture et maintenant un peu du ministère de l'écologie aussi qui travaille ensemble, et qui font un premier texte et celui-là [le texte] à la fin tu ne le retrouves plus trop. Une fois que tu passes à la discussion avec toutes les parties prenantes du sujet (FNSEA, APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture)) et puis tous les autres, tu reconnais assez peu le texte d'origine parce qu'en fait chez nous tous les lobbyings ont droit de citer⁹⁰.

Un agent de la DDTM

⁸⁹ Entretien semi-directif n°13.

⁹⁰ Entretien semi-directif n°13.

De fait, lorsque nous analysons les articles, de l'arrêté du 27 décembre 2013 des ICPE relevant de l'autorisation⁹¹, relatifs aux parcours de volailles, nous relevons certains questionnements que nous faisons part à l'agent, notamment sur le temps d'occupation de ces parcours mentionné à l'article 21 de la section 3 : « La rotation des terrains utilisés s'opère en fonction de la nature du sol et de la dégradation du terrain. Un même terrain n'est pas occupé plus de 24 mois en continu ». L'agent semble outré :

Ils considèrent qu'en dessous de 24 mois c'est pas grave, c'est n'importe quoi, tu vois le niveau de la réglementation qu'on a, elle n'est pas adaptée du tout. Tu demandais comment on fabrique un texte nitrates tout à l'heure : là quand tu lis cette phrase tu sais qui a écrit ça. C'est pas nous, c'est la FNSEA, c'est pas sorti d'un stylo d'un fonctionnaire du ministère de l'écologie ou de l'agriculture, ça s'est sûr! C'est un deal politique ! (...) quand tu vois qu'en 15 jours un élevage de canards ça peut te foutre en l'air un parcours (il n'y a plus d'herbe), et on a droit à 24 mois [rire] ça en dit long sur la qualité du texte réglementaire [rire]⁹².

Un agent de la DDTM

Nous ressentons peut-être une certaine colère chez certains agents, mais aussi une certaine « lassitude » ou un certain « fatalisme » pour d'autres, comme si de toutes les façons, on ne peut pas faire autrement, par manque de moyens à la fois humain et réglementaire.

On n'a pas le temps, on n'a pas les moyens humains pour faire tout ça (contrôler l'efficacité de mesures compensatoires) et de deux il a des us et coutumes et l'acceptabilité des mesures qu'on demande il faut que ce soit pris en compte. On pourrait mesurer les valeurs limites de rejet dans la petite noue⁹³ [créée comme mesure compensatoire] et voire l'eau qui sort de cette noue, mais je pense que la profession agricole n'est pas prête pour ça. C'est ça aussi qu'il faut prendre en compte, sinon politiquement on se prend une grosse baffa, maintenant [hésitation et ne termine pas sa phrase]⁹⁴

Un agent du service ICPE

⁹¹ « Arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'autorisation au titre des rubriques n°s 2101, 2102, 2111 et 3660 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement » (s. d.), consulté le 11 août 2018.

⁹² Entretien semi-directif n°13.

⁹³ « Définition d'une noue (fossé) », *Wikipédia*, 1 août 2018,

[https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Noue_\(foss%C3%A9\)&oldid=150877368](https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Noue_(foss%C3%A9)&oldid=150877368).

Une noue est une sorte de fossé peu profond et large, végétalisé, qui recueille provisoirement de l'eau de ruissellement, soit pour l'évacuer via un trop-plein, soit pour l'évaporer (évapotranspiration) ou pour l'infiltrer sur place permettant ainsi la reconstitution des nappes phréatiques.

⁹⁴ Ibid, un agent du service ICPE de la DDPP.

Nous comprenons également que pour les ICPE, le parcours extérieur n'est pas considéré comme une SAU (puisque aucune culture n'y est récoltée), le parcours fait partie intégrante d'un équipement. Par conséquent le parcours n'est pas inclus dans l'équilibre de la fertilisation. Ce qui paraît complètement paradoxal puisque des animaux sont présents sur le parcours, y émettent des déjections et par conséquent ces dernières sont absentes d'une quelconque prise en compte en termes de constituants de pollution de l'eau alors qu'elles le seraient si elles étaient contenues dans un bâtiment. Dans un bâtiment les déjections sont récoltées, stockées et épandues soit sur les terres agricoles de l'exploitation dans le cas où sa fertilisation est à l'équilibre (pour rappel, les apports en fertilisants organiques correspondent aux besoins de la culture), soit exportées en dehors de l'exploitation pour être épandue sur d'autres terres agricoles ou utilisées en compost par exemple afin de respecter l'équilibre de la fertilisation dans l'exploitation d'origine de ces déjections. L'agent des ICPE reconnaît qu'il existe un vide ou un non-sens réglementaire pour ces parcours.

Dans les faits, si un type fait du canard et qu'il n'a que des parcours et pas de SAU, on ne pourrait pas lui dire non en réalité. (...) Il y a une vraie faille dans la politique publique mais le souci c'est que si on va plus loin on va toucher à des lobbies compliqués, on va arriver sur le parcours bovins, là il ne faut pas toucher à ça, là on touche sur des trucs très très graves, c'est pire que tout. Il y a des parcours bovins, la fameuse pâture de bovins à côté du bâtiment vache laitière, la petite cour de récré où les bovins se dégourdissent les pattes, elle est ruinée, il n'y a pas un brin d'herbe et nous en ICPE on n'a presque rien dans les textes juste les UGB (unités gros bovins) il ne faudrait pas que ça dépasse, ce n'est même pas du prescrit, ce serait bien que, c'est vraiment ça !⁹⁵

Un agent du service ICPE de la DDPP

Nous nous interrogeons sur le non-sens de cette réglementation et surtout sur le paradoxe avec la Directive nitrates qui considère les déjections épandues mécaniquement par l'Homme, mais aussi celles émises directement par les animaux eux-mêmes sur un sol (cf *supra*). Il nous semble qu'une façade de la réalité n'est pas vue ou ne veut pas être vue. C'est ce que met en exergue le propos de l'agent de l'unité pollutions diffuses de l'eau de la DDTM. « *Cette histoire de parcours il y a une niche où politiquement les ministères ne s'aventurent pas trop car effectivement derrière il y a des enjeux économiques et donc politiques qui font qu'on considère que l'enjeu environnemental ne vaut pas la chandelle d'aller mettre le bazar dans ce système-là* »⁹⁶.

⁹⁵ Entretien semi-directif n°13.

⁹⁶ Ibid, un agent de la DDTM.

Cet extrait d'entretien renvoie également à la notion de la mise à l'agenda d'un problème.

Cobb R. et Elder C., deux auteurs nord-américains ont travaillé sur la question de la mise à l'agenda et du rôle des groupes d'intérêt pour faire accéder les problèmes à l'agenda. Comment un problème parvient à accéder à l'espace public pour ensuite être pris en charge par le politique et l'Etat ? Il semble que le sujet des parcours extérieurs de volailles et de leurs impacts sur la qualité de l'eau ne remplisse pas aujourd'hui au moins une des conditions pour que cela aboutisse à ce processus. Le problème de la pollution de l'eau issu des déjections de volailles élevées sur des parcours, c'est-à-dire des déjections non maîtrisables, n'est pas un problème qui persiste dans le temps. Aujourd'hui, il n'est peut-être même pas identifié pour ce qui concerne les déjections de volailles. En effet, la société ne semble pas se plaindre des nuisances des parcours extérieurs de volailles sur l'eau, contrairement aux plaintes qu'il pourrait y avoir concernant les élevages de bovins. L'accès d'un problème à l'espace public est également évoqué par l'agent de la DDTM de Vendée.

Ce qui peut faire bouger les choses c'est des histoires comme ça dont la presse s'empare un petit peu qui mobilise une assoc (association), deux assoc (associations) et ça commence à bouger et auquel cas là d'un seul coup ça va mettre en alerte les services et puis ça va faire un peu bouillir la marmite. Sinon si ça reste tranquillo, on sait que ça pollue un peu mais ça ne gêne pas trop de monde et bien les choses n'évolueront pas car le sujet est un peu brûlant parce que ça remet en cause des tas de choses dans le fonctionnement des exploitations et puis on va te dire vous vous rendez compte si on touche aux éleveurs de bovins déjà que on en a de moins en moins, alors que c'est lui qui entretient le paysage ; ça a des ramifications très très loin⁹⁷.

Un agent de la DDTM

Ce verbatim ressort un élément important de la mise à l'agenda d'une problématique : les médias doivent se saisir de « l'affaire » pour qu'elle soit rendue publique.

Le second point pour que la problématique des déjections de volailles non maîtrisables soit mise à l'agenda est que le moment soit propice : c'est le concept de la fenêtre d'opportunités de Kingdon. Il faudrait qu'il y ait un changement électoral et un contexte de crise. C'est l'exemple des algues vertes en Bretagne. Le problème était rendu visible par tout le public de par la couleur des eaux et par la nuisance olfactive qu'avait induit ce phénomène d'eutrophisation, conséquence de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

⁹⁷ Entretien semi-directif n°13.

Le sujet semble non problématisé en ce qui concerne les parcours de volailles malgré que le caractère polluant des déjections animales soit documenté scientifiquement. Il nécessiterait peut-être une mobilisation de la société faisant l'objet d'un traitement médiatique qui permettrait la prise en compte par une institution politique de ce risque environnemental (sur la qualité de l'eau) pouvant toucher l'ensemble de la population.

Conclusion

Nous l'avons vu au travers de l'état des lieux de la filière avicole, le mode d'élevage en plein air est en essor et notamment sur le département Vendéen. Nos enquêtes auprès des professionnels de l'aviculture nous ont montrées que, que ce soit pour la production de volailles de chair (volaille commercialisée pour sa viande) ou pour la production d'œufs, le mode de production plein air est en plein essor telles que les productions sous signes officiels de qualité, par exemple les labels ou la production issue de l'agriculture biologique. Cette production répond bien à l'attente sociétale et en particulier par rapport au bien-être animal, comme l'annoncent les Etats généraux de l'alimentation par l'interdiction d'élever des poules pondeuses en cage pour les œufs en coquille à partir de 2022.

L'Etat annonce un deuxième objectif - promouvoir des choix alimentaires, en l'occurrence ici des volailles de chair et des œufs, respectueux de l'environnement par leur mode de production - qui est paradoxal ou en tous les cas qui, aujourd'hui, n'est pas entendu ou mis en application par la filière volailles de plein air pour le département Vendéen. Notre enquête ressort qu'aucun des organismes de production de volailles ne tient compte, dans sa gestion des parcours, du risque de pollution de l'eau.

La réglementation en place au niveau national présente également un paradoxe : pour certains indicateurs, par exemple le phosphore, le ministère de l'agriculture (service ICPE de DDPP) n'applique pas de plafond réglementaire si l'élevage est considéré comme une ICPE, il ne tient compte que de l'équilibre de la fertilisation. Cet élevage ne sera cependant pas forcément contrôlés par les mêmes ministères.

De plus la déclinaison de la réglementation au niveau régional concernant la protection de l'eau contre la pollution par les nitrates d'origine agricole est différente selon les régions. Nous avons vu que les parcours de volailles sont rarement pris en compte dans les plans d'actions régionaux et qu'une des raisons relève du poids de certains acteurs tel que la profession agricole. Pour le cas de la région Pays-de-La-Loire cette problématique d'éventuel risque de pollution de l'eau par la filière volailles de plein air, n'est portée pour le moment que par un seul département et de surcroît que par une seule personne de la DDTM. Le sujet paraît encore plus précoce que la commande ne semble pas appropriée à la base par les agents de la structure.

Il faudrait probablement que le problème soit d'abord reconnu avant d'être porté : ce n'est pas le cas aujourd'hui. La volaille ne présente pas la même image en termes de pollution qu'un bovin ou

un porcins par exemple. Ces deux derniers ont déjà une image « négative », une image de « pollueur » dans l'esprit de nombreux citoyens.

Nous avons rencontrés certaines difficultés qui accentuent les limites de notre enquête.

Nous avons eu du mal à sortir du « technique » dans nos entretiens, ce qui nous semble révélateur d'un terrain bien particulier. Le sujet ne semble pas encore prêt à la discussion, ou trop sensible. D'ailleurs, le directeur de notre structure d'accueil a tenu à contacter personnellement les professionnels de la filière et à leur présenter notre sujet d'enquête avant que nous ne les sollicitions. Il craignait que cela soulève des « revendications » au niveau des plus hautes instances. A sa grande surprise, aucun professionnel contacté n'a refusé de nous recevoir.

Concernant l'approche des institutions, elle a été aussi compliquée. Etant donné la sensibilité du sujet, nous avons souhaité avoir l'aval de la structure d'accueil avant de les contacter. Finalement, par manque de temps, nous n'avons pu contacter que les DREAL et une association de protection de l'environnement. Nous aurions aimé enquêter auprès d'autres acteurs importants de la mise en œuvre de la politique de l'eau, tel que l'Agence de l'eau des Pays de La Loire, des acteurs tel que l'Agence Française pour la biodiversité ou encore s'entretenir avec la FNSEA à travers son représentant départemental. Nous n'avons pas pu réaliser ces entretiens par faute de temps, mais nous sommes convaincus que cela aurait été riche d'enseignement et peut-être aurait permis d'approfondir les réponses à nos questionnements.

La récolte des données relatives à l'état des lieux de la filière a été extrêmement laborieuse. Aucun outil national ne permet aujourd'hui de fournir des éléments précis ni en termes d'effectifs par mode de production à l'échelle départementale, ni en termes de surface de parcours disponibles pour les volailles, contrairement aux données sur d'autres productions animales, tel que la production bovine. Les professionnels tel que l'ODG et les syndicats, les institutions tel que la Chambre d'Agriculture Pays-de-La-Loire n'ont pas su ou voulu nous transmettre ces informations.

Tous ces éléments semblent montrer que le sujet de l'impact des déjections de volailles élevées en plein air sur la qualité de l'eau est sensible, et qu'il est « inhibé » par un acteur puissant, ce qui a pour conséquence son retrait de l'agenda.

Références bibliographiques

BOULEAU Gabrielle. *La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre*. Sciences de l'Homme et Société. AgroParisTech, 2007.

FERRIEUX Cécile. *Les couloirs du risque : les milieux industriels et le gouvernement local des risques dans la Vallée de la chimie, Chemical industry leaders and the local risk public policies : the case of Lyon's suburban industrial area* (2015), (Lyon), <http://www.theses.fr/2015LYO20091>.

ITAVI (Institut Technique de l'Aviculture) – *Estimation des rejets d'azote- phosphore- potassium calcium-cuivre et zinc par les élevages avicole*, consulté le 27 juillet 2018, http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/pdf/sandrinel_Brochure_CORPEN_Volailles_revisee_21_JUIN_2013_DEFINITIVE_cle01d483.pdf.

LASCOUMES Pierre et Le GALES Patrick. *Gouverner par les instruments*. Les Presses SciencePo, 2004.

PALIER Bruno. *Path dependence (Dépendance au chemin emprunté), Dictionnaire des politiques publiques*. 3e édition actualisée et augmentée. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010.

VIEILLARD-COFFRE Sylvie. *Gestion de l'eau et bassin versant. De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique*, *Hérodote* 102, n° 3 (2001): 139-56, <https://doi.org/10.3917/her.102.0139>.

Sources

a) Sources écrites

Littérature grise

BROOM, Donald M. « Le bien-être animal dans l'Union européenne, Direction générale des politiques internes: département thématique C: Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, pétition », 2017, 43.

NOREA. « Assemblée générale (NOREA) ». Le Puy Saint Bonnet, 15 mars 2018.

Service Régional de l'Information Statistique et Economique Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de l'agriculture des Pays de la Loire, « Recensement agricole 2010 ».

SYNALAF (Syndicat National des Labels Avicoles)- Courriel du 22 juin 2018 10:06:05

Presse

Stéphane Travert s'exprime sur la priorité donnée au bien-être animal | Alim'agri ». Consulté le 10 août 2018. <http://agriculture.gouv.fr/stephane-travert-sexprime-sur-la-priorite-donnee-au-bien-etre-animal>.

Les œufs de poules en cage absents des rayons chez Monoprix », Réussir Aviculture, consulté le 15 juillet 2018, <https://www.reussir.fr/volailles/actualites/plus-d-ufs-de-poules-en-cage-dans-les-rayons-de-monoprix:4BSM8GBF.html>

« En 2022, tous les œufs que vous mangerez devront venir de poules élevées en plein air », Le Huffington Post, 18 février 2018, https://www.huffingtonpost.fr/2018/02/18/tous-les-oeufs-que-vous-mangerez-en-2022-devront-venir-de-poule-elevees-en-plein-air_a_23364566/.

Périodique

BOURBLANC Magalie, et BRIVES Hélène: « La construction du caractère « diffus » des pollutions agricoles ». *Études rurales*, n° 183 (24 septembre 2009): 161-76.

Pôle Economie et Prospective de la Chambre d'agriculture des Pays-de-La-Loire, « L'agriculture en Vendée. », 1 janvier 2018.

Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture des Pays de la Loire, « Etat des lieux de la filière canards gras en Pays de-la-Loire », 2 août 2016.

Service Régional de l'Information Statistique et Economique de la Direction régionale de l'alimentation Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture des Pays de la Loire de l'agriculture et de la forêt des Pays de la Loire, « Typologie des exploitations avicoles en Pays de la Loire », 1 septembre 2013.

Service Régional de l'Information Statistique et Economique de la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, « Typologie des exploitations canards gras en Pays de la Loire », juillet 2013.

Textes législatifs ou réglementaires

Annexe_simplification1.pdf ». Consulté le 27 juillet 2018. http://www.installationsclassees.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/annexe_simplification1.pdf.

Application des dispositions «phosphore» du SDAGE- Doctrine régionale, 1 juin 2011.

Arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement (s. d.). Consulté le 10 juillet 2018.

Arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole | Légifrance ». Consulté le 14 mai 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2011/12/19/DEVL1134069A/jo>.

Arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'autorisation au titre des rubriques n°s 2101, 2102, 2111 et 3660 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (s. d.). Consulté le 11 août 2018.

Arrete_PAR_Nitrates_24_juin_2014_cle0f5a22.pdf ». Consulté le 27 juillet 2018. http://draaf.pays-de-la-loire.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/arrete_PAR_Nitrates_24_juin_2014_cle0f5a22.pdf

Arrêté du 18 novembre 2015 portant approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne et arrêtant le programme pluriannuel de mesures correspondant (s. d.). Consulté le 10 juillet 2018.

Arrêté du 31 juillet 2017 fixant les conditions de production communes relatives à la production en label rouge volailles fermières de chair ». Consulté le 26 juillet 2018. https://www.inao.gouv.fr/show_texte/5066.

Code de la santé publique - Article L1, L1 Code de la santé publique § (s. d.). Consulté le 11 août 2018.

Code de l'environnement (s. d.). Consulté le 6 août 2018.

Code de l'environnement - Sous-section 3 : Zones vulnérables aux pollutions par les nitrates. Consulté le 27 juillet 2018. <http://www.codes-et-lois.fr/code-de-l-environnement/toc-milieux-physiques-eau-milieux-aquatiques-marins-regime-gene-db83f36-texte-integral>.

« Code rural et de la pêche maritime - Article L642-17 », L642-17 Code rural et de la pêche maritime § (s. d.), consulté le 24 août 2018.

« Code rural et de la pêche maritime - Article R642-33 », R642-33 Code rural et de la pêche maritime § (s. d.), consulté le 24 août 2018.

Directive n° 91/271 du 21/05/91 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires | AIDA. Consulté le 27 juillet 2018. https://aida.ineris.fr/consultation_document/1059.

Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles | AIDA ». Consulté le 14 mai 2018. https://aida.ineris.fr/consultation_document/1053.

La directive cadre sur l'eau - Eaufrance ». Consulté le 2 juillet 2018. <http://www.eaufrance.fr/s-informer/comprendre/la-politique-publique-de-l-eau/la-directive-cadre-sur-l-eau>.

Le préfet de la région des Pays de la Loire. « Respect de la fertilisation équilibrée lors des épandages d'ICPE d'élevage soumis à autorisation. », 27 octobre 2011.

Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution Légifrance ». Consulté le 1 juillet 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068236>.

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (s. d.). Consulté le 1 juillet 2018.

Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (s. d.). Consulté le 1 juillet 2018.

Règlement Sanitaire Départemental- Arrêté préfectoral du 23 février 1996 ». Consulté le 27 juillet 2018. <http://www.vendee.gouv.fr/IMG/pdf/RSD85-TITRE8-Elevages.pdf>.

Règlement (CE) n° 543/2008 de la commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1243/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille ». Consulté le 26 juillet 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0543&from=FR>.

Sitographie

Actimage, « Guides pratiques », INAO, consulté le 24 août 2018, /Espace-professionnel-et-outils/Produire-sous-signes-de-qualite-comment-faire/Guides-pratiques.

Définition - Superficie agricole utilisée / SAU / SAU | Insee ». Consulté le 10 juillet 2018. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1003>.

« #EGalim - Le discours de clôture de Stéphane Travert | Alim'agri », consulté le 15 juillet 2018, <http://agriculture.gouv.fr/egalim-le-discours-de-cloture-de-stephane-travert>.

Elevages relevant des installations classées- les règles à respecter- mars 2017 ». Consulté le 27 juillet 2018. http://www.nord-pas-de-calais.chambre-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Hauts-de-France/028_Inst-Nord-Pas-de-Calais/Telechargements/Recyclage/elevage-installations-classees.pdf.

EUROFOIEGRAS_CHARTE_FR.pdf ». Consulté le 27 juillet 2018. http://elevationgavage.fr/uploads/ckeditor/EUROFOIEGRAS_CHARTE_FR.pdf.

Guide_reee-esc_mise_a_jour_2016_0.pdf ». Consulté le 10 juillet 2018. http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/guide_reee-esc_mise_a_jour_2016_0.pdf.

IBB-Table-Ronde-volailles-Bio-10042018.pdf ». Consulté le 10 juillet 2018. https://www.bio-bretagne-ibb.fr/voy_content/uploads/IBB-Table-Ronde-volailles-Bio-10042018.pdf.

Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ». Consulté le 6 août 2018. <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F33414>.

Les chiffres clés. CNPO Site filière. Consulté le 10 juillet 2018. <http://oeuf-info.fr/infos-filiere/les-chiffres-cles/>.

Plan de filière à 5 ans : garantir des Œufs français en phase avec la demande du marché », CNPO Site filière, consulté le 24 août 2018. <https://oeuf-info.fr/infos-filiere/plan-de-filiere-a-5-ans-garantir-des-oeufs-francais-en-phase-avec-la-demande-du-marche/>.

Une politique organisée autour de six bassins hydrographiques. Consulté le 10 juillet 2018. https://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/france/01_politique.htm.

b) Sources orales

Liste des entretiens

Tableau n° 2 : LISTE DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS RÉALISÉS

N°	Structure	Fonction	Lieu	Date et durée
1	Etablissement Euralis	Directeur production animale Ouest	Abattoir, 85	24/05
2	Chambre de l'agriculture régionale	Technicien	Chambre de l'agriculture régionale Pays de-La-Loire, 49	25/05
3	Coopérative CAVAC	Technicien conseil	CAVAC, La Roche-sur-Yon, 85	29/05
4	Etablissement Geslin	Président	Centre de conditionnement, 85	30/05
5	Elevage poules pondeuses Bio	Eleveur	Beaurepaire, 85	30/05
6	Organisme de production (groupement)	Directrice Volailles de Challans	Les Landes Genusson, 85	06/06
7	Elevage poulets de chair Label Rouge « Volailles de Challans »	Eleveur	Les Landes Genusson, 85	06/06
8	Etablissement Soulard	Directeur production vif	Abattoir, 85	06/06
9	Coopérative Val-de-Sèvre	Responsable production	Abattoir, 79	07/06
10	Coopérative CAVAC	Responsable activité volailles	CAVAC Challans, 85	12/06
11	Coopérative interdépartementale des aviculteurs du bocage (Ciab Cap élevage)	Directeur	Abattoir, 85	02/07
12	NOREA poules pondeuses	Chef du service poules pondeuses	Rorthais, 79	04/07
13	DDPP 85 et DDTM 85	Technicien ICPE (DDPP) et chargé de mission unité pollutions diffuses (DDTM)	DDPP85 et DDTM 85 La Roche-sur-Yon, 85	05/07
14	DREAL Pays-de-La-Loire	Agent	téléphone	11/07
15	Association de protection de l'environnement	Directeur	téléphone	11/07

Table des encadrés

Encadré N°1 : Objectifs, missions et activités au cours de notre stage

Encadre N°2 : Loi de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

Encadre N°3 : Loi sur l'eau du 3 janvier 1992

Encadre N°4 : La directive nitrates du 12 décembre 1991

Table des tableaux

Tableau n°1 : Effectif (nombre de têtes) en 2010 des différentes productions animales en Vendée

Tableau n°2 : Liste des entretiens semi-directifs réalisés

Table des annexes

Annexe N°1 : Questions posées lors des entretiens semi-directifs aux organismes de production de volailles et/ou aux éleveurs

Annexe N°2 : Courriel adressé aux DREAL

Annexes

ANNEXE N°1 : QUESTIONS POSÉES LORS DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS AUX ORGANISMES DE PRODUCTION DE VOLAILLES ET/OU AUX ELEVEURS

- Présentation /histoire du groupement et rôle de la personne rencontrée dans la structure
- proportion de poulets labels par rapport aux autres volailles de chair label ?
- proportion des poules pondeuses plein air par rapport aux autres poules pondeuses ?
- Production nationale, échanges intra-communautaires, export ?
- cahier des charges des différentes filières en volailles:
 - X type de parcours
 - X surface du parcours (min. et max.)/densité d'animaux
 - X âge max. mis sur le parcours
 - X temps/jour passé sur le parcours
 - X âge mis en gavage+ durée du gavage
 - X nbre de rotation/an
 - X nbre de bande /parcours/an
- Nombre de bande/an
- taille d'une bande
- toujours fait du plein air ? Si non, depuis quand et pourquoi ?
- quels sont les avantages du plein air ?
- quelles sont les difficultés rencontrées ? (si ne parle pas du sanitaire, ni de l'environnement le diriger aussi sur ce point)
- Si crise sanitaire, des réflexions de la gestion de tels cas sont-elles initiées voire développées ?
- quels sont les différents acteurs avec qui le groupement interagit ? (dont consommateurs, éleveurs/agriculteurs, l'État (DDTM, DDPP), collectivités locales, associations de protection animale...)
- quels sont les différents enjeux dans ces productions ?
- par rapport à l'enjeu environnement, comment gérez-vous la directive nitrates + phosphore?
- Evolution de ces productions à l'échelle nationale et en Vendée ? Dont le canard prêt à gaver
- Perspectives futures de cette production ?
- Existe-t-il du « free-range » en volailles ?
- Avenir du label d'une part et du bio d'autre part : marché en expansion, stagnant ou en régression

ANNEXE N°2 : COURRIEL ADRESSE AUX DREAL

Bonjour,

Je suis actuellement stagiaire de l'École Nationale des Services Vétérinaires de Lyon, hébergée à la DDTM de Vendée.

Dans le cadre de mon stage dont le thème est: "l'étude de l'impact environnemental de la gestion des déjections de volailles sur les parcours plein air des filières de canards prêts à gaver, volailles de chair « label » et poules pondeuses", je m'intéresse notamment aux contenus des programmes d'actions régionaux nitrates (PAR) sur tout le territoire métropolitain.

Je souhaiterais en effet savoir si:

- votre région est concernée par la production de volailles avec parcours plein-air de façon significative ?

- votre PAR 5 contient des mesures relatives à la maîtrise des fuites d'azote sur ces parcours ?

Le cas échéant vous avez imposé des seuils à respecter, telle une production maximale d'animaux par hectare et par an sur les parcours par exemple ?

Dans le cas où votre PAR n'aborde absolument pas cette problématique alors que l'activité volailles plein-air existe dans la région, quelle en est la raison ? Envisagez-vous de l'aborder dans le PAR 6 ?

En vous remerciant par avance pour votre aide,

Bien cordialement,

Maria Bouchgua

Table des matières détaillée

Remerciements	1
Sommaire	2
Liste des sigles et des acronymes.....	3
Introduction.....	4
Problématique :	9
Méthodologie :	10
I. La filière volailles de plein air en Vendée : l'inexistence des parcours dans la politique de la protection de l'eau.....	15
1-1 L'essor du mode d'élevage avicole Vendéen de plein air : une problématique hors du champ de la lutte contre la pollution de l'eau.....	15
1-2 Un état des lieux révélateur d'un flou attendu.....	20
II. La gestion de l'eau : son origine et son application « variée » sur le terrain	24
2-1 Origine de la politique de protection de l'eau en France.....	24
2-2 Les parcours de volailles dans la déclinaison au niveau local de la réglementation relative à la protection de l'eau : un angle mort des politiques publiques.....	28
a) La Directive nitrates.....	29
b) La Directive Cadre sur l'Eau (DCE)	35
c) Le Règlement Sanitaire Départemental (RSD), levier réglementaire au regard de l'enjeu pollution phosphore : le parent pauvre de la cause protection de l'eau	37
Conclusion	45
Références bibliographiques	47
Sources	47
a) Sources écrites.....	47
Littérature grise.....	47
Presse	48
Périodique.....	48
Textes législatifs ou réglementaires.....	48

Sitographie.....	50
b) Sources orales.....	51
Liste des entretiens	51
Table des encadrés	52
Table des tableaux.....	52
Table des annexes.....	52
Annexes.....	53
Table des matières détaillée	55