

Office International de l'Eau

**Phosphore et agriculture :
Etat du droit en France**



*Office
International
de l'Eau*

**Orlane DELIAS
Julie MAGNIER
Simon BARREAU**

Décembre 2017

www.oieau.org

Titre : Phosphore et Agriculture : Etat du droit en France

Auteur(s) : DELIAS O. (OIEau), MAGNIER J. (OIEau), BARREAU S. (OIEau)

Contributeur(s) : LEHOUCK M. (Ministère de l'écologie - Direction de l'Eau et de la Biodiversité),
BOUGHABA J. (Ministère de l'écologie - Direction de l'Eau et de la Biodiversité)

Editeur : Office International de l'Eau (OIEau)

Date de publication : 01/12/2017

Mots-clés : PHOSPHORE, AGRICULTURE, REGLEMENTATION

Format : PDF

Identifiant : OIE/34149

Langue : fra

Couverture géographique : France

URL du document : <https://www.oieau.fr/eaudoc/notice/Phosphore-et-agriculture-%C3%A9tat-du-droit-en-France>

Droits d'usage : <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/fr/>

Droits de diffusion : libre

RESUME

Cette synthèse dresse un état des lieux des réglementations touchant la problématique « agriculture et phosphore » aujourd'hui en France. Si les principales références réglementaires au niveau national sont proposées, l'exhaustivité s'agissant des dispositions existant au niveau local n'a cependant pas été recherchée dans le cadre de ce travail. Les thématiques « transverses », pouvant concerner le phosphore mais pas de façon directe (par exemple l'érosion), n'ont pas non plus été traitées dans cette synthèse.

SOMMAIRE

1. Introduction	4
2. La difficile articulation du droit européen avec le droit français	4
3. L'existence de quelques normes sanitaires et environnementales contraignantes	5
4. Un certain nombre de dispositions à la portée juridique relative.....	6
5. Conclusion	10

1. Introduction

Les rejets de phosphore dans l'environnement peuvent provenir de différentes sources : eaux d'origine urbaine, agriculture, industrie... Concernant les rejets de phosphore d'origine urbaine, la Directive « Eaux résiduaires urbaines » de 1991¹ ainsi que l'interdiction des phosphates dans les détergents ont permis une baisse conséquente de ces rejets.

La question de la réglementation du phosphore issu de l'agriculture est une question plus complexe. D'importantes disparités existent entre les territoires et au sein-même de ces territoires. Au niveau national, le phosphore n'est pour l'instant concerné que par peu de normes juridiquement contraignantes.

2. La difficile articulation du droit européen avec le droit français

Concernant la réglementation sur le phosphore, la Directive Eaux Résiduaires Urbaines (91/271/CEE du 21 mai 1991) se focalise notamment sur cet élément et l'origine non agricole des pollutions liées au phosphore. En effet, sous climat océanique, où l'érosion hydrique est prédominante (Henin, 1984)², les transferts de phosphore des sols vers les eaux superficielles sont essentiellement liés aux phénomènes d'érosion et de ruissellement. La lixiviation du phosphore reste un phénomène marginal, sauf dans certaines conditions très particulières.

Ainsi, concernant plus spécifiquement la lutte contre les pollutions d'origine agricole, d'autres directives imposent aux Etats membres de veiller au bon état des eaux, notamment la Directive « Nitrates » de 1991 et la Directive-Cadre sur l'Eau de 2000. Même si ces directives ne sont que très peu orientées sur le phosphore, la DCE fixe une limite de **0,2mg/l de phosphore total**, participant à l'objectif de bon état écologique des cours d'eau.

La Directive « Nitrates », quant à elle, soumet les Etats à l'obligation de mettre en œuvre des programmes d'actions dans les zones vulnérables aux nitrates d'origine agricole. Définies par arrêtés départementaux à partir d'un cadrage national de 1996 à 2013, les actions à mettre en œuvre dans le cadre de ces programmes d'actions sont depuis 2013 constituées d'un programme d'actions national, socle commun obligatoire sur l'ensemble des zones vulnérables, ainsi que de programmes d'actions régionaux qui complètent et renforcent ce socle national de manière adaptée à chaque territoire. Le préfet peut en outre mettre en place des dispositions plus strictes que celles prévues par ces programmes d'actions, afin de s'adapter aux spécificités locales.

Si la Directive nitrates ne concerne que les nitrates d'origine agricole, certaines dispositions prises pour son application participent cependant à la maîtrise des pollutions des eaux par le phosphore. On peut par exemple citer l'obligation de couverture des sols lors des périodes pluvieuses, le maintien d'une couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau ou encore les conditions applicables au stockage et à l'épandage des effluents d'élevage.

Dans le cadre du troisième plan d'actions Nitrates Loire-Bretagne de 2004, le préfet du Finistère a par exemple fixé un plafond de 100kg de phosphore par hectare de surface épandable, allant donc au-delà des exigences de la Directive « Nitrates » qui ne prévoyait de seuil que pour l'azote. La fédération d'agriculteurs locale a immédiatement réagi en portant l'arrêté en question devant le juge pour en demander l'annulation. Si le tribunal administratif n'a pas annulé le plan d'actions dans son intégralité,

¹ Directive n° 91/271 du 21/05/91 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires : https://aida.ineris.fr/consultation_document/1059

² Henin, S., 1984. La pollution par les nitrates : les problèmes à résoudre, Actes du colloque, La pollution par les nitrates, 23-24 octobre 1984.

il a en revanche considéré que la mise en place d'un plafond pour le phosphore était illégale³. En effet, le préfet n'était pas compétent en la matière et ne pouvait pas non plus se fonder sur la Directive « Nitrates » pour justifier cette disposition, puisqu'elle ne réglemente pas le phosphore. Cette décision a été confirmée en appel⁴.

Si un plafond pour le phosphore ne peut être imposé par les plans d'actions Nitrates, d'autres réglementations à l'échelle nationale et même locale peuvent néanmoins contenir de telles dispositions.

3. L'existence de quelques normes sanitaires et environnementales contraignantes

Les activités agricoles susceptibles de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains et pour l'environnement, sont soumises au respect de prescriptions techniques, qui relèvent de deux catégories possibles de réglementations : le **règlement sanitaire départemental** et le **régime des installations classées pour la protection de l'environnement** (ICPE). Les élevages, les silos et installations de stockage ou encore les dépôts de fumier et d'engrais sont par exemple concernés.

Le règlement sanitaire départemental édicte des règles techniques d'hygiène, de santé et de salubrité, non contenues dans les autres textes. Spécifiques à chaque territoire, les départements peuvent donc les adapter au contexte local. Ainsi, la Vendée a choisi d'y inscrire un plafond d'épandage du phosphore limité à 100kg/ha/an⁵. Ce règlement sanitaire prévoit toutefois la possibilité de dépasser ce seuil si les bilans azotés et plans de fumure en démontrent la nécessité. La Vendée est le seul département français à avoir opté pour une telle disposition. L'ensemble des exploitations agricoles vendéennes soumises au RSD doivent donc respecter ce seuil.

Au niveau national, la nomenclature des ICPE soumet les activités agricoles à une obligation de déclaration, d'enregistrement ou d'autorisation auprès du préfet en fonction de l'importance des risques ou pollutions qu'elles peuvent engendrer. Les ICPE épandant des effluents d'élevage doivent réaliser un plan d'épandage, et également prouver qu'elles respectent la réglementation ICPE relative au stockage (distances à respecter...). Le préfet peut toutefois accorder des dérogations⁶.

Les arrêtés ministériels du 27 décembre 2013 fixant les prescriptions applicables à certaines ICPE posent le principe que « les quantités épandues d'effluents d'élevage bruts ou traités sont adaptées de manière à assurer l'apport des éléments utiles aux sols et aux cultures sans excéder leurs besoins et leurs capacités exportatrices compte tenu des apports de toute nature qu'ils peuvent recevoir par ailleurs »⁷. L'ancienne réglementation relative aux ICPE précisait quant à elle que « s'il apparaît nécessaire de renforcer la protection des eaux, le préfet peut fixer les quantités épandables d'azote et de phosphore à ne pas dépasser en fonction de l'état initial du site, du bilan global de fertilisation figurant dans l'étude d'impact et des risques d'érosion des terrains, de ruissellement vers les eaux superficielles ou de lessivage »⁸.

³ TA Rennes, 10 avril 2008, n°0600245 : <http://eau-et-rivieres.asso.fr/icodia.info/media/user/File/annulation%203eme%20programme%2029.PDF>

⁴ CAA Nantes, 10 avril 2009, n°08NT02261 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000020829508>

⁵ Règlement Sanitaire Départemental 85 – Elevages : <http://www.vendee.gouv.fr/IMG/pdf/RSD85-TITRE8-Elevages.pdf>

⁶ Exemple de dérogation : www.sarthe.gouv.fr/IMG/pdf/Arrete_-4.pdf

⁷ Arrêtés du 27 décembre 2013 : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2013/12/27/DEVP1329742A/jo/texte> et <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2013/12/27/DEVP1329745A/jo/texte>

⁸ Arrêté du 7 février 2005 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volailles et/ou de gibier à plumes et de porcs soumis à autorisation au titre du livre V du code de l'environnement : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006051856>

Les projets ayant un impact direct ou indirect sur le milieu aquatique sont également soumis à des dispositions particulières. Désignés sous le terme **IOTA**, pour « **Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements** », ces projets sont soumis à déclaration ou à autorisation en fonction des dangers qu'ils présentent et de la gravité de leurs effets sur le milieu aquatique ou la ressource en eau. Ainsi, certains projets d'épandage d'effluents ou de boues⁹ sont soumis à cette réglementation. Pour ces projets, en cas de déclaration¹⁰ comme en cas d'autorisation¹¹, un dossier d'épandage doit être établi, et doit comporter notamment :

- la présentation de l'origine, des quantités (produites et utilisées) et des caractéristiques des boues (type de traitement des boues prévu, principales teneurs en éléments fertilisants, en éléments traces et composés organiques traces) ;
- les préconisations générales d'utilisation des boues (intégration des boues dans les pratiques agronomiques, adéquation entre les surfaces d'épandage prévues et les quantités de boues à épandre en fonction de ces préconisations générales).

Cette notion de respect de l'équilibre de la fertilisation constitue en outre une orientation des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux. En effet, ces schémas contiennent bien souvent des lignes directrices axées sur les rejets de phosphore, mais à la portée pour le moins relative.

4. Un certain nombre de dispositions à la portée juridique relative

Elaborés à l'échelle des bassins versants, les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) définissent les grandes orientations à suivre pour veiller au bon état écologique des eaux, assorties de mesures concrètes et de recommandations à l'attention des autorités administratives locales concernées. Ces schémas centralisent de nombreuses dispositions, qui, pour certaines, traitent des pollutions diffuses résultant d'apports de phosphore issus de l'agriculture. Ces règles n'ont toutefois pas de réelle valeur contraignante (ne créent pas ou n'attestent pas de droits et d'obligations) : en effet, si elles doivent respecter l'ensemble des normes qui leur sont supérieures (directives, lois, décrets, etc.), elles ne s'imposent pas pour autant aux préfets car elles ne créent ni droits, ni obligations. Ces derniers sont libres de ne pas suivre à la lettre les recommandations édictées dans le SDAGE. En revanche, les actes administratifs par les autorités compétentes¹² **doivent impérativement être compatibles avec les dispositions du SDAGE**. Cette exigence d'un rapport de compatibilité constitue la seule véritable contrainte induite par ces schémas. Les SDAGE ont donc une portée juridique relativement restreinte, en ce que leurs dispositions en tant que telles n'ont aucune valeur contraignante. Toutefois, ces dispositions pourraient prendre une dimension normative, donc obligatoire, si un texte supérieur imposait aux préfets de prendre des mesures concrètes au niveau local se rapportant aux orientations du SDAGE. En d'autres termes, en l'absence d'une telle norme, les préfets ne sont pas tenus de mettre en application de manière directe, par arrêté, les programmes de mesures issus des SDAGE. Dans la pratique, aucun arrêté n'a d'ailleurs été pris sur la base des dispositions des SDAGE portant sur le phosphore.

D'un point de vue du contenu, ces dispositions diffèrent fortement d'un bassin à l'autre. Certains sont confrontés à la problématique du phosphore, souvent à des degrés différents. Ces orientations révèlent

⁹ Les services de l'Etat dans le Gers. Pour savoir si votre projet est soumis à la loi sur l'eau : consultez la « Nomenclature eau ». <http://www.gers.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Gestion-de-l-eau/Comment-constituer-un-dossier-loi-sur-l-eau/Pour-savoir-si-votre-projet-est-soumis-a-la-loi-sur-l-eau-consultez-la-Nomenclature-eau> Consulté le 13 décembre 2017

¹⁰ Les services de l'Etat dans le Gers. Si votre projet est soumis à Déclaration. <http://www.gers.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Gestion-de-l-eau/Comment-constituer-un-dossier-loi-sur-l-eau/Si-votre-projet-est-soumis-a-Declaration> Consulté le 13 décembre 2017

¹¹ Les services de l'Etat dans le Gers. Si votre projet est soumis à Autorisation. <http://www.gers.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Gestion-de-l-eau/Comment-constituer-un-dossier-loi-sur-l-eau/Si-votre-projet-est-soumis-a-Autorisation#epandage> Consulté le 13 décembre 2017

¹² Tous les actes émanant de l'autorité administrative sont concernés : arrêtés, circulaires, instructions, contrats, DUP, etc.

l'importance de cette problématique selon les territoires, qui, là encore, subissent des disparités en leur sein-même, d'où la difficulté de légiférer y compris au niveau départemental.

Le tableau ci-dessous recense de manière non exhaustive les orientations en lien avec le phosphore et permet ainsi d'identifier les bassins les plus sensibles à la présence excessive du phosphore. Ces dispositions reprennent fréquemment des réglementations existantes, auxquelles les autorités administratives sont déjà soumises de manière obligatoire, comme celles relatives aux ICPE, aux IOTA ou à la Loi sur l'eau.

Comité de bassin	Orientation	Disposition	Détail des mesures
Artois-Picardie	A-1 - Continuer la réduction des apports ponctuels de matières polluantes classiques dans les milieux.	A-1.1 – Adapter les rejets à l'objectif de bon état.	Les maîtres d'ouvrage ajustent les rejets d'effluents urbains ou industriels dans le cadre de la réglementation IOTA dans le respect des objectifs de la DCE en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût acceptable. Les conditions de rejet peuvent être adaptées pour préserver les milieux sensibles aux pollutions par tout projet soumis à autorisation (ICPE ou Loi sur l'eau).
Seine-Normandie	O.3 – Diminuer la pression polluante par les fertilisants (nitrates et phosphore) en élevant le niveau d'application des bonnes pratiques agricoles.	D2.15 – Maîtriser les apports de phosphore en amont des masses d'eau de surface eutrophisées ou menacées d'eutrophisation.	Sur les bassins versants alimentant les masses d'eau de surface eutrophisées ou menacées d'eutrophisation, l'autorité administrative est invitée à définir les principales zones émettrices impactant ces masses d'eau. Dans ces zones, peuvent être prises des mesures pour ajuster voire plafonner les apports de phosphore, mais également pour réduire les risques de transfert des phosphates vers les eaux.
Loire-Bretagne	3B – Prévenir les apports de phosphore diffus.	3B-1 – Réduire les apports et les transferts de phosphore diffus à l'amont de 22 plans d'eau prioritaires.	Des mesures de bonne gestion du phosphore et des risques de transfert sont nécessaires à l'amont des retenues listées au SDAGE (retenues sensibles à l'eutrophisation, utilisées pour l'alimentation en eau potable et particulièrement exposées au stockage du phosphore particulaire). Les préfets peuvent appliquer la présente disposition dans le cadre d'une politique régionale relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, en l'adaptant aux spécificités des territoires.

		3B-2 – Equilibrer la fertilisation lors du renouvellement des autorisations ou des enregistrements.	<p>L'article 27-1 des arrêtés ministériels du 27 décembre 2013 fixant les prescriptions techniques applicables à certains élevages pose le principe que les quantités épandues d'effluents bruts ou traités sont adaptées de manière à assurer l'apport des éléments utiles aux sols et aux cultures sans excéder leurs besoins et leurs capacités exportatrices compte tenu des apports de toute nature qu'ils peuvent recevoir par ailleurs.</p> <p>Les préfets peuvent appliquer la présente disposition dans le cadre d'une politique régionale relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, en l'adaptant aux spécificités des territoires.</p>
Rhône-Méditerranée	- 5B – Lutter contre l'eutrophisation des milieux aquatiques.	5B-03 – Réduire les apports en phosphore et en azote dans les milieux aquatiques vis-à-vis des phénomènes d'eutrophisation.	<p>Dans les milieux aquatiques fragiles vis-à-vis des phénomènes d'eutrophisation, les structures porteuses de SAGE et de contrats de milieux sont invitées à définir, en concertation avec les acteurs concernés, une stratégie visant notamment à identifier et engager les actions pertinentes de réduction des pollutions correspondantes : traitement tertiaire, lutte contre les pollutions diffuses (réduction des rejets provenant de la fertilisation des cultures par adaptation des techniques ou des systèmes de production, traitement des effluents des élevages permettant d'abattre la quantité d'azote ou de phosphore épandue ou de faciliter leur exportation, traitement des effluents des serres, réduction du ruissellement et de l'érosion par une couverture hivernale des sols, développement de zones tampons telles que bandes enherbées, talus ou haies, gestion des fossés de manière à limiter les transferts...), déplacement du point de rejet ou dispersion des rejets (éviter la concentration des rejets), réduction à la source.</p> <p>Dans ce cadre, les conseils régionaux sont invités à tenir compte des milieux fragiles vis-à-vis des phénomènes d'eutrophisation identifiés par une carte (5B-A dans le SDAGE) pour la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales et des aides aux investissements dans les exploitations agricoles.</p> <p>La stratégie définie doit également viser à atteindre des valeurs guide de concentration définies ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0,1 mg/l de phosphate (correspondant à la limite haute du bon état) pour les cours d'eau affluents des plans d'eau ou des lagunes ; - 0,2 mg/l de phosphate pour les autres cours d'eau.

NB : En Adour-Garonne et en Rhin-Meuse, aucune disposition ne concerne particulièrement le phosphore.

Les **SAGE**¹³ reprennent parfois plus en détail les prescriptions liées au phosphore, par exemple le SAGE de la Vilaine qui propose une thématique entière autour du phosphore : « l'altération de la qualité par le phosphore », elle-même scindée en 5 orientations¹⁴ :

-Orientation 1 « Cibler les actions » : avec des dispositions visant à définir des objectifs et zones prioritaires d'intervention ;

-Orientation 2 « Mieux connaître pour agir » : avec des dispositions visant à affiner l'origine de la pollution dans les secteurs prioritaires, produire la carte d'aléa d'érosion et actualiser la carte de la teneur en phosphore des sols, ou encore à actualiser l'état des pressions agricoles à l'échelle du bassin versant de la Vienne ;

-Orientation 3 « Limiter les transferts de phosphore vers le réseau hydrographique » : avec des dispositions visant à inventorier et protéger les éléments bocagers dans les documents d'urbanisme, constituer dans les communes un « groupe de travail bocage », ou encore mettre en œuvre des programmes locaux d'action « phosphore » ;

-Orientation 4 « Lutter contre la sur-fertilisation » : en chargeant les chambres d'agriculture et réseaux agricoles de mettre en place des campagnes de sensibilisation et de formation, ou en proposant un accompagnement individuel ou collectif auprès de certaines exploitations ;

-Orientation 5 « Gérer les boues de stations d'épuration » : en prévoyant des capacités de 10 mois de stockage des boues en cas d'épandage agricole des boues dans les secteurs prioritaires phosphore.

Cependant le travail de recensement exhaustif de ces dispositions dans les SAGE n'est pas mené ici.

Il est à noter que des aides sont parfois proposées par les Agences de l'Eau. On peut notamment relever l'aide de l'Agence de Loire-Bretagne « Résorption des excédents de phosphore », catégories « Etudes » ou « Travaux et équipements »¹⁵.

5. Conclusion

On peut signaler que d'autres pays européens disposent d'une réglementation nationale sur le phosphore, avec un objectif d'équilibre par rapport aux besoins des cultures et des plafonds d'apports dans de nombreux cas. C'est notamment le cas de la Flandre belge (plafond annuel dégressif /ha/culture jusqu'en 2017), de l'Allemagne (plafond 20 kg/ha/an en moyenne sur 6 ans), du Danemark (réduction de 50 % des excédents entre 2002 et 2015), de l'Espagne (plafond de 150 mg/kg de sol sec), de l'Irlande (plafond par culture) ou encore des Pays-Bas (plafond par culture et par région)¹⁶.

En outre, des dispositions sur le phosphore sont parfois prises par les Etats Membres ayant obtenu une dérogation en application de la Directive « nitrates », dispositions qu'il pourrait être intéressant d'analyser.

¹³ Les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau doivent être conformes au règlement du SAGE. Une sanction pénale peut être instaurée en cas de non-respect des règles qu'il édicte. www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/exboenvireco/200810/eat_20080010_0100_0005.pdf

¹⁴ <http://www.sagevilaine.fr/index.php>

¹⁵ <https://aides-redevances.eau-loire-bretagne.fr/home/aides/agriculture/demandes-daides-agriculture.html>

¹⁶ Gaillot, B., Lavarde, P., Balny, P., Delcour, D., Guillet, M., 2015. Les épandages sur terres agricoles des matières fertilisantes d'origine résiduaire – Mission prospective sur les modalités d'encadrement et de suivi réglementaire. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000220/index.shtml>



*O f f i c e
I n t e r n a t i o n a l
d e l ' E a u*

15 rue Edouard Chamberland
87065 Limoges Cedex

Tel. (33) 5 55 11 47 80

www.oieau.org

Avec le soutien financier de l'AFB

**AGENCE FRANÇAISE
POUR LA BIODIVERSITÉ**

ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE L'ÉTAT

www.afbiodiversite.fr