



Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Rapport au Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de
l'aménagement du territoire

et

au Ministre de l'agriculture et de la pêche

RAPPORT

sur la mise en œuvre des mesures agricoles dans les
SDAGE

et les zones soumises à contraintes environnementales

établi par

Vincent FREY

**Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts**

Patrick BRUN

**Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts**

Table des matières

1 RESUME ET CONCLUSIONS.....	4
Les enjeux.....	4
Les actions et leur mise en œuvre.....	4
Les préconisations.....	6
2 TERMES ET DEROULEMENT DE LA MISSION.....	8
2.1 OBJECTIFS DE LA MISSION.....	8
2.2 DISCUSSION ET MISE EN PERSPECTIVE DE LA COMMANDE.....	8
2.3 INVESTIGATIONS DILIGENTES PAR LA MISSION.....	9
3 PREMIERE PARTIE : LES ENJEUX.....	9
3.1 ANALYSE COMPARATIVE DANS LES DIFFERENTS BASSINS.....	9
3.1.1 Les objectifs poursuivis :.....	10
3.1.2 Les dispositifs et mesures mis en œuvre.....	10
3.1.2.1 Les mesures antérieures au PDRH.....	10
3.1.2.2 Le PDRH.....	11
3.1.3 Le 4° Programme de la directive Nitrates.....	15
3.2 LES CAPTAGES PRIORITAIRES.....	16
3.2.1 La directive « eau potable » et la LEMA.....	16
3.2.2 La typologie des aires d'alimentation.....	17
3.2.3 État d'avancement de la procédure.....	17
3.3 LES PREMIERS RESULTATS.....	18
3.3.1 La modification des pratiques agricoles et leurs effets globaux.....	18
3.3.2 L'évolution de la ressource en eau.....	20
4 DEUXIEME PARTIE : LES ACTIONS ET LA MISE EN ŒUVRE.....	24
4.1 LES FACTEURS DYNAMIQUES.....	24
4.1.1 La position des acteurs : nécessité fait loi.....	24
4.1.2 Le poids des prescripteurs : Atout-maître de la stratégie.....	26
4.1.3 Le rôle des opérateurs : concurrents ou complémentaires ?.....	27
4.1.4 Les facteurs d'adhésion : des objectifs clairs, des mesures logiques, des démarches cohérentes.....	27
4.2 LES RALENTISSEURS.....	28
4.2.1 L'inertie du système de production-consommation.....	28
4.2.2 Le manque de souplesse ou d'adaptation.....	28
4.2.3 L'instabilité des politiques agri-environnementales.....	31
4.2.4 L'impact du cours des produits et le risque économique.....	32
4.2.5 La convergence implicite des financeurs et des services d'eau.....	33
4.3 DES AVANCEES ET INITIATIVES.....	34
4.3.1 Les diagnostics.....	34
4.3.2 Les acquis en matière de modélisation.....	34
4.3.3 Les apports de la recherche-développement.....	35
4.3.4 Le ciblage des zones prioritaires.....	36
5 TROISIEME PARTIE : LES PRECONISATIONS.....	37
5.1 L'EVOLUTION DES OUTILS DISPONIBLES.....	37
5.1.1 Adaptation des mesures du PDRH.....	37
5.1.2 Concentration des mesures dans les bassins prioritaires.....	39
5.1.3 La maîtrise foncière.....	40
5.2 LE RÔLE STRATEGIQUE DES OPERATEURS PROFESSIONNELS.....	41
5.2.1 Opérateurs techniques.....	41
5.2.2 Opérateurs économiques.....	42

5.3 LES OUVERTURES DU BILAN DE SANTE DE LA PAC.....	43
5.3.1 Des principes prometteurs.....	43
5.3.2 Peut-on innover?.....	43
5.4 LA MAITRISE DES RISQUES POUR LA PRODUCTION.....	44
5.4.1 L'organisation du réseau de surveillance.....	44
5.4.2 Faut-il une assurance « perte de récolte » ?.....	45
5.5 L'EVALUATION DES OPERATIONS.....	46
5.5.1 Les indicateurs.....	46
5.5.2 Le suivi technico-environnemental.....	48
5.5.3 Le suivi économique.....	49
5.6 DU BON USAGE DE LA COMMUNICATION.....	50
6. ANNEXES.....	52
Annexe 2 : Personnes rencontrées.....	52
Annexe 3 : Indicateurs de suivi des contrats territoriaux (modèle Loire-Bretagne).....	52
Annexe 4 : Indicateurs d'empreinte environnementale (rapport InVivo).....	52
Annexe 6 : Particularités régionales pour le 4° programme d'actions de la directive Nitrates	52
Annexe 7: Demandes des agences de l'eau pour l'adaptation des mesures agri- environnementales.....	52

1 RESUME ET CONCLUSIONS

Les enjeux

- **Mise en œuvre du PDRH:**

A l'exception du Bassin Loire Bretagne, le constat est fait dans les autres bassins d'un fort retard du PDRH (programme de développement rural hexagonal) pour l'engagement des MAET « enjeu eau » (mesures agri-environnementales de territoire). Cette situation s'expliquerait, en particulier, par des marges d'adaptation trop étroites sur les mesures « grandes cultures ». La mise en œuvre du PVE apparaît également très entravée, du fait d'un taux peu incitatif en regard d'équipements actuellement non nécessaires à l'acte de production. Ce ne sont pas là les seules causes des difficultés de démarrage du programme.

- **Le 4^o Programme de la directive Nitrates:**

Le degré de mise en œuvre est assez hétérogène. Certaines mesures apparaissent cependant de façon presque systématique dans les projets de Programme d'action, constituant une avancée significative par rapport aux mesures du 3^o Programme. Peuvent ainsi être cités:

La définition d'objectif de rendement plus « raisonnable », pour le calcul de la fertilisation azotée;

La généralisation des mesures de reliquat « sortie hiver »;

Des règles de fractionnement des apports azotés;

Des normes pour éloigner des cours d'eau les épandages de fertilisants;

Des dates communes pour l'installation et la destruction des CIPAN (Cultures Intermédiaires Pièges à Nitrates);

L'acceptation de la couverture du sol par un broyage fin des cannes de maïs, dans une succession « maïs grain-culture de printemps ».

- **Les captages prioritaires du Grenelle relatifs à la directive eau potable :**

A fin 2008, l'état d'avancement de la procédure est le suivant :

507 captages identifiés

227 zones de protection, en cours de délimitation

9 programmes d'actions rendus obligatoires (contentieux breton).

On estime cependant à # 2000 le nombre de captages nécessitant une intervention pour protéger ou restaurer la qualité de la ressource.

- **Les premiers résultats :**

Ils sont issus des actions antérieures et des projets de bassins tests. Les actions de fond menées depuis 1995 (Agrimieux, PMPOA), mais aussi les opérations pilotes ou bassins expérimentaux ont montré la voie des progrès réalisables, mais aussi les limites de ces démarches. Les avancées restent encore insuffisantes par rapport aux objectifs des directives DCE ou eau potable, contrairement aux mesures liées à la biodiversité, mieux souscrites, mais en dehors du champ considéré. Il apparaît donc indispensable d'accélérer le mouvement.

Les actions et leur mise en œuvre

- **Les facteurs dynamiques:**

Qu'il s'agisse des leaders agricoles, des collectivités distributrices en situation de « non choix », des opérateurs économiques préoccupés par le maintien de l'accès au marché, des compagnies fermières souhaitant revaloriser leur image, ou de l'Etat confronté aux échéances européennes, de nombreux signaux sont au vert pour obtenir une plus grande participation des acteurs. L'action proactive du MAP lors du bilan de santé 2008 de la PAC ouvre des perspectives intéressantes à cet égard.

Les prescripteurs (coopératives,...) sont désireux d'être des acteurs à part entière de la démarche. Les opérateurs institutionnels (chambres) et économiques sont maintenant en mesure de faire jouer leurs complémentarités. Cela impose un effort des pouvoirs publics pour clarifier les objectifs, définir des mesures logiques et promouvoir la cohérence des démarches pour obtenir une large adhésion de l'ensemble des acteurs.

L'approche économique agricole (cours, revenus, risques) a été vue jusqu'à présent comme un frein à la diffusion des pratiques agri-environnementales. Elle devient un atout essentiel avec la prise de conscience des nouvelles frontières de la préférence communautaire, de plus en plus sanitaires et environnementales.

- **Les ralentisseurs:**

Les habitudes des consommateurs sont tenaces, relayées par la grande distribution, adepte du zéro défaut et des vertus de la longue conservation des produits. Le facteur de prix à la consommation s'impose toujours. Aucun responsable sensé ne prétend révolutionner en quelques années un système technico-économique aussi stable. L'objectif à court terme est d'obtenir des résultats environnementaux dans bon nombre de zones prioritaires. Le taux d'adhésion au sein de ces zones est déterminant pour atteindre les résultats. Celui-ci dépend du maintien du revenu d'exploitation, élément clef de l'acceptabilité des actions de reconquête des milieux; le cours des produits exerce donc une pression négative tant que les perspectives inhérentes au programme d'actions restent floues, voire inquiétantes. Or la succession des politiques, alliée à la superposition des dispositifs, complique singulièrement la lecture des demandes sociétales qu'elles sont censées traduire. Dans notre pays où tout passe par la réglementation plutôt que par le « contrat », pratique anglo-saxonne, on constate que chaque sujet est d'abord traité par la loi qui, par essence, s'impose à tous et en tous lieux. C'est le principe d'égalité qui prime. Puis le principe de réalité s'exprime par un enchaînement de textes, décrets, arrêtés, circulaires, qui visent à ajuster les conditions d'application à toutes les situations rencontrées. Appartient-il à la réglementation de s'ajuster aux situations particulières ?

Les maîtres d'ouvrages des services d'eau, poussés par l'urgence sanitaire, peu désireux de s'engager dans les difficiles opérations de prévention, encouragés par leurs techniciens attirés, ont très souvent privilégié les solutions curatives. Les financeurs, État, agences de l'eau, conseils généraux, leur ont depuis longtemps tendu une oreille compatissante et une bourse généreuse.

L'approche territoriale est une grande avancée du PDRH. Appliquée aux bassins versants en faveur des enjeux « eau », elle prend toute sa dimension. Mais elle révèle aussi toute la difficulté de définir des normes constantes et des références moyennes, alors que l'atteinte des objectifs assignés appelle des mesures différenciées selon la vulnérabilité des masses d'eau et le niveau de risque inhérent à chaque parcelle : Les agriculteurs ne sont pas égaux face à l'environnement.

Cette nouvelle approche territoriale induit une application renforcée de techniques agronomiques pour répondre aux enjeux. Il faudra donc que la réglementation se mette au même diapason, c'est à dire se limite à un cadre et à des références pour laisser s'établir des contrats sur résultats, générant leurs propres critères de réalisation. Ces résultats doivent correspondre à des objectifs spécifiques, par exemple la réduction de flux polluants, accessoirement à une évolution des pratiques culturelles.

- **Des avancées et initiatives :**

La mission fait sienne la position du rapport précédant (CGAAER n° 1526) indiquant que, sauf exception, les méthodes de diagnostic de bassin versant doivent toujours intégrer un

diagnostic des exploitations et de leurs systèmes de production, quitte à procéder à une sélection par analyse de risque pour être plus rapide et efficace. Le récent guide de diagnostic labellisé par le MEEDDAT est à compléter pour prendre en compte une analyse au niveau de l'exploitation et un volet économique.

La connaissance des outils de modélisation est insuffisante, ce qui justifierait une démarche d'inventaire et d'appréciation des outils disponibles sur le marché, qui pourrait donner lieu à une expertise collective associant notamment l'INRA, le BRGM et le CEMAGREF. Le recours à la modélisation montre que l'on peut aller plus avant et évaluer le risque généré au niveau de la parcelle. Plus que le périmètre optimal d'un point de vue hydrogéologique, l'analyse fait ressortir l'importance de raisonner en termes de Périmètre d'Action Efficace (PAE).

Des scénarios d'adaptation déjà pratiqués, méritent d'être évalués et capitalisés depuis le début de la mise en œuvre du PDRH. Mais la recherche doit aussi envisager les scénarios de rupture avec les pratiques et surtout avec les systèmes de production actuels, afin de mesurer l'impact économique de tels scénarios en regard de leurs objectifs écologiques.

La production intégrée est une démarche nécessaire, qui passe par une "stratégie alternative" de protection des cultures. La gestion des bio-agresseurs dans la conception des systèmes de production, va au-delà des "bonnes pratiques agricoles", définies pour des territoires trop vastes pour prendre en compte la diversité des situations de production.

Les préconisations

• Adaptation des mesures du PDRH :

La mission est consciente qu'il est difficile de concilier la simplicité, l'adaptation fine, le caractère contrôlable, tout en évitant de se cantonner à des obligations de moyens qui détournent de la logique prioritaire d'atteinte de résultats. Elle estime que l'essentiel est de créer une dynamique de projet territorial et de réviser les outils disponibles (MAET, IFT, PVE,..) dans l'optique de donner plus de marges de manœuvre au niveau déconcentré pour développer une politique contractuelle avec des opérateurs collectifs.

Elle souhaite que les demandes d'adaptations (agences de l'eau) soient étudiées en vue de débloquent les projets les plus conséquents sur les aires d'alimentation des captages prioritaires (AAC, BAC). Par exemple, la création d'un dispositif complémentaire de diminution des intrants en exploitation de grandes cultures. Elle note cependant qu'une mission particulière (CGAAER n° 1904) a été constituée pour expertiser la faisabilité opérationnelle de ces demandes, mais pourrait aussi prolonger l'analyse pour aboutir à des adaptations pertinentes.

Elle considère que certains équipements inscrits au PVE (plan végétal-environnement) peuvent être qualifiés de non ou peu productifs pour s'inscrire dans la mesure 216, tels que les aires de lavage, le traitement des effluents, ou les matériels de désherbage mécanique, en substitution. Les taux d'aide pourraient être différenciés selon 3 niveaux : équipements d'intérêt mixte environnemental et économique (taux sous plafond PVE), équipements à caractère environnemental dominant (taux majoré), équipements environnementaux au sein des périmètres d'action, tels que les bassins d'alimentation des captages ou BAC (taux maximum sous plafond « mesure 216 »).

• Concentration des mesures dans les bassins prioritaires :

La mission recommande de poursuivre les démarches engagées vers le ciblage territorial et parcellaire des actions, avec recours à la modélisation. Il s'agit à la fois de gagner en efficacité technique, en efficacité financière, mais aussi de renforcer la logique d'engagement sur résultats. Cela ouvrirait la voie à deux types de traitement des problèmes de pollution diffuse agricole : le contrat collectif sur résultats (grands bassins versants); la maîtrise foncière dans les petits bassins d'alimentation de captage (BAC).

- **La maîtrise foncière :**

Sur des bassins versants (BV) de petite taille, elle permet de relocaliser certaines productions agricoles par des achats et des échanges de parcelles et d'établir des productions adaptées sur les périmètres cibles, par le biais de baux à clauses environnementales. C'est le cas, en particulier, de l'agriculture biologique et de tout autre système de cultures à faible besoin en intrants.

- **Le rôle stratégique des opérateurs professionnels :**

En ce qui concerne le rôle des opérateurs professionnels, la mission considère qu'il est sans intérêt de savoir qui doit tenir le premier rôle. Il s'agit de construire une réponse partagée, en fonction de l'état des connaissances, avec le double objectif de maximiser les résultats en minimisant les risques d'échec environnemental (non atteinte du bon état des eaux) et les risques économiques.

L'expérience montre que ces opérateurs sont totalement complémentaires (synergie) si les pouvoirs publics exercent conjointement le rôle directeur, qui s'attache à leurs responsabilités politiques. L'adhésion des exploitants agricoles étant le principal facteur de réussite des projets, il est indispensable de mettre en avant l'approche économique, seule en mesure de sécuriser les producteurs. En ce sens, il est indispensable d'associer étroitement les opérateurs économiques à la conception comme à la mise en œuvre du projet.

- **Les ouvertures du bilan de santé de la pac :**

Il serait opportun de mettre à profit l'esprit d'innovation qui se fait jour pour engager rapidement des actions déjà identifiées, en utilisant des mesures spécifiques (mais euro-compatibles) et à titre expérimental, sous le régime d'un contrat collectif, avec un contrôle de résultats dûment sanctionné.

- **La maîtrise des risques pour la production :**

Prévu dans le plan Ecophyto 2018, le dispositif de veille et d'avertissement en santé végétale est bien une condition de réduction des usages de phytosanitaires en limitant les risques de pertes de récolte ou de déclassement des produits en qualité. Plus généralement, il est proposé d'exiger et de subventionner un conseil agronomique renforcé et certifié dans le cadre de contrats collectifs territoriaux. Ce dispositif assure, du même coup, l'alimentation régulière en données de suivi technique (indicateurs).

En ce qui concerne le conseil technique aux agriculteurs, il convient également d'orienter la recherche en faveur des instruments d'aide à la décision focalisés sur les étapes précoces de la décision, en anticipation de la campagne de production où le niveau d'incertitude est maximum, comme sur l'ergonomie de la prise de décision (gestion de l'information). En effet l'alourdissement des tâches administratives conduit les exploitants à privilégier la simplicité et la rapidité de prise de décision aux dépens de la réflexion technique agronomique.

- **Faut-il une assurance « perte de récolte » ?**

La voie ouverte par l'article 68, au titre du bilan de santé de la PAC mérite d'être explorée, en contribuant « *au paiement des primes d'assurance récolte ou au financement de fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales* », comme l'indique le texte de l'article. Leur financement issu de la taxation des produits phytosanitaires devrait permettre d'édifier un système relativement vertueux.

- **Les indicateurs :**

La mission recommande l'établissement d'un socle commun d'indicateurs environnementaux, principalement mais pas uniquement relatifs à l'eau, et qui puissent être ainsi consolidés à différents niveaux d'analyse. En particulier, elle souligne l'importance des indicateurs relatifs à l'évolution des pratiques agricoles. Elle propose le recours préférentiel aux données issues des outils d'aide à la décision, utilisés dans le cadre d'un conseil agronomique renforcé auprès des exploitations agricoles de la zone de projet.

Elle souhaite que le cahier des charges HVE soit cohérent avec ces référentiels de suivi existants au niveau des territoires, comme devrait le permettre la démarche expérimentale adoptée par le comité opérationnel (COMOP).

Conformément aux orientations du plan Ecophyto 2018, elle propose d'utiliser l'IFT (indicateur de fréquence de traitement) comme une référence technique à ajuster par projet selon les réductions d'emplois fixées localement pour atteindre des objectifs précis. Le NODU (nombre de doses utilisées) constituerait l'indicateur de performance générale phytosanitaire.

- **Le suivi économique :**

La mission recommande de faire réaliser par des acteurs non impliqués dans la filière économique du bassin concerné, une étude économique sur un échantillon d'exploitations à but comparatif : au départ (t zéro), dans la zone et hors zone (témoin) ; à l'échéance des 5 ans, avec le même échantillon. Elle considère que le seul fait d'inscrire et financer ce type d'accompagnement constitue déjà un signal positif en direction des agriculteurs potentiellement impliqués dans le programme agri-environnemental, donc un facteur d'adhésion.

Elle propose en outre que soient prévus dès la conception des projets, des indicateurs économiques en correspondance avec les indicateurs technico-environnementaux, autant que faire se peut.

- **Du bon usage de la communication :**

Il y a un double intérêt à la promotion des expériences en matière de réussite environnementale de groupes d'exploitants agricoles: - Celui de produire un reflet positif de l'action, émanant de l'opinion publique et sortant l'agriculteur du « banc des accusés ». - Celui de favoriser l'adhésion des agriculteurs à la démarche, pour autant que le volet économique soit effectivement intégré dans le message.

Une action complémentaire, à double effet, viserait à faire évoluer le comportement des consommateurs vis à vis des produits imparfaits et à leur faire prendre conscience de leur propre responsabilité.

2 TERMES ET DEROULEMENT DE LA MISSION

2.1 OBJECTIFS DE LA MISSION

Par lettre du 8 avril 2008, les directeurs de la production (DGPEI), des affaires rurales (DGFAR) et le directeur de l'eau (DE), demandaient au CGAAER d'étudier certains aspects de la gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau, faisant suite aux débats conduits dans le cadre du Grenelle de l'Environnement. La commande demande notamment de définir des références opérationnelles pour la mise en œuvre et l'évaluation des mesures agricoles, au sein des SDAGE et des zones soumises à contraintes environnementales.

2.2 DISCUSSION ET MISE EN PERSPECTIVE DE LA COMMANDE

L'enjeu eau potable est l'élément central, même s'il n'est pas unique, tant dans la problématique SDAGE que dans celle des zones art. 21. de la loi sur l'eau (LEMA). L'intégration de composantes environnementales dans les stratégies de production agricole et de mise en marché des produits peut répondre à cet enjeu, mais présente un intérêt plus vaste (biodiversité, érosion, zones humides, paysage/haies) qui a obligatoirement des effets positifs sur la ressource en eau (lutte biologique, moindre lessivage, régulation et autoépuration). En conséquence, il est proposé de ne pas séparer les sujets SDAGE et art 21, en distinguant deux objectifs pour les études demandées :

- **Une logique de mise en œuvre** des SDAGE et PDM dans le but d'atteindre les objectifs DCE, au travers d'opérations de maîtrise des pollutions diffuses agricoles relatives à un certain nombre de territoires prioritaires. Il s'agit là de donner des références opérationnelles pour la mise au point des plans d'actions appropriés (avec quels acteurs clefs et selon quelles méthodes de travail agir pour une action efficace ?);
- **Une logique d'évaluation** à partir d'une analyse des facteurs positifs et négatifs qui caractérisent la réussite ou non des plans d'actions (adaptation, adhésion, performance), facteurs qu'il convient de transcrire en indicateurs simples et explicites pour permettre la comparaison entre zones;

Sur le premier axe, il est convenu que la recherche de références opérationnelles des plans d'action devrait conduire à s'intéresser particulièrement aux démarches collectives déjà engagées dans certains territoires et pour certaines productions (Bio, Terra Vitis, Qualiterre, projets spécifiques,...), ou de type contractuel (opérations pilotes, certification environnementale). Le rapport CGAAER n°1526 sur les bonnes pratiques agricoles, ayant traité des opérations contractualisées dans les bassins versants, la mission s'est attachée à ne pas répéter les éléments figurant dans ce rapport. Il convient néanmoins de noter que les actions locales, territorialisées, ne permettront pas de répondre à tous les objectifs des SDAGE, notamment à ceux des grandes unités hydrographiques (bassins versants ou aquifères de grande taille). D'autres outils doivent être recherchés qui mettent en jeu les systèmes de production dans leur ensemble.

Sur le deuxième axe, il est convenu d'examiner principalement les catégories de mesures applicables, contractuelles (MAE, PVE...) ou réglementaires obligatoires; normées (PDRH) ou d'initiative locale; génériques ou territorialisées, incitatives (MAE...) ou contraignantes (BCAE...), au regard de leur adaptation aux objectifs recherchés. Le résultat espéré est de disposer de paramètres et indicateurs (cf circulaire « art 21 ») suffisamment explicites et significatifs pour soutenir des évaluations destinées à mesurer les progrès réalisés et à justifier les résultats atteints. Le bilan intermédiaire 2012 de la directive cadre sur l'eau (DCE) pourrait s'appuyer sur ces éléments pour procéder aux ajustements ou inflexions jugés nécessaires.

2.3 INVESTIGATIONS DILIGENTES PAR LA MISSION

Les missionnaires ont été amenés dans le cadre de cette mission à rencontrer, dans chaque bassin, les responsables de l'Etat chargé de l'élaboration des SDAGE et des projets retenus au titre des zones soumises à contraintes environnementales. La mission a rencontré, outre les directions signataires de la lettre de commande, 17 services régionaux chargés de cette politique (DRAAF, DIREN, DRASS), les agences de l'eau, quatre coopératives agricoles et une société de distribution.

Elle s'est déplacée à Orléans, Toulouse, Montpellier, Lyon, Paris, Lille, Metz.

3 PREMIERE PARTIE : LES ENJEUX

3.1 ANALYSE COMPARATIVE DANS LES DIFFERENTS BASSINS

La mise en oeuvre des mesures agricoles dans les SDAGE et les zones soumises à contraintes environnementales est d'abord analysée au niveau le plus globalisant de la directive-cadre sur l'eau (SDAGE, bon état des eaux, ...). Cette réflexion est ensuite conduite au niveau des autres directives européennes : directive Nitrates, directive eau potable, ...

3.1.1 Les objectifs poursuivis :

Les projets de SDAGE, soumis aux Comités de Bassin après consultation du public, comprennent tous, pour la lutte contre les pollutions diffuses agricoles, une orientation « protection de la ressource en eau potable ». Pour la plupart des bassins, c'est l'orientation prioritaire voire unique des mesures agricoles qui y sont contenues; le Bassin Loire-Bretagne se singularise en ajoutant une orientation majeure, celle de l'atteinte du bon état écologique de la DCE. Il est vrai que ce Bassin rencontre sur le littoral Nord de la Bretagne une situation difficile liée à une eutrophisation importante qui se traduit par des marées vertes (ulves), à mettre en relation avec une pollution diffuse azotée intense d'origine agricole.

L'objectif de lutte contre la pollution diffuse agricole se traduit, en priorité, par des préconisations concentrées dans les aires d'alimentation de captages stratégiques, soit parce qu'ils présentent une qualité de l'eau non compatible avec l'usage « eau potable » soit parce qu'ils sont en voie de dégradation. Les captages prioritaires définis à la suite du Grenelle de l'Environnement en constituent un sous-ensemble emblématique.

Tous les bassins partagent l'objectif de réduction de la pollution diffuse par les nitrates et les phytosanitaires par un meilleur équilibre de la fertilisation et la mise en oeuvre de dispositifs tampons. Ces préconisations passent par le contenu des programmes d'application de la directive-nitrates et la mise en oeuvre des MAET. Quelques particularités méritent d'être citées pour illustrer les préconisations adoptées :

- Pour Adour-Garonne, les pollutions diffuses, et en particulier les pesticides, ont un impact étendu du fait de l'importance relative des captages d'eau potable en eau de surface. Pour y remédier, une gamme très complète de dispositions est envisagée afin de réduire la pression polluante à la source.
- Pour Artois-Picardie, le SDAGE prévoit la délimitation d'une zone à enjeu « eau potable » qui sur moins de 20% du territoire concentre l'essentiel des ressources en eau (aquifère), sur laquelle est donnée priorité aux actions de lutte contre la pollution diffuse agricole.
- Pour Loire-Bretagne, le SDAGE, du fait de la spécificité des zones à élevage intensif, prend aussi en compte la pollution diffuse par le phosphore à l'amont de quelques retenues stratégiques à usage « eau potable », les apports des épandages agricoles devant respecter les limites prescrites.
- Pour Rhin-Meuse, le document insiste, pour les phytosanitaires, sur la formation des agriculteurs et des autres utilisateurs, ainsi que sur les démarches d'agrément des distributeurs et autres prestataires professionnels (cf Ecophyto 2018).
- Pour Rhône-Méditerranée & Corse, l'eutrophisation des milieux aquatiques (azote et phosphore) est un problème à composantes multiples: pollutions agricoles et urbaines, érosion, hydromorphologie et ripisylves. La contamination par les pesticides, couvrant 45% de la superficie du bassin, est également jugée comme critique en particulier pour les eaux souterraines qui sont à 80% la source d'approvisionnement en eau potable.
- Pour Seine-Normandie, la restauration de la qualité de l'eau dans les aires d'alimentation des captages constitue l'enjeu central du fait de la population du Bassin (> 17 Mhb) et de l'importance des grandes cultures (60% de la SAU). Un accent particulier est mis sur la réduction des pollutions par les nitrates en zone agricole et par les eaux pluviales en milieu urbain. Il s'y ajoute une préoccupation spécifique concernant la pollution microbiologique du littoral normand.

3.1.2 Les dispositifs et mesures mis en oeuvre

Les dispositifs de mesures mis en oeuvre dans les Bassins comprennent, d'une part, des opérations agri-environnementales contractuelles, financées en partie sur fonds européen, d'autre part des mesures réglementaires au titre de la Directive Nitrates. S'y ajoutent diverses mesures d'application de la conditionnalité des aides PAC.

3.1.2.1 Les mesures antérieures au PDRH

Le MAP a mis en oeuvre depuis plusieurs années divers outils incitatifs destinés à accompagner les agriculteurs dans leur démarche de respect de l'environnement et

particulièrement de maîtrise des pollutions diffuses, en vue de la restauration de la ressource en eau. Le financement de ces opérations a souvent mobilisé des crédits européens, notamment dans le cadre des Programmes de Développement Rural. Se sont ainsi succédés, depuis 1995 :

- les Contrats Territoriaux d'Exploitation (C.T.E), contrats individuels puis groupés,
- les Contrats d'Agriculture Durable (C.A.D),
- les Engagements de Progrès Agronomiques (en Bretagne),
- les Mesures Agro-environnementales (M.A.E) du PDRN.

Pendant la même période, les agences de l'eau, en relation avec d'autres financeurs (Départements, Régions, ...), ont d'abord aidé des structures « porteurs de projet », (collectivités locales, chambres d'agriculture, ...) à mettre en place des opérations de maîtrise des pollutions diffuses. Puis elles ont initié les premières opérations territorialisées, composées principalement de diagnostics, d'animation, de conseil agronomique et de quelques rares mesures de changement des pratiques agricoles (CIPAN essentiellement). Ces dernières mesures ont été employées principalement au 8^o programme (2003-2006) des Bassins Loire-Bretagne (65 opérations de bassin versant, comprenant le programme Bretagne Eau Pure) et Adour-Garonne, à titre expérimental (actions tests; aire d'alimentation du Gers amont), pour un total de 7 M€ d'aides en investissements et MAE. Il s'y ajoute quelques opérations lancées sur d'autres bassins, notamment, dans le cadre de l'appel à projets national MEDD en 2005.

3.1.2.2 Le PDRH

Le PDRN (2000-2006) a été remplacé par le Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) de 2007 à 2013. Dans l'objectif de renforcer l'efficacité des mesures incitatives agro-environnementales et d'éviter la dispersion des moyens, celui-ci a innové par rapport au plan de développement rural précédent en instaurant un dispositif ciblé sur des zones à enjeux de dimension restreinte : les mesures agro-environnementales territorialisées (MAET). Ces mesures, quelles que soient les difficultés de leur mise en place, sont un outil essentiel pour la protection de la ressource en eau, dans les opérations territorialisées.

Le dispositif coexiste, sous réserve de restrictions de cumul précises, avec d'autres mesures plus classiques prorogées et des dispositifs ouverts sur tout le territoire national ou sur de très larges zones avec des cahiers des charges nationaux. Le Programme comprend donc :

- les MAE à cahier des charges national (prime à l'herbe, dispositif rotationnel, agriculture biologique, ...), qui visent plutôt à la conservation de pratiques positives, mais dont il ne faut pas négliger l'importance au regard du principe de non-dégradation de la DCE;
- les MAE territorialisées qui s'appliquent à des projets agri-environnementaux dans 2 domaines : la biodiversité (Natura 2000) et la qualité de l'eau (DCE). Les MAET définies au plan local sont construites, par agrégation d'engagements unitaires contenus dans une boîte à outils nationale. La contribution programmée des agences de l'eau dans le financement des MAET-DCE est majoritaire, alors que les crédits de l'Etat et de l'Europe sont principalement affectés aux MAET-Natura 2000. Les interventions des collectivités locales (C.Généraux et C.Régionaux) se partagent entre ces deux domaines;
- le PVE (Plan Végétal pour l'Environnement), en complément des MAE qui permettent la promotion des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, vise au financement des investissements (équipements, aménagements) de maîtrise des pollutions ponctuelles et diffuses des cultures;

Après une année pleine de fonctionnement (2008), constat est fait que si les MAET-Natura 2000 ont des taux de souscription importants, tel n'est pas le cas des MAET-DCE et du PVE dont les niveaux d'engagement par les DRAAF et les agences de l'eau sont beaucoup plus faibles que prévus. Le Bassin Loire-Bretagne fait exception, avec des taux d'engagement supérieurs aux prévisions du 9^o Programme d'Intervention de l'agence de l'eau. Les particularités retenues dans les territoires pour les mesures agricoles sont présentées, ci-dessous, par bassin :

==> le bassin Adour-Garonne

L'organisation proposée au 9^{ème} programme pour la lutte contre les pollutions agricoles et assimilées (prenant en compte les pollutions phytosanitaires des collectivités) vise à optimiser les moyens financiers de l'agence, soit 73 M€, pour déclencher davantage de changements de pratiques, en concentrant les efforts sur les zones ou filières à enjeux. Ainsi, trois niveaux d'intervention sont proposés :

- Au niveau territorial, à l'échelle de bassins versants prioritaires: dans des Plans d'Actions Territoriaux ciblés, un niveau fort d'intervention (taux majorés, aides aux investissements, équipements, aménagements et aides à la gestion des terres) selon les règles du PDRH;
- Au niveau de certaines filières agricoles, à l'échelle du Bassin, des régions ou des départements ;
- Considérant qu'il reste encore de la sensibilisation générale à faire, au niveau de l'ensemble du Bassin Adour Garonne, un niveau d'intervention de base limité à la diffusion de conseils techniques à un maximum d'acteurs locaux.

En février 2009, 22 plans d'actions territoriaux (PAT) ont déjà été validés. Ils concernent très majoritairement les enjeux « eau » (nitrates et pesticides), pour lesquels 60 captages seraient retenus comme prioritaires au titre du Grenelle. Les surfaces concernées atteignent couramment plusieurs milliers d'hectares, du fait de l'approvisionnement dominant en eau potable par les eaux de surfaces. Les aides engagées, relativement faibles en 2008 (5 M€), atteindraient 12 M€ en 2009. Dans ce cadre l'agence assure environ la moitié des financements publics.

Parallèlement, dans la région Midi Pyrénées (40% du Bassin), la DRAAF a engagé environ 0,6 M€ en 2008 sur 2000 ha (68 contrats) souscrits en MAET (<1/2 du prévisionnel), et prévoit d'engager 1,5 M€ en 2009 pour 250 contrats. Cela reste inférieur à la moitié du niveau d'engagement prévisionnel, malgré les dispositions convenues avec l'agence visant à engager en priorité les financements du PDRH.

==> le bassin Artois-Picardie

Considérant le niveau élevé du classement en risque de non atteinte du bon état des eaux souterraines en 2015 (11 sur 16 masses d'eau souterraine), le 9^o programme d'intervention a défini des zones prioritaires pour la protection de la ressource en eau. Sur celles-ci, des plans d'action doivent être établis pour atteindre les objectifs du SDAGE. Diverses pressions sont à l'origine de la situation: celles des collectivités locales et de l'industrie dans un bassin fortement urbanisé, mais aussi celles de l'agriculture. L'outil retenu pour les pollutions agricoles est le PDRH et notamment l'ensemble des mesures « enjeu eau » qu'il contient: au titre du PVE et des MAET. Les aides de l'agence pour ces dernières mesures concernent essentiellement : les interventions pour l'agriculture biologique, les MAET pour la DCE, les zones humides et l'érosion.

Après 2 années d'intervention pour le PDRH (2007-2008), constat est fait d'un blocage total des MAET« enjeu eau » alors que pour celles relatives à la biodiversité et au paysage un engagement satisfaisant est constaté. Pour près de 24000 exploitations, dont 5000 situées dans les zones prioritaires pour la ressource en eau, seuls 209 dossiers ont été financés au titre du PVE, essentiellement pour des matériels destinés à la réduction de la

pollution par les phytosanitaires. Pour les MAET « enjeu eau » seules, l'engagement de l'agence dépasse à peine 20 000 € (moins de 1% du total des MAET).

==> le bassin Loire-Bretagne

Le 9° Programme prévoit des interventions pour la mise en place de CIPAN, l'implantation de dispositifs tampons et des mesures de réduction d'intrants. Il comprend également diverses aides au titre du PVE : sécurisation et stockage de phytosanitaires, matériel alternatif au désherbage chimique, matériel pour les CIPAN et mise en place de haies. L'objectif retenu pour les MAET est de 50 000 ha pour la durée du programme, soit 8300 ha / an.

2008 est la première année effective du PDRH, les procédures n'étant pas prêtes en 2007. En 2008, ont été retenus, pour les MAET, 53 territoires, dont 22 hors Bretagne ce qui est inhabituel par comparaison avec les années précédentes, correspondant à 8 régions et 23 départements. Les mesures ont concerné plus de 600 exploitations dont une faible part en Bretagne, pour une surface de 17 000 ha, représentant un montant d'aide de l'agence de près de 4,2 M€ soit 8 M€ en prenant en compte l'ensemble des financeurs publics. Les mesures retenues concernent essentiellement la limitation des intrants, la mise en oeuvre de CIPAN et l'implantation de bandes enherbées. Il est constaté une forte dynamique de 2007 à 2008 qui devrait se poursuivre en 2009, selon les estimations actuelles.

Les choses sont bien différentes, pour le PVE, seuls 61 dossiers, pour un montant de 85 000 €, ont été aidés. La performance est modeste, si l'on se réfère aux objectifs du Programme qui prévoyait d'intervenir auprès de 9000 exploitations, soit 1500 exploitations/an en moyenne.

==> le bassin Rhin-Meuse

Dans la suite des opérations menées au cours du 8° programme, les actions prévues par le 9° programme pour la lutte contre la pollution diffuse des cultures comprennent 3 volets qui représentent près de 27 M€, sur la durée du 9° programme :

- les aides au titre du PVE (matériels alternatifs au désherbage chimique, sécurisation de la manipulation des phytosanitaires, semoirs à CIPAN, ...)
- les mesures agro-environnementales ciblées sur les zones prioritaires, essentiellement les captages en eau souterraine dégradés, qui concernent les grandes cultures : retour à l'herbe, réduction des traitements phytosanitaires et mise en place de CIPAN ;
- la reconversion et le maintien de l'agriculture biologique.

Après les deux premières années du PDRH, les résultats sont largement inférieurs aux objectifs du 9° programme :

- 128 exploitations agricoles ont été bénéficiaires d'une aide au titre du PVE (sécurisation, matériel alternatif, semoirs pour CIPAN, ...), soit moins de 25% de ce qui était prévu au Programme.
- 28 exploitations, représentant plus de 600 ha, aidées au titre de la conversion à l'agriculture biologique;
- 3200 ha (soit 17 % de l'objectif du programme pour cette période) de mesures agri-environnementales portant sur le retour à l'herbe, la réduction des traitements phytosanitaires, les CIPAN, ...; ces mesures n'ont permis de couvrir qu'environ 10% des bassins d'alimentation des captages en eau potable dégradés.

==> les bassins Rhône-Méditerranée & Corse

Enjeu central pour ce bassin, le nombre de captages menacés par les pollutions diffuses, nitrates et pesticides, est estimé à 220, dont une centaine seront retenus dans les priorités du Grenelle. Les surfaces unitaires concernées sont relativement faibles, quelques centaines à 2000 hectares, du fait de l'alimentation dominante en eau souterraine, en dehors du système Durance-Verdon qui alimente le littoral Est-méditerranéen.

En conséquence, l'agence a mis en exergue la maîtrise foncière en sus des actions prévues au PDRH, c'est à dire des aides importantes aux collectivités pour réaliser l'acquisition du foncier et mettre en place une gestion contractuelle par le biais de baux environnementaux. Des conventions en ce sens (veille foncière) ont déjà été signées avec les SAFER. L'agence constate, à partir d'un exemple concret, qu'après trois campagnes de MAET, la dépense publique est comparable au prix d'acquisition des parcelles, alors que la maîtrise foncière assure la pérennité des pratiques prescrites.

Outre la faible extension des surfaces en cause dans ce bassin, l'agence et ses partenaires de l'Etat notent la très faible souscription des MAET impliquant des changements radicaux de pratiques, au contraire des MAE conservationnistes. Le peu de succès des MAET telles que celles relatives à la réduction d'intrants tient, d'après nos interlocuteurs, à l'inadaptation de ces mesures à l'agriculture méditerranéenne et à la complexité du dispositif IFT dont les références régionales sont jugées particulièrement contraignantes. Le niveau de compensation de ces MAE apparaît insuffisant en regard de la hauteur des engagements demandés, de leur faible lisibilité (adhésion/compréhension) et de la méconnaissance de leur impact économique. Il en est de même du taux maximum d'aide PVE limité à 40%.

==> le bassin Seine-Normandie

Le 9e programme de l'agence consacre environ 70 M€/an aux mesures agricoles, inscrites dans le dispositif PDRH, alors que le chiffrage du programme de mesures (SDAGE/PDM) évalue un coût de 3 milliards € pour ce type d'action sur la période 2010-2015.

L'enjeu de l'eau potable est tout à fait central à cet égard, avec un tiers des captages (5000 au total) non conformes à la directive fille eau potable, dont près de 200 seront retenus parmi les 500 prioritaires nationaux au titre du Grenelle.

L'agence avait déjà mis en place un dispositif dit « contrat rural » conduisant les collectivités, financées au titre du traitement de l'eau potable, à engager des mesures préventives dans les aires d'alimentation. Elle a ajouté au 9e programme un dispositif très incitatif d'acquisition des parcelles dans les périmètres de protection, avec 60% de subvention et 40% d'aide remboursable sans intérêt. En partenariat avec la DRIAAF, elle soutient également l'installation en agriculture biologique sur ces parcelles, considérant l'importance de la demande non satisfaite en Ile de France.

La DRIAAF note que, comme dans de nombreuses régions, les MAET « Eau » ont eu peu de succès en 2007 et 2008, sauf dans le département de Seine et Marne, qui s'est doté depuis plusieurs années d'un « plan départemental de l'eau », soutenu par la chambre d'agriculture. De 2007 à 2009, 33 agriculteurs se seront engagés sur des surfaces significatives. Les collectivités (Conseil Général et Conseil Régional) participent ensemble à 25 % du coût de 2,5 M€/5 ans.

Tout en notant de meilleures perspectives pour 2009, l'agence et ses partenaires considèrent que le PDRH ne permettra pas d'atteindre les objectifs DCE dans son état actuel, bien qu'il s'agisse d'un outil indispensable dont les caractéristiques ont été nettement améliorées par rapport aux CTE-CAD du PDRN.

A l'exception du Bassin Loire Bretagne, le constat est fait dans les autres bassins d'un fort retard d'engagement des MAET « enjeu eau », alors que l'engagement de celles concernant la biodiversité ne rencontre pas de difficultés. Cette situation s'expliquerait, en particulier, par l'attente de mesures mieux adaptées aux grandes cultures, par le sentiment des agriculteurs d'une compensation insuffisante pour les mesures à réduction d'intrants, par la contrainte d'engager la totalité des parcelles d'une exploitation pour certaines mesures « phyto ». Ce ne sont pas là les seules causes des difficultés de démarrage du programme (Cf § 4.2 « les ralentisseurs »).

La mise en oeuvre du PVE apparaît encore plus entravée, du fait d'un taux peu incitatif en regard d'équipements actuellement non nécessaires à l'acte de production. A été également évoquée la limitation à un dossier par exploitation, provoquant un certain attentisme.

3.1.3 Le 4° Programme de la directive Nitrates

Le contenu du 4° Programme d'actions dans les zones vulnérables doit être arrêté, avant le 30 juin 2009, et comprend pour les parcelles situées au sein des zones vulnérables :

- les prescriptions minimales du 3° programme (plan de fumure, cahier d'épandage, quantité maximale des épandages des effluents d'élevage, ...) ;
- des prescriptions du 3° programme reprises et modifiées, si nécessaire, en fonction de l'évaluation de ce programme ;
- l'obligation d'une bande enherbée ou boisée d'une largeur minimale de 5m, le long des cours d'eau ;
- l'obligation d'une couverture des sols, pendant la période de risque de lessivage des nitrates, atteignant progressivement 70% minimum au début du programme jusqu'à 100% en 2012.

La position des interlocuteurs rencontrés est qu'avec la conditionnalité, l'application de la directive nitrates est le seul outil à la disposition des services pour répondre au risque de non-atteinte du bon état de la DCE, en matière de nitrates. L'analyse des entretiens menés dans les bassins n'a porté, la plupart du temps que sur les projets d'arrêtés des préfets de département de la région siège du Bassin, les DRAAF et les DIREN rencontrés ne disposant pas toujours des éléments relatifs à l'ensemble du Bassin. Mais, plusieurs DRAAF et/ou DIREN ont fixé un cadre de cohérence pour les prescriptions, proposées dans leur région. Celles-ci reprennent, au delà du contenu de la circulaire du 26 mars 2008, quelques dispositions régionales, sur la base du bilan des résultats des 3° programme. Certaines apparaissent de façon presque systématique dans les projets de Programme d'action, constituant une avancée significative par rapport aux mesures du 3° Programme. Peuvent ainsi être cités :

- **La définition d'objectif de rendement plus « raisonnable », pour le calcul de la fertilisation azotée;**
- **La généralisation de mesure de reliquat « sortie hiver »;**

- **Des règles de fractionnement des apports azotés;**
- **Des normes pour éloigner des cours d'eau les épandages de fertilisants;**
- **Des dates communes pour l'installation et la destruction des CIPAN;**
- **L'acceptation de la couverture du sol par un broyage fin des cannes de maïs, dans une succession « maïs grain-culture de printemps ».**

Plusieurs projets départementaux insistent en outre sur l'importance de la formation, du suivi-évaluation et enfin des analyses de contrôle.

Le développement, joint en annexe 6, relève quelques particularités propres aux régions ayant fait l'objet d'un entretien.

3.2 LES CAPTAGES PRIORITAIRES

3.2.1 La directive « eau potable » et la LEMA

La directive « eau potable » n° 98/83/CE vise à protéger la santé des personnes en fixant des règles de salubrité et de propreté auxquelles doit satisfaire l'eau potable. Les États membres prennent ainsi toutes les mesures nécessaires pour garantir la potabilité des eaux destinées à la consommation humaine, en adoptant des valeurs seuils pour les différents paramètres correspondant au moins aux normes retenues par la directive. Dans le cas du non-respect de ces valeurs, ils veillent à ce que les mesures correctives nécessaires soient prises le plus rapidement possible afin de rétablir la qualité de l'eau. La directive offre, cependant, aux États membres la possibilité de dérogations aux valeurs paramétriques jusqu'à concurrence d'une valeur maximale, :

- si celle-ci ne constitue pas un danger pour la santé humaine;
- s'il n'existe pas d'autre moyen raisonnable de maintenir la distribution d'une eau potable dans le secteur concerné;
- si la dérogation est limitée dans le temps (3 ans, au maximum, avec un renouvellement de cette dérogation pour deux périodes additionnelles de 3 ans).

Dans un délai de cinq ans à compter du 25/12/03, les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que la qualité de l'eau soit conforme aux dispositions de la directive. Ce délai peut, dans des cas exceptionnels, être prolongé pour une période ne dépassant pas trois ans, soit le 25.12.2008 pour le délai de 5 ans, exceptionnellement prolongé jusqu'au 25.12.2011.

Même si les paramètres retenus par les deux directives ne sont pas identiques, l'urgence relative aux obligations de la directive « eau potable » est aussi forte que pour les objectifs de bon état DCE, pour lesquels il existe, en outre, une certaine latitude dans la détermination des échéances en fonction de critères objectifs : coût disproportionné, inertie des milieux,...

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), dans son article 21, crée des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable sur lesquelles doivent être mis en place des programmes d'actions visant essentiellement la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole. Les modalités de mise en œuvre « relatifs à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural » ont été précisées par des textes d'application de la loi. Pour le cas particulier des captages prioritaires définis par le Grenelle, qui constitue un sous-ensemble des aires concernées, un programme d'actions doit être mis en place avant 2012.

Dans un premier temps, les modifications de pratiques inscrites dans le programme d'actions ne sont pas réglementées et peuvent faire l'objet d'aides aux agriculteurs notamment au travers du plan de développement rural hexagonal (PDRH).

Dans un second temps, s'ils constatent une insuffisance dans la mise en œuvre du programme d'actions, le dispositif permet aux préfets d'imposer des contraintes particulières par voie réglementaire. Certaines mesures deviennent alors obligatoires pour les agriculteurs et ne donnent plus lieu à compensation par le biais des MAE, le financement restant envisageable à titre temporaire par une Indemnité compensatoire de contraintes environnementales (ICCE).

La liste des captages prioritaires sera inscrite dans les SDAGE, sachant que le « Grenelle de l'environnement » fixe leur nombre à 500 (France entière), soit de 6 à 10 par département. L'enjeu AEP porte sur bien plus de 500 captages. Axer la communication gouvernementale sur un certain nombre peut avoir un effet d'exemplarité, pour autant que cette communication se poursuive et traduise une attention politique forte. Dans le cas contraire, on court le risque que les captages « hors concours » soient considérés comme moins prioritaires. Il a été d'ailleurs recommandé aux rédacteurs des Sdage de ne pas identifier les captages prioritaires du Grenelle au sein de la liste des captages stratégiques.

3.2.2 La typologie des aires d'alimentation

Le faible nombre d'opérations engagées rend difficile à ce stade la détermination d'une typologie susceptible d'être érigée en modèle.

On peut cependant considérer que cette typologie pourra s'établir en fonction de deux critères:

- Les surfaces en jeu, dont l'importance est généralement déterminée par la nature de la ressource, entre l'unité de compte de la centaine d'hectares pour les eaux souterraines (zones d'apports), et le millier d'hectares pour les eaux de surfaces, y compris nappes phréatiques (bassins versants). Les dispositifs mis en œuvre peuvent être relativement intensifs sur les aires réduites, en fonction du débit élevé des captages et de la population desservie: MAE + PVE, maîtrise foncière, remise en herbe, conversion Bio,... Les aires très étendues imposent des mesures plus extensives (animation, formation, dispositifs tampons – bandes enherbées, haies, ripisylves -) et des études de détermination de sous-périmètres d'action efficace.
- Les porteurs de projets, collectivité distributrices ou autres opérateurs territoriaux (département, chambre d'agriculture,...). Sur les aires réduites, une association restreinte à la collectivité impliquée et à la chambre d'agriculture semble suffisante, d'autant plus que les parcelles agricoles concernées sont souvent marginales par rapport aux structures d'exploitation. Une action foncière permet de procéder à des échanges parcellaires pour traiter le cas des exploitations risquant d'être déstabilisées. Sur les aires plus étendues, un dispositif plus développé paraît nécessaire; la participation du ou des opérateurs économiques leaders sur la zone permet de faire évoluer les systèmes de production et de susciter une plus large adhésion des agriculteurs.

Le prochain rapport, sur les mesures adaptées aux bassins d'alimentation des captages, traitera ce sujet de manière plus approfondie (automne 2009).

3.2.3 État d'avancement de la procédure

La procédure comprend les étapes suivantes :

- identification des captages : à la charge des services chargés de la police des eaux, ceux-ci constituent un sous-ensemble, soit 15% à 20% selon les bassins, des captages stratégiques ou dégradés reconnus dans les SDAGE;
- délimitation des aires d'alimentation qui est faite, selon les bassins, en maîtrise d'ouvrage par les services de l'Etat et les agences de l'eau (par ex, bassin Rhin-Meuse) ou les collectivités distributrices (par ex, bassin RM&C);
- établissement des diagnostics de vulnérabilité et des pratiques agricoles, par les services chargés de police des eaux et les collectivités distributrices;

- définition des programmes d'action par les collectivités distributrices;
- examen en MISE, dont il est souhaitable qu'elle associe la profession agricole, (OPA) compte tenu des enjeux la concernant ;
- présentation du dossier en CODERST ayant l'avantage d'assurer la meilleure information des communes et de leurs groupements.

A fin 2008, l'état d'avancement de la procédure est le suivant :

- 507 captages identifiés sur environ 2000 concernés ;
- 227 zones de protection, en cours de délimitation ;
- 9 programmes d'actions rendus obligatoires (contentieux breton).

Ce qui était fortement attendu des services, c'est la **notification officielle aux préfets de département de la liste des captages prioritaires** retenus pour leur département.

Deux autres observations résultent des entretiens menés par la mission dans les bassins. La première concerne la place des OPA, dans le système, qui peut aller d'un positionnement systématique comme opérateur, tel qu'on peut le voir en Rhin-Meuse, à une simple participation au comité de pilotage de protection territoriale du captage, en passant par une fonction d'animateur agricole, solution généralement retenue en Loire-Bretagne.

La deuxième relève de la difficulté prévisible de mise en oeuvre de la disposition rendant obligatoire certaines mesures du programme d'action, passé un délai de 3 ans, en cas de non atteinte des résultats environnementaux.

3.3 LES PREMIERS RESULTATS

3.3.1 La modification des pratiques agricoles et leurs effets globaux

Les actions de fond menées depuis 1995 (Agrimieux, PMPOA), mais aussi les opérations pilotes ou bassins expérimentaux (sous l'égide des groupes régionaux phytosanitaires et des agences de l'eau) ont montré la voie des progrès réalisables, mais aussi les limites de ces démarches.

Les premières, trop généralistes, ont bien montré la faisabilité de la réduction des intrants sans pouvoir interférer avec les systèmes de production, car elles n'apportent aucune garantie sur la mise en marché de productions alternatives et encore moins en termes de revenu des exploitations. C'est ce que concluent l'INRA et le Cemagref :

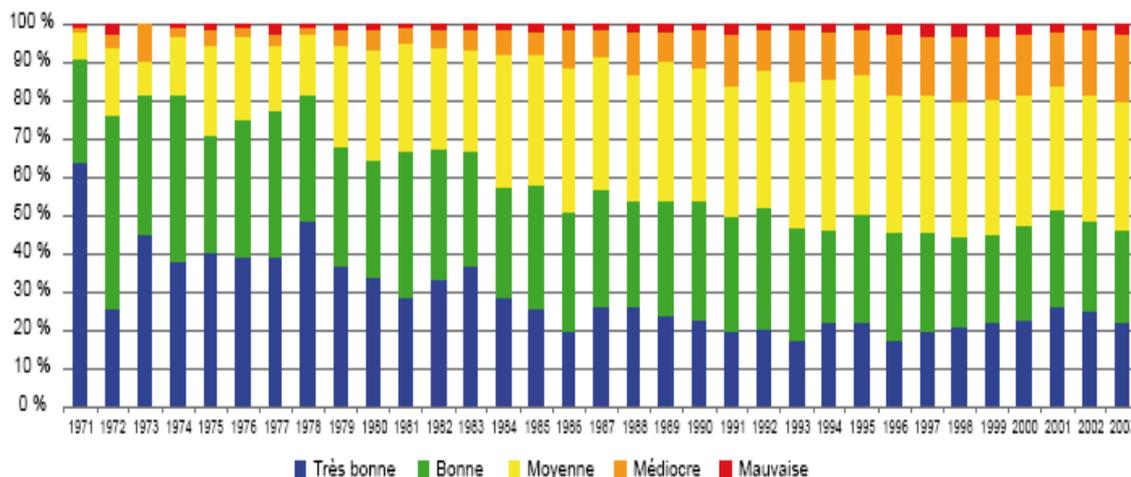
«La question d'une limitation de l'utilisation des pesticides est posée depuis plus de 20 ans. Les démarches de sensibilisation des agriculteurs et les actions basées sur le volontariat ont montré leurs limites» (Expertise scientifique collective INRA-CEMAGREF: Pesticides, agriculture et environnement).

Les secondes ont été considérées plus comme le laboratoire de mise au point d'itinéraires culturels adaptés à un contexte particulier et souvent trop restreint pour porter une politique de changement substantiel dans un territoire ou vis à vis des filières de production potentiellement concernées.

Les graphiques ci-dessous (IFEN) illustrent ces résultats mesurés sur les cours d'eau. Pris comme témoins de l'évolution des pratiques agricoles, car leur temps de réponse est beaucoup plus court que sur les eaux souterraines, mais ils témoignent aussi des conditions climatiques de l'année. Les progrès sont effectifs dans de nombreux cas, mais ils s'expriment globalement par une stabilité des émissions dans un contexte d'augmentation de la production agricole. On constate des réductions significatives de pollutions diffuses, ou un arrêt de la dégradation, suivis d'un plafonnement autour d'une moyenne dont les valeurs oscillent selon la climatologie dominante de la campagne. Pour les nitrates dans les cours d'eau, on remarque ainsi la stagnation depuis un peu plus de 10 ans autour de 20% des points en qualité médiocre et mauvaise.

Évolution 1971-2003 de la qualité (aptitude eau potable) des cours d'eau pour les nitrates (France métropolitaine)

Répartition des points de mesure par classe de qualité



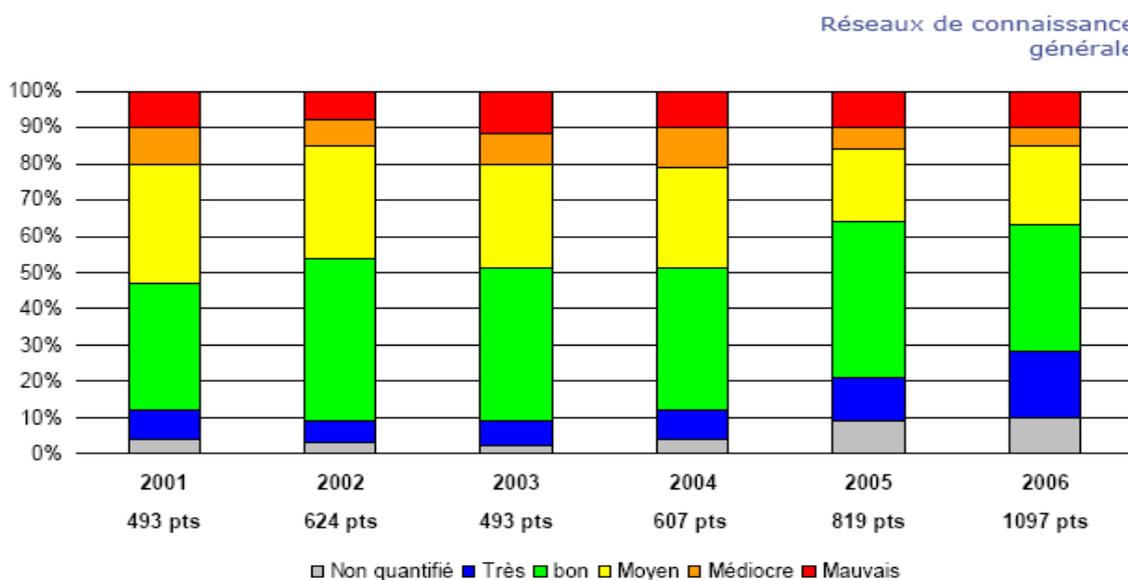
Paramètre	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Nitrates (mg/l NO ₃)	2	10	25	50

Source : agences de l'Eau - Traitements Ifen.

Il en est de même pour les résidus de pesticides dont on dispose cependant d'une période d'observation plus récente.

Évolution 2001-2003 de la qualité des cours d'eau pour les résidus de pesticides (France métropolitaine)

Evolution de la qualité des cours d'eau



Sources Agences de l'Eau - Traitements SOeS-MEEDDAT : SEQ-eau qualité globale eaux superficielles

3.3.2 L'évolution de la ressource en eau

Comme expliqué ci-dessus, prétendre caractériser l'impact sur la ressource en eau de l'évolution des pratiques agricoles est ambitieux. L'inertie du système concerné (délai d'application réelle des pratiques, effet retard lié aux interactions eau-sol, ...) constitue une première difficulté. L'impact des variations hydroclimatiques inter-annuelles est une complexité supplémentaire à ne pas négliger.

Ceci ne signifie pas que les services de l'Etat soient désarmés pour porter un diagnostic et en déduire des orientations pertinentes, en combinant plusieurs paramètres d'observation. Ainsi, dans le cadre de l'évaluation environnementale du 4e programme Nitrates, le département de la Côte d'Or propose une explication, sans doute assez spécifique de la pollution diffuse par les nitrates. Il distingue trois périodes: 1970-90; 1990-2000; après 2000.

La première période se caractérise par une augmentation rapide des teneurs en nitrates (autour de 50 mg/l) avec le développement de l'agriculture céréalière intensive (retournement de prairies, fertilisation minérale, sols nus en hiver).

La deuxième période aboutit à une baisse généralisée des teneurs entre 10 et 30 mg/l, avec la mise en œuvre du 1er plan d'actions (1994), se traduisant par un diagnostic agri-environnemental des territoires concernés, accompagné de bilans de fertilisation par exploitation. Les actions sectorisées Fertimieux ont eu manifestement des effets positifs sur les pratiques et la mobilisation du monde agricole.

La troisième période montre une dégradation de la qualité, bien que les teneurs en eau superficielle restent en deçà de 25 mg/l. Les sécheresses de 2003 et 2005 ont joué un rôle certain, mais cette dégradation coïncide dans plusieurs secteurs avec l'arrêt des actions Fertimieux et le relâchement des contrôles.

On notera une similitude de l'évolution ainsi décrite dans le graphique suivant, concernant le Gard, nappe de la Vistrenque (périodes 2 et 3 du schéma « Côte d'Or »).

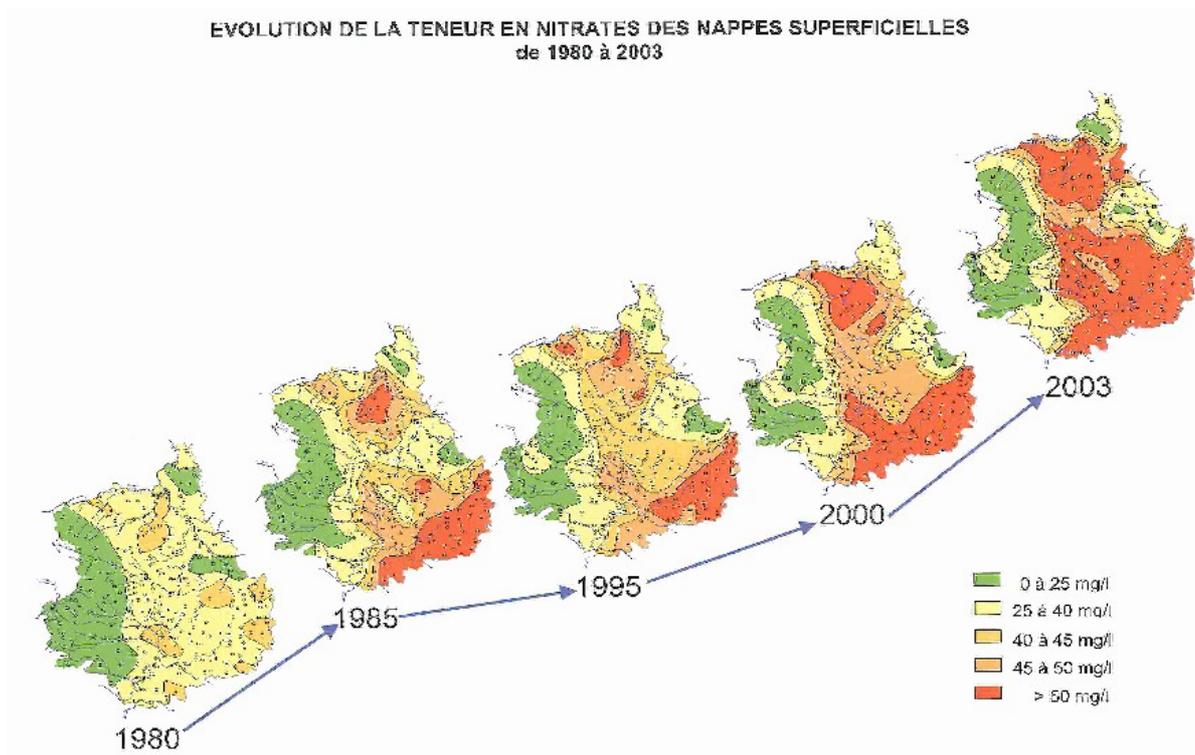
Les éléments complémentaires, ci-dessous, présentent la situation de la qualité des eaux et dans quelques cas son évolution, sans qu'il soit toujours possible de la relier à un changement des pratiques culturales.

Les eaux souterraines sont pénalisées par un effet retard et par le phénomène d'accumulation, en fonction de leur période de renouvellement, comme le montre quelques exemples dans différentes régions, présentés ci-dessous. Les eaux souterraines continuent souvent à se dégrader, alors même que les émissions de substances polluantes ont été réduites.

Pour le **bassin Artois-Picardie**, est constatée une stagnation de la concentration en nitrates depuis 2002, dans une fourchette de 25-40 mg/l (moyenne de 31 mg/l), qui serait à mettre en relation avec un changement des pratiques agricoles intervenu dans les années 80.

A l'inverse, dans le **bassin Loire-Bretagne** et pour la région Centre, la pollution par les nitrates atteint des niveaux alarmants qui se traduisent par des concentrations supérieures à 50 mg/l, évoluant jusqu'à 100 mg/l, dans certains secteurs. Ce constat défavorable est observé, malgré des progrès significatifs en matière de pratiques culturales (augmentation du taux de couverture des sols, réduction et fractionnement de la fertilisation azotée, ..), ce qui montre qu'il reste du chemin à parcourir pour atteindre l'équilibre du bilan azoté.

Région Centre – Eure et Loir:



Le graphe, ci-dessus, qui illustre l'évolution de la teneur en nitrates des nappes superficielles en Eure et Loir, de 1980 à 2003 traduit une nette dégradation de celles-ci, avec une extension importante de la part des aquifères présentant une concentration supérieure à 50 mg/l. C'est particulièrement le cas de la nappe des calcaires de Beauce.

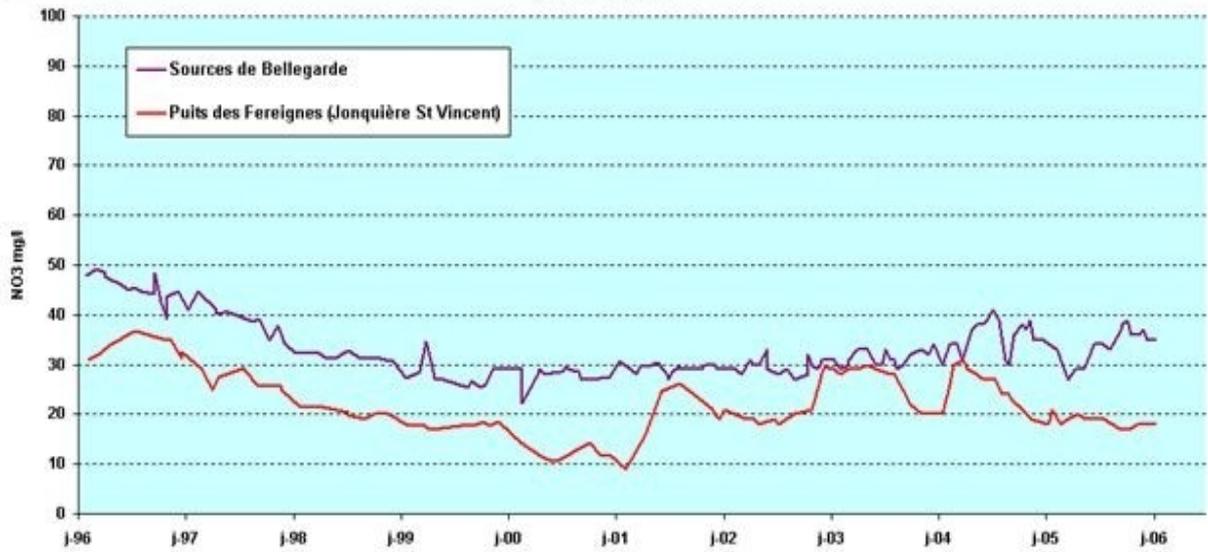
Dans le reste du **Bassin Parisien**, ainsi qu'en **Alsace et Lorraine**, la situation des aquifères est moins dégradée, avec des teneurs se situant cependant dans la fourchette 40-50 mg/l NO₃, et des masses d'eau souterraine dont l'atteinte du bon état n'est espérée qu'après 2015, à cause des nitrates mais surtout des phytosanitaires.

Dans le **bassin RM&C**, en région Languedoc Roussillon, l'exemple fourni par la nappe de la Vistrenque (région de Nîmes), avec des mesures de nitrates sur longue période, illustre une évolution moins défavorable : décroissance jusqu'en 2000 et stagnation au delà voire de légères remontées (voir graphe ci-dessous).



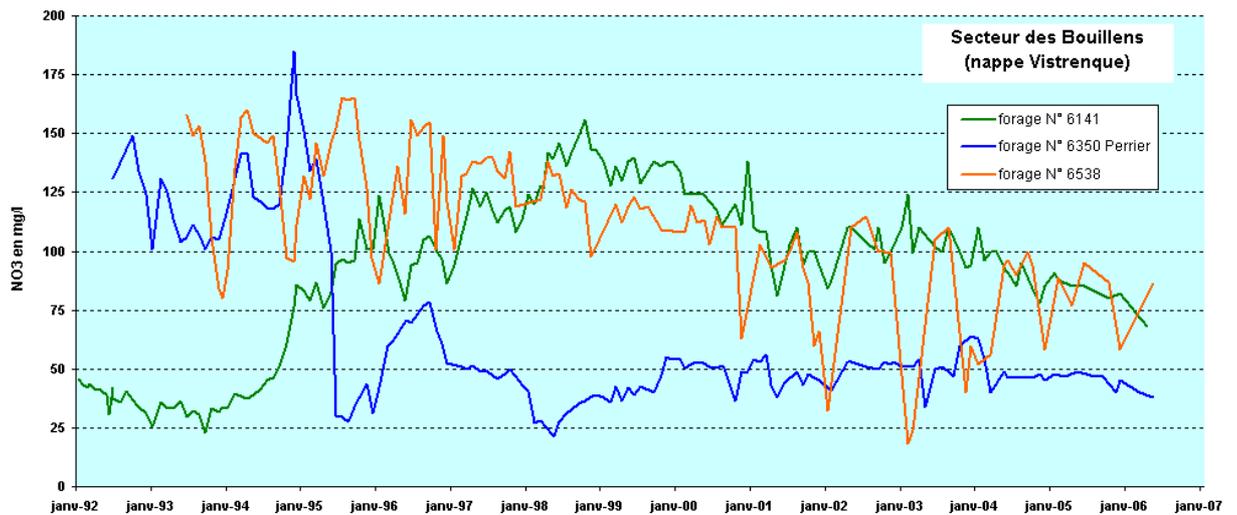
Directive Nitrates - zone vulnérable Vistrenque-Costières

Evolution des nitrates aux captages AEP (données DDASS)



N.B. La Zone Vulnérable de la Vistrenque et des Costières : 36 communes du département du Gard sont classées depuis 1994. Cette zone concerne l'ensemble de la masse d'eau souterraine DCE n°6101. Cette masse d'eau correspond à l'aquifère superficiel des cailloutis villafranchien de la Vistrenque et des Costières. Elle constitue une ressource importante pour l'AEP du sud Gard (40 captages, 12 Mm³). Les nappes présentent une forte contamination par les nitrates depuis les années 80 engendrée par le développement de la polyculture intensive (maraîchage, cultures céréalières, arboriculture...).

Dans le même secteur, (graphique p.23), le cas atypique du captage Perrier, avec une baisse de plus de 100 mg/l de la teneur en nitrates entre 1994 et 1996, montre cependant l'effet rapide d'un arrêt de la production légumière sur une nappe très réactive. En effet, les parcelles situées autour de ce point ont été achetées à cette période par Perrier. La chute des nitrates est concomitante avec l'arrêt des cultures maraîchères. Peu après, Perrier a loué ces terres à un producteur bio avec le même type de productions, ce qui s'est traduit par une remontée des teneurs pour se stabiliser ensuite autour des 50 mg/l.



Pour les eaux de surface, (Cf 3.3.1) on constate, dans les cours d'eau, une stagnation pour les nitrates depuis un peu plus de 10 ans : autour de 20% des points restent en qualité médiocre et mauvaise.

Des études menées au niveau national par les services du MEEDDAT semblent indiquer que les bassins à dominante agricole et forte pression en nitrates, connaîtraient pour le paramètre nitrates une décroissance plus nette que dans les zones à faible pression. Cette situation se retrouverait en particulier pour les cours d'eau de la région Bretagne qui enregistreraient une légère décroissance de la concentration en nitrates, ce qui ne résout malheureusement pas le problème de la pollution, vu leur niveau élevé de départ. Une telle conclusion sur l'impact du changement des pratiques agricoles est à manier avec prudence, en particulier parce que les nitrates n'ont pas comme seule origine cette activité. Cependant les observations relatives à la Bretagne méritent d'être approfondies pour confirmation, vu la référence qu'elles constituent.

A l'inverse, il est clair que les « dégradations » des pratiques culturales sont à l'origine d'une altération de la qualité des eaux. Par exemple, en région Lorraine, le retournement de 15 000 à 20 000 ha de prairies permanentes a entraîné une nette dégradation des cours d'eau sur le paramètre nitrates. C'est ainsi que la concentration qui était en moyenne de 15-20 mg/l connaît aujourd'hui des pics de 40 à 50 mg/l.

En bref, on sait relier des changements de pratiques agricoles à la dégradation de la qualité des milieux aquatiques, surtout quand ces changements modifient les systèmes de production (intensification, simplification des assolements,...). Inversement, il est bien difficile de donner des certitudes quant à l'effet des changements de pratiques sur la restauration des milieux, au delà d'un seuil où le « bruit de fond » hydroclimatique interannuel est souvent plus élevé que ces effets supposés.

4 DEUXIEME PARTIE : LES ACTIONS ET LA MISE EN ŒUVRE

4.1 LES FACTEURS DYNAMIQUES

4.1.1 La position des acteurs : nécessité fait loi

Un nombre croissant de **leaders agricoles** s'expriment clairement en faveur d'un nouveau positionnement stratégique de la production agricole:

«Le système actuel de la PAC, transitoire, s'oriente déjà vers une réflexion nouvelle, qui s'appuiera d'une part sur le bon état écologique des eaux (directive sur l'eau et demande sociétale forte), d'autre part sur la préférence communautaire comme outil de la sécurité alimentaire, tant sur un plan quantitatif que qualitatif. La société ne peut pas faire l'impasse de cette réflexion sur la garantie de son indépendance alimentaire.

*Par ailleurs, le degré de performance des agriculteurs de demain dépendra de leur capacité à combiner les facteurs de production économique et environnementaux. Si tous n'ont pas la possibilité de produire plus en utilisant moins de pesticides, ils devront apporter des réponses différentes, en termes d'économies de paysages et d'équilibre de leur exploitation, à des demandes commerciales elles-mêmes infiniment plus variées. **Quoiqu'il en soit, l'absence de préoccupation environnementale les exclurait du marché.** La suppression de certains systèmes de régulation a privé l'agriculture de tout levier d'orientation de la production. Les agriculteurs n'attendent pas tant des aides que de nouveaux systèmes de régulation, en relation avec des partenaires privés et publics. Cela ne saurait se faire au détriment de la gestion des milieux, tant la possibilité, pour un paysan, de transmettre son exploitation, est capitale» (Jean Salmon - Séminaire MAP 13/09/2007: Les mutations du monde agricole : des questions pour la statistique).*

Les collectivités distributrices en situation de « non-choix » (i.e : *au pied du mur*) pour le maintien de leur accès à la ressource en eau potable. C'est le cas de villes comme Bourges, Châteauroux, Nîmes, qui s'engagent dans des actions préventives (animation, conseil, contrôle, maîtrise foncière). C'est ce qu'indique l'étude de mars 2007 **AScA – AERM&C** sur l'évaluation des actions préventives de lutte contre les pollutions diffuses dans les bassins d'alimentation de captages:

« L'intensité des impératifs AEP auxquels sont confrontées les collectivités ressort comme le facteur majeur pour expliquer l'engagement des actions. En effet, l'analyse comparative des études de cas montre que les actions ne se mettent en place ou ne se structurent autour d'une exigence de résultat, qu'à partir du moment où les collectivités se trouvent en situation d'urgence (ressource très dégradée et quasi exclusive) ou en situation de gestion stratégique d'une ressource importante. Leur légitimité à engager une action, aussi contraignante soit-elle, s'en trouve alors renforcée. L'émergence des actions de reconquête et l'engagement des collectivités tient donc le plus souvent aux situations de non-choix. Le non choix est ici entendu en terme de ressource alternative tout d'abord, mais surtout en terme d'alternative curative à l'engagement d'une action agricole. »

Les opérateurs économiques des filières agricoles (coopératives, groupements de producteurs, syndicats de crus viticoles, industries agro-alimentaires) dont la stratégie d'accès durable au marché passe par le respect des conditions environnementales de la production primaire. A cet égard, l'initiative à prendre à leur niveau est bien ressentie comme une nécessité absolue pour éviter de se trouver inféodés à des normes privées édictées par le secteur de la distribution alimentaire. De telles normes, déjà évoquées dans

le rapport CGAAER n° 1526 (Les bonnes pratiques agricoles), sont plus conçues comme des arguments de marketing, donc rarement adaptées à un traitement spécifique des enjeux environnementaux sur le territoire d'un bassin de production.

En bref, il est nettement plus pertinent de leur point de vue de faire valider par la puissance publique des démarches spécifiques répondant à un cadre établi de normes générales, tel que la certification environnementale (HVE) issue du Grenelle de l'environnement. L'extrait de presse suivant est très illustratif de cet état d'esprit au niveau européen:

« Les producteurs indignés par la simplification des normes de commercialisation des fruits et légumes - La suppression des critères de qualité pour la commercialisation de 26 variétés de fruits et légumes - décidée par Bruxelles sans la voix de l'Espagne qui s'est opposée à cette mesure - indignes les producteurs espagnols et européens. Ainsi, le syndicat COAG et la CCAE (confédération des coopératives), tout comme le COPA-COGECA, se sont exprimé sur le risque de voir se multiplier les normes nationales ou privées, qui "ne permettront pas de garantir un certain standard de qualité mais conditionneront unilatéralement l'acceptation de la marchandise par la distribution". Les producteurs espagnols craignent également l'entrée sur le marché européen de produits de mauvaise qualité. Ainsi la FEPEX (fédération des producteurs et exportateurs de fruits et légumes) estime que cette mesure portera atteinte à la transparence sur le marché communautaire et l'Europe "risque de devenir le marché des produits de basse qualité du monde entier". Le syndicat ASAJA va dans le même sens, et estime qu'avec la suppression de cette régulation, "on favorise l'entrée dans l'Union Européenne de produits peu chers, de mauvaise qualité, au détriment des consommateurs et des producteurs". »

Les compagnies fermières qui ont besoin de revaloriser leur image auprès des consommateurs et des citoyens, disposent aussi d'atouts non négligeables. Leurs capacités techniques, alliées à l'existence de filiales de consultance environnementale, leur permettraient de jouer un rôle clef dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage vis à vis des collectivités concédantes. La difficulté sur ce point est d'ordre juridique en regard des marchés publics qui régissent leurs relations contractuelles, ce qui les conduit à rechercher des solutions au cas par cas (avenant, convention multipartite, prestation).

Elles mettent en avant la latitude dont elles disposent souvent de réduire et mutualiser les coûts d'étude et d'animation pour un ensemble de captages collectifs situés sur un même grand bassin d'alimentation. Ainsi, la Lyonnaise des Eaux a relevé que les coûts correspondants sur 5 ans pourraient être réduits de 7c€/m³ à 1c€/m³ en passant d'un point à 400 m³/j à un ensemble de plus de 10 000 m³/j.

Elles disposent d'un autre atout en tant qu'acteur économique (entreprise) vis à vis des filières agricoles, c'est à dire le pouvoir d'engager des relations contractuelles souples et réactives, sans mettre en jeu l'arsenal réglementaire que les collectivités rechignent à utiliser (DUP, servitudes).

L'État et ses opérateurs (Agences, ONEMA) confrontés à des échéances réglementaires européennes (2012, 2015) bien proches et pleines de risques financiers, les conduisant à renforcer leurs interventions et à durcir leurs injonctions (article 21 LEMA). Rappelons l'exemple récent d'une circulaire tri-ministérielle aux préfets pour l'achèvement des opérations liées à la Directive sur les eaux résiduaires urbaines (DERU). Notons, à ce propos, que les investissements en épuration urbaine DERU pèseront encore lourdement sur les capacités de financement des agences et des départements durant 5 à 10 ans selon les bassins. Cela conduit ainsi à écarter toute idée d'extension des MAET à toutes les zones où les pollutions diffuses agricoles entravent l'atteinte du bon état DCE ou la conformité des eaux des bassins d'alimentation. La recherche des leviers les plus judicieux pour améliorer l'efficacité de l'action publique est donc à l'ordre du jour.

L'action proactive du MAP qui a choisi d'anticiper sur les évolutions inéluctables de la PAC (bilan de santé 2008/2009) en recherchant d'abord un meilleur équilibre de ses effets socio-économiques, mais aussi en ménageant des ouvertures favorisant le financement des nouveaux défis environnementaux (biodiversité, eau, bioénergies,...). Ces moyens d'action ne sont pas pleinement utilisables avant 2013, mais offrent une opportunité remarquable pour faire valider par la commission européenne des opérations agri-environnementales, innovantes et expérimentales, en faveur de la reconquête des milieux aquatiques, sous l'égide du règlement modificatif du 15 janvier 2009 (16789/08).

4.1.2 Le poids des prescripteurs : Atout-maître de la stratégie

Le débat sur le rôle des prescripteurs apparaît encore bloqué entre les tenants du conseil intégré aux filières économiques et ceux qui jugent que seul le conseil agricole neutre est en mesure de générer des évolutions effectives. Même le secteur de la recherche semble prendre parti:

« Le fait que conseil en protection phytosanitaire, vente des intrants et collecte des récoltes sont de plus en plus assurés par les mêmes structures ne favorise pas non plus le développement d'alternatives qui réduiraient cette dépendance » (Expertise scientifique collective INRA-CEMAGREF: Pesticides, agriculture et environnement).

La coopération réplique en édictant la charte Coop de France, qui sépare effectivement les rôles et les acteurs chargés d'une part du conseil technique (prescription) et d'autre part de la vente des intrants, engrais et pesticides.

Toutes les personnes consultées considèrent que l'approche économique a été sous-estimée, alors qu'elle s'avère indispensable pour obtenir une adhésion massive, donc des résultats effectifs grâce à une généralisation des pratiques sur un territoire et dans le cadre d'un système de production réorganisé.

Des responsables d'une agence de l'eau ont défini les différences d'approches entre les techniciens de chambres d'agriculture, compétents et reconnus pour réduire les charges par des réduction d'intrants, et les techniciens de coopératives, porteurs d'une garantie de revenu de l'exploitant agricole. Nous verrons qu'il faut cesser d'opposer ces deux types de démarche, également nécessaires si l'on veut avancer vite et prolonger l'action dans le temps.

D'après les contacts établis, un virage du secteur coopératif s'amorce à bonne vitesse. Il consiste d'abord à séparer la vente des intrants et l'activité de conseil. Il vise ensuite à développer du conseil technique renforcé (mesures, diagnostics, bases de données, modélisation), professionnalisé (certification) et rémunéré.

Cette orientation forte, mais relativement récente, paraît bien ancrée dans une stratégie de moyen et long terme qui ne relève pas d'une soudaine passion pour l'écologie, mais d'une vision économique. En effet deux facteurs se trouvent couplés :

- Sur le court-moyen terme, la perte progressive du marché de la distribution des intrants, au profit de « hard discounters » européens, alors que le conseil technique, lui, est lié au terrain ;
- Sur le moyen-long terme, et comme rappelé plus haut (cf 4.1.1), l'accès au marché au moins en Europe, qui va dépendre de plus en plus des conditions environnementales de production et du contrôle des résidus.

Il est vital pour ces entreprises coopératives de fidéliser les agriculteurs de leur bassin de production (conseil terrain) et de fidéliser le consommateur principal, européen.

Dès lors qu'il est leader sur un territoire, un opérateur économique qui assure la mise en marché des produits agricoles peut être considéré comme un atout potentiel pour la reconquête du milieu aquatique. Le DRAAF a un rôle essentiel pour l'insérer dans la démarche.

4.1.3 Le rôle des opérateurs : concurrents ou complémentaires ?

Les opérateurs représentent l'ensemble des acteurs intervenant en maîtrise d'ouvrage ou en maîtrise d'œuvre pour la réalisation des opérations de reconquête de la qualité des milieux aquatiques. Les dissensions historiques (chambres d'agriculture – coopératives), la diversité des organismes professionnels (instituts techniques, chambres, ADASEA, SAFER, ...) et l'exiguïté des ressources financières, ont généré des effets de concurrence souvent masqués sous un discours unitaire.

Or chacun dispose de compétences et d'un positionnement, fort utiles pour atteindre les résultats escomptés. Les exemples de collaboration intelligente montrent la voie du succès collectif:

- Coopérative CERENA, ARVALIS, chambre d'agriculture de l'Aisne, ... pour le projet AgriPéron (LIFE) depuis 2004;
- Coopérative Qualisol, chambre d'agriculture du Gers,... pour le plan d'action territorial (PAT) Gimone;
- Groupe coopératif INVIVO, chambre d'agriculture de Seine et Marne, ... pour le bassin d'alimentation de Dormelles.
- Coopérative Epicentre, chambre d'agriculture du Cher pour la restauration du captage du Porches (agglomération de Bourges) ; la chambre d'agriculture est l'opérateur principal, mais rien n'aurait été possible sans l'action de la coopérative qui a accepté de localiser, de façon préférentielle dans ce bassin, ses contrats d'orge de brasserie et de blé semence, cultures moins exigeantes en fertilisation azotée.

Le positionnement de la maîtrise d'ouvrage, qui revient naturellement aux collectivités, est un élément moteur de cette collaboration. Lorsqu'il exerce pleinement sa responsabilité d'encadrement politique de l'action, qu'il pose clairement les objectifs essentiels, on s'aperçoit que les solutions imaginatives et efficaces s'épanouissent sereinement.

4.1.4 Les facteurs d'adhésion : des objectifs clairs, des mesures logiques, des démarches cohérentes

Précisément, c'est la clarté des objectifs qui entraîne l'adhésion d'abord des opérateurs, et partant, des agriculteurs: Quel est le périmètre d'action efficace au sein du bassin versant? Quelles sont les échéances? De quels outils dispose-t-on? Quels substances sont principalement en cause? Quelle réduction des teneurs obtenir?

Une fois ces éléments établis sur le territoire d'action, les mesures du plan d'actions s'imposent naturellement lorsqu'elles sont logiques, c'est à dire adaptées au terrain (sols, cultures, systèmes) et proportionnelles à la hauteur de l'objectif. On a trop longtemps mis en avant des outils génériques, complexes, multiples, plutôt par précaution face à la méconnaissance des résultats escomptés dans un contexte donné. L'urgence rend pragmatique, mais il ne faut pas non plus négliger les références produites dans bon nombre de bassins tests ou expérimentaux.

Le principe selon lequel on ajoute des mesures nouvelles sans remettre en cause les précédentes, au vu de résultats insuffisants, semble en voie d'extinction.

Enfin, les démarches conduites manifestent de plus en plus un souci de cohérence entre les acteurs impliqués. Beaucoup ont compris que les messages vagues ou contradictoires n'ont pas plus d'effet moteur sur les agriculteurs que sur n'importe quel autre acteur économique, ou sur le citoyen en général.

4.2 LES RALENTISSEURS

4.2.1 *L'inertie du système de production-consommation*

Cependant, la mise en œuvre des bons préceptes, exposés ci-dessus, orientés vers le futur, se heurte encore au principe de réalité. Comme l'expriment ci-dessous les scientifiques, les opérateurs économiques ne sont pas prêts à s'engager dans des ruelles obscures et les consommateurs ne manifestent aucun enthousiasme pour l'achat de fruits tavelés:

Les informations concernant la consommation de pesticides et la manière dont ils sont utilisés, la contamination des milieux et les impacts sur les écosystèmes, et éventuellement sur la santé publique, sont encore trop lacunaires ou incertaines pour pouvoir réaliser à court terme une analyse coûts/bénéfices globale de l'utilisation des pesticides, sur laquelle devrait, idéalement, se fonder une éventuelle politique de régulation. Aussi l'objectif de réduction des utilisations de pesticides doit-il être envisagé comme un objectif volontariste. D'autant plus qu'il va à l'encontre d'un système dont la cohérence technico-économique explique le succès. Tenter de faire évoluer ce système nécessite de modifier le contexte réglementaire et économique (rapports de prix, relation au sein des filières agro-alimentaires) et au-delà, de mobiliser les différents acteurs concernés, agriculteurs, industriels, pouvoirs publics, consommateurs. (Expertise scientifique collective INRA-CEMAGREF: Pesticides, agriculture et environnement).

On constate donc que les habitudes des consommateurs sont tenaces, relayées par la grande distribution adepte du zéro défaut et des vertus de la longue conservation des produits. Le facteur de prix à la consommation s'impose toujours, et de plus en plus en situation de crise économique, renforcé par la menace commerciale (OMC) des agro-systèmes des pays émergents, qui allient les techniques agronomiques à haute performance à un niveau de salaire très bas et à des contraintes environnementales fort modestes.

Bien entendu, aucun responsable sensé ne prétend révolutionner ce système technico-économique en quelques années. L'objectif à court terme est d'obtenir des résultats environnementaux dans un certain nombre de zones prioritaires. Par contre, à travers ces opérations, il convient de faire la démonstration que les résultats économiques restent acceptables. C'est la condition pour obtenir un effet d'entraînement durable.

4.2.2 *Le manque de souplesse ou d'adaptation*

Tous les acteurs sont d'accord pour mettre en cause ce manque d'adaptation des mesures aux conditions du terrain. Certains proposent des ajustements raffinés qui contribuent malheureusement à la complexité croissante du dispositif d'ensemble. Il reste de toutes façons bien difficile de transférer un maximum de subsidiarité au niveau local (i.e. Régional), tout en respectant le niveau de contraintes communes posé par la réglementation européenne (encadrement des aides, normes, contrôles,...). Plutôt que de longs développements, on peut reprendre la synthèse des recommandations issues de l'évaluation du PDRN, par Yves VAN HAECKE (12/2008):

- *« Retrouver ou renforcer la combinaison entre compétitivité et environnement: l'aide tire sa raison d'être de son effet d'exemple et d'entraînement, pas seulement de son caractère allocataire; ...*
- *Territorialiser: territorialiser vraiment et fermement les mesures qui tiennent leur raison d'être de leur application générale sur le territoire concerné (protection de l'environnement);*

- *Améliorer la gouvernance : comment cibler plus les mesures, comment les adapter mieux au « terrain » en affinant leurs critères et leur mise en œuvre, tout en simplifiant les dispositifs et en appliquant le principe de subsidiarité ? »*

La réponse formulée dans cette évaluation ex-post du PDRN (MAP-CNASEA), sous forme de recommandation :

*« Développer dans le PDRH, a minima à titre expérimental, des modes de mises en œuvre des mesures impliquant les acteurs eux-mêmes dans la réflexion sur la prise en compte des nouveaux enjeux. Nous pensons en particulier aux appels à projet, approche déjà mise en œuvre dans le PDRH pour l'axe 4 Leader, et qui pourrait aussi être utilisée pour les MAE. Cette recommandation est également formulée par l'évaluateur thématique MAE (n°7), qui préconise également d'aller vers **une rémunération des MAE proportionnelle aux efforts et/ou aux effets produits** (n°4). Des expériences dans ce sens existent déjà, en France et dans d'autres pays européens. »*

... trouve manifestement un écho favorable du côté des acteurs économiques, naturellement enclins à adopter une démarche contractuelle. C'est le cas de l'union de coopératives InVivo qui fait remarquer l'inadéquation du calcul forfaitaire de la compensation MAE par rapport à la difficulté de correction environnementale inhérente à la parcelle (sol, pente, proximité d'un cours d'eau). Ce qu'ils résumant en disant que les agriculteurs ne sont pas égaux face à l'environnement.

Dans le cas de la nappe de la craie (BAC de Dormelles – 77), ils proposent donc un contrat collectif sur le périmètre d'action de 3000 ha, où le volume global des MAE au taux moyen serait réparti inégalement, mais équitablement en fonction de 3 à 4 classes de difficulté, définies par le risque d'apport polluant issu de la modélisation pour nitrates (EPICLES) et pesticides (FOOTPRINT) et selon les résultats atteints en regard de l'objectif assigné à chaque exploitant.

Dans un autre exemple d'action collective, celui du BAC de la Gimone (Gers), le périmètre efficace pour la MAE de réduction des traitements pesticides est fixé à 3500 ha sur les 9000 ha SAU du bassin, en SCOP. Pour respecter l'objectif d'IFT (indice de fréquence de traitement) par exploitation, la coopérative Qualisol a dû proposer un choix de 5 assolements-types à chaque agriculteur. Outre la complexité et les difficultés d'adaptation de la mesure auquel elle a fait face au mieux, on peut regretter qu'elle n'ait pas eu la possibilité de reporter l'objectif sur la moyenne des exploitations du périmètre. En effet, la contrainte attachée à chaque exploitation lui retire une marge d'ajustement non négligeable pour optimiser les assolements et les rotations au niveau du périmètre dans son ensemble.

L'indicateur de fréquence de traitement (IFT) correspond au « nombre de doses homologuées » appliquées sur une parcelle pendant une campagne culturale, mais ne prend pas en compte la vulnérabilité propre à chaque milieu (liée à la pédologie ou à l'hydrogéologie).

En outre, il est basé sur des références issues des enquêtes sur les pratiques culturales (2001 et 2006 en grandes cultures, mais seulement 2006 en viticulture). La première difficulté vient de la très grande variabilité des usages (besoins) en fonction de la climatologie de la campagne observée, qui conduit à une quasi-impossibilité d'appliquer la réduction MAE, notamment dans le cas de la viticulture en Languedoc-Roussillon. Dans cette région, des opérations prêtes à démarrer ont été réduites à néant à la suite de la publication de ces références.

En observant les valeurs diffusées comme bases des réductions à réaliser en MAE phytosanitaires, on est frappé par les écarts importants existants entre régions pour la même culture. Tout en admettant la validité de ce principe d'une référence mesurée, on ne peut s'empêcher de remarquer que la MAE visant à réduire de 50% en 5 ans les doses appliquées, entérine une sorte de « droit à polluer » nettement plus élevé dans certaines régions que dans d'autres. La mission n'a cependant aucune solution miracle à proposer en substitution, si ce n'est de réexaminer les cas les plus difficiles à la lumière d'une expertise

contradictoire (Cf § 5.5.1). Par exemple, pour la réduction des herbicides sur le vignoble languedocien, qui est essentielle pour reconquérir la qualité des ressources en eau mais se trouve entravée par un blocage des viticulteurs face à des handicaps techniques jugés insurmontables.

L'idéal serait de conserver ces observations comme des références d'expertise (cf ECOPHYTO 2018 - Axe 1.3, action n°8) en vue d'ajuster à chaque secteur considéré les réductions de doses nécessaires, selon modélisation paramétrée sur site, pour atteindre l'objectif assigné au niveau des exutoires du bassin versant ou/et de la nappe sous-jacente. Cela renvoie une nouvelle fois à la notion de contrat collectif, les efforts pouvant être répartis, mais l'objectif, modélisable puis mesurable dans l'eau, étant nécessairement collectif.

Enfin, on voit poindre une contradiction entre les objectifs poursuivis, avec le cas du colza. Dans les assolements alternatifs, son IFT pèse très lourd alors qu'il présente un grand intérêt, notamment implanté en fin d'automne, car c'est un bon absorbeur de nitrates résiduels, outre son rôle de précédent cultural pour la maîtrise des adventices ou vis-à-vis de certaines maladies végétales.

IFT de référence par culture et par région

Valeurs 2008

H : Herbicides

HH : Hors Herbicides

Espèce	BLE DUR		BLE TENDRE		COLZA		VITICULTURE	
	HH	H	HH	H	HH	H		H
Région								
Alsace			2,05	1,29				1,17
Aquitaine			1,58	1,43				1,46
Auvergne			1,84	1,74				
Basse-Normandie			3,51	1,47				
Bourgogne			3,84	1,66	5,70	2,12		1,67
Bretagne			2,91	1,49				
Centre	3,29	1,66	3,42	1,70	4,74	1,84		1,08
Champagne-Ardenne			4,35	1,71	4,87	2,10		1,75
Franche-Comté			3,24	1,79	4,68	1,74		
Haute-Normandie			4,05	1,78	4,95	1,50		
Ile de France			4,52	1,75	5,13	1,69		
Languedoc-Roussillon	1,65	1,25						1,09
Lorraine			2,83	1,83	4,93	2,23		
Midi-Pyrénées	2,58	1,53	1,95	1,33				
Nord-Pas-de-Calais			4,82	1,82				
PACA	0,40	1,33						0,82
Pays de la Loire			2,74	1,36				1,73
Picardie			4,52	1,88	4,87	1,70		
Poitou-Charentes			2,91	1,44	4,94	2,07		1,41
Rhône-Alpes			2,33	1,31				1,93
France entière	2,21	1,47	3,49	1,64	4,98	1,94		

L'approche territoriale est une grande avancée du PDRH. Appliquée aux bassins versants en faveur des enjeux « eau », elle prend toute sa dimension. Mais elle révèle aussi toute la difficulté de définir des normes et des références fixes, alors que l'atteinte des objectifs assignés appelle des mesures différenciées selon la vulnérabilité des masses d'eau et le niveau de risque inhérent à chaque parcelle. Cette nouvelle approche territoriale induit un renforcement de la technique agronomique pour répondre aux enjeux. Il faudra donc que la réglementation se mette au même diapason, c'est à dire se limite à un cadre et à des références pour laisser s'établir des contrats sur résultats, générant leurs propres critères de réalisation. Ceux-ci aboutissent à des objectifs localisés, donc à des résultats ciblés (réduction de flux polluants) appelant des efforts individualisés qu'il convient de reconnaître (niveau d'exigence = niveau d'aide).

4.2.3 L'instabilité des politiques agri-environnementales

La succession des politiques (cf 3.1.2), avec des CTE, CAD, PDRN puis PDRH, alliée à la superposition des dispositifs (BCAE de la PAC, zones vulnérables et programmes nitrates, zones Natura 2000, DCE et dispositions des SDAGE, aires d'alimentation des captages, ZSCE,...), complique singulièrement la lecture des demandes sociétales qu'elles sont censées traduire. Il est solidement ancré dans l'esprit de nombre d'agriculteurs que tous ces dispositifs relèvent de la technocratie, vue comme un groupe d'apprentis sorciers. On ne peut donc s'étonner du manque d'enthousiasme des supposés bénéficiaires, ou de leur tendance naturelle à utiliser les mesures les moins contraignantes et les mieux financées. Dans notre pays où tout passe par la réglementation plutôt que par le « contrat », pratique anglo-saxonne, on constate que chaque sujet est d'abord traité par la loi qui, par essence, s'impose à tous et en tous lieux. Puis le principe de réalité s'exprime par un enchaînement de textes, décrets, arrêtés, circulaires, qui visent à ajuster les conditions d'application à toutes les situations rencontrées. La question de fond semble bien posée dans l'observation ci-après :

*« (...) Plus généralement, les politiques, faites de strates successives de réglementations et fondées sur des références historiques désormais inadaptées, sont particulièrement difficiles à faire évoluer et à expliciter. Ainsi les indemnités compensatoires de handicaps naturels, dont bénéficient plus de 100 000 exploitations, reposent en France sur 400 cahiers des charges différents : une telle complexité, outre qu'elle fige la situation, conduit à s'interroger sur la sélectivité des critères retenus. **Appartient-il à la réglementation de s'ajuster aux situations particulières** ou doit-elle promouvoir un cadre global, plus lisible, dont l'adaptation relèverait du projet économique et de l'insertion de l'exploitation dans les particularités de son territoire ? » (Centre d'analyse stratégique : La note de veille n° 61 – 04.06.07)*

Même la Cour des Comptes Européenne s'en est émue et en vient à prôner la simplification du dispositif des BCAE dans un cadre logique :

*« Le cadre de la conditionnalité soulève des difficultés considérables, dûes notamment à **sa complexité**. Pour que la conditionnalité puisse obtenir les effets positifs escomptés, la Cour recommande que :*

- la Commission simplifie le cadre, notamment en l'articulant autour des principaux éléments de l'activité agricole ou des améliorations s'avèrent nécessaires, en précisant les résultats escomptés et en classant les exigences et les normes par ordre de priorité;*
- les résultats spécifiques à atteindre soient fondés sur des évaluations des besoins et sur des études spécifiques;*
- les États membres soient tenus de définir les obligations précises résultant de la législation, compte tenu le cas échéant des caractéristiques des zones et des pratiques agricoles en cause;*

- *la Commission évalue la qualité des exigences et des normes définies par les États membres » (COUR DES COMPTES EUROPEENNE - Rapport spécial no 8 2008 - LA CONDITIONNALITE EST-ELLE UNE POLITIQUE EFFICACE?).*

Notons cependant que la France a intégré ce chantier de réforme des BCAE dans le cadre de l'exercice du bilan de santé de la PAC, chantier à ce jour en bonne voie. Mais au-delà de ce nettoyage indispensable de la conditionnalité, il est souhaitable de redéfinir l'articulation concrète des différents plans, d'en démontrer la logique par rapport aux enjeux globaux d'une part, territorialisés d'autre part. Il faut tenter de dissiper l'impression d'empilement des politiques et des outils, au risque (ou chance ?) d'aboutir à quelques remises en cause.

4.2.4 L'impact du cours des produits et le risque économique

Le prix des produits agricoles et le volume des aides directes de la PAC apparaissent pour beaucoup d'observateurs comme largement dominants, en regard du dispositif des aides agri-environnementales, jugé trop peu incitatif.

Il a été remarqué par les services régionaux de Languedoc Roussillon une croissance nette des taux de nitrates dans les eaux, en certains points (nappes réactives), lorsque les cours du blé dur sont en hausse, ou que le marché du melon est attractif. Ainsi, le cours élevé des céréales en 2007 explique en partie le peu d'empressement des agriculteurs à souscrire des MAET avec réduction d'intrants, en 2008.

Dans une évaluation des actions préventives menée dans le bassin RM&C (mars 2007), le consultant ASca note à propos des pesticides:

« les exemples de succès sont beaucoup plus rares, à l'échelle du bassin RM&C et à l'extérieur, notamment du fait de l'inadéquation des logiques agri-environnementales incitatives par rapport à la nature très patrimoniale ou intensive des productions agricoles en cause. Le faible nombre de succès pose question et rappelle que la pertinence technique des actions se juge aussi en fonction de leur acceptabilité et leur capacité à produire le changement ».

Or le revenu d'exploitation est bien un élément clef de l'acceptabilité des actions de reconquête des milieux; le cours des produits exerce donc une pression négative tant que les perspectives inhérentes au programme d'actions restent floues, voire menaçantes.

Idéalement, les MAE et le PVE sont des aides de transition. Elles doivent accompagner un changement de pratiques, avec une évolution du système de production qui permette de conserver, voire d'améliorer le revenu d'exploitation. Mais le décideur en matière de changement de système est-il vraiment l'exploitant agricole? Ou les opérateurs de la filière? Ou l'aval (distributeurs)?

En dehors des MAE conservacionnistes (maintien ou améliorations marginales), les engagements les plus conséquents (réduction d'intrants, remise en herbe,...) s'interprètent comme des risques pour l'agriculteur. Le risque principal est celui d'une perte de récolte du fait des pratiques exigées (réductions d'intrants, enherbement, ...), perte qui peut provenir d'une baisse de rendement, mais aussi d'un déclassement de la production (blé non panifiable, toxines,...). Le forfait compensatoire annuel attribué avec la MAE, accrédite l'idée d'une baisse probable des rendements pour laquelle le montant du forfait représenterait une sorte de prime de risque. Comme les MAE ne sont pas indexées sur le prix des céréales, le producteur est chargé de mutualiser le risque au sein de son exploitation, soit par la diversification, soit par un équilibre interannuel.

Or la politique européenne, depuis la mise en place du plan Mansholt, n'a cessé de pousser les exploitations agricoles vers l'agrandissement et la spécialisation, favorisant la concentration des risques et accroissant la sensibilité aux aléas climatiques ou économiques.

Dans ce contexte, une première réponse se trouve sans doute dans la cohérence collective de la sphère technico-économique: recherche et développement, via les chambres d'agriculture, pour justifier de références comparables à une situation donnée; opérateur économique (coopérative, organisation de producteurs, voire interprofessions), pour assurer l'accès au marché ou au moins, mutualiser les risques.

Il faut donc pousser les acteurs professionnels à apporter une réponse partagée, en fonction de l'état des connaissances, avec le double objectif de maximiser les résultats en minimisant les risques. En ce sens, un accord avec le ou les opérateurs économiques responsables de la mise en marché sur le secteur considéré apparaît indispensable.

En outre, il paraît nécessaire de bâtir une construction logique, sinon vertueuse, entre le marché des produits, la fiscalité et les aides. Certes, les aides PAC sont fixes (DPU), mais l'augmentation des cours entraîne une augmentation des volumes et des rendements, en maximisant les intrants. Cela conduit les producteurs à externaliser les coûts environnementaux générés, que l'on doit tenter de réduire ensuite à coups de MAE et PVE, financés sur le 2^e pilier de la PAC et par d'autres aides publiques.

Les redevances des agences de l'eau via LEMA commencent à s'exercer sur les pesticides, et la modulation va renforcer les moyens d'intervention du 2^e pilier. Mais on peut imaginer un dispositif plus incitatif, où une fiscalité plus élevée sur ces intrants (cas des désherbants notamment) générerait plus de ressources. Le problème le plus difficile à résoudre restera celui des engrais, N et P, dont la fiscalisation dérive rapidement vers une complexité insoutenable. Dans la mesure où les ressources produites sont suffisantes, la fiscalité alimenteraient les agences (collectrices) en faveur du volet « pollutions diffuses agricoles », la recherche appliquée et un fonds assurantiel (cf 5.4.2). Le produit de la modulation, quant à lui, serait appliqué au bénéfice direct des agriculteurs, sous forme de MAE et d'une aide au conseil technique renforcé dans le cadre des contrats territoriaux « MAET collectives » (Cf 5.3.2).

4.2.5 La convergence implicite des financeurs et des services d'eau

Bien que des évolutions se fassent jour, qui imposent des actions préventives en même temps que des aides aux investissements curatifs (Seine Normandie), le poids relatif des financements respectifs illustre les choix politiques exercés jusqu'ici.

Les maîtres d'ouvrages des services d'eau, poussés par l'urgence sanitaire (DDASS), confrontés à la lenteur et à la complexité des procédures de protection des périmètres de captage, peu désireux de s'engager dans la voie de mesures contraignantes, encouragés par leurs techniciens attitrés (sociétés de distribution, ingénierie privée et publique), ont très souvent privilégié les solutions curatives.

Les financeurs, État, agences de l'eau, conseils généraux, leur ont depuis longtemps tendu une oreille compatissante et une bourse généreuse, comme le rappelle l'évaluation de l'agence AERM&C (AScA):

« Dans les faits, ce sont donc quasi systématiquement les approches curatives au sens large (traitement, interconnexion, nouveau forage, ...) qui se mettent en place en cas de pollution des ressources AEP par les nitrates et pesticides. L'adhésion des communes à ces solutions ne paraît que plus aisée du fait de la convergence des éléments que nous venons de décrire.

*Le constat « BAC, politique orpheline » s'impose alors. Il semble d'autant plus adapté au regard des enjeux de concurrence qu'il s'agira de gérer d'une part vis-à-vis des approches curatives (avec des circuits rôdés et institués de longue date) et d'autre part vis à vis des périmètres de protection des captages, qui tout en étant utiles à la protection des ressources, entrent en conflit avec l'enjeu des BAC. »
Synthèse évaluation ASca-AERM&C – mars 2007 .*

4.3 DES AVANCEES ET INITIATIVES

4.3.1 Les diagnostics

Le rapport de la mission CGAAER n°1526 a traité largement de ce sujet en présentant les méthodologies de diagnostic des bassins versants utilisées. La démarche de diagnostic, préalable à l'élaboration du plan d'action, doit traiter du diagnostic territorial et du diagnostic d'exploitation. Les données nécessaires à l'établissement de ces diagnostics sont disponibles (relief, géologie, pédologie, occupation du sol). Sur ce dernier point, les DDAF disposent depuis 2004 du référentiel parcellaire graphique qui donne, avec une bonne précision, la répartition des cultures sur le territoire.

Il existe de nombreuses références de méthodes, certaines étant imposées par tel ou tel financeur de l'opération :

- les méthodes développées par les agences de l'eau;
- les approches hydrogéologiques, lorsqu'il s'agit d'un aquifère;
- les cahiers des charges imposés par d'autres financeurs (conseils régionaux et généraux);
- les produits commerciaux (Arvalis, autres BET).

Il existe, depuis peu, une référence labellisée par le MEEDDAT. Les services déconcentrés peuvent donc accéder à un guide sur l'élaboration d'un diagnostic, édité sur le site du MEEDDAT, pour préparer les plans d'action des zones soumises à contraintes environnementales. Ces éléments comprennent un memento pour la réalisation du diagnostic territorial et un exemple de CCTP. Sont cependant absents un modèle de diagnostic d'exploitation et le volet économique de ces documents.

La mission fait sienne la position du rapport précédent (CGAAER n° 1526) indiquant que, sauf exception, les méthodes de diagnostic de bassin versant doivent toujours intégrer un diagnostic des exploitations et de leurs systèmes de production, quitte à procéder à une sélection par analyse de risque, pour être plus rapide et efficace. Elle constate d'ailleurs que cette règle de conduite a été adoptée par les agences de l'eau et dans les programmes des bassins versants bretons : il convient d'en envisager la généralisation.

4.3.2 Les acquis en matière de modélisation

Les outils de modélisation sont moins connus que les références de diagnostics; cependant, les contacts noués, au cours de la mission, ont permis de prendre connaissance de plusieurs modèles :

- les modèles développés par Arvalis (Aqualéa pour les nitrates et surtout Aquavallée pour les phytosanitaires) particulièrement appliqués sur le projet Agripéron dans l'Aisne;
- les modèles mis en œuvre par le groupe coopératif In Vivo, qui traitent à la fois des nitrates et des phytosanitaires;
- les modèles de parcelles à risques mis en œuvre par l'INRA (Agrotransfert), utilisé par la commune de Bourges, sur son captage des Porches
- les modèles «lourds» INRA-BRGM utilisés par l'Etat, pour prévoir l'évolution de la qualité de l'eau, dans les bassins versants bretons en contentieux

Ces outils supposent, d'abord, de rassembler de nombreuses données numérisées (cartographie, hydrographie, relief, limites des bassins versants et aquifères, géologie, pédologie...). Dans un deuxième temps, il est prévu de construire un système d'information associant texture des sols, réserve utile, hydromorphologie, pente. Le modèle paramétré

pour prendre en compte la situation locale, va enfin permettre de zoner les types de transfert et les parcelles à risque qui seront cartographiés et permettront de choisir les zones prioritaires d'action.

Enfin, parmi les outils de modélisation nécessaires, on a remarqué au cours de la mission que **les mécanismes de transfert** sont mieux connus et modélisés en ce qui concerne les nitrates, qui permettent d'estimer les fuites et le temps de réponse du milieu. Par contre, des besoins similaires sont ressentis sur le volet pesticides, concernant les différentes étapes, fixation, dégradation, dissipation, relargage, afin d'estimer les temps de réponse. Bien entendu, il s'agirait de se limiter à quelques substances les plus souvent relevées dans les analyses sur l'eau (glyphosate,...).

4.3.3 Les apports de la recherche-développement

Il est à noter que plusieurs programmes territoriaux donnent déjà lieu à des combinaisons de pratiques, par exemple sur du désherbage mixte alliant un seul désherbage chimique sur céréales, suivis d'un ou deux passages ultérieurs de herse-étrille.

Ce sont là des scénarios d'adaptation qui méritent d'être évalués et capitalisés dès le début de la mise en œuvre du PDRH. Mais la recherche doit aussi envisager les scénarios de rupture avec les pratiques et surtout les systèmes de production actuels afin de mesurer leur **impact économique** (revenu brut, marge, charge de travail,...), en regard de leur impact écologique.

A cette fin, le synopsis du Programme coopératif de Recherche et Développement sur les Systèmes de Production de Grande Culture à Hautes Performances Environnementales (GC-HP2E-01/2009) rappelle opportunément les définitions:

« Le terme « système de production » désigne une combinaison de facteurs de production, constituant une entité organisationnelle et décisionnelle autonome, et pilotée par un acteur ou groupe d'acteurs identifié. » Alors que « le système de culture correspond aux successions culturales et itinéraires techniques mis en œuvre sur une parcelle ou un ensemble de parcelles traitées de façon homogène. »

L'orientation de ce programme consiste à appréhender des entités géographiques ou économiques adaptées aux questions à traiter: exploitation, bassin de production, filière, bassin hydrographique. Partant de ces niveaux, il s'agit de dégager, parmi les multiples interactions, les effets à agréger et à évaluer en termes de performances:

- *« des performances technico-socio-économiques directement liées au revenu et au bien-être du ou des acteurs qui pilotent le système de production : rendements, qualité des produits, coûts de production, marges, temps et conditions de travail, contraintes sur la vie privée et l'insertion sociale...*
- *des performances « de gestion du milieu » qui vont conditionner l'évolution des capacités du milieu (et tout particulièrement du sol) à remplir ses fonctions productives, à plus ou moins long terme : gestion des stocks d'éléments nutritifs, de matière organique, de semences d'adventices ou d'inoculum de maladies inféodées à la parcelle, entretien des infrastructures et aménagements fonciers inter ou extra-parcellaires, etc.*
- *des performances environnementales dont la nature dépend des cibles considérées : consommation de ressources non renouvelables (énergie fossile, ressources minières pour P et K), altération ou amélioration de la qualité des ressources (eau, air, sol...), effets sur les êtres vivants et les écosystèmes, accroissement ou réduction de la biodiversité. »*

On est donc bien loin d'une logique mécaniste selon laquelle tel itinéraire technique ou telle modification de pratique culturale engendrerait a priori un effet déterminé sur le milieu.

Par contre, c'est la vision intégrée du fonctionnement des agro-écosystèmes qui permet de cerner les points critiques en évitant que les remèdes ne provoquent des effets secondaires plus graves que les problèmes à résoudre. On retrouve la même approche dans les « indicateurs d'empreinte environnementale » proposés par InVivo (Cf 5.5.2). Cette démarche partant des systèmes de production, et de leur modélisation, permet de déduire les systèmes de culture et itinéraires techniques à mettre en œuvre pour obtenir le profil de performances voulu. Une première analyse des acquis conduit à privilégier trois orientations transversales, à la recherche de solutions efficaces:

- *« La sélection de variétés adaptées à une gamme beaucoup plus étendue de conditions de culture;*
- *La diversification des successions culturales et des assolements;*
- *Une gestion territoriale et collective des couverts végétaux, aménagements fonciers et motifs paysagers. »*

Enfin, ce programme n'oublie pas l'axe fondamental qui consiste à s'intéresser au pilotage des agro-écosystèmes, donc à l'analyse des principaux processus décisionnels, individuels ou collectifs selon les niveaux d'organisation considérés (Cf § 5.2 sur le rôle stratégique des opérateurs professionnels).

L'enjeu du respect de la DCE et du maintien d'une agriculture viable économiquement est de trouver, notamment pour l'utilisation des phytosanitaires, un système alternatif qui soit à égale distance de la production intensive (voire de l'agriculture raisonnée) et de l'agriculture biologique. C'est la démarche de production intégrée que prônent l'INRA et le CEMAGREF, dans l'expertise scientifique qu'ils ont menée sur Pesticides, Agriculture et Environnement:

*« **La production intégrée : une démarche nécessaire** : La notion de "technique alternative" apparaît donc peu pertinente ; il faut lui préférer celle de "stratégie alternative" de protection des cultures. Cette dernière repose sur la mise en oeuvre, construite au cas par cas, de quelques principes d'action au premier rang desquels figure la prévention des risques phytosanitaires. C'est l'objectif de la "production intégrée", qui réintègre, mais sur des bases scientifiques et techniques renouvelées, la gestion des bio-agresseurs dans la conception des systèmes de culture, voire de production.*

Cette démarche va au-delà des "bonnes pratiques agricoles", répertoriées dans des codes, chartes ou référentiels, qui sont définis pour des territoires trop vastes pour prendre en compte la diversité des situations de production, et ne prennent généralement pas en compte les interactions entre techniques »

4.3.4 Le ciblage des zones prioritaires

Tirant les leçons du PDRN, le PDRH a apporté un gain d'efficacité indéniable avec le principe des MAE territorialisées. Grâce au travail antérieur des groupes régionaux (GRAP, GREPPES) et des agences de l'eau, mais aussi par la stimulation qu'a entraîné le lancement de l'appel à projet du MEDD, les éléments techniques ont été rassemblés. Les moyens d'intervention limités (MAP, FEADER, agences, collectivités) ont conduit progressivement à concentrer les actions sur des zones présentant le maximum de risques pour l'entraînement ou l'infiltration des polluants.

Les méthodes de ciblage ont mis cependant un certain temps (2007-2008) à s'accorder entre partenaires techniques et cofinanceurs. Cela n'a pas favorisé la compréhension des acteurs (collectivités et agriculteurs) quelque peu déroutés entre les zones à enjeu (première version des SDAGE), les périmètres des aires d'alimentation des captages et les zones d'action renforcée, éligibles à toute la panoplie des mesures incitatives.

Au démarrage de la mise en œuvre du PDRH sur le terrain, cela a généralement entravé le lancement des appels à projets par les DRAF. Certaines ont heureusement lancé les opérations sans attendre un accord unanime, pour éviter un décalage d'un an, au regard de la date unique de signature des engagements MAET au 15 mai 2007. Mais il a fallu ensuite restreindre les porteurs de projets dans un cadre révisé.

Le recours à la modélisation montre que l'on peut aller plus avant et évaluer le risque généré au niveau de la parcelle (cf 4.2.2 – bassin de Dormelles). Cela rejoint le constat formulé par l'agence RM&C :

*« ...plus que le périmètre optimal d'un point de vue hydrogéologique (impluvium, aire d'alimentation ...), l'analyse fait ressortir l'importance de raisonner en termes de **Périmètre d'Action Efficace (PAE)**, ce dernier étant le périmètre nécessaire pour obtenir une eau conforme au captage en fonction du type de mesures techniques adoptées » (AERM&C-AsCA – mars 2007).*

Le plan gouvernemental Ecophyto 2018 a d'ailleurs intitulé l'action n°21: « Cibler l'action sur les territoires ou les parcelles sur lesquels peut être porté en priorité l'effort de réduction de l'utilisation des pesticides, notamment en développant des programmes spécifiques des agences de l'eau sur les aires d'alimentation des captages. » Cela relève du constat d'une évolution récente, mais lui donne le poids d'une politique nationale.

Le recours à la modélisation montre que l'on peut aller plus avant et évaluer le risque généré au niveau de la parcelle. Plus que le périmètre optimal d'un point de vue hydrogéologique, l'analyse fait ressortir l'importance de raisonner en termes de Périmètre d'Action Efficace (PAE). Or, la connaissance de ces outils de modélisation est insuffisante, ce qui justifie une démarche d'inventaire et d'appréciation des outils disponibles sur le marché, qui pourrait donner lieu à une expertise collective, suite logique de celle réalisée en 2005 sur « pesticides, agriculture et environnement ».

5 TROISIEME PARTIE : LES PRECONISATIONS

5.1 L'EVOLUTION DES OUTILS DISPONIBLES

5.1.1 Adaptation des mesures du PDRH

- Les raisons d'une adaptation

L'objectif de cette adaptation est de surmonter le constat de blocage partiel du PDRH, sur la plus grande partie du territoire : il concerne les MAET-Eau, ainsi que le PVE. Or, en dehors des outils réglementaires (directive nitrates, transcription de la directive pour un usage durable des pesticides, loi sur l'eau ..) et de la conditionnalité, les mesures du PDRH constituent un élément essentiel pour la restauration des aires d'alimentation des captages et des masses d'eau atteintes par la pollution diffuse agricole. Les difficultés d'engagement du PDRH se retrouvent principalement dans les zones de grandes cultures, qui sont aussi, pour des raisons pédo-géologiques, favorables à la localisation de ressource en eau souterraine. Mais, d'une part le dispositif est engagé et il est donc difficile de renverser la vapeur, d'autre part, il est logique de rechercher des ajustements de mesures pour débloquer certains projets. La difficulté est que les propositions se heurtent bien souvent à des principes et règlements antérieurs et qu'on doit se poser la question de la place respective de la réglementation et de l'incitation financière.

- Le projet du Bassin Artois-Picardie

Face à la situation de blocage décrite ci-dessus, du fait de l'inadéquation des mesures du PDRH à l'agriculture du Bassin Artois-Picardie, l'agence, de concert avec les Chambres d'Agriculture et la DRAAF Nord-Pas de Calais, a proposé au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche que soit notifié à la Commission un régime d'aide d'État spécifique au Bassin Artois Picardie hors PDRH, qui serait mis en œuvre dès début 2010. Dans un cadre limité aux zones prioritaires pour la protection de la ressource en eau, sont proposés :

- 6 engagements unitaires nouveaux, qui partagent la caractéristique d'être liés à la culture et non à la parcelle;
- 1 appel à projet pour la création et l'entretien de couvert herbacé, en vue de la protection de l'eau et des zones humides et de la lutte contre l'érosion;

Ce projet doit faire l'objet d'une notification à la commission européenne par l'agence de l'eau Artois-Picardie, pour un projet expérimental limité à ce bassin, avec l'accord du MAP.

- La demande des agences de l'eau

Les autres Bassins, en dehors du Bassin Loire-Bretagne, rencontrant des difficultés analogues à celles se manifestant en Artois-Picardie ont présenté au MAP diverses modifications qui portent sur les MAET, avec adaptation de 9 engagements unitaires existants et la création de 9 nouveaux engagements unitaires (Cf annexe 7). Les réunions conduites par le MAP devraient permettre de trouver une solution à plusieurs des demandes des agences de l'eau. Parmi les propositions qui ne pourraient pas être satisfaites, figure la création d'engagements unitaires nouveaux pour les grandes cultures. Un outil adapté à ce type de productions reste donc à trouver, car cela conditionne la reconquête de la ressource en eau pour un grand nombre de captages.

- L'adaptation du PVE

En ce qui concerne le PVE, des changements seraient certainement souhaitables, tels que la requalification de certains équipements en investissements environnementaux (mesure 216 Vs 121B), permettant de porter les taux d'aide de 40 % (taux maximum actuel du PVE) à 60%, par exemple, pour les équipements à forte caractéristique environnementale, dans les périmètres d'action renforcée. Voir à ce sujet l'étude sur le PVE (octobre 2008) réalisé par la FREDON – DRAAF Centre. Il convient cependant d'avoir à l'esprit que les collectivités (départements, régions) suivent rarement cette logique de hiérarchisation et de ciblage, préférant appliquer un régime unique sur l'ensemble de leur territoire ; raison de plus pour adopter un dispositif totalement cohérent entre le MAP/DRAAF et les agences de l'eau.

Enfin, les lignes directrices de la communauté concernant les aides d'état dans le secteur agricole et forestier 2007–2013 (2006/c 319/01) précisent les conditions de reconnaissance du caractère non productif des investissements agro-environnementaux au point IV.C.2.b. : « *Les aides portant sur des coûts afférents à des investissements non productifs destinés au respect d'engagements agro-environnementaux peuvent s'élever jusqu'à 100 % des coûts éligibles. À cette fin, les investissements sont jugés non productifs lorsqu'ils n'entraînent aucun accroissement net de la valeur ou de la rentabilité de l'exploitation.* »

La mission est consciente qu'il est difficile de concilier la simplicité, l'adaptation fine, le caractère contrôlable, tout en évitant de se cantonner à des obligations obligations de moyens qui détournent de la logique prioritaire d'atteinte de résultats. Elle estime que l'essentiel est de créer une dynamique de projet territorial et de réviser les outils disponibles (MAET, IFT, PVE,..) dans l'optique de donner plus de marges de manœuvre au niveau déconcentré pour développer une politique contractuelle avec des opérateurs collectifs.

Elle note également qu'une mission particulière (CGAAER n° 1904) a été constituée pour accompagner et expertiser le processus de révision des mesures au niveau du PDRH, mission qui doit conclure sur la faisabilité opérationnelle des adaptations demandées par les agences de l'eau. Elle souhaite qu'à partir de ces demandes, l'analyse soit poursuivie en vue de débloquent les projets les plus conséquents sur les aires d'alimentation des captages prioritaires (AAC ou BAC). C'est en particulier, le cas de la création d'un outil complémentaire de diminution des intrants en exploitation de grandes cultures.

Elle considère que certains équipements inscrits au PVE (plan végétal-environnement) peuvent être qualifiés de non ou peu productifs pour s'inscrire dans la mesure 216, tels que les aires de lavage, le traitement des effluents, ou les matériels de désherbage mécanique, en substitution. Les taux d'aide seraient ainsi différenciés selon 3 niveaux : équipements d'intérêt mixte environnemental et économique (taux sous plafond PVE), équipements à caractère environnemental dominant (taux majoré), équipements environnementaux au sein des périmètres d'action, tels que les BAC (taux maximum sous plafond « mesure 216 »).

La mission recommande que soit menée, dans un délai assez court, une évaluation entre régions ayant assuré des engagements rapides du PDRH (par ex, celles du Bassin Loire Bretagne) et celles ayant connu, au contraire, des difficultés. Cela pourrait être un objectif pour les missions suivantes (CGAAER-CGEDD), telle que celle portant sur les mesures relatives aux aires d'alimentation des captages prioritaires du Grenelle.

5.1.2 Concentration des mesures dans les bassins prioritaires

Conformément aux observations présentées au chapitre 4.3.4, les mesures les plus coûteuses sont à concentrer sur le périmètre d'action efficace, susceptible d'apporter des résultats rapides, qu'il s'agisse d'objectifs eau potable (BAC) ou généraux DCE. Il s'agit à la fois d'un impératif en termes d'efficacité (résultats), mais aussi en termes de faisabilité technique (mobilisation ajustée), et financière (moyens publics limités).

La modélisation des entraînements et transferts de substances permet manifestement de circonscrire encore mieux les parcelles en cause. Dans des bassins sédimentaires, les cibles ainsi définies sont déjà repérables avec un simple bon sens agronomique. Cependant, ce travail de mise au point mérite d'être approfondi, car il débouche sur un renforcement de la logique du contrat : agriculteur → parcelle → objectif → action → résultat → aide.

Il convient bien sûr d'éviter que la négociation entre les acteurs sur la portée du périmètre ne dérive vers une enveloppe territoriale trop vaste. Cependant il faut écarter toute bataille d'experts, au profit d'une cohésion des intervenants qui doit se manifester clairement dès le montage initial de l'opération, gage indispensable d'une adhésion élargie des acteurs de terrain.

La mission recommande de poursuivre les démarches engagées vers le ciblage territorial et parcellaire des actions, avec recours à la modélisation. Il s'agit à la fois de gagner en efficacité technique, en efficience financière, mais aussi de renforcer la logique d'engagement sur résultats. Cela ouvrirait la voie à deux types de traitement des problèmes de pollution diffuse agricole : le contrat collectif sur résultats ; la maîtrise foncière avec baux environnementaux (petits BAC).

Les grands aquifères à renouvellement lent (20 à 30 ans) posent un problème spécifique et difficile à résoudre, surtout lorsqu'ils sont alimentés par des

surfaces en quasi-totalité en grandes cultures intensives (nappe de Beauce, par exemple). La mission considère qu'une réflexion devrait être menée par des structures de recherche (INRA, Cemagref, BRGM, ...) pour éclairer les voies de l'action.

La mission recommande que, dans le cadre d'un plan prioritaire de police des eaux, soit effectué un suivi particulier des contrôles au titre du 4° programme d'action de la directive Nitrates, dans les aires d'alimentation des captages prioritaires. Elle propose d'en faire un objectif de la mission suivante sur les mesures relatives aux aires d'alimentation des captages.

5.1.3 La maîtrise foncière

Sur des BV de petite taille, elle permet de relocaliser certaines productions agricoles par des achats et des échanges de parcelles (via SAFER) et d'établir des productions adaptées sur les périmètres cibles, par le biais de baux à clauses environnementales (BIO, fourrages à faible fertilisation,...).

Plus généralement, la maîtrise foncière permet d'exercer une pression positive en faveur des mesures d'adaptation aux enjeux et objectifs assignés. Une mention particulière doit être faite au développement, grâce à de telles procédures, de l'agriculture biologique, compte-tenu de son intérêt environnemental. Mais il faut cependant veiller à l'insertion potentielle des productions recommandées ou exigées, dans des filières économiques (bon exemple de Munich, contre-exemple du Bio sur La Rochelle).

Elle doit être accompagnée de mesures cohérentes en matière de préservation de l'espace agricole au niveau des SCOT et PLU, pour éviter un attentisme spéculatif en direction de l'urbanisation future.

Le rôle des SAFER n'est pas à considérer comme l'exercice d'un monopole de fait en la matière. Cependant leur mode de gouvernance à dominante agricole est un facteur d'adhésion sur le terrain. Leur mission de service public a été élargie à la préemption pour motif environnemental par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. Elle vise « la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics ».

Cette modalité d'intervention conduit la mission à demander l'extension du pouvoir de saisine de la SAFER, pour ce motif, aux agences de l'eau.

Le Décret n° 2007-326 du 8 mars 2007, relatif aux clauses visant au respect de pratiques culturelles pouvant être incluses dans les baux ruraux, a connu une première application le 18 juillet 2007 en Auvergne. Un bail à clauses environnementales a été conclu entre deux agriculteurs de la commune de Valcivières (63) et le Conservatoire des espaces et paysages d'Auvergne (Cepa), pour la préservation et la gestion des terrains situés sur le parc naturel régional du Livradois Forez.

Dorénavant l'art. R. 411-9-11-1. du Code Rural établit les clauses, très complètes, pouvant être incluses dans les baux ruraux, portant sur les pratiques culturelles suivantes:

- « 1° Le non-retournement des prairies ;
- « 2° La création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe ;
- « 3° Les modalités de récolte ;
- « 4° L'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage ;
- « 5° La mise en défens de parcelles ou de parties de parcelle ;
- « 6° La limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants ;
- « 7° La limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires ;
- « 8° La couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes ;

- « 9° L'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ;
- « 10° L'interdiction de l'irrigation, du drainage et de toutes formes d'assainissement ;
- « 11° Les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau ;
- « 12° La diversification de l'assolement ;
- « 13° La création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets ;
- « 14° Les techniques de travail du sol ;
- « 15° La conduite de cultures suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique.

Sur cette base, la Communauté d'Agglomération du Choletais a décidé en 2007 d'acquérir le périmètre rapproché sensible agricole (120 ha) autour du lac de Ribou, afin de maintenir une activité agricole maîtrisée autour des captages par la cession en location aux exploitants agricoles. Le bail agricole de 9 ans, renouvelable par tacite reconduction, prévoit la mise en herbe et le maintien en prairie de l'ensemble des parcelles du périmètre rapproché sensible, l'interdiction de l'utilisation de produits phytosanitaires et désherbants sur les parcelles, l'interdiction de l'accès des animaux aux plans d'eau, l'entretien des parcelles par fauchage et/ou pâturage, la régénération des prairies par sur-semis. Le coût de location a été réduit en conséquence à 30 € par hectare et par an. En octobre 2008, la collectivité avait déjà pu acquérir 70% du foncier concerné.

La mission considère l'intérêt de l'agriculture biologique dans les aires d'alimentation de captage, touchés par des concentrations excessives en phytosanitaires. Outre la maîtrise du foncier, le développement de l'agriculture biologique suppose, dans beaucoup de régions, une structuration de la filière correspondante. Cette démarche implique une intervention soutenue des DRAAF auprès des collectivités (clients) et des opérateurs économiques.

Concernant les baux à clauses environnementales, un inventaire du contenu des expériences actuelles de clauses environnementales mériterait d'être réalisé, à l'occasion d'une prochaine mission du CGAAER (Cf zones humides ou/et AAC).

5.2 LE RÔLE STRATEGIQUE DES OPERATEURS PROFESSIONNELS

5.2.1 Opérateurs techniques

Il s'agit de la recherche, des instituts techniques, des chambres d'agriculture, des FREDON et des associations locales. Ils sont naturellement en charge des références, des outils, de la formation, de l'évaluation technique et économique, du réseau de surveillance phytosanitaire, de la capitalisation des données et des résultats au niveau régional, de la diffusion et de la communication institutionnelle (i.e : ni syndicale, ni publicitaire...).

Le lien entre la recherche et le dispositif de conseil technique, en forte évolution, est à refonder. L'agrandissement des exploitations et l'alourdissement des tâches administratives conduisent les exploitants à « *privilégier la simplicité et la rapidité de prise de décision et à prendre de moins en moins en compte des éléments agronomiques et environnementaux qui risquent de la compliquer* », comme indiqué dans le programme GC-HP2E (Cf § 4.3.3). Il convient donc d'orienter la recherche en faveur des instruments d'aide à la décision focalisés sur les étapes précoces de la décision (incertitude maximum), sur l'ergonomie de la prise de décision (gestion de l'information), sur la prise en compte de la dimension collective et sur les types d'organisation associés.

Ces types d'organisation, au niveau des opérations multi-acteurs, conduisent la mission à proposer un exemple d'articulation des rôles respectifs.

Les chambres d'agriculture, et autres organismes professionnels, pourraient notamment assurer les diagnostics, le traitement des pollutions ponctuelles (aires de lavage et de remplissage, collecte EVPP), mais aussi l'accompagnement des actions relatives aux dispositifs linéaires (haies, ripisylves). Ces organismes sont également à même d'organiser les actions de formation professionnelle adaptées au contexte et aux objectifs locaux.

En parallèle, il est nécessaire et important de conduire pour chaque opération ou groupe d'opérations une étude économique sur un échantillon d'exploitations à but comparatif :

- au départ (t zéro), dans la zone et hors zone (témoin) ;
- à l'échéance des 5 ans, avec le même échantillon.

Les chambres d'agriculture et autres organismes professionnels non impliqués dans l'acte commercial, sont les mieux placés pour piloter ce type d'étude, en lien avec le Centre d'économie rurale. La communication des résultats sera un facteur essentiel pour le renforcement des adhésions aux nouveaux itinéraires techniques, ou pratiques améliorées, et d'extension géographique des démarches engagées dans les projets territoriaux. Le seul fait d'inscrire et financer ce type d'accompagnement constitue déjà un signal positif en direction des agriculteurs potentiellement impliqués dans le programme agri-environnemental.

En complément de ce rôle d'encadrement technique, il a déjà été signalé au § 4.1 l'importance d'obtenir un effet de synergie avec les opérateurs économiques sur le territoire cible des actions à réaliser. C'est notamment le cas des coopératives qui exercent un rôle de conseil technique, très proche des agriculteurs. Or elles souhaitent justement développer leur activité de conseil, tout en réduisant leur activité de vente d'intrants (Cf 4.1.2).

5.2.2 Opérateurs économiques

Devant la complexité des règles et programmes qui sont censés s'imposer à l'agriculteur, il est essentiel d'affirmer en termes logiques les objectifs et les contraintes qui pèsent sur un territoire donné. Il faut aussi les traduire en termes opérationnels.

En ce sens, les opérateurs techniques et économiques sont tout à fait complémentaire dès lors que les rôles sont clairement distribués. Il est de la responsabilité conjointe des pouvoirs publics (maîtres d'ouvrages et financeurs) de clarifier la construction du partenariat et la répartition des rôles sur des bases objectives et non selon des prérogatives institutionnelles.

Les opérateurs économiques sont des partenaires essentiels pour concevoir, généraliser et faire perdurer un système de production adapté au enjeux du terrain. Dans une démarche nouvelle au sens du PDRH, mais présentable à la Commission, à titre expérimental, un opérateur économique leader sur un territoire, et assurant la mise en marché des productions, peut devenir un partenaire totalement responsable, engagé dans un contrat agri-environnemental de bassin, sanctionné par des résultats (Cf annexe 5).

De facto, un tel opérateur économique mettra en œuvre une extension à toute sa zone d'influence, des pratiques et itinéraires techniques mis au point avec succès dans un périmètre de projet. Cela représente une économie potentielle considérable pour les deniers publics, en sus d'une pérennisation des pratiques que le dispositif des MAE individuelles n'est pas en capacité d'assurer.

En ce qui concerne le rôle des opérateurs professionnels, la mission considère qu'il est sans intérêt de savoir qui doit tenir le premier rôle. Il s'agit de construire une réponse partagée, en fonction de l'état des connaissances, avec le double objectif de maximiser les résultats en minimisant les risques d'échec environnemental (non atteinte du bon état des eaux) et les risques économiques.

L'expérience montre que ces opérateurs sont totalement complémentaires (synergie) si les pouvoirs publics exercent conjointement le rôle directeur, qui s'attache à leurs responsabilités politiques. L'adhésion des exploitants agricoles étant le principal facteur de réussite des projets, il est indispensable de mettre en avant l'approche économique, seule en mesure de sécuriser les producteurs.

En ce sens, il est indispensable d'associer étroitement les opérateurs économiques à la conception technique comme à la mise en œuvre du projet, les pouvoirs publics ayant défini au préalable les objectifs assignés.

5.3 LES OUVERTURES DU BILAN DE SANTE DE LA PAC

5.3.1 Des principes prometteurs

Comme l'ont rappelé plusieurs de nos interlocuteurs, les missions étudiées ici visent à restaurer la qualité de l'eau ou des milieux aquatiques (masses d'eau de la DCE) en agissant sur 10% à 20% (selon les objectifs) de la SAU nationale, mais pas à changer radicalement l'agriculture française. Il ne faut se tromper, ni d'objectif, ni d'échelle.

Pour autant il convient de saisir toutes les opportunités d'atteindre les objectifs précités, telles que les pistes ouvertes à travers la PAC, après le récent bilan de santé.

On note surtout :

- la simplification et la hiérarchisation des BCAE, en relation avec le nouveau dispositif européen qui distingue:
 - des normes obligatoires, telles que la couverture minimale des sols, le maintien des particularités topographiques, haies, fossés, la protection des pâturages permanents, l'établissement de bandes tampons le long des cours d'eau;
 - des normes optionnelles, telles que la rotation des cultures, ou l'utilisation de certaines machines de travail du sol;
- l'introduction d'aides ciblées via l'article 68. Ce dernier autorise les États membres à prélever jusqu'à 10% de leurs aides directes (1^{er} pilier) pour :
 - soutenir certains types d'agriculture revêtant une importance particulière en matière de protection ou d'amélioration de l'environnement, d'amélioration de la qualité des produits agricoles et de leur commercialisation (comme par exemple l'agriculture biologique) ;
 - contribuer au paiement des primes d'assurance récolte ou au financement de fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales (Cf 5.4.2).

En ce qui concerne la France, on reste dans l'attente des réponses au besoin de simplification signalé au § 4.2.3. Quant à l'application de l'article 68, on peut comprendre la nécessaire progressivité adoptée, marquant une première étape qui consiste en un rééquilibrage en faveur de l'herbe et de l'élevage. Il serait cependant opportun de mettre à profit ces ouvertures pour engager quelques actions déjà identifiées, en utilisant des mesures spécifiques (mais euro-compatibles), sous le régime d'un contrat collectif et à titre expérimental, avec un contrôle de résultats dûment sanctionné (Cf annexe 5).

5.3.2 Peut-on innover?

Au fil des chapitres du présent rapport, on voit apparaître un assez fort besoin de possibilités d'adaptation des mesures au profit d'une logique contractuelle avec des partenaires de terrain pleinement responsables de la mise en œuvre des objectifs assignés.

Il s'agit d'examiner si le règlement 16789/08 du 15 janvier 2009, portant modification du règlement « développement rural » 1698/2005, peut être mis à profit pour innover dans les méthodes d'action pour atteindre plus rapidement et plus durablement le bon état des masses d'eau.

Les considérants mettent en exergue « *les nouveaux défis vitaux pour l'agriculture européenne* », dont la gestion de l'eau et la biodiversité. Ils encouragent les Etats membres à intégrer dans leurs programmes de développement rural, des opérations liées à ces nouveaux défis. Ils prévoient la possibilité de fixer des montants et des taux de soutien plus élevés pour lesdites opérations.

Un article 16 bis est inséré en faveur d'opérations spécifiques axées sur ces priorités, complété en annexe d'une liste indicative de types d'opérations et de leurs effets potentiels. Le taux de participation du Feader pour ces opérations peut être majoré jusqu'à 75% dans le cadre des ressources financières résultant de la modulation obligatoire des aides PAC.

Les modifications substantielles des programmes de développement rural sont à soumettre au comité de suivi constitué à l'article 78 du règlement 1698/2005.

Le 7e considérant évoque un appui spécifique à l'innovation pour la « *mise au point de produits, procédés et technologies* », relatifs aux nouveaux défis de l'article 16 bis, « afin de renforcer l'efficacité des opérations respectives. » On ne peut prétendre que cette évocation vise explicitement de nouveaux modes de contractualisation agri-environnementale. Pour autant, n'est-ce pas le moment de mettre sur la table des projets qui établissent un lien plus direct entre les mesures et leurs effets sur le milieu? D'autant que ces projets font appel à des procédés ou des technologies innovantes (modélisation des flux polluants à la parcelle, système d'observations couplé avec des outils d'aide à la décision agronomique).

La différenciation des paiements agro-environnementaux proposée au § 4.2.2, en fonction de classes de difficulté, définies par le risque d'apport polluant et selon les résultats atteints en regard de l'objectif assigné à chaque exploitant, se heurte au caractère forfaitaire des MAET.

L'article 39 du règlement 1698/2005 indique que ces paiements « couvrent les coûts supplémentaires et la perte de revenus dus aux engagements pris; le cas échéant, ils peuvent également couvrir les coûts induits. » Les paiements actuellement calculés ne couvrent-ils pas des « risques moyens » de perte de revenus, lesquels dépendent en fait de nombreux facteurs externes annuels (climat, organisation des assolements dans le bassin, cours des denrées,...)? Or, pour le même niveau de réduction des intrants, l'exploitant d'une parcelle induisant un potentiel polluant plus élevé (sols filtrants, proximité d'un thalweg) a très peu de marges de manœuvre culturales et court donc plus de risques.

Outre l'intérêt de favoriser ainsi des projets collectifs équilibrés (équitables), il convient de faire mesurer l'effet pervers du dispositif forfaitaire qui suscite l'adhésion à des pratiques sans risque économique majeur, au détriment des mesures efficaces dans les secteurs du territoire les plus exposés au risque d'entraînement des flux polluants.

5.4 LA MAITRISE DES RISQUES POUR LA PRODUCTION

5.4.1 L'organisation du réseau de surveillance

Le dispositif de veille et d'avertissement en santé végétale est bien une clef pour réduire les usages de phytosanitaires en limitant les risques de pertes de récolte ou de déclassement des produits en qualité. L'État doit donc veiller rigoureusement à sa mise en œuvre par les organismes professionnels dorénavant chargés de cette mission.

L'axe 5.2 du plan Ecophyto 2018, intitulé « Renforcer les réseaux de surveillance des bio-agresseurs et des effets indésirables de l'utilisation des pesticides », a bien prévu un système d'information national de recueil et de traitement de l'information, composante du système d'information de la protection des végétaux. Il a notamment pour objet de :

« *Mutualiser l'information phytosanitaire pertinente collectée par les différents partenaires au niveau des territoires, selon une charte de l'observation biologique*

afin d'établir au niveau géographique pertinent les synthèses et les analyses de risque fiabilisées permettant notamment la fabrication des bulletins de conseil certifiés. »

Dans le cas des engrais, azotés notamment, la maîtrise des risques liés à la réduction des apports s'attache à la zone du bassin de production. C'est à ce niveau qu'il faut promouvoir les méthodes de fertilisation raisonnée, tels que les analyses (bilans hiver, analyse des jus en bas de tiges, ...) ou des dispositifs très simples et visuels (placettes tests à double densité de semis,...).

Plus généralement, il est proposé d'exiger et de subventionner un conseil agronomique renforcé (#10 visites/campagne, analyses, bioclimatologie, avertissements,...) et certifié (Opticoop,...) dans le cadre de contrats collectifs territoriaux (Cf 5.3). Ce dispositif offre, en échange, l'alimentation régulière en données de suivi technique. En termes de contrôle, la présentation de ce contrat de service serait amplement suffisant. Ce conseil minimiserait les risques de dommages, jouant le rôle d'une sorte de ceinture de sécurité, vis-à-vis d'une éventuelle assurance pour perte de récolte.

5.4.2 Faut-il une assurance « perte de récolte » ?

Déjà en octobre 2000, le célèbre rapport de M. Christian Babusiaux sur l'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture, soulignait que :

*« le dispositif institué en 1964 n'a, lui, guère évolué. Il s'est ainsi trouvé partiellement décalé. Des dispositifs parallèles sont apparus. L'unicité du système voulue par ses promoteurs a de plus en plus été battue en brèche. Sa mise en œuvre, centrée dès l'origine sur les aléas climatiques, n'a pas pris en compte **la croissance des risques sanitaires**. Elle n'a pas permis le développement de l'assurance. De véritables instruments de gestion des risques économiques n'ont pas été bâtis. »*

Le rapport de G. Paillotin sur le plan ECOPHYTO 2018 replace clairement la question au cœur de ses enjeux:

*« L'utilisation de pesticides par l'agriculteur est justifiée par la nécessité pour l'agriculteur de sécuriser sa production et son revenu, les itinéraires intensifs étant particulièrement sensibles aux attaques des bioagresseurs. Pour lever ce frein à la généralisation des pratiques économes en intrants, il est proposé **d'évaluer l'opportunité de développer un dispositif assurantiel** en veillant à la cohérence de la stratégie Ecophyto par rapport aux travaux européens sur les dispositifs d'assurance récolte, en prenant en compte les outils de garantie des différents aléas.*

L'action n° 30 du plan gouvernemental Ecophyto 2018 propose précisément « *d'évaluer l'opportunité de développer un dispositif assurantiel pour favoriser l'adoption de systèmes de cultures économes en pesticides, en veillant à la cohérence d'une telle stratégie par rapport aux travaux européens sur les dispositifs d'assurance récolte, et en prenant en compte les outils de garantie des différents aléas.* »

Ce système « d'assurance verte », fondé sur l'article 68 du nouveau règlement PAC, correspondrait à deux objectifs distincts:

- Pour l'approche globale de l'itinéraire technique, un besoin d'assurance récolte lors de la phase d'apprentissage;
- Pour l'approche ponctuelle de l'itinéraire technique, un risque accru par la pratique d'impasses ou du fait d'interdictions réglementaires (suppression d'un intrant) qui génère le besoin d'assurances vertes « climatiques ».

Une mission d'expertise sera confiée au CGAAER dès 2009 pour examiner les modalités d'une éventuelle mise en œuvre de ces assurances vertes.

D'après certains opérateurs économiques, on pourrait effectivement concevoir un dispositif d'aide beaucoup plus efficace et durable, sans recours aux MAE. Il s'agirait de coupler des aides à l'investissement plus incitatives au titre du PVE, et une sécurité sous forme d'une assurance pour pertes de récolte, liées aux réductions d'intrants.

L'idée est séduisante dans la mesure où la couverture de sinistres serait rarement appelée, ce qui paraît plausible dès lors que le bassin de production sous contrat environnemental bénéficie d'un niveau élevé de conseil technique à l'exploitation.

Cependant la difficulté sera de faire la part de ce qui revient aux conditions naturelles, à la responsabilité propre de l'exploitant, ou aux exigences du cahier des charges environnemental.

La voie ouverte par l'article 68, au titre du bilan de santé de la PAC mérite cependant d'être explorée, en contribuant « *au paiement des primes d'assurance récolte ou au financement de fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales* », comme l'indique le texte de l'article.

En effet, quelle source de simplification potentielle dans un tel dispositif de nature contractuelle, surtout s'il fait l'objet d'un engagement collectif sur un même territoire!

Les observations ci-dessus permettent de suggérer une limitation du bénéfice de l'assurance « verte », envisagée dans le plan Ecophyto 2018, aux agriculteurs engagés dans un projet territorial doté d'un conseil technique renforcé (certifié) ou certifiés eux-mêmes (HVE, Bio).

Enfin, il convient de rappeler aussi l'autre voie proposée par Christian Babusiaux :

« Au total le risque global sur le revenu s'accroît.(...) Dans cette voie, la meilleure solution n'est pas un abondement systématique par l'Etat [des primes d'assurance] comme au Canada. Moins coûteuse, une fiscalité adaptée est certainement préférable. »

Repartant alors de l'hypothèse énoncée au chapitre 4.2.4, on aboutirait dans cette hypothèse, à un dispositif de fiscalisation renforcée des intrants, à risques environnementaux, et de défiscalisation de l'épargne consacrée au lissage des risques économiques de l'exploitation.

5.5 L'ÉVALUATION DES OPERATIONS

5.5.1 Les indicateurs

- Cas général

Le suivi de l'opération doit permettre d'évaluer en continu la mise en oeuvre des interventions qui peuvent concerner uniquement la pression propre à l'agriculture ou à toutes les pressions sur la ressource en eau (par exemple, les opérations multipressions pour le bassin Artois-Picardie ou les contrats territoriaux de Loire-Bretagne). Le suivi-évaluation doit nécessairement comprendre un état-zéro, un bilan à la fin du programme et des points périodiques si possible annuels et au minimum à mi-parcours de l'opération.

Les indicateurs de suivi sont de nature diverses :

- des indicateurs de moyens : par exemple, linéaires de cours d'eau protégés par une bande végétalisée, nombre de pulvérisateurs équipés d'une cuve de rinçage;
- des indicateurs de pression : ainsi la pollution rejetée par les stations d'épuration, la SAU faisant l'objet de techniques alternatives au désherbage chimique, la pression azotée de l'agriculture (kg N/ha);

- des indicateurs de résultats : soit, pour la qualité de l'eau, la conformité à une prise d'eau potable ou le classement des masses d'eau au titre de la DCE, soit des résultats relatifs à la teneur des sols en fertilisant.

Compte-tenu de l'inertie du système plante-sol-eau, les résultats des mesures agricoles peuvent ne se manifester que dans un délai de plusieurs années, d'où l'importance de mettre en place un indicateur de suivi de l'évolution des pratiques agricoles.

Sur la base de ce constat, le programme du GC-HP2E, déjà cité (Cf § 4.3.3) relève que :
« même si les conditions économiques incitaient fortement à la prise en compte des critères de performance environnementale, les acteurs de base auraient de grandes difficultés à intégrer ces critères dans des processus d'auto-ajustement. Cette difficulté fondamentale a pour corollaire la prolifération d'indicateurs agri-environnementaux qui visent, de façon plus ou moins arbitraire, à pallier la non-observabilité des performances environnementales. »

Il entend donc élaborer un système cohérent d'indicateurs *« accessibles, utilisables et pertinents, permettant d'enclencher des boucles de progrès qui intègrent les finalités environnementales. »* Dans cette perspective globale il propose de mettre en œuvre un dispositif national de suivi des systèmes de production et de leurs performances (mettre en cohérence les différents observatoires existants), de compléter ce dispositif dans certains secteurs plus ou moins orphelins, notamment celui de la biovigilance, de favoriser les efforts de recherche et de développement concernant l'élaboration des indicateurs agri-environnementaux, en s'appuyant sur la modélisation des processus, de développer de façon conjointe des études sur l'usage des indicateurs - *« Un aspect important à cet égard est le diagnostic initial visant à hiérarchiser les cibles d'amélioration prioritaire et à restreindre l'éventail des indicateurs à mettre en œuvre dans une situation donnée. »*

La mission reprend totalement à son compte ces orientations.

Comme exemple, l'annexe 3 reprend le tableau des indicateurs de suivi du contrat territorial de Loire-Bretagne, qui comprend des indicateurs propres aux mesures agricoles, mais aussi d'autres concernant la pollution des collectivités et de l'industrie. Les propositions établies par l'étude InVivo sont également présentées en annexe 4 et commentées au § 5.2.2, ci-dessous.

- Cas particulier des phytosanitaires

Lors de l'atelier OCDE (19 - 21 mars 2007, Washington) sur les indicateurs de développement, de suivi et d'analyse des politiques agroenvironnementales, N. Pingault (MAP) a bien défini les principaux avantages et inconvénients de l'IFT, comme indicateur pour favoriser une utilisation durable des produits phytosanitaires et améliorer la qualité de l'eau :

« L'Indicateur de Fréquence de Traitement (IFT) correspond au «nombre de doses homologuées» appliquées sur une parcelle pendant une campagne culturale. La dose homologuée est définie comme la dose efficace d'application d'un produit sur une culture et pour un organisme cible donnés.

En conséquence, l'IFT reflète l'intensité d'utilisation des produits phytosanitaires, autrement dit la « pression phytosanitaire » exercée sur la parcelle et sur l'environnement, ainsi que la dépendance des agriculteurs vis à vis de ces produits. Cet indicateur ne présente pas les mêmes limites que [d'autres indicateurs]. En effet:

- *l'unité employée (nombre de doses homologuées par ha) permet d'agréger des substances actives très différentes (i.e. possédant des doses efficaces d'application très différentes);*
- *il prend en compte les quantités réellement appliquées au cours d'une campagne et permet donc de tenir compte des traitements à dose réduite.*

*En revanche, il ne tient compte ni de certaines caractéristiques spécifiques de chaque produit phytosanitaire (comme le comportement dans l'environnement, la solubilité, la volatilité, la toxicité pour les organismes non ciblés, l'écotoxicité pour le milieu...), ni de la vulnérabilité propre à chaque milieu (liée à la pédologie ou à l'hydrogéologie). **Il ne constitue donc pas un descripteur exhaustif du risque potentiel pour l'environnement** (i.e. pour le milieu et pour les organismes non ciblés par le produit phytosanitaire utilisé).*

*C'est un indicateur synthétique de **pression polluante**, d'intensité d'utilisation des produits phytosanitaires, qui permet de mesurer directement l'efficacité des politiques publiques visant à réduire l'usage de produits phytosanitaires. »*

L'action n°8 du plan gouvernemental Ecophyto 2018 prévoit de « *définir à une échelle suffisamment fine les zones pertinentes à l'échelle desquelles sera renseigné l'IFT afin que les agriculteurs, avec leurs structures d'accompagnement, puissent se situer et évaluer leur système de production dans un contexte pédoclimatique et économique donné.* »

C'est évidemment un objectif qui s'accorde avec le ciblage des actions, mais qui se heurte aux insuffisances signalées ci-dessus, ainsi qu'au caractère ponctuel des enquêtes servant de référence dans un contexte climatique particulier. Cette orientation du plan Ecophyto débouche cependant avec bonheur sur une logique d'adaptation au niveau de chaque bassin en cause. Il convient en effet de mesurer la réalité constatée sur le terrain et selon son contexte pédoclimatique, pour définir les objectifs de réduction de flux polluants, appliqués aux molécules cibles.

Le principe de l'IFT présente de nombreux avantages, mais le calcul de la référence (actuellement régionale) ne répond pas au besoin d'ajustement des objectifs par bassin ou par projet. S'il s'agit de suivre la progression vers les objectifs globaux (national, régionaux), le NODU est tout indiqué. S'il s'agit d'obtenir des résultats spécifiques à certaines masses d'eau, au sens de la DCE, la référence est à construire par projet.

Reprenant également les conclusions du chapitre 4.2.2, la mission suggère que le suivi de la performance générale, en matière de maîtrise de l'emploi des phytosanitaires, s'obtienne avec le NODU (nombre de doses utilisées – Ecophyto 2018) et d'adapter l'IFT pour en faire un outil de référence, base d'expertise, pour ajuster les objectifs de projets et leur suivi. Pour aller dans le sens du plan Ecophyto 2018, la mission propose que la détermination d'une référence IFT ajustée au terrain se limite à la définition des règles et des bases de calcul de ladite référence locale. En effet, partant de mesures de résidus dans l'eau, on recherche une réduction quantifiée en flux des molécules en cause, et non un objectif différentiel évalué en pourcentage d'une référence que des extrapolations successives rendent un peu théorique.

5.5.2 Le suivi technico-environnemental

De manière très générale, les personnes consultées ont insisté sur la nécessité d'une évaluation initiale, dans le cadre des projets étudiés, afin de disposer d'un état zéro qui a beaucoup manqué dans d'autres programmes. Les données à rechercher doivent donc être définies à l'avance et de manière aussi synthétique que possible, pour rester opérationnelles par la suite.

En dehors des aspects relatifs à la santé et à la biodiversité, l'utilisation des sources de données issues des outils d'aide à la décision (OEA - conseil en agriculture) ou de suivi de la traçabilité (filières de produits) est à privilégier pour alimenter les indicateurs de performance agro-environnementale des exploitations. Outre leur disponibilité et leur transparence, leur double utilité favorise la participation des agriculteurs et les incite à adhérer collectivement à un dispositif de conseil technique renforcé sur le même territoire. Justement, éviter de mesurer plusieurs fois la même chose, sous des formes différentes, serait certainement un bon facteur d'adhésion de la part des agriculteurs.

Dans un récent rapport (octobre 2008), l'union de coopératives InVivo (A. Poupart) présente des propositions « d'indicateurs d'empreinte environnementale », à partir d'une

analyse des dispositifs de l'Agence européenne de l'environnement, de l'OCDE, de l'IFEN et de l'INRA. Il aboutit à une liste de 20 indicateurs, en distinguant les indicateurs de **pression** (type IFT), mais aussi des indicateurs de **gestion**, à l'échelle de la parcelle, et sur lesquels le producteur agricole peut agir, par exemple la balance azote. L'indicateur de gestion, qui peut être aussi de pression, permet d'évaluer ex-ante l'impact des pratiques envisagées.

Enfin, il distingue des indicateurs **d'état**, mesurés, tels que le pourcentage de masses d'eau < seuil pour les nitrates.

Sur les 20 indicateurs (cf Annexe 4), 12 concernent principalement l'eau, mais les 8 autres concernent le sol, la biodiversité, l'énergie, etc... Bien que l'eau constitue un objectif essentiel (et le sujet du présent rapport...), il est important de ne pas cloisonner abusivement les thèmes d'action environnementale. On doit toujours veiller à ce que des efforts sur un plan ne génèrent pas de conséquences négatives sur d'autres plans.

Sans prôner particulièrement les mérites de cette démarche plutôt qu'une autre, la mission juge nécessaire de définir au moins un tel socle commun d'indicateurs environnementaux, dont les valeurs puissent être consolidées à différents niveaux.

Cela conduit ipso facto à traiter le cas de la certification environnementale des exploitations, susceptible de donner un effet valorisant en retour d'efforts accomplis.

« Pour que le dispositif de certification HVE fonctionne, il faut le concevoir comme une démarche fédératrice qui supprime les doublons, qui harmonise et capitalise les efforts déjà réalisés par les agriculteurs dans des démarches produits et filières. La certification doit impliquer une diversité et une complémentarité des systèmes de production et son évaluation doit se faire au niveau des territoires et non des exploitations », explique Gilles Lemaire, président du Conseil scientifique de Farre et chercheur à l'INRA (24/01/2008).

A l'heure de rédiger le présent rapport, les groupes de travail sur la définition des critères de classement HVE se trouvent en phase avancée. La mission espère vivement que les recommandations ci-dessus de Gilles Lemaire seront suivies, ce qui paraît en bonne voie d'après le rapport d'étape du 23 avril, du COMOP sur la certification environnementale des exploitations agricoles.

La mission recommande l'établissement d'un socle commun d'indicateurs environnementaux, principalement mais pas uniquement relatifs à l'eau, et qui puissent être ainsi consolidés à différents niveaux d'analyse. Elle propose le recours préférentiel aux données issues des outils d'aide à la décision, utilisés pour le conseil agronomique renforcé auprès des exploitations agricoles de la zone de projet.

Elle souhaite que le cahier des charges HVE, à venir, soit cohérent avec ces référentiels de suivi existants au niveau des territoires, comme cela apparaît au vu de la démarche d'expérimentation suivie par le comité opérationnel sur la certification environnementale (COMOP - 23/04/2009) .

Elle propose d'utiliser l'IFT comme une référence technique à ajuster par projet selon les réductions d'emplois fixées localement pour atteindre des objectifs précis, comme proposé par l'action n°8 du plan Ecophyto 2018. Le NODU resterait comme indicateur de performance générale phytosanitaire.

5.5.3 Le suivi économique

Le rapport de G. Paillotin sur le plan ECOPHYTO 2018 a également abordé cette question :

« L'utilisation de pesticides par l'agriculteur est justifiée par la nécessité pour [celui-ci] de sécuriser sa production et son revenu, les itinéraires intensifs étant particulièrement sensibles aux attaques des bioagresseurs. (...)

Parallèlement à la réduction des risques et de l'utilisation des produits phytosanitaires, **il est nécessaire de maintenir le revenu des exploitations agricoles** ainsi qu'une production agricole élevée, adaptée aux demandes du marché. Des indicateurs macro-économiques sont donc à définir. »

En écho avec les deux chapitres précédents, on pourrait presque affirmer que chaque indicateur technico-environnemental devrait avoir son pendant sur le plan économique. Ainsi, en face d'un IFT en baisse, il faudrait afficher les résultats en rendement ou en qualité ; en face d'une baisse de concentration en nitrates de l'eau drainée sous cultures, il faudrait afficher la qualité panifiable des blés. Il va sans dire que ce raisonnement ne peut être étendu à tous les paramètres.

Cet aspect de mise en correspondance, même partielle, donnera d'ailleurs des indications précieuses pour le pilotage (i.e. Correctifs ou inflexions) du projet. Mais comme indiqué au chapitre 5.2, cela ne saurait suffire aux objectifs poursuivis :

➤ **Durabilité** dans le temps et **extension** dans l'espace.

La mission recommande de faire réaliser par des acteurs non impliqués dans la filière économique du bassin concerné, une étude économique sur un échantillon d'exploitations à but comparatif : au départ (t zéro), dans la zone et hors zone (témoin) ; à l'échéance des 5 ans, avec le même échantillon. Elle considère que le seul fait d'inscrire et financer ce type d'accompagnement constitue déjà un signal positif en direction des agriculteurs potentiellement impliqués dans le programme agri-environnemental, donc un facteur d'adhésion. Elle propose en outre que soient prévus dès la conception des projets, des indicateurs économiques en correspondance avec les indicateurs technico-environnementaux, autant que faire se peut.

5.6 DU BON USAGE DE LA COMMUNICATION

Bernard Guidez, président de Farre, (24/01/2008) affirme que « *la bataille de la communication est importante. **C'est la communication qui détermine les choix.** Il faut tout faire pour que les agriculteurs témoignent qu'environnement et économie sont compatibles, que produire plus et produire mieux est possible* ».

Loin des effets de mode propres au milieu urbain, les agriculteurs se déterminent par pragmatisme en fonction de résultats obtenus dans des conditions comparables aux leurs (territoires, filières) et sous la conduite de leaders qu'ils ont reconnus.

Il y a donc un double intérêt à la promotion des expériences en matière de réussite environnementale de groupes d'exploitants agricoles. Celui de produire un reflet positif de l'action, émanant de l'opinion publique et sortant l'agriculteur du « banc des accusés ». Celui de favoriser l'adhésion des agriculteurs à la démarche, pour autant que le volet économique soit effectivement intégré dans le message.

Il est en effet impératif de faire mieux passer dans l'opinion publique que les agriculteurs sont bien fournisseurs de sécurité alimentaire, générateurs d'emplois à leur aval, gestionnaires de l'espace, mais aussi conservateurs des ressources et des milieux sous réserve de retirer de leur activité un revenu décent pour eux et leur famille.

L'expérience montre que deux registres de communication sur l'agriculture se déploient séparément et souvent de manière contradictoire. Celle des crises économiques portant réclamation d'aides publiques. Celle de la cause environnementale traitée soit sur un mode angélique que l'on peut résumer par le mythe du « petit Trianon » (une agriculture bien propre, des paysages bucoliques), soit sur un mode agressif (OGM, marées vertes, pesticides). C'est sans doute une vision caricaturale, mais il est à craindre qu'en la matière, la caricature imprègne durablement l'esprit de nos concitoyens.

Un troisième axe de communication, largement inutilisé jusqu'ici, consisterait à tenter de faire évoluer le comportement des consommateurs vis à vis des produits imparfaits. Une expérimentation pilotée par la DRAAF Midi Pyrénées permet d'illustrer concrètement un thème de communication: une réduction de 50% des fongicides sur vergers induirait un taux moyen de 10% de fruits tavelés, qui restent cependant tout à fait consommables bien que rejetés par la grande distribution. Cela aurait aussi l'intérêt de faire prendre conscience au consommateur qu'il est un élément clef de l'inertie actuelle du système de production-consommation (Cf § 4.2.1).

A cet égard, on peut regretter que le plan de communication Ecophyto 2018 ne s'adresse au consommateur que pour le prendre à témoin des efforts de la profession agricole, sans le mettre devant ses propres responsabilités.

6. ANNEXES

Annexe 1 : Extrait de la lettre de mission

Annexe 2 : Personnes rencontrées

Annexe 3 : Indicateurs de suivi des contrats territoriaux (modèle Loire-Bretagne)

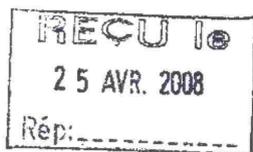
Annexe 4 : Indicateurs d'empreinte environnementale (rapport InVivo)

Annexe 5 : Fiche descriptive pour un contrat collectif de territoire

Annexe 6 : Particularités régionales pour le 4^o programme d'actions de la directive Nitrates

Annexe 7: Demandes des agences de l'eau pour l'adaptation des mesures agri-environnementales

Annexe 1- Lettre de mission



T. Berne

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Direction générale de la forêt
et des affaires rurales

Le Directeur Général

78, rue de Varenne
75349 – PARIS 07 SP

Direction générale des politiques économique,
européenne et internationale

Le Directeur Général

3, Rue Barbet de Jouy
75007 PARIS

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES

Direction de l'Eau

Le Directeur de l'Eau

20, Avenue de Ségur
75302 – Paris Cedex 07 SP

08 AVR. 2008

Monsieur Paul VIALLE
Vice-Président du Conseil général
et l'agriculture, de l'alimentation
et des espaces ruraux

Objet : travaux de la 5^e section du CGGAER

Le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et le ministère de l'agriculture et de la pêche participent à différents programmes et actions visant à préserver et restaurer la ressource en eau.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA) a introduit de nouveaux outils pour traiter de sujets complexes liés notamment à la gestion quantitative de l'eau, le traitement des pollutions diffuses et des prélèvements diffus.

En matière de gestion quantitative de l'eau, outre le plan gouvernemental de gestion de la rareté de l'eau, présenté en conseil des ministres le 26 octobre 2005 et le plan décennal de retenues de substitution, annoncé en 2005, les suites données aux conclusions du Grenelle de l'environnement devraient conduire à accélérer la mise en œuvre des dispositions de la LEMA en faveur de la gestion collective de quotas, dans le respect de l'écologie des hydrosystèmes et des priorités d'usage.

Les débats conduits dans le cadre du Grenelle de l'Environnement ont également conclu à de nombreux engagements en faveur d'une amélioration de la gestion qualitative de l'eau.

La maîtrise des pollutions par les nitrates et les produits phytosanitaires est notamment une préoccupation forte des pouvoirs publics, dans un souci de prévention des risques pour la santé et l'environnement. Le plan de réduction de l'utilisation des pesticides « Ecophyto 2018 », dont la parution est prévue fin juin 2009, dans les suites de Grenelle de l'environnement, illustre cet engagement.

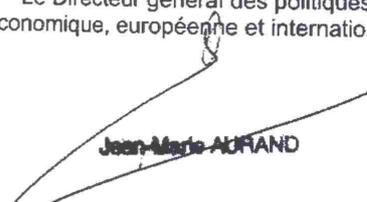
.../...

Dans ce contexte évolutif, l'expertise du CGAAER pourrait être utilement mobilisée au cours des prochains mois sur différents sujets relatifs à la gestion quantitative et qualitative de l'eau, relevant de la compétence de la 5^{ème} section « Eau, milieu marin, pêche ».

Vous trouverez ci-joint les thèmes identifiés par les deux ministères, pour lesquels nous souhaitons votre contribution.

Si ce programme de travail vous agrée, nous vous demandons de nous préciser pour chacun de ces thèmes de réflexion, les principales étapes et le calendrier proposé.

Le Directeur général des politiques
économique, européenne et internationale


Jean-Marie ADRAND

Le Directeur de l'Eau


Le directeur de l'eau
Pascal BERTEAUD

Le Directeur Général
de la Forêt et des Affaires Rurales


La Directrice Générale Adjointe
de la Forêt et des Affaires Rurales.

Valérie METRICH-HECQUET

CONSEIL GENERAL DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DE L'ESPACE RURAL

PROGRAMME 2008 DES MISSIONS CONFIEES A LA 5^{EME} SECTION « EAU, MILIEU MARIN, PECHE »

LISTE DES THEMES IDENTIFIES

1764

Mission 1

Proposer une méthodologie applicable dans le cadre des SDAGE visant à hiérarchiser, spatialiser et mesurer la performance (efficacité environnementale, coût, caractère incitatif et acceptabilité par les agriculteurs) des mesures agricoles, afin d'atteindre les objectifs assignés par la DCE.

L'étude portera en particulier sur les mesures prévues dans le PDRH (programme de développement rural hexagonal), mais pourra également porter sur d'autres mesures prévues dans les programmes de mesures des SDAGE (ex s'il y a lieu: mesures de gestion foncière, tarification...)

Le cas de la Bretagne devra faire l'objet d'un examen spécifique.

Proposer une méthode distinguant compétitivité des filières et évaluation de la compétitivité des exploitations (afin d'apprécier les impacts économiques des mesures environnementales dans le respect des règles européennes liées aux marchés).

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

MEEDDAT/DEB

Jean-Claude VIAL, Philippe NOUVEL, Damien GOISLOT

DGPAAT

Patrick FALCONE, Kristell COHU

Bassin Adour-Garonne

agence de l'eau = Bruno CINOTTI, Aline COMEAU

DRAAF = Dominique PELLISSIÉ, Bertrand BOURGOIN, Guy JEANIN, Sylvie SARTOU, Françoise DIMONT (DDAF)

DIREN = André BACHOC, Hervé BLUHM ; Gilles CHOISNARD (DRASS)

Coopérative QUALISOL = Alain LARRIBEAU

Bassin Artois-Picardie

agence de l'eau = Alain STREBELLE, Sylvain VICTOR

DRAAF Nord-Pas de Calais = Alain VERNEDE, Didier ROUSSEL

DIREN Nord-Pas de Calais = Jean-Michel MALE (entretiens téléphoniques)

Bassin Loire-Bretagne

agence de l'eau = Yves MERILLON, Hélène BISCARA, François DUBOIS de la SABLONIERE

DRAAF Centre = Simone SAILLANT, Pierre BARBERA, F. LALLOY

DIREN Centre = Claude GITTON

Bassin Rhin-Meuse

agence de l'eau = Paul MICHELET, P.GOETGHEBEUR

DRAAF Lorraine = Jean-Louis ROUX

DIREN Lorraine = Guy LAVERGNE, Céline DELLINGER, Pascal DUCHENE, Marie-Pierre LAIGRE, François WEDRAOGO

Annexe 3 Indicateurs de suivi des contrats territoriaux - agence de l'eau Loire-Bretagne

BASSIN VERSANT : sur le territoire du SAGE : Numéro des masses d'eau superficielles concernées : Numéro des masses d'eau souterraines concernées : Superficie (ha) : Nombre de communes ayant leur bourg dans le bassin : Linéaire de cours d'eau (km) :	État zéro (année)	<i>État intermédiaire</i> (année) (facultatif)	État final (année)	Objectif du contrat
--	-----------------------	---	------------------------	------------------------

SAGE				
SAGE absent, en élaboration ou approuvé ?				
QUALITE DE L'EAU ET DES MILIEUX				
PRISE D'EAU POTABLE PRINCIPALE OU EXUTOIRE DU BASSIN VERSANT				
Fréquence annuelle de dépassement du seuil de 50 mg/l pour les nitrates (%)				
Fréquence annuelle de dépassement du seuil de 0,1 µg/l pour les pesticides (par molécule) (%)				
Fréquence annuelle de dépassement du seuil de 0,5 µg/l pour les pesticides (toutes molécules) (%)				
Nombre de masses d'eau déclassées pour les nitrates *				
Nombre de masses d'eau déclassées pour les pesticides*				
Nombre de masses d'eau déclassées pour le phosphore*				
Nombre de masses d'eau déclassées pour les macropolluants*				
Nombre de masses d'eau déclassées pour les micropolluants*				
Nombre de masses d'eau déclassées pour l'hydrologie				
Nombre de masses d'eau déclassées pour la morphologie				
Invertébrés benthiques				
IBD				
Indice macrophytes				
Indice Poisson				
Nombre de masses d'eau souterraines déclassées pour l'état chimique				
Nombre de masses d'eau souterraines déclassées pour l'état quantitatif				
COLLECTIVITES				
Pollution nette rejetée par les STEP (Kg / j)	DBO5			
(Données SATESE ou à défaut AELB)	DCO			
	Azote réduit (NTK)			

Annexe 4-1: INDICATEURS D'EMPREINTE ENVIRONNEMENTALE
Tableau 1 : Matrice de typologie des 20 indicateurs retenus

Antoine POUPART: Agriculture Durable et Développement INVIVO - OCTOBRE 2008

Réalisé avec le soutien du CASDAR

Thème	Pression	Gestion	État
Qualité de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • Balance Azote • Balance Phosphore • Indicateur de Fréquence de Traitement 	<ul style="list-style-type: none"> • Balance Azote • Balance Phosphore • Concentration en nitrate de l'eau drainée • Footprint eaux de surface • Footprint eaux souterraines • Footprint pollutions ponctuelles • Couverture du sol • Surface de biodiversité 	<ul style="list-style-type: none"> • % masses d'eau < seuils [NO3-] • % masses d'eau < seuils pesticides • Indice Biologique Global Normalisé
Climat	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan Gaz à Effet de Serre 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan Gaz à Effet de Serre 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan Gaz à Effet de Serre • Stock de carbone dans les sols
Énergie	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan Énergétique 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan Énergétique 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan Énergétique
Biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateur de Fréquence de Traitement • Diversité de l'assolement 	<ul style="list-style-type: none"> • Surface de biodiversité • Couverture du sol • Footprint eaux de surface • Diversité de l'assolement 	<ul style="list-style-type: none"> • Biodiversité (STOC + STERF) • Indice Biologique Global Normalisé
Qualité des sols	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de matière organique 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de matière organique • pH 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de matière organique
Érosion	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de matière organique 	<ul style="list-style-type: none"> • Couverture du sol • Taux de matière organique • pH 	
Santé	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des EPI 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des EPI 	<ul style="list-style-type: none"> • % masses d'eau < seuils pesticides • Résidus de pesticides sur les produits

Annexe 4-2: INDICATEURS D'EMPREINTE ENVIRONNEMENTALE

Tableau 2 : Analyse de pertinence, de sensibilité et de fiabilité des 20 indicateurs retenus

Antoine POUPART: Agriculture Durable et Développement INVIVO - OCTOBRE 2008

Réalisé avec le soutien du CASDAR

Indicateur	Pertinence	Sensibilité	Fiabilité = robustesse + transparence + mesurabilité
Balance Azote	++	Balance Azote moyenne France = 39 U (source : OCDE) Passage de «très bien» à «médiocre» □ + 35 U, ou -14 quintaux en blé	Biais : repose sur des qualités de récolte forfaitaire, par exemple 10.5 de protéines Très bonne fiabilité
[NO3-] eau drainée	++	Quelques exemples : Mise en place d'une CIPAN □-26 mg/l Changement type de sol □potentiellement teneur [NO3-] x 2 plage de variation observée = [0 , 250]	Reliquat Sortie Hiver estimé = RSH mesuré dans 60% des situations Fiabilité non partagée et perfectible
% masses d'eau < seuils [NO3-]	+++	Bonne sensibilité en eaux de surface, inertie de l'ordre du mois Sensibilité très variable en eaux souterraines selon le contexte pédo-géologique	Mesure en laboratoire. Très bonne fiabilité de la mesure , cependant la fiabilité de l'indicateur dépend fortement du protocole d' échantillonnage , revu dans la directive cadre sur l'eau.
Balance Phosphore	++	Balance Phosphore moyenne ~ 0 Enlèvement pailles blé : -15 U -10 quintaux blé : -9 U	Très bonne fiabilité
Indicateur de Fréquence de Traitements	+	Forte sensibilité Exemple sur blé : -1 passage ~ -20 % IFT	Inconnue à ce jour car on ne connaît pas encore les modalités d'enregistrement et de remontée de l'information

Footprint eaux de surface	+++	Très sensible, chaque modification sur une intervention (dose, molécule, date d'application...) modifie le résultat	Programme Life européen Utilise des modèles déjà validés Bonne fiabilité
Footprint eaux souterraines	+++	Très sensible, chaque modification sur une intervention (dose, molécule, date d'application...) modifie le résultat	Programme Life européen Utilise des modèles déjà validés Bonne fiabilité
Footprint pollutions ponctuelles	++	Indicateur qualitatif Note sur 20 agréant les résultats d'un questionnaire d'enquête	?
Utilisation des EPI	+	Très sensible de par sa nature factuelle et non-agrégée	Indicateur factuel, non modélisé Sa fiabilité ne dépend que de la qualité de renseignement de la base Très bonne fiabilité
% masses d'eau < seuils pesticides	+++	Bonne sensibilité en eaux de surface, inertie de l'ordre de la semaine Sensibilité très variable en eaux souterraines selon le contexte pédo-géologique	Mesure en laboratoire. Très bonne fiabilité de la mesure , cependant la fiabilité de l'indicateur dépend fortement du protocole d' échantillonnage , revu dans la directive cadre sur l'eau
Résidus de pesticides sur les produits	+(+)	?	Mesure en laboratoire Très bonne fiabilité de la mesure , cependant la fiabilité de l'indicateur dépendra fortement du protocole d' échantillonnage mis en place par les OS. Dans le cas des résultats publiés par la DGAL et la DGCCRF l'échantillonnage ne distingue pas les produits selon leur origine

			et ne permet donc pas de conclure quant à la qualité des produits de l'agriculture française.
Bilan Énergétique	+++	Le choix des variables du calcul a été fait après analyse de sensibilité. Ex : Effet repousses : CV = 5% Effet travail du sol : CV = 4.5% Effet forme azotée : CV = 3%	Polémiques sur la méthodologie Projet de directive européenne sur les énergies renouvelables normalisant la méthodologie à appliquer Hypothèses de calcul contestées
Bilan Gaz à Effet de Serre	+++	?	Plusieurs lacunes et inexactitudes concernant les productions agricoles (cf. bases de données EcoInvent) mais l'opérateur agréé peut les corriger
Stock de carbone dans les sols	+++	Faible, de part la forte inertie du taux de matière organique	Cet indicateur n'a pour l'instant donné lieu qu'à une publication de l'IFEN
Qualité des sols	+++	1 point de pH □ 17 quintaux de potentiel de rendement en limons du Bassin Parisien Inertie : 1 à 3 ans du pH, inertie plus forte du taux de matière organique	Variabilité intra-annuelle du pH, jusqu'à 1 point Bonne stabilité et fiabilité de la mesure du taux de matière organique Très bonne fiabilité
Couverture du sol	++	Très sensible de par sa nature factuelle et non-agrégée Influence sur [NO3-]	Indicateur factuel, non modélisé Sa fiabilité ne dépend que de la qualité de renseignement de la base Très bonne fiabilité

Surface de Biodiversité	++	Peu sensible	Dépend de la qualité de renseignement de la base Difficile à contrôler
Diversité de l'assolement	+	Très sensible et sans inertie de part sa nature factuelle	Indicateur factuel, non modélisé Sa fiabilité ne dépend que de la qualité de renseignement de la base Très bonne fiabilité
Indice Biologique Global Normalisé	+++	L'IBGN varie de 1 à 20 Sa sensibilité repose sur la sensibilité des taxons recensés à la pollution de l'eau	Indicateur normalisé par l'AFNOR Bonne fiabilité de l'indicateur , cependant la fiabilité de l'indicateur dépend fortement du protocole d' échantillonnage , revu dans le cadre de la directive cadre sur l'eau
Biodiversité (STOC + STERF)	+++	Faible, de part son caractère intégratif	Protocole validé au niveau européen Très bonne fiabilité

Annexe 5 : Fiche descriptive pour un contrat collectif de territoire

Localisation :

Au sein d'un bassin versant délimité comme périmètre d'action efficace pour obtenir des résultats mesurables en faveur de la qualité de l'eau, à rendre conforme aux exigences de la DCE ou/et de la directive « eau potable ».

Objectifs :

- Combiner différentes mesures (éléments de paysage, zones tampons, MAET, matériels et équipements, assistance technique,...) dans une logique d'aménagement et de gestion collectifs du territoire agricole considéré, avec un effet d'adhésion groupée des exploitants agricoles concernés.
- Ajuster certaines mesures, si nécessaire, selon les données locales et en fonction du niveau de risque de pollution par les parcelles (pente, pédologie, type de culture, proximité d'un axe hydrologique), pour obtenir une réduction déterminée des flux polluants aux points clefs du territoire considéré.

Mesures :

- ◆ Classiques PDRH = mesures agri-environnementales (MAET), investissements (Plan Végétal Environnement), éléments fixes du paysage, conversion Bio (CAB),...
- ◆ Initiatives locales = modélisation des flux polluants, répartition des assolements, organisation des rotations, suivi des données enregistrées et évaluation des résultats au niveau des systèmes de production (effets sur l'eau et les milieux, empreinte environnementale des exploitations, performance économique).

Compensations :

- ◆ Classiques PDRH = forfaitaires en PVE, CAB, et MAET adaptées (ex. réduction d'intrants à plusieurs niveaux dans les EU, à -30, -40, -50, -60%, en fonction des réductions de flux polluants à atteindre).
- ◆ Classiques différenciées : Application d'une déclinaison du forfait MAET en trois catégories de risques (fort, moyen=forfait, faible), correspondant à un niveau d'astreinte et de responsabilité, exprimée par le poids relatif de la contribution au résultat collectif.
- ◆ Soutien local avec aide publique: mise au point ou paramétrage des modèles, expérimentations en sites pilotes, conseil technique certifié, études économiques comparatives (ex ante – ex post), formation, communication.
- ◆ Soutien local sans aide publique : mise en marché et valorisation des productions spécifiées (ex Bio) ; prime coopérative de péréquation (productions à plus faible marge brute, cultures énergétiques à très faible niveau d'intrant, prairies). On peut cependant imaginer que la structure support passe un contrat de maintien des servitudes en matière de productions zonées, avec la collectivité maître d'ouvrage (SIAEP, ...), contrat par lequel elle s'engage à assurer une péréquation des revenus à l'ha au bénéfice de ses adhérents impliqués.

Structures collectives supports :

Coopératives (adhérents), industriels IAA (contrats), organisations de producteurs, syndicats de crus viticoles,...

La structure collective joue le rôle de maître d'œuvre du projet au niveau de sa conception, de sa présentation aux organismes publics chargés de la réglementation ou du financement, de la mobilisation des appuis techniques (chambres, instituts techniques).

Le rôle juridique de la structure est formalisé par un agrément du projet, après mise au point, avec la signature des organismes publics précités, par la validation (visa) du responsable de la structure avant tout engagement des pouvoirs publics sur le financement d'un dossier individuel, par la validation (visa) du responsable de la structure avant paiements annuels.

La structure collective peut bénéficier elle-même d'aides d'accompagnement, pour des études, expérimentations, mises au point, actions de formation et de communication.

Justifications :

Par rapport à la réglementation européenne, les aides sont bien attribuées au gestionnaire des terres, ou plus généralement au bénéficiaire final.

La seule innovation qui déroge au dispositif général consisterait à moduler le forfait MAET en 3 catégories d'exposition aux risques (risque environnemental, risque productif), la moyenne des aides correspondantes sur la zone étant maintenu égal au forfait, et la valeur maximum restant inférieure au plafond de l'annexe I du RDR 1698/2005, modifié par le règlement 16789/08 du 15 janvier 2009. Ce dernier pourrait également justifier l'expérimentation en faveur des nouveaux défis de l'article 16 bis, au travers de technologies et procédés à mettre au point (modélisation de flux, couplage de systèmes d'informations: conseil – suivi).

Le taux de réduction des intrants pourrait faire l'objet d'une modification des MAET correspondantes, déclinées en 3 ou 4 niveaux pour faciliter le premier ajustement des objectifs aux conditions locales. Le barème des aides serait évidemment modulé en conséquence.

Mais c'est surtout le principe d'un engagement contractuel supérieur, avec un opérateur général, qui constitue l'innovation porteuse de résultats durables, car inscrits dans la recherche et la mise au point d'un système de production adapté. L'engagement des pouvoirs publics signataires du projet implique la mise en place des différentes aides spécifiées, selon l'échéancier du projet agréé.

Ce dispositif est parfaitement compatible avec la pratique de l'appel à projets. C'est d'ailleurs à ce stade qu'il serait souhaitable d'associer les partenaires financiers, de manière à éviter des mesures ou exigences discordantes. Les collectivités pourraient continuer de financer par ailleurs des actions génériques, à la seule condition que le niveau d'aide pratiqué ne soit pas supérieur à celui des projets collectifs territoriaux.

Observations complémentaires :

La mise en place de ce dispositif vise aussi à utiliser toute la palette des outils d'aménagement du territoire agricole concerné (périmètre d'action efficace) et des supports à l'évolution des pratiques (assolements, variétés, techniques,...).

On peut ainsi imaginer que cet ensemble soit complété par un outil d'orientation foncière (Safer,...) permettant de regrouper sur quelques exploitants, ou, au contraire, de répartir les parcelles les plus exposées à des contraintes (mise en herbe, cultures à très faible niveau d'intrants), voire de faire acquérir par une collectivité ou un établissement public les parcelles « critiques » gérées ensuite sous le régime de baux environnementaux.

En bref, il s'agit de donner le maximum de latitude à des partenaires professionnels pour qu'ils conçoivent eux mêmes les plans d'action nécessaires.

Cela suppose que les pouvoirs publics définissent clairement les objectifs à atteindre en des points précis et contribuent à l'élaboration du projet en apportant tous les outils possibles, sans en imposer aucun a priori.

On notera que, dans de telles conditions, l'application des mesures sous forme d'obligations réglementaires, tel que prévu par l'article 21 de la LEMA, constituerait la sanction normale (et compréhensible) d'un échec patent à l'échéance spécifiée.

Annexe 6 : Le 4° Programme de la directive Nitrates

Particularités propres aux régions ayant fait l'objet d'un entretien

==> pour le Bassin Adour Garonne : la région Midi-Pyrénées

Les principales pistes de progrès retenues, dans le cadre de cohérence de Midi-Pyrénées, sont les suivantes :

- mieux raisonner la fertilisation azotée par la fixation de rendement objectif raisonnable, par la prise en compte de tous les apports azotés (organiques et minéraux) et la fourniture du sol ;
- généraliser les analyses de bilan azoté, en fin de culture ;
- mettre en œuvre un outil de pilotage de la fertilisation azotée, en cours de culture;
- fractionner les apports ;
- étendre les périodes d'interdiction des épandages d'effluents ;
- interdire les épandages à moins de 35 m des cours d'eau (sauf implantation de bandes végétalisées pérennes) ;
- faire un effort significatif pour le développement progressif des CIPAN, qui sont actuellement très peu implantées, la solution retenue pour la couverture des sols étant actuellement les résidus de culture à 88%; accepter, en dérogation, un broyage fin des cannes de maïs avant une culture de printemps ;
- intensifier les efforts, en matière de bandes végétalisées, pour les zones à enjeux « eau potable », par exemple en retenant l'ensemble du réseau hydrographique (au delà des cours d'eau visés par les BCAE), ou en augmentant la largeur de la bande au delà des 5m.

Le cadre de cohérence de Midi-Pyrénées propose enfin que le 4° programme d'actions soit accompagné par un groupe de travail régional, constitué de responsables de la recherche et du développement, bénéficiant du suivi d'un réseau de parcelles et d'exploitations de référence.

==> pour le Bassin Artois-Picardie : les régions Nord-Pas de Calais et Picardie

Le préfet coordonnateur de Bassin a demandé aux préfets de départements de retenir dans leurs arrêtés des mesures contrôlables par la police des eaux, applicables par les agriculteurs et efficaces pour la restauration de la qualité des eaux. A ce titre, il a placé en priorité, deux mesures phares proposées au plan national :

- assurer une couverture progressive des sols nus, pendant la période de lessivage, pour atteindre l'objectif de 100% en 2012 ;
- implanter une bande végétalisée (5 m de largeur), le long de tous les cours d'eau définis au titre de la conditionnalité (BCAE).

==> pour le Bassin Loire-Bretagne : la région Centre

Les services de la région Centre ont défini un socle régional commun et discuté des subsidiarités départementales. Les principales mesures du programme d'action portent sur les éléments suivants :

- calculer la fertilisation azotée par la méthode du « bilan » (même en cas d'utilisation d'autre dispositif, par exemple la méthode Farmstar), en prenant en compte les apports azotés de l'eau d'irrigation et en retenant comme objectif de rendement la moyenne des 5 années précédentes sans les extrêmes ;
- rendre obligatoire la mesure de reliquat « sortie d'hiver » sur deux parcelles de l'exploitation, pour les exploitations de plus de 50 ha ;
- fractionner les apports de fertilisant azoté, en limitant le premier apport (avant le 15 février) à 50kg/ha de céréales et limiter à 100 kg/ha tout autre apport d'azote minéral;
- renforcer l'encadrement des périodes d'épandage des fertilisants organiques, au cours du second semestre civil ;
- généraliser les bandes végétalisées ce qui aura un impact peu significatif, cette disposition étant déjà largement appliquée ;
- retenir pour la couverture des sols en période de lessivage les repousses de colza, le broyage des cannes de maïs et les CIPAN qui ne représentent aujourd'hui que moins de 10% des surfaces cultivées; refuser pour la couverture des sols les repousses de céréales; détruire les repousses de colza au plus tôt le 25 août, et après 6 semaines consécutives sans travail du sol;
- dans les intercultures longues, implanter les CIPAN au plus tard le 10 septembre, après une récolte réalisée avant le 31 août et procéder à la destruction des CIPAN, à partir du 15 novembre; interdire leur destruction chimique, en cas de labour.

==> pour le Bassin Rhin-Meuse : la région Lorraine

Le cadre de cohérence des départements lorrains comprend peu d'éléments qui ne soient pas déjà contenus dans les orientations nationales :

- appliquer strictement les règles pour les bandes végétalisées ;
- prévoir l'implantation des CIPAN, avant le 10 septembre, et leur destruction à la mi-novembre; leur destruction est interdite par voie chimique ;
- autoriser le remplacement des CIPAN par un broyage fin des cannes de maïs, dans les successions « maïs grain-culture de printemps » ;
- interdire le retournement des prairies permanentes dans les zones vulnérables, à moins d'une compensation par mise en place d'une prairie permanente de surface équivalente ;
- maintenir les surfaces en herbe dans les aires d'alimentation des captages (BAC), situées dans les zones vulnérables.

==> pour le Bassin Rhône-Méditerranée et Corse

Pour la région Rhône Alpes, la délimitation des zones vulnérables a pris en considération les concentrations supérieures à 25 mg/l et en évolution positive.

L'examen de trois programmes en phase de consultation (Ain, Côte d'Or, Drôme) montre une convergence en faveur de l'adoption des mesures nouvelles, déjà citées (bandes enherbées ou boisées d'au moins 5m, couverture des sols à 100% en décembre 2012, fractionnement des apports azotés), plutôt que l'accroissement des contraintes sur les mesures existantes.

Des dérogations sont consenties pour la destruction chimique de CIPAN selon les cultures suivantes (semis direct) ou pour la fertilisation organique avant semis (céréales d'hiver). Par contre, le département de l'Ain a révisé à la baisse les seuils de premier apport (50 U-N/ha sur maïs, 70 U-N/ha sur colza).

Le département de la Côte d'Or, qui a fourni une intéressante analyse des évolutions constatées (cf 3.3.2), se place nettement dans une logique d'atteinte de résultats. Il laisse des marges de manœuvre dans l'application des mesures, mettant en avant la fertilisation raisonnée (formation, communication, contrôles). Il prévoit un suivi annuel des pratiques agricoles au niveau des zones vulnérables, avec mise en œuvre d'une base de données, confiée à la chambre d'agriculture, et alimentée par les mesures systématiques des reliquats azotés. Il y ajoute une exploitation renforcée au pas de temps mensuel, des réseaux de mesure de qualité de l'eau (Agence, DDASS, DIREN), afin de mieux prendre en compte les variations dûes aux conditions hydroclimatiques.

La région Languedoc Roussillon réalise, via consultance externe, une évaluation complète du 3e programme avant de définir le contenu du 4e programme. (cf 3.3.2).

==> pour le Bassin Seine-Normandie : la région Ile de France

Les DRIAF et DIREN ont mené l'analyse des projets de programme d'actions des 4 départements agricoles de la région Ile de France. Il en résulte, en dehors des orientations principales de la circulaire du 26 mars 2008, les principales observations suivantes :

- mieux ajuster la fertilisation azotée par une meilleure fixation de l'objectif de rendement (moyenne des 5 dernières années sans exclure la valeur la plus faible) ;
- rendre obligatoire des analyses de reliquat azotés « sortie hiver » ;
- prévoir le fractionnement de la fertilisation azotée, avec une dose plafond par culture pour un passage (par exemple, 100 kg/ha pour une céréale);
- limiter les zones d'épandage à 35 m des cours d'eau, à 200 m en cas de pente, voire les interdire sur parcelle à forte pente, en période humide ;
- se limiter, pour la couverture des sols, aux repousses de colza en plus de la mise en place des CIPAN; autoriser le broyage des cannes de maïs, en préalable à une culture de printemps;
- **maintenir les CIPAN pendant 2 mois et prévoir leur destruction, à la mi-novembre; leur destruction par voie chimique n'est pas autorisée, sauf justification agronomique précise se traduisant par une liste limitative figurant dans l'arrêté.**

Annexe 7 - demandes des agences de l'eau pour l'adaptation des mesures agri-environnementales

Il est demandé l'adaptation de 9 engagements unitaires existants et la création de 9 nouveaux engagements unitaires (sur une soixantaine d'engagements unitaires existants). Parmi les nouveaux engagements unitaires proposés, figurent des outils spécifiques à la production en grandes cultures, pour répondre aux besoins de certains bassins versants ou aires d'alimentation de captages. L'expérience montre, en effet, dans les bassins concernés le peu de souscription des agriculteurs, placés dans cette situation, qui ont du mal à franchir un palier significatif de réduction des intrants. Le tableau joint ci-dessous présente les demandes des agences de l'eau.

Domaines thématiques	Engagement unitaires (en gras : EU nouveaux, spécifiques au dispositif I4 ; en italique : EU existants devant être adaptés)
Couverture des sols	<ul style="list-style-type: none"> - Couver 01 (<i>Implantation CIPAN hors ZV</i>) - Couver 01 bis (Couverture intégrale des sols en période de risque, hors ZV) - Couver 03 (<i>Enherbement sous culture ligneuses pérennes</i>) - Couver 04 (<i>Couverture inter-rangs sur vigne</i>) - Couver 04 bis (couverture différenciée de l'inter-rangs des vignes)
Erosion des sols	Erosi01 (Mise en œuvre de pratiques favorables à la lutte contre l'érosion et le ruissellement sur grandes cultures)
Fertilisation	<ul style="list-style-type: none"> - Ferti 1 (<i>Limitation de la fertilisation azotée totale sur grandes cultures et cultures légumières</i>) - Ferti 01bis (Mise en œuvre d'une fertilisation raisonnée à faible impact environnemental sur grandes cultures et cultures légumières)
Gestion quantitative	- Irrig 02 bis (Réduction mesurée de l'irrigation sur grandes cultures et cultures légumières)
Gestion des éléments fixes du paysage	
Protection phytosanitaire des cultures	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Phyto 03 (Absence de traitements phytosanitaires de synthèse)</i> - <i>Phyto 04 (Réduction progressive du nombre de doses homologuées de traitements herbicides)</i> - <i>Phyto 05, 06 (Réduction progressive du nombre de doses homologuées de traitements phytosanitaires, hors herbicides)</i> - Phyto 10 (Absence de traitement herbicide sur l'inter-rang)

Domaines thématiques	Engagement unitaires (en gras : EU nouveaux, spécifiques au dispositif I4 ; <i>en italique : EU existants devant être adaptés</i>)
	<ul style="list-style-type: none"> - Phyto 10 bis (Mise en œuvre de pratiques alternatives au désherbage chimique) - Phyto 11 (Mise en œuvre d'une protection intégrée des cultures) - Phyto 12 (Systèmes de production économes en intrants en grandes cultures)
Rotation des cultures	- <i>Socle R01 (Gestion des rotations en grandes cultures)</i>

Extrait d'un tableau de la note Agences de l'eau-MEEDDAT du 12/03/09

Parmi celles-ci, sont notamment encore en discussion :

✓ le principe d'un engagement de surfaces de cultures et non de parcelles localisées

✓ **un engagement de diminution des intrants en exploitations de grandes cultures, qui bien que se traduisant par une obligation de moyens et non de résultats répond bien à la difficulté rencontrée sur le terrain.**