

Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence



établissement public du ministère
de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables

Actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable

Rapport final

2007

EVALUATION DES POLITIQUES D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU RHONE-MEDITERRANEE ET CORSE

Evaluation des actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable

Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Philippe DUPONT : Directeur de la Planification et de la Programmation - AERM&C (Président du COPIL)
Elise DUGLEUX : Chargée d'études « Eau potable » - Direction des Interventions Sectorielles - AERM&C
Anne LAUTREDOU : Chargée d'études « Evaluation des politiques sectorielles d'intervention » - Direction des Interventions Sectorielles - AERM&C
Eve SIVADE : Chargée d'études « Pressions agricoles » - Direction des Interventions Sectorielles - AERM&C
Jean PEYTAVIN : Responsable de l'unité « Ressource en Eau et Pollutions Diffuses » - Direction des Interventions Sectorielles - AERM&C
Frédéric SIMON : Chargé d'affaires – Délégation Sites Industriels et Agglomérations Majeurs - AERM&C
Frédérique PERREAU : Chargé d'affaires - Délégation de Besançon - AERM&C
Frédéric LAUNAY : Chargé d'affaires Agriculture- Délégation de Montpellier - AERM&C
Zoé BAUCHET : Adjointe au chef de SEMA – DIREN Rhône-Alpes
Marie-Agnès CHAPGIER : Ingénieur principal d'études sanitaires – DRASS Rhône-Alpes
Edwige DUCLAY : Bureau de la protection des ressources en eau et de l'agriculture - Direction de l'Eau - MEDD
Marie-Christine SIMON : SRPV – DRAF Rhône-Alpes
Muriel DURAND-BOURLIER : Chef du Service Protection et Gestion de l'Environnement – DDAF de l'Ain
Elisabeth GALLIEN : Animatrice de la CLE du SAGE de la Bourbre – Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Bourbre

Evaluation réalisée : d'avril 2006 à mars 2007

Prestataire : **AScA** : **Dikran ZAKEOSSIAN** (chef de projet), **Nicolas BAUDUCEAU**, **Gaëlle CHEVILLOTTE**, **Anne DESGREE**, **Jean-Baptiste NARCY**

Travaux fournis : Note de synthèse / Rapport d'évaluation

Les textes ci-après n'engagent que leurs auteurs et ne constituent donc pas une position officielle de l'Agence.

Les constats présentés correspondent aux situations observées par le bureau d'études. Ils ne dévient pas pour autant que dans diverses régions ou départements du bassin Rhône-Méditerranée des partenariats ont été créés, des priorités d'action ont pu être établies, la connaissance de la pollution des eaux brutes par les pesticides a été approfondie,...

Actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable

Rapport final

2007



Étude réalisée par :
Dikran Zakeossian
Nicolas Bauduceau
Gaëlle Chevillotte
Anne Desgrée
Jean-Baptiste Narcy

AVANT PROPOS

L'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse a mis en place fin 2003 une mission dédiée à l'évaluation de ses politiques d'interventions. L'évaluation des actions préventives de lutte contre les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable présentée dans ce rapport est la cinquième étude conduite dans ce cadre.

La restauration de la qualité des eaux brutes destinées à l'eau potable est un des 14 objectifs phares du 9^{ème} programme d'intervention de l'Agence (2007-2012). Il s'agit de mettre en avant une approche préventive sur les bassins d'alimentation pour régler les problèmes de pollution diffuse d'origine agricole dans les captages d'eau potable, plutôt que des solutions curatives de traitement ou de substitution de ressource. Compte tenu de la nouveauté de cette politique, l'Agence avait besoin d'éléments pour renforcer sa capacité à la mettre en œuvre et notamment pour conduire des opérations collectives de réduction des pollutions diffuses.

Cette évaluation a fait l'objet d'un mandat validé en Commission du Programme du Conseil d'Administration de l'Agence le 9 novembre 2005. L'étude, confiée au bureau d'études AScA, a duré un an. Elle a été suivie par un comité de pilotage associant l'Agence et d'autres acteurs afin d'obtenir à la fois un certain recul dans l'analyse et un jugement de valeur collégial sur les propositions.

Au final, le travail a mis en évidence l'importance du rôle de l'Agence dans cette politique qualifiée d'« orpheline » car jusqu'à présent cette dernière ne bénéficie ni d'une prise en charge institutionnelle claire, ni d'un réseau de partenaires établi. Par ailleurs, l'étude a également souligné la nécessité d'améliorer la pertinence de la stratégie de l'Agence vis-à-vis des besoins du bassin pour que les objectifs du programme d'intervention soient en adéquation avec les exigences de la Directive Cadre européenne sur l'Eau.

Parmi les fortes recommandations qui ont été dégagées, certaines ont d'ores et déjà été intégrées au 9^{ème} programme afin de lever les principaux facteurs de blocage et favoriser au maximum l'engagement des démarches.

Le travail réalisé, dans une approche participative et rigoureuse, contribuera certainement à améliorer les interventions de l'Agence dans son objectif de préservation de la qualité de la ressource en eau et de l'eau destinée à la consommation humaine.

Je tiens à remercier les personnes qui ont participé à ce travail de longue haleine, que ce soit au sein du comité de pilotage de l'étude, lors des études de cas ou dans les ateliers de discussion. Je souligne tout particulièrement la contribution des membres du comité de pilotage et la richesse de leurs échanges et je remercie également le bureau d'études pour avoir répondu à nos exigences.

Alain Pialat,
Directeur de l'Agence de l'eau Rhône, Méditerranée et Corse.

**AGENCE DE L'EAU RHONE
MEDITERRANEE ET CORSE**

**ÉVALUATION DES ACTIONS PREVENTIVES DE LUTTE
CONTRE LES POLLUTIONS DIFFUSES DANS LES BASSINS
D'ALIMENTATION DE CAPTAGES**

Rapport final

Mars 2007



Étude réalisée par :

Dikran Zakeossian
Nicolas Bauduceau
Gaëlle Chevillotte
Anne Desgrée
Jean-Baptiste Narcy

SOMMAIRE

Introduction	3
Contexte d'intervention	3
Objectifs et organisation de l'étude	4
Référentiel d'évaluation : une évolution marquée entre 8^{ème} et 9^{ème} programmes mais une politique qui reste à construire	6
Bilan évaluatif du 8^{ème} programme : limites de l'approche historique par rapport aux objectifs actuels	7
Contexte de programmation et évolution	7
Des politiques AEP et réduction des pollutions agricoles déconnectées	7
Mise en œuvre envisagée et acteurs potentiels	9
Réalisations	10
Bilan global : une efficacité structurellement faible	11
Analyse de la doctrine d'intervention adoptée par le 9^{ème} programme	13
Nouveaux principes d'intervention	13
Equilibre budgétaire et niveaux de soutien	14
Mise en œuvre pressentie	15
En synthèse : quelques questions majeures	15
Un questionnement évaluatif articulé autour de quatre questions	17
Le questionnement général	17
En synthèse	20
Méthodologie d'évaluation : une méthode adaptée à une demande essentiellement prospective	22
Présentation de la méthode générale de travail	22
Une méthodologie s'appuyant sur cinq champs d'analyse	22
Justification du principal parti pris méthodologique : une analyse privilégiant des études de cas de « succès »	24
Réponses spécifiques aux questions évaluatives	27
Q1 : quelle est la pertinence des choix techniques et de celle de la politique de l'Agence par rapport aux besoins	27
Pertinence de la politique : Quels enjeux AEP à l'échelle du Bassin RM&C	27
Pertinence technique : diagnostic de bassin et apports des études de cas	30
Q2 : Quelles conditions socio-économiques pour assurer une mise en œuvre efficace des actions préventives	41
Q2a : Analyse des conditions d'émergence	41
Q2b : Résultats en termes de dispositifs organisationnels	45
Q2c : Résultats en termes de pérennisation des changements de pratiques	50
Q2d : Analyse économique des actions	53
Q3 : enjeux de cohérence externe des actions engagées par l'Agence	60
(Q3 et Q4) Cohérence interne dans la politique et les moyens de l'Agence	71
Propositions d'intervention et options possibles pour le 9^{ème} programme	75
Propositions relatives au contenu du 9^{ème} programme	76
Une révision nécessaire des objectifs	76

Un recentrage vers des échelles d'actions pertinentes et opérationnelles	80
Quelle stratégie de mobilisation des outils techniques ? Un rééquilibrage entre volet agrienvironnemental et politique de maîtrise foncière	81
Un soutien plus fort, mais exigeant sur l'accompagnement de ces démarches territoriales	92
Propositions relatives à l'accompagnement de la mise en œuvre du 9^{ème} en interne à l'Agence	101
En préalable : adopter une gestion de projet pour accompagner la mise en œuvre de la politique BAC	102
Un effort en termes de connaissance et d'explicitation des enjeux	102
Communication un enjeu central pour une politique émergente	104
Un enjeu de renforcement ou de réorientation des partenariats institutionnels	105
Renforcer les moyens humains et les compétences sur les dossiers agricoles	110
Enjeux de cohérence et articulations avec les autres volets de la politique de l'Agence	112
Préparer l'évaluation du 9 ^{ème} programme : un enjeu central pour préparer la prochaine programmation	113
En guise d'épilogue : Scénarios contrastés concernant le 10^{ème} programme	116
Le statut de ces scénarios	116
Les variables externes considérées pour construire ces scénarios	117
Le scénario optimiste : vers une généralisation des BAC	118
Le scénario pessimiste : le repli efficace	120
L'utilisation future de ce produit	120
Conclusion	122
Annexes	127
Annexe 1 : Glossaire	
Annexe 2 personnes rencontrées	
Annexe 3 : Participants aux ateliers interne et externe	
Annexe 4 : Références bibliographiques	

INTRODUCTION

CONTEXTE D'INTERVENTION

Cette évaluation vient accompagner la réflexion de l'Agence dans le cadre de la préparation du 9^{ème} programme d'intervention pour la période 2007-2012. Elle se centre sur **l'analyse des actions de gestion des pollutions agricoles diffuses pour la protection des bassins d'alimentation de captages (BAC) en eau potable**. Sans être réellement inscrite dans le processus décisionnel (réunions du Conseil d'Administration de l'Agence par exemple...), et sans véritablement précéder la genèse du programme, l'étude vise à alimenter la réflexion stratégique de l'Agence à un moment décisif pour la définition des orientations futures.

Quoique présente de longue date en tant que financeur des actions de gestion des pollutions agricoles, l'Agence de l'eau a plutôt, jusqu'à présent, abordé ce domaine d'intervention avec une certaine réserve. Malgré la légitimité de l'Agence dans ce champ, ce positionnement tient en grande partie à des considérants structurels et budgétaires (niveau des redevances agricoles faible au regard des autres redevables), et à des enjeux de compétences techniques développés plus loin.

De ce fait, la stratégie dominante a souvent été celle de la délégation de la gestion aux acteurs compétents avec assez peu d'interventions directes à l'adresse des agriculteurs mis à part en accompagnement de certaines politiques nationales en matière de pollutions ponctuelles (Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole en particulier).

Aujourd'hui, un grand nombre des modes d'intervention classiques (réglementation agricole, approche via périmètres de protection, actions volontaires de type Ferti-Mieux, actions incitatives fondées sur un contrat global d'exploitation...) semblent montrer leurs limites dans une optique de gestion préventive des pollutions diffuses. En effet, les difficultés portent aussi bien sur la pertinence technique des approches, que sur les choix organisationnels (échelles d'intervention - bassin d'alimentation ou périmètre de protection -, portage des actions, animation, modalités de concertation, ...) ou la nature des aides à mettre en place (incitation, investissement, aides aux filières ...). La cohérence d'ensemble entre les différents volets de la politique de l'Agence et en particulier entre le volet préventif et curatif, semble également poser question.

Ces interrogations se posent avec d'autant plus d'acuité que le cadre politique et réglementaire national et européen n'a cessé de s'étoffer au cours des deux dernières décennies, conduisant l'enjeu Alimentation en Eau Potable (AEP) sur le devant de la scène et reconnaissant l'impact des pollutions diffuses d'origine agricole sur celui-ci. La construction du 9^{ème} programme de l'Agence s'inscrit en effet dans un contexte marqué par trois déterminants majeurs :

- La directive cadre sur l'eau tout d'abord, qui renouvelle largement les ambitions de l'action politique pour la préservation de la qualité de l'eau en fixant un **objectif de résultat environnemental** avec l'atteinte du bon état écologique des milieux à l'horizon 2015.
- A l'échelle nationale, la Loi sur l'Eau et Milieux Aquatiques (LEMA) votée en décembre 2006, ouvre de nouvelles possibilités dans le champ de la gestion

préventive de l'eau potable en formalisant dans son article 21 un cadre spécifique pour la gestion réglementaire des enjeux AEP.

- Enfin, le Plan National Santé Environnement (PNSE 2004-2008) rendant compte de l'engagement gouvernemental en matière de santé-environnement, inscrit la reconquête de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine comme un objectif majeur. L'action prioritaire n° 10 portant sur la protection des captages d'eau potable, insiste sur l'importance de la gestion des pollutions diffuses à l'échelle des aires d'alimentation des captages comme un outil complémentaire à la mise en œuvre des périmètres de protection.

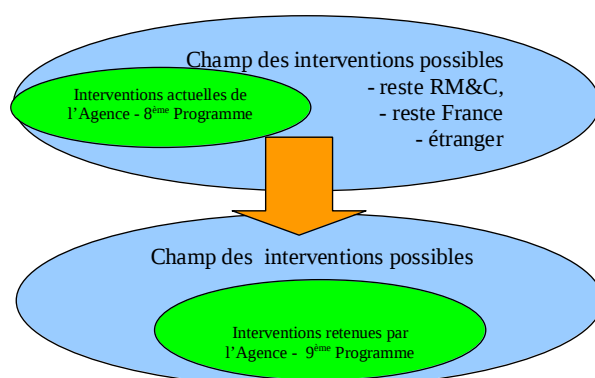
Ces différents textes permettent de mesurer aussi bien la nature des attendus en matière de politique de reconquête de l'eau destinée à la consommation humaine (objectifs), que les moyens à mobiliser pour y arriver. **Ils désignent clairement l'action à l'échelle des BAC comme un levier central et les Agences de l'eau comme l'opérateur principal de mise en œuvre de ce levier.** C'est bien l'analyse spécifique au déploiement des nouveaux outils et dispositifs à l'échelle de l'Agence de l'eau RM&C qui fait l'objet de cette étude.

OBJECTIFS ET ORGANISATION DE L'ETUDE

L'objectif principal de l'étude est de permettre à l'Agence **d'adopter un mode d'intervention pertinent sur le plan technique et organisationnel**, et cohérent avec les cadres réglementaires fixés pour les années à venir par la législation environnementale ou sanitaire.

L'attente porte sur **une évaluation rétrospective** des dispositifs de gestion des pollutions agricoles existants, dans et en dehors du territoire de l'Agence, en jugeant de leur efficacité environnementale et de leurs conditions de mise en œuvre. Cette évaluation est mise au service d'une réflexion prospective sur les modalités et scénarios d'intervention potentiels de l'Agence en matière de protection des bassins d'alimentation de captages, dans le cadre du 9^{ème} programme, en fonction des enjeux de moyen terme liés à l'entrée en vigueur de la DCE (2015). L'étude propose donc **un regard sur trois programmes différents de l'AERM&C** : un bilan évaluatif du 8^{ème} programme et une réflexion stratégique et prospective sur les 9^{ème} et 10^{ème} programmes d'intervention.

De ce fait, une grande partie du champ d'analyse dépasse l'évaluation *sensu stricto* des actions actuelles menées par l'Agence RM&C. L'analyse rétrospective porte également sur le reste du territoire national et l'étranger¹, de manière à réaliser les études de cas instructives au regard des objectifs poursuivis dans la future programmation. Le schéma suivant rend compte de l'évolution du champ d'intervention envisagée par l'Agence, et de l'enjeu d'évaluation élargi auquel renvoie cette étude.



¹ Des études de cas étant prévues plutôt à l'échelle européenne

Le rapport reprend donc de façon successive:

- Une analyse du référentiel d'étude intégrant une réflexion sur la théorie d'action des 8^{ème} et 9^{ème} programmes de l'Agence ainsi qu'une explicitation détaillée du questionnement évaluatif ;
- Un chapitre développant l'approche méthodologique utilisée;
- Une réponse détaillée aux quatre questions évaluatives et à leurs déclinaisons ;
- Un quatrième chapitre développant des propositions et recommandations d'intervention à court terme ;
- Une dernière partie consacrée à l'explicitation des enjeux d'intervention à moyen terme (10^{ème} programme).

Cette étude s'est déroulée sur 10,5 mois selon les quatre phases d'une étude d'évaluation classique (structuration, observation, analyse, jugement). Ce choix méthodologique a été confirmé en début d'étude en soulignant le caractère prospectif de l'étude.

Les travaux ont été suivis par un Comité d'évaluation composé de personnes de l'Agence (responsables, chargés d'affaires, chargés d'études) et par ses principaux partenaires institutionnels (DRASS, DIREN, DRAF, DDAF, SAGE) apportant un regard extérieur sur la politique de l'Agence.

REFERENTIEL D'EVALUATION : UNE EVOLUTION MARQUEE ENTRE 8^{ème} ET 9^{ème} PROGRAMMES MAIS UNE POLITIQUE QUI RESTE A CONSTRUIRE

Le référentiel d'étude développé ici propose une **analyse détaillée en termes d'objectifs et de théorie d'intervention de l'Agence en lien avec les questions évaluatives du cahier des charges.**

La présente évaluation est centrée sur les enjeux de protection des aires d'alimentation des captages de façon à assurer une reconquête de la qualité des eaux brutes suffisante au regard des normes environnementales et sanitaires. Au regard de cette demande, l'analyse plus large de la politique de reconquête de la qualité des masses d'eau² est donc secondaire, et examinée ici comme un enjeu de cohérence entre différents volets de la politique de l'Agence. La différenciation entre ces deux champs est importante pour assurer la pertinence des interventions. En effet, si une politique de reconquête des ressources – au sens large – est utile pour l'amélioration de l'état des captages, rien ne laisse supposer qu'elle soit suffisante (ni même nécessaire) pour entreprendre des approches plus localisées à l'échelle des bassins d'alimentation. C'est donc bien l'objet captages et eau potable qui a guidé l'analyse qui suit.

Dans cette première partie, l'analyse aborde de façon successive les 8^{ème} et 9^{ème} programmes.

Le 8^{ème} programme tout d'abord fait l'objet d'une évaluation synthétique au regard de l'objet explicité ci-dessus (gestion des pollutions diffuses en lien avec l'enjeu eau potable). En effet, la protection des bassins d'alimentation des captages n'étant pas un objectif central dans la précédente programmation, la finalité de ce bilan est de pointer les incohérences et insuffisances de la politique précédente (centrée sur la gestion des pollutions ponctuelles dans les élevages à travers du PMPOA) pour assurer la reconquête de la qualité de l'eau potable.

L'analyse portant sur le 9^{ème} programme a quant à elle alimenté ce processus de deux manières :

- Elle s'est attachée à incarner le contenu et les effets potentiels du 9^{ème} programme au fur et à mesure de leur définition ;
- Elle a cherché à optimiser l'action de l'Agence en **se saisissant de l'ensemble des marges de manœuvre à court et moyen terme.**

² Au sens de la DCE

BILAN EVALUATIF DU 8^{ème} PROGRAMME : LIMITES DE L'APPROCHE HISTORIQUE PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS ACTUELS

CONTEXTE DE PROGRAMMATION ET EVOLUTION

Les 7^{ème} et 8^{ème} programmes sont considérés par les acteurs rencontrés comme les premiers programmes ayant donné lieu à une véritable entrée de l'Agence de l'eau dans le domaine des politiques agricoles et ce dans une certaine continuité des modes d'intervention entre 1997 et 2006. Cette entrée s'est faite dans un contexte assez contraint et dans un climat politique tendu.

En effet, l'intervention de l'Agence est tout d'abord contrainte par la volonté politique nationale d'inscrire le PMPOA comme un des volets centraux de l'intervention de l'Agence en matière agricole, l'importance de ce volet donnant globalement de faibles latitudes pour les autres champs potentiels à inscrire dans la politique agricole de l'Agence. Il est également contraint en ce qui concerne une possible participation des Agences à des mesures de gestion des pollutions diffuses via des soutiens compensatoires. Les seules possibilités étant de rentrer dans des dispositifs Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE)/ Contrats d'Agriculture Durable (CAD) expliciter très mal adaptés à une logique territoriale de gestion de l'eau³

Le climat politique général est également assez tendu à la fois en interne aux instances de l'Agence avec des débats sur la politique à mener dans le domaine agricole et en externe vis à vis du monde agricole. Cette tension tient notamment à une contribution de l'agriculture au budget de l'Agence qui reste dans l'ensemble faible et assise sur un prélèvement sur les seules activités d'élevage, qui ne sont pas au centre des enjeux de pollution à l'échelle du Bassin. Les modalités même de mise en œuvre de la redevance sont assez contestables (assiette), ce qui explique les conflits et contentieux entre l'Agence et la profession agricole, rendant difficile la mise en place d'une véritable politique agricole au stade de ce programme.

Côté AEP, comme nous le verrons ci-dessous, la politique mise en place reste aussi dans la continuité de celle de la période précédente en accordant une place centrale aux procédures réglementaires de protection des captages. Elle en diffère néanmoins par une sélectivité accrue des aides qui est érigée en principe transversal du 8^{ème} programme.

DES POLITIQUES AEP ET REDUCTION DES POLLUTIONS AGRICOLES DECONNECTEES

La démarche AEP

En ce qui concerne les objectifs du 8^{ème} programme dans le champ qui nous intéresse, on constate qu'ils ont été dans l'ensemble assez peu explicités sur le volet agricole et davantage en matière d'AEP.

³ En effet, ces outils se caractérisent par une approche centrée sur le contrat global d'exploitation, souvent trop lourde à mettre en œuvre, et des enjeux de concurrence entre actions et entre « contrats type » dans une politique laissant une large part au choix de chaque exploitant. De ce fait, les options favorables à la gestion de l'eau ont difficilement pu être concentrées sur des territoires pertinents. Cf Evaluation nationale à mi parcours des soutiens à l'agroenvironnement, chapitre VI du PDRN, ASca 2003

Ainsi, en matière d'AEP les objectifs définis portaient sur la protection des captages et la qualité microbiologique de l'eau distribuée. La quantification des réalisations à obtenir était respectivement de 500 décisions d'aides par an pour la protection réglementaire des captages et 50 000 habitants concernés annuellement par une aide à l'amélioration de la qualité microbiologique.

Les interventions de l'Agence en matière d'AEP portaient principalement sur deux volets qui sont d'une part les actions visant l'amélioration de la qualité de l'eau distribuée (travaux d'interconnexion, traitement, mobilisation de nouvelle ressource...) et d'autre part les actions portant sur la mise en place des périmètres de protection des captages (études, procédures et travaux). Sur ce second volet, le financement de servitudes suite à la mise en place des périmètres réglementaires, n'était pas central dans l'approche, mais pouvait être envisagé au cas par cas.

Du point de vue des actions préventives, les principes d'intervention sont donc semblables à ceux de la période précédente en accordant une place centrale aux procédures réglementaires à l'échelle des périmètres de protection des captages. Deux réorientations peuvent toutefois être soulignées :

- Un renforcement de principe de l'exigence préventive, qui se traduit par des financements des actions curatives des pollutions diffuses conditionnés à l'engagement des Maîtres d'ouvrages dans une réflexion préventive. Cette exigence reste globalement assez formelle dans la réalité puisqu'elle se rapproche d'une déclaration d'intention, plutôt que d'une véritable conditionnalité.
- Un financement des opérations d'interconnexion et de sécurisation plus restreint qu'auparavant (essentiellement dans les situations de non-conformité de la qualité de l'eau distribuée).

Le levier de la maîtrise foncière est resté limité à l'acquisition de périmètres immédiats sans portée réelle dans une optique de prévention des pollutions diffuses.

Volet agricole

En ce qui concerne le volet agricole, il est également **difficile d'identifier des objectifs précis** inscrits dans le 8^{ème} programme. Les priorités relèvent davantage de modalités d'intervention (gérer les effluents, gestion et animation des opérations coordonnées ...) que d'objectifs territorialisés ou quantifiés. Il ressort néanmoins que l'enjeu prioritaire de cette période de programmation est la gestion des pollutions azotées et en particulier celles issues des systèmes d'élevage.

Les leviers mobilisés sont essentiellement de deux ordres :

Un financement des procédures de mise aux normes des bâtiments d'élevage à travers le **PMPOA 2 largement dominant**. En plus du volet investissement à travers lequel l'Agence satisfait essentiellement à la demande externe émanant de l'Etat, elle s'engage à améliorer le volet agronomique du PMPOA par le financement (à 70%) d'une assistance technique à la gestion des effluents et par la conduite d'opérations coordonnées privilégiant l'entrée

territoriale⁴ plutôt que l'entrée « taille des élevages » qui a dominé dans la politique nationale du PMPOA.

En dehors de cet accompagnement de la politique nationale du PMPOA, l'Agence propose des soutiens à la **mise en place d'actions innovantes** (actions pilotes) en matière de réduction des rejets polluants ou restauration de la qualité de l'eau. Les outils mobilisés sont essentiellement des aides à l'animation et au fonctionnement de ses opérations (études, conseil, sensibilisation, expérimentation, suivi, évaluation). Le financement d'investissements ou la compensation liée aux changements de pratiques (type Mesures AgriEnvironnementales⁵) n'est envisagé qu'à titre exceptionnel.

A la lecture de ce programme il ressort que **les principes d'intervention** sont fortement focalisés sur l'accompagnement de politiques de gestion des pollutions ponctuelles à l'échelle individuelle (exploitation agricole) dans les zones d'élevage. Les démarches territorialisées à l'échelle de zones prioritaires ne sont pas centrales malgré quelques incitations en ce sens (opérations PMPOA coordonnées, actions innovantes).

La définition de ces modalités d'intervention a donné lieu à de nombreux débats internes à l'Agence. L'abandon des soutiens aux démarches relevant de la seule « agriculture raisonnée » sans engagements sur les pratiques agronomiques a été l'un des enjeux des débats, et n'a finalement pas donné lieu à des orientations claires.

MISE EN ŒUVRE ENVISAGÉE ET ACTEURS POTENTIELS

Cette partie développe des éléments de doctrine de l'Agence en matière de mise en œuvre du 8^{ème} programme.

Mise en œuvre externe (MO, animateurs ...)

En matière d'AEP tout d'abord, la mise en œuvre du programme reposait sur l'engagement potentiel des acteurs traditionnels en charge de l'alimentation en eau potable, à savoir les collectivités locales, principaux maîtres d'ouvrage en charge de la conduite des actions relatives à l'avancement des procédures réglementaires de protection des captages ainsi que du volet curatif (ouvrages). Les Conseils Généraux étaient pressentis comme des partenaires potentiels pouvant favoriser l'avancement des procédures PPC grâce à leur savoir faire et parfois l'ingénierie (maîtrise d'ouvrage déléguée). L'expertise des services des DDASS permettait de mieux évaluer l'état de dégradation des ressources (conformité ou pas de l'eau distribuée) de manière à engager en cas de besoin les démarches curatives.

Dans le domaine agricole, les enjeux de mise en œuvre sont réduits du fait de la nature même des interventions de l'Agence et du fait d'une inscription en accompagnement des politiques de l'Etat. Ainsi, en ce qui concerne le volet PMPOA, la mise en œuvre repose sur les circuits classiques en charge de la politique PMPOA nationale. L'instruction des dossiers est déléguée aux services administratifs et l'Agence ne s'implique qu'en amont, en aval, ainsi que sur le suivi financier et budgétaire du dossier. Le volet assistance technique s'est heurté à une faible motivation et plus généralement à l'absence de prestataires potentiels.

⁴ A partir de 25 UGB/ exploitation.

⁵ En effet, il n'y a pas dans le 8^{ème} programme d'aides prévues à destination des exploitants individuels en dehors des aides PMPOA.

En matière d'opérations pilotes, l'Agence est plutôt dans une attitude « passive » de réponse aux porteurs de projets potentiels sans doctrine explicite sur les acteurs à mobiliser (ex : interactions entre acteurs agricoles et collectivités). En revanche, les démarches concertées locales (contrats de milieu, SAGE,...) ont été les outils à travers lesquels l'Agence a cherché à véhiculer de manière active la prise en compte des enjeux liés aux pollutions agricoles. Ces contrats ont souvent été perçus comme un catalyseur territorial qui devrait permettre de concentrer les actions sur les zones les plus pertinentes (ex : les bassins d'alimentation de captages) et garantir la cohérence d'ensemble des démarches. Ce croisement reste, néanmoins sur un plan théorique et n'est pas étayé par une véritable stratégie ou doctrine permettant de s'assurer de l'articulation réelle de ses outils au service des enjeux AEP.

En interne à l'Agence

La conduite interne de la politique d'intervention de l'Agence sur le volet agricole traduit les difficultés de celle-ci à entrer et progresser au fil des programmes sur la problématique des pollutions d'origine agricole.

Si le huitième programme a donné lieu à une réorganisation interne des services de l'Agence (avec notamment la création au niveau du siège de la Direction des Interventions Sectorielles et l'autonomisation renforcée des délégations de l'Agence), un certain nombre de difficultés propres à la mise en œuvre du volet agricole ont largement perduré, parmi lesquelles nous citerons plus particulièrement :

- l'inadaptation de l'organisation de l'Agence à traiter des « petits dossiers », et en l'occurrence des dossiers individuels du PMPOA (d'où une prise de relais de l'instruction des dossiers par les DDAF),
- la nature parfois insuffisante des compétences agricoles dans les délégations, ayant probablement en partie nuit à l'émergence d'opérations pilotes sur les pollutions diffuses,
- un positionnement de la DIS axé sur le soutien technique éventuel des délégations et pas assez sur le pilotage et la coordination concernant les opérations pilotes sur les pollutions diffuses (notamment objectifs insuffisamment explicites en la matière),
- l'absence d'approche combinée entre les volets AEP et pollutions diffuses pour la mise en œuvre d'interventions complémentaires sur les périmètres de protection et le bassin d'alimentation d'un captage donné.

Au final, sur le volet pollutions agricoles, l'Agence est demeurée dans une posture globalement passive vis-à-vis des autres acteurs (comme on l'a vu précédemment) mais également en interne (même si des nuances importantes entre délégations semblent exister) . Ce positionnement particulier n'était toutefois pas illogique compte tenu des équilibres financiers assez largement défavorables à ce volet (en particulier pour la partie budgétaire consacrée aux opérations pilotes).

REALISATIONS

Sur l'AEP, la période 2003-2006 a donné lieu à un financement par l'Agence de près de 870 dossiers de périmètres soit environ 23% des captages avec DUP à l'échelle du Bassin de captages engageant près de 6,5 M€. Il est difficile de connaître le nombre de dossiers ayant abouti sur la période. Néanmoins, la grande majorité de ces procédures est entièrement

centrée sur la prévention des pollutions ponctuelles ou accidentelles, n'engageant de ce fait aucun volet de type changement de pratiques. Une des illustrations en est l'absence de financement par l'Agence de servitudes agricoles de quelque forme que ce soit sur l'ensemble des 3800 périmètres bénéficiant d'une DUP à l'échelle de RM&C. Ainsi, comme le souligne le rapport du Commissariat Général au Plan (Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine – Villey, Desmeserets - 2001) l'outil est inefficace pour la gestion des pollutions diffuses agricoles (inadéquation des périmètres de protection et des bassins d'alimentation des captages).

Le volet pollutions agricoles présente un bilan assez similaire. En effet, là encore le volet PMPOA a donné lieu à un ensemble de réalisations important (2500 environ), quoique inférieur à celui de la période précédente en raison de l'évolution du dispositif PMPOA, lui même et de la plus courte durée d'application.

Le bilan reste beaucoup plus mitigé en matière d'actions collectives contre les pollutions diffuses ciblées sur les bassins d'alimentation. Ainsi, les experts de l'Agence estiment que sur la dizaine d'opérations de ce type, deux ou trois ont donné lieu à de réels changements de pratiques et consécutivement à une amélioration de la qualité de l'eau.

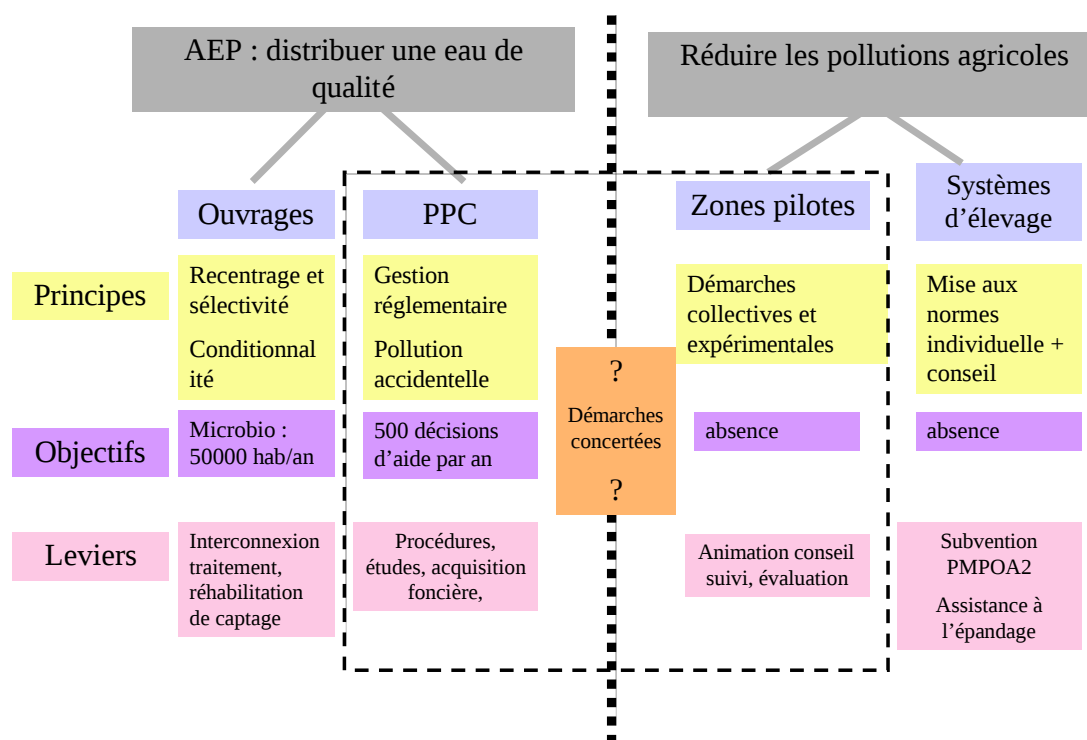
Volet AEP : Budget global 2003/ 2006		Volet agricole Budget global 2003/ 2006	
Solutions curatives (désinfection, traitement, interconnexions, nouvelles ressources)	Protection de captages – études, procédures et travaux	PMPOA travaux et assistance technique	Opérations pilotes et innovantes
42,7 M€	20,4M€	17M€	3,1 M€
63,1M€		20,1M€	

Ce tableau fait apparaître les équilibres globaux **des réalisations** entre le volet agricole et AEP du programme de l'Agence pour la période 2003/mai 2006. Ces chiffres montrent le déséquilibre très fort entre les crédits accordés aux démarches curatives⁶ et les actions préventives autres que les investissements PMPOA peu ciblés sur les problématiques AEP et BAC. Ce déséquilibre, plus marqué que dans les chiffres prévisionnels témoigne de la difficulté de s'assurer d'une mise en œuvre effective des programmes agricoles à grande échelle. Les stratégies d'intervention et leur « incitativité » réelle semblent questionnées.

BILAN GLOBAL : UNE EFFICACITE STRUCTURELLEMENT FAIBLE

Le schéma suivant présente le cadre logique dans lequel s'inscrit l'intervention du 8^{ème} programme.

⁶ bien qu'englobant un champ plus étendu que les seules aspects azote et pesticides



Comme nous l'avons vu dans ce qui précède, la politique de réduction des pollutions agricoles de l'Agence au cours du 8^{ème} programme a été subie et contrainte par les exigences nationales. Inscrite pour l'essentiel en **accompagnement de politiques nationales** et reposant schématiquement parlant sur une théorie d'action « **bretonne et nitratée** », elle a donc pâti d'une faible pertinence au regard du sujet analysé ici. En effet, outre son caractère globalement peu adapté aux enjeux de pollution spécifiques au Bassin RM&C, l'analyse met en avant les problèmes de pertinence technique des outils, d'efficacité de la mise en œuvre et des problèmes majeurs de cohérence interne au sein du 8^{ème} programme. Il en résulte une efficacité spécifique dans le champ des objectifs poursuivis par le 9^{ème} programme (gestion des pressions diffuses à l'échelle des BAC) qui reste très faible.

Le détail des réponses aux questions évaluatives concernant ce programme est développé en annexe.

ANALYSE DE LA DOCTRINE D'INTERVENTION ADOPTEE PAR LE 9^{ème} PROGRAMME

Le contenu du 9^{ème} programme de l'Agence a été stabilisé fin 2006, à savoir au cours de l'avant dernière phase d'étude. Les éléments qui sont avancés dans le cadre de cette partie du rapport proposent une mise à plat structurée des « acquis » du 9^{ème} programme (objectifs, leviers d'action, éléments de cadrage budgétaire) sur la base de la même grille d'analyse que celle ayant été utilisée pour l'évaluation ex post du 8^{ème}.

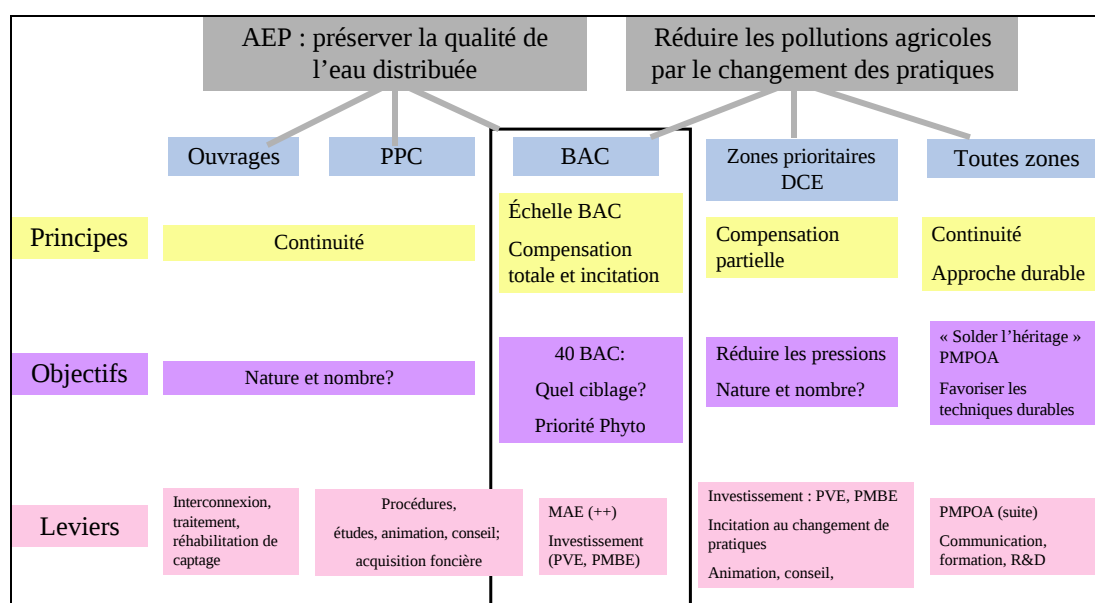
NOUVEAUX PRINCIPES D'INTERVENTION

La phase préparatoire du 9^{ème} programme a conduit à proposer de nouvelles priorités d'action pour la future programmation, à la lumière des enseignements 8^{ème} programme qui viennent d'être évoqués. Le 9^{ème} programme est ainsi marqué par :

- une territorialisation forte des interventions de l'Agence en complément de l'approche thématique ;
- une place plus importante accordée aux pollutions diffuses d'origine agricole ;
- une priorité accordée au volet préventif sur l'AEP.

Ces nouvelles priorités traduisent une réelle réorientation de la politique de l'Agence, du moins en termes d'affichage et d'objectifs.

Le schéma suivant, présente les grandes lignes du cadre d'intervention de l'Agence à l'interface des volets AEP et pollutions agricoles. Il permet de préparer l'examen de la cohérence et pertinence de ces réorientations dans la suite du rapport.



Sur le plan des principes d'action, on peut faire les constats suivants :

- la priorité « BAC » apparaît clairement dans la mesure où il s'agit dans le nouveau programme d'un des territoires prioritaires pour la gestion des pollutions diffuses qui s'inscrit comme un volet à l'interface des politiques AEP et Agriculture traditionnelles. Ce dispositif bénéficie également d'un objectif quantitatif – 40 BAC – et correspond à un des objectifs phares de l'Agence de l'eau pour la nouvelle programmation.
- la nouvelle place accordée à la lutte contre les pollutions diffuses se traduit dans l'émergence d'un principe d'action novateur pour l'Agence : celui de la **compensation ou l'incitation financière directe et individuelle des changements de pratiques agricoles**. Ainsi, le financement de mesures de type MAE devient l'un des outils majeurs de la politique de l'Agence sur les pollutions diffuses pour des territoires restreints que sont les BAC.
- Par ailleurs, l'Agence finance d'autres leviers d'action à l'échelle des territoires prioritaires (aides à l'investissement PMBE, PVE⁷, acquisition foncière ...) mais ces leviers sont moins centraux dans la nouvelle doctrine d'intervention en matière de BAC. Ces **leviers potentiels, ne sont pas retenus ici comme des outils spécifiques pour promouvoir l'action sur les BAC**, même s'ils apparaissent dans le programme.
- Enfin, le **financement des actions agrienviromnementales à l'échelle des BAC est envisagé comme un financement temporaire sur une durée maximale de 5 ans**. La non-reconduction des soutiens à moyen terme pose de façon centrale la question des moyens de pérennisation alternatifs des démarches engagées. L'étude aura donc à examiner les conséquences de ce choix – justifié par une position de principe pour éviter de s'orienter vers un schéma « pollueur payé » – notamment au regard de l'efficacité des actions sur le moyen terme.

EQUILIBRE BUDGETAIRE ET NIVEAUX DE SOUTIEN

D'un point de vue des équilibres budgétaires et taux de soutien les points suivants peuvent être soulignés :

- Les niveaux de soutien aux actions préventives PPC et BAC (aidés à 50% en général et jusqu'à 100% pour les MAE) sont globalement plus élevés que les taux accordés aux volets curatifs (30% en général). En revanche, il n'y a pas de différenciation des niveaux de soutien au sein des actions préventives.
- Si l'accent sur la prévention est très présent dans les priorités affichées et dans la théorie d'action du programme, ce recentrage se lit également dans les équilibres budgétaires prévisionnels de la politique de l'Agence. Néanmoins l'expérience du 8^{ème} programme pose la question quant aux capacités de consommer réellement les crédits accordés au volet préventif dans un programme qui maintien de manière quasi inchangée les moyens alloués au curatif, plus faciles à mobiliser.

Budget prévisionnel 9 ^{ème} programme (en millions d'euros)			
Ouvrages	PPC	Zones prioritaires DCE	Toutes zones
71	50	Dont spécifique BAC 30 87	15,2

⁷ PMBE : Plan de modernisation des bâtiments d'élevage, PVE : Plan végétal pour l'environnement

MISE EN ŒUVRE PRESSENTIE

Du point de vue de la mise en œuvre, des changements importants sont envisagés.

Alors que la plupart des actions pilotes de l'ancien programme étaient portées par les acteurs agricoles, la nouvelle théorie d'action met en avant **le rôle central espéré des collectivités** pour assurer la maîtrise d'ouvrage des actions à l'échelle des BAC et le portage politique le pilotage des opérations. Ce schéma suppose également une contribution financière de la part de ces dernières au financement des mesures compensatoire, études, actions d'animation, etc ... responsabilisant les élus aux résultats obtenus et donc au pilotage des actions.

Sur un plan différent, le 9^{ème} programme met l'accent sur **une certaine culture du résultat**. Ainsi, le financement des mesures compensatoires serait conditionné à la contractualisation de surfaces suffisantes (ex 50% de la surface agricole des périmètres doit faire l'objet d'un engagement préalable afin d'engager les financements agrienvironnementaux par l'Agence) et la garantie de pérennisation des changements de pratiques au-delà des 5 ans mentionnée plus haut. Ces deux critères semblent tout à fait pertinents, mais peuvent s'avérer difficiles à remplir. Le recours à des procédures concurrentielles de marché et diverses autres formes d'incitation, ont été envisagées pour s'assurer d'une plus grande efficacité des démarches.

En ce qui concerne **les démarches concertées (contrats de milieux, SAGE)**, elles sont toujours perçues comme un outil transversal au service de la mise en cohérence territoriale des actions mais leurs limites sont aussi mieux identifiées et leur portée nuancée aussi bien en termes d'échelles d'intervention que d'approche thématique : « Il convient toutefois de ne pas considérer que le bassin versant est le seul territoire pertinent ... », « monter des contrats pluriannuels sur les territoires pertinentsmais sans dogmatisme sur les questions de périmètres ». Une place importante est accordée aux contrats « mono-thématiques » ou « mono-pressions ».

En termes de mise en œuvre interne à l'Agence, assez peu d'évolutions sont prévues dans l'immédiat. On peut néanmoins souligner que Les BAC sont inscrits comme un des 14 objectifs phares du 9^{ème} programme ce qui renvoie à une mise en œuvre interne autour d'une logique de projet semblable à celle des défis du 8^{ème} programme. Le temps passé par les chargés d'affaire de l'Agence sur les différents projets sera ainsi plus clairement explicité. D'un point de vue organisationnel, les évolutions engagées au cours de la période précédente (chargés d'affaires à compétence transversale) restent la ligne d'orientation dominante ; même si une réflexion est en cours sur une spécialisation accrue.

EN SYNTHÈSE : QUELQUES QUESTIONS MAJEURES

Qu'il s'agisse des nouvelles priorités affichées (intervention à l'échelle des BAC), ou des nouveaux leviers d'actions mobilisés (MAE notamment), le 9^{ème} programme de l'Agence RM&C marque une certaine rupture avec le 8^{ème} sur la thématique des pollutions diffuses dans les bassins d'alimentation de captage. Rappelons en effet, qu'au stade du 8^{ème} programme le seul outil d'intervention des Agences à l'échelle de l'exploitation individuelle est le PMPOA, et que les mesures compensatoires (MAE, PVE, ...) sont de ce point de vue des avancées réelles.

Malgré l'ambition renouvelée de ce programme, des interrogations centrales demeurent :

Certaines, tout d'abord, portent sur **la pertinence des objectifs de l'Agence** en raison de l'affichage relativement modeste des 40 BAC et d'un équilibre global des financements entre le curatif et le préventif qui a peu évolué (à noter quand même la baisse du taux à 30% pour le curatif). Dans l'ensemble, il semble donc **que ce 9^{ème} programme est avant tout porteur d'un objectif pédagogique et démonstratif - tester le changement de doctrine d'intervention à petite échelle** - sans véritablement viser la reconquête au niveau du Bassin RMC dans son ensemble. Ainsi, si l'on peut souligner l'intérêt de cette nouvelle politique des BAC au regard des enjeux liés aux pollutions diffuses agricoles, le niveau d'ambition de cette politique peut être questionné notamment au regard des objectifs DCE à moyen terme.

D'autres portent davantage **sur la pertinence des choix techniques** (quelles actions privilégier, à quelle échelle...) ou encore **sur la mise en œuvre** avec en particulier les conditions d'un engagement effectif des collectivités locales dans la maîtrise d'ouvrage des actions de reconquête. Comme dans le cas du 8^{ème} programme on peut se demander si l'engagement de cette catégorie d'acteurs sera aisé dans un champ d'action complexe et conflictuel, et s'il ne dépend pas fortement des alternatives existantes approche curative notamment. Sur ces points, de véritables interrogations demeurent au regard des bilans des programmes précédents et la question de comment mettre en œuvre le changement semble centrale (cf Q2 du cahier des charges).

Enfin **les questions de cohérence se posent à plusieurs niveaux**. La principale d'entre elles interroge la stratégie d'ensemble choisie par l'Agence. En effet, le nouveau programme s'inscrit dans la lignée du référentiel politique national et communautaire en positionnant l'Agence comme le principal acteur et financeur du schéma agrienvironnemental national en matière de gestion de l'eau. Ce choix de cohérence très forte vis à vis des orientations de la politique agrienvironnementale nationale, est une donnée majeure qu'il s'agira d'analyser et à la lumière des acquis du précédent programme. Si des différences de taille distinguent la stratégie actuelle par rapport à la politique précédente (notamment d'un point de vue de la pertinence des outils financés par l'Agence), la question d'une doctrine d'intervention alternative donnant davantage d'autonomie à l'Agence sera posée dans la suite de l'analyse.

Toutes ces questions se retrouvent naturellement dans le questionnement évaluatif du cahier des charges développé ci-dessous.

UN QUESTIONNEMENT EVALUATIF ARTICULE AUTOUR DE QUATRE QUESTIONS

LE QUESTIONNEMENT GENERAL

Le cahier des charges de l'étude mentionne quatre principales questions évaluatives qui sont :

- Q1 : Dans quelle mesure les interventions de l'Agence dans le domaine des actions préventives visant la préservation et/ou la restauration de la qualité de l'eau sur les bassins d'alimentation des captages ont-elles été pertinentes, notamment celles liées à la réduction des pressions polluantes agricoles diffuses ? De plus, quelles sont les démarches pertinentes pour l'Agence, parmi celles conduites en dehors du Bassin RM&C et poursuivant des objectifs similaires ?
- Q2 : Comment l'Agence peut-elle intervenir efficacement pour obtenir une mise en œuvre réussie et durable des actions préventives identifiées, aux meilleures conditions économiques sociales et juridiques ?
- Q3 : En quoi les interventions de l'Agence, actuelles et proposées, sont-elles en synergie ou en contradiction avec les actions contractuelles ou les politiques conduites, à l'échelle d'un territoire, par d'autres acteurs du domaine de l'eau ou pas (Communauté européenne, État, collectivités locales et territoriales, organisations professionnelles agricoles) ? Dans quelle mesure l'Agence intervient-elle de manière cohérente avec ses autres interventions (aides/redevances, préventif/curatif, lutte contre la pollution agricole).
- Q4 : Dans quelle mesure les moyens et les modalités d'organisation de l'Agence sont-ils compatibles avec l'adoption des interventions où la plus value de l'Agence est la plus forte ?

Une interprétation plus fine de ce questionnement est proposée ci-après.

Q1 : la pertinence : deux demandes complémentaires

Cette première question concerne pour l'essentiel **la pertinence des actions de réduction des pollutions diffuses**, qui, rappelons le, peut être comprise de deux manières :

Pertinence de la politique : Quels sont les enjeux d'intervention de l'Agence de l'eau à l'échelle du Bassin RM&C

Il s'agit tout d'abord de la pertinence de la politique elle-même qui est considérée dans le vocabulaire de l'évaluation de politiques publiques comme l'adéquation des objectifs de la politique à la nature des besoins. Le diagnostic de bassin développé à l'issue de la phase de structuration (cf réponses à Q1 partie suivante et annexe détaillée) vise précisément à caractériser l'état des enjeux de pollution à l'échelle du Bassin RM&C (localisation des pollutions, nature des systèmes de production concernés ...).

Par ailleurs, nous venons de voir que la question des objectifs est une question importante et qui s'analyse aussi à moyen terme. La pertinence des objectifs actuels peut également être examinée au regard des finalités du prochain programme. C'est bien ce que cherche à éclairer l'analyse prospective portant sur le 10^{ème} programme.

Pertinence technique : quels sont les enseignements de l'analyse des « succès » de reconquête de l'eau

La question Q1 met avant tout l'accent sur la pertinence des choix techniques comprise ici comme l'adéquation des mesures, échelles et modes d'action techniques aux objectifs de reconquête poursuivis. Dans le cas de notre étude, il s'agirait donc de juger de l'efficacité environnementale des mesures par rapport à l'enjeu de reconquête de la qualité de l'eau. De ce point de vue, la question renvoie à notre sens à analyser plus précisément :

- l'efficacité et la pertinence (environnementale) des différentes mesures ou combinaisons de mesures agronomiques visant à réduire les pollutions diffuses. Dans les études de cas qui suivent, l'analyse pourra (1) mettre en évidence l'intérêt spécifique de telle ou telle mesure (de manière à ne retenir que des outils « robustes ») ou (2) examiner les combinaisons de mesures techniques afin de comprendre si un ensemble de mesures a permis de stabiliser l'évolution de la qualité de l'eau ou de permettre sa restauration⁸.
- les échelles territoriales pertinentes (nature et délimitation des BAC) auxquelles ils convient de mener les opérations pour conduire réellement à la préservation ou à la restauration de la qualité de l'eau brute – peut-on agir à l'échelle de la dépression créée par un forage en nappe alluviale (quelques centaines d'hectares a priori) ou doit-on intervenir à l'échelle du Bassin dans son ensemble ; peut-on agir de manière localisée (zones d'infiltration préférentielle d'un karst, linéaire des cours d'eau) plutôt qu'à l'échelle de l'ensemble de la SAU...
- la capacité des solutions techniques existantes à couvrir l'ensemble des situations mise en évidence par la typologie de vulnérabilité sur le Bassin RM&C (type de milieux hydrogéologiques couverts/non couverts, type de systèmes de production couverts/non couverts). La faisabilité technique de la reconquête doit-elle influencer la nature même des objectifs poursuivis ? ...

L'analyse dans ce champ repose en grande partie sur les enseignements des études de cas choisies précisément dans le souci de couvrir au mieux la diversité des situations agricoles du Bassin RMC, ainsi que sur l'expertise d'AScA dans ce domaine.

Q2 : Quelles conditions socio-économiques pour assurer une mise en œuvre efficace des actions préventives

La seconde question, centrée sur la faisabilité et la mise en œuvre (comment mettre en œuvre plutôt qu'avec quels leviers) est déterminante à ce stade du 9^{ème} programme. Voici les principales déclinaisons de cette problématique qui seront traitées au cours de l'étude.

Tout d'abord, un volet – non totalement explicite dans le questionnaire initial – a été intégré de façon formelle à cette analyse socio-économique. Il s'agit de **la compréhension des conditions d'émergence des actions** qui se sont avérées déterminantes dans un domaine où les initiatives sont plutôt rares. Cette approche s'appuie notamment sur la compréhension et comparaison des variables « amont » relatives au contexte local sur chaque étude de cas. Elle permet en outre d'avoir une vision plus dynamique des démarches mises en œuvre que la seule analyse organisationnelle. A cette fin, on sera

⁸ A titre d'exemple, si la couverture des sols est préconisée comme une mesure de gestion de l'azote (éviter le lessivage) on ignore si la généralisation à l'échelle d'un bassin et/ou d'un système de production donné, est suffisante pour rétablir la qualité d'une nappe.

amenés à s'interroger sur l'importance des facteurs suivants pour expliquer l'initiation, puis le succès éventuel, d'une action locale de reconquête de l'eau :

- contexte local de structuration des acteurs *a priori*, (nature des acteurs en présence, formes de structuration des collectivités et acteurs de l'eau, ou acteurs socioprofessionnels) ;
- nature des enjeux liés à l'eau et des objectifs poursuivis par les différentes catégories (importance de la ressource - % de l'alimentation locale, nature plus ou moins sécurisée - interconnexions, niveau de dégradation, nature des risques ; enjeux AEP ou qualité de la ressource de façon plus large) ;

En dehors de ce premier volet, rappelons que les principales interrogations du cahier des charges portent sur :

- les modalités organisationnelles et du fonctionnement adoptés par les actions en tant que facteurs explicatifs du succès ou non des démarches. Il s'agit donc de porter un regard sur ce qui relève des variables « d'aval » (transposables) pour chacune des zones. Cette analyse approfondit tout particulièrement **le mode d'organisation** adopté (portage, structure d'animation, relais locaux, partenariat technique, lieux de concertation ...) et le **mode de fonctionnement** envisagé (fréquence des réunions, mode de concertation, dispositif de suivi, nature et intensité des actions de sensibilisation, de conseil, d'expérimentation...).
- la compréhension des enjeux de pérennisation des changements de pratiques. En effet, l'objectif sera de comprendre quelles sont les principales modalités de pérennisation des actions qui peuvent être envisagées. Les retours d'expériences seront exploités afin de voir si le principe de financement sur 5 ans exposé précédemment semble réaliste, et si des modalités de pérennisation alternatives au financement de mesures compensatoires (de type MAE) se sont effectivement mises en place localement.
- L'analyse économique et budgétaire portant sur l'évaluation du coût global de actions observées ainsi que sa distribution par catégorie d'acteurs. Les retombées socio-économiques positives des actions sont également questionnées. La comparaison des approches préventives et curatives, ainsi que l'analyse comparative entre les différentes alternatives préventives (agrienvironnementales et foncières) sont des apports supplémentaires versés à ce questionnement.
- Les limites juridiques des actions étudiées et de leur transposition possible dans le nouveau contexte d'intervention pour l'Agence⁹.

⁹ Notons que cette dernière question est d'une nature différente et qu'elle renvoie à une analyse plus « diffuse » puisqu'elle peut potentiellement se rapporter à chacune des propositions d'intervention. Il est de ce fait difficile de traiter dans un même paragraphe des limites juridiques des MAE (déterminées par un cadre communautaire et par sa transposition nationale), de celles des procédures de marché visant les prestataires, ou de tel ou tel type d'aide ou de subventions de l'Agence à destination des collectivités. Il est donc proposé d'étudier ces aspects (plutôt prospectifs que rétrospectifs), au fur et à mesure des différentes propositions, et en fonction des interrogations concrètes qui se posent.

Q3 : enjeux de cohérence externe

Dans l'esprit du cahier des charges, cette question évaluative renvoie à une double problématique :

- Celle de la cohérence externe de la politique de l'Agence par rapport aux politiques thématiques et territoriales des différents acteurs dans le domaine de l'eau. Il s'agira ici de s'interroger sur les enjeux de cohérence entre les choix du 9^{ème} programme et les orientations plus largement prises par (1) la politique agricole et agrienvironnementale, (2) la politique de l'eau (Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques) et autres dispositifs environnementaux, et (3) les politiques de la santé et santé-environnement (PPC, exigences eau potable...). La déclinaison de ces politiques à l'échelle locale et leur transposition par les acteurs territoriaux (CG, services administratifs, ...) seront interrogés.
- Celle de la cohérence externe du volet BAC au regard des autres volets de la politique de l'Agence. L'action en faveur des BAC peut donc être analysée plus largement par rapport à celle en matière d'AEP, ou par rapport aux autres interventions agricoles en interne à RM&C. Cette forme de cohérence externe renvoie plus largement à une analyse des aspects relevant de l'affichage des priorités et de la lisibilité des différents volets du 9P. Enfin l'ensemble des règles d'éligibilité et la manière dont elles favorisent ou non tel ou tel type d'intervention peuvent être examinées au titre de la cohérence.

Ce chapitre vise donc à examiner les articulations entre politiques publiques dans le champ de l'eau potable et de la gestion des pollutions agricoles aussi bien d'un point de vue des orientations et objectifs poursuivis, que sur celui de la mise en œuvre ou encore sur les plan des financements existants et des cadres de programmation (FEADER notamment).

Q4 : Cohérence interne dans la politique et les moyens de l'Agence

Le cahier des charges de l'étude propose une lecture de la cohérence interne en interrogeant l'équilibre entre les moyens alloués à la politique et les objectifs attendus sur deux plans :

Celui des moyens budgétaires et des règles de financement prévus pour permettre le déploiement effectif de la politique à l'échelle du Bassin. Ces deux points, relevant de niveaux d'analyse très différents (grands équilibre budgétaires, règles fines de financement), peuvent être potentiellement tout aussi structurants l'un que l'autre pour expliquer le succès de la politique.

Celui des moyens humains et des compétences en interne à l'Agence pour conduire cette politique en assurant (1) une mise en œuvre efficace des mesures inscrites dans le 9^{ème} programme et (2) en conduisant en parallèle du programme toute une série de travaux d'accompagnement (connaissance, expertise, communication, suivi, évaluation...) nécessaires à la prise en compte des défis de moyen terme (DCE) et permettant de ce fait d'assurer une véritable montée en puissance de la politique des BAC pour le prochain programme.

EN SYNTHÈSE

En guise de synthèse, il semble que deux formes d'interrogations peuvent être distinguées :

- Tout d'abord une **première catégorie de questions, qui est aussi la principale, est celle du comment mettre en œuvre les leviers inscrits dans le 9^{ème} programme**. Il s'agit ici de comprendre (1) comment l'Agence peut optimiser les dispositifs techniques (MAE, échelles d'intervention...) qui servent de base aux changements de pratiques attendus et (2) quels sont les modes de mise en œuvre à proposer pour s'assurer d'une application effective (et fidèle) de ces solutions techniques à l'échelle des BAC.
- La **seconde catégorie d'interrogations est plus structurelle**. Elle porte aussi bien sur la **pertinence des objectifs de l'Agence que sur la cohérence d'ensemble des leviers** mobilisés en interne à l'Agence ou en externe, vis à vis des autres grandes politiques agricoles, environnementales ou sanitaires.

Ces deux catégories renvoient à une valorisation très différente des résultats de l'étude.

Une valorisation opérationnelle immédiate pour la première catégorie, et une plus-value plus indirecte et à plus long terme en ce qui concerne la seconde série de questions. En effet, pour ce qui concerne les aspects de cohérence et de pertinence, les analyses qui suivront pourront davantage être prises en compte à l'occasion d'une révision du programme, ou, à défaut, à l'occasion de la conception du prochain programme.

Dans un souci de lisibilité, les questions évaluatives et leurs déclinaisons ont été réorganisées et numérotées Q1a, Q1b, ...Q4b pour faciliter leur identification dans la suite de l'étude (cf. tableau des correspondances ci-dessous). Une légère réorganisation est proposée au sein du traitement des questions. En effet, il est proposé de développer dans une partie 3 les réponses portant sur la cohérence de la politique Agence vis-à-vis de politiques et acteurs externes (en ne reprenant ainsi qu'une partie du champ de la question Q3) puis, de regrouper dans un dernier chapitre l'ensemble des éléments portant sur la cohérence interne de la politique au sein du dispositif Agence (Q3b et Q4).

Questions génériques	Questions déclinées	Organisation des réponses évaluatives (chapitre 3)
Q1 :	Q1A : pertinence de la politique de l'Agence	Comment s'assurer de la pertinence de la politique de l'Agence par rapport aux besoins et de celle des choix techniques
	Q1B : pertinence des options techniques	
<i>Non explicite</i>	Q2A : conditions d'émergence	Quelles conditions socio-économiques pour assurer une mise en œuvre efficace des actions préventives
Q2	Q2B : enjeux organisationnels et fonctionnement des actions	
	Q2C : pérennité et durabilité	
	Q2D : coût et acceptabilité économique	
Q3	Q3A : cohérence externe vis-à-vis des autres politiques	Enjeux de cohérence externe des actions engagées par l'Agence
	Q3B : cohérence externe de la politique BAC/ autres politiques de l'Agence	Cohérence interne dans la politique et les moyens de l'Agence
Q4	Q4A : cohérence des moyens affectés à la politique des BAC	
	Q4B : Cohérence des modalités d'organisation internes / objectifs de la politique	

METHODOLOGIE D'EVALUATION : UNE METHODE ADAPTEE A UNE DEMANDE ESSENTIELLEMENT PROSPECTIVE

PRESENTATION DE LA METHODE GENERALE DE TRAVAIL

UNE METHODOLOGIE S'APPUYANT SUR CINQ CHAMPS D'ANALYSE

Rappelons que cette étude vise à répondre à deux demandes de nature différente dans le but de réorienter la politique d'intervention de l'Agence entre 8^{ème} et 9^{ème} programme. Il s'agit de :

- Proposer une analyse rétrospective afin de « recenser et évaluer les possibilités d'actions préventives dans et en dehors du champ d'intervention de l'Agence » et,
- De développer une analyse prospective sur les « nouveaux dispositifs préventifs permettant de restaurer et de préserver les bassins d'alimentation des captages...et les conditions de mise en œuvre des actions... ».

La méthode d'évaluation a donc été réfléchi en fonction de ces exigences et notamment au regard de la finalité prospective de l'étude. Au total la démarche proposée repose sur les 5 volets suivants :

a) Le premier apport est la constitution d'un référentiel d'étude élargi, intégrant en plus des questions évaluatives à proprement parler, un cadre d'interprétation complet. Ce cadre reprend (1) une analyse approfondie de la théorie d'action et des objectifs de l'Agence, (2) une approche dynamique situant les choix actuels par rapport aux enseignements du précédent programme et enfin (3) une analyse technique à l'échelle du Bassin visant à éclairer les enjeux AEP et d'évaluer les risques de pollution et la difficulté relative des démarches de reconquête en fonction la vulnérabilité des milieux et la nature des pressions agricoles. Les questions de pertinence des objectifs (Q1a), de faisabilité technique des différentes approches (Q1b) et pour finir une partie des analyses en termes de cohérence (Q3b et Q4) s'inspirent de cette analyse.

b) Le second apport méthodologique de l'étude - phase d'observation - est la conduite de **quinze études de cas des actions de reconquête, centrées dans la mesure du possible sur l'analyse de « succès »**. L'intérêt de cette approche est largement commenté dans les paragraphes qui suivent. Le choix des 15 retours d'expériences a été réalisé de façon à couvrir autant que possible les différentes configurations mises en évidence par l'analyse typologique de vulnérabilité (actions nitrates, pesticides, mixtes, milieux alluvionnaires, karsts, systèmes de grande culture, de viticulture ...) , mais aussi pour illustrer des situations d'implications d'acteurs les plus larges possible. Ces études de cas constituent un apport central pour répondre aux questions de pertinence technique des dispositifs (Q1b) et celles portant sur les conditions socio-économiques (Q2). Enfin une partie des questions de

cohérence tirent elles aussi leur réponses dans cette analyse – cohérence externe des différentes politiques ou cohérence interne des stratégies ou moyens de l'Agence.

Lieux	nature des enjeux	milieu	population desservie	systèmes agricoles
Etudes de cas de captages ou aires d'alimentation				
Sermerieux (38)	nitrate	nappe de faible profondeur très réactive	2160	polyculture élevage laitier avec rotation maïs/blé/orge sur la zone d'action considérée importance du maïs fourrage non irrigué
Bouvesse (38)	nitrate	nappe de faible profondeur très réactive	1160	céréaliers : maïs grains irrigués (115 q/ha) et maïs semence irrigué
Vienne (38)	nitrate	alluvions récentes (15 m de prof)	40 000	céréaliculture d'un niveau d'intensité moyen (65 à 70 q/ha)
Duisburg (All)	nitrate	alluvions 2 à 15m	500 000	grandes cultures intensives (100 q/ha blés, 110 à 120 en maïs, betterave à sucre)
Gorze (57)	nitrate	substrat calcaire fissuré	10 000	céréaliculture (colza/blé/orge)
Haut Saintois (Lorraine)	nitrate, puis pesticides	butte témoins calcaire	11 petites communes	polyculture élevage : sur la zone d'action = maïs et céréales d'hiver
Louhan (71)	nitrate, puis pesticides	alluvions	28000	GC dominant
Auxerre (89) plaine du Saulce	nitrate, puis pesticides	alimentation karstique	45 000	céréaliculture moyenne (60-70 q) et cultures pérennes arbo-viti
Saint Germain du Plain (71)	mixte	alluvions	14000	Polyc. élevage
Issans (25)	pesticides	karstique	7000	Polyc. élevage dominant (+ qq GC)
Narbonne (11)	pesticides	alluvions récentes (6 à 10 m prof)	54 à 100 000 selon les saisons	viticulture
Vacquières (34)	pesticides	karstique	3 à 4000	viticulture (qui aspire à un label pic st loup)
Etudes de cas à l'échelle de BV				
Grand Bassin de l'Oust (Bretagne) bv de l'Yvel Hyvet et ddu Miny	mixte	influence superficielle	120 communes	viticulture
Défi Beaujolais (69)	pesticides	influence superficielle	ns	viticulture AOC
Vignoble du Jura (39)	pesticides	influence superficielle	ns	système breton

c) L'étape suivante (phase d'analyse) s'est appuyée sur une douzaine d'entretiens transversaux conduits auprès des acteurs départementaux ou régionaux ayant une vision intégrative des enjeux eau potable/ agriculture au niveau des territoires. L'essentiel de ces entretiens a ciblé des acteurs tels que les services des DDASS, les Conseils généraux, les Chambres régionales d'agriculture ou encore les « groupes pesticides » régionaux. Leur objectif était de tester la validité des hypothèses et conclusions issues de l'analyse comparative des études de cas. Les stratégies de reconquête de la qualité de l'eau potable ont donc été testées en consolidant ainsi la portée des enseignements évaluatifs.

d) A la suite de ces différentes étapes, un travail de formalisation de stratégies et scénarios d'intervention pour l'Agence a eu lieu. Ce travail s'est tenu en associant les membres du secrétariat technique de l'étude. L'analyse à ce stade s'est centrée sur deux produits différents dont (1) une stratégie opérationnelle d'intervention pour l'Agence s'inscrivant dans les contours déjà votés du 9^{ème} programme, et (2) un véritable scénario prospectif centré sur le 10^{ème} programme. Le premier produit explicite les actions à mettre en place avant la fin du 9^{ème} programme en proposant une montée en puissance progressive de la politique passant par une phase nécessaire de révision à mi-parcours. Le scénario prospectif, permet avant tout de mettre en perspective la cohérence d'ensemble de la politique de l'Agence sur le moyen terme et à orienter ses prises de décision futures en fonction des évolutions du contexte externe.

e) enfin, les principales conclusions de l'étude (diagnostic et propositions d'intervention) ont été soumises à deux ateliers de travail. Ces ateliers réunissaient dans un premier temps – atelier interne – des personnes des délégations de l'Agence (chargés d'affaires) et dans un second atelier – externe – des acteurs potentiellement concernés par la mise en place de la politique à l'échelle locale (administrations, syndicats d'eau et maîtres d'ouvrages potentiels, chambre d'agriculture ...). La finalité première de ces ateliers était de tester la faisabilité et la pertinence des propositions dégagées au terme de l'étude.

Le tableau suivant présente de façon synthétique la méthode de réponse aux principales questions évaluatives.

		Référentiel	Études de cas	Analyse	Synthèse
Q1	- Pertinence globale - Pertinence technique	-Typologie de vulnérabilité et explicitation des enjeux bassin	-Analyse des dispositifs techniques -Analyse fine des conditions de mise en œuvre et d'émergence	- réflexion en termes de scénarios	-Rédaction rapport final dont — réponse aux questions évaluatives — stratégie d'intervention opérationnelle 9P — scénario prospectif 10P
Q2	- Mise en œuvre - Pérennisation - Acceptabilité éco			- Entretiens avec les acteurs départementaux Atelier externe	
Q3	- Cohérence externe - Cohérence interne	-Analyse cadre d'intervention	-Quantification budgétaire -Mise en œuvre Agences	- Entretiens nationaux - réflexion en termes de scénarios	
Q4	- Moyens budgétaires - Moyens humains			Scénarios Atelier chargés d'affaires	

JUSTIFICATION DU PRINCIPAL PARTI PRIS METHODOLOGIQUE : UNE ANALYSE PRIVILEGIANT DES ETUDES DE CAS DE « SUCCES »

Connaître les facteurs de succès plutôt que démontrer les causes d'échec

Dans la méthode qui vient d'être exposée, le recours à l'analyse de « succès » est un des fondements importants. Même si l'ensemble des retours d'expériences n'étaient pas conduits selon cet unique critère de choix¹⁰, ce parti pris méthodologique nécessite une justification plus précise afin d'en comprendre les avantages et les limites.

Cohérence de la méthode par rapport à la nature de la demande

Le choix d'une analyse centrée sur des cas de réussite s'explique en premier lieu par la demande du cahier des charges. En effet, la finalité première de l'étude est d'aider à la conception du futur programme (plutôt que l'évaluation rigoureuse de l'existant au cours de la précédente phase de programmation au sens bilan et jugement ex-post). Cet objectif justifie à lui seul le fait de proposer une méthode qui privilégie « les bons exemples » notamment dans un domaine où ils sont très peu nombreux. C'est d'ailleurs ce qui explique que les études de cas ont été conduites sur l'ensemble du territoire national avec y compris

¹⁰ En effet 3 des études de cas ont été conduites à des échelles plus larges de type bassin versant avec comme volonté d'illustrer des enjeux de nature organisationnelle ou de s'interroger sur la faisabilité agronomique de démarches agrienvironnementales ciblant des pollutions par les pesticides sur des systèmes de production particuliers comme la viticulture.

une étude à l'étranger (Allemagne). La méthode de réponse visait donc avant tout à satisfaire une demande de nature prospective et exploratoire (comment faire bien, plutôt que comment on a fait à RM&C) justifiant de ce fait le choix des succès.

Par ailleurs, l'implication principale de cette dimension exploratoire et prospective (comment faire ?) est la **difficulté de cerner *a priori* la nature des facteurs de succès et les déterminants de la réussite**. Cette difficulté est renforcée ici du fait du besoin d'adaptation du dispositif d'intervention à l'échelle du Bassin RM&C avec la prise en compte **d'une très grande diversité des configurations « techniques »** (nature des aquifères, types de pressions agricoles...) **et sociopolitiques** (jeu d'acteurs, enjeux AEP,...).

En plus de cette difficulté intrinsèque, **les nombreuses attentes du cahier des charges** – comment faire sur un plan technique, organisationnel, jeu d'acteurs, quels coûts économiques, ... – **semblaient difficiles à instruire si l'évaluation n'avait étudié que 5 retours d'expériences concluants, mais a fortiori non comparables**.

La diversité des demandes renvoie donc nécessairement à une déclinaison typologique de l'analyse pour prendre en compte la diversité des situations du Bassin. L'étendue de la tâche est donc difficilement compatible avec une analyse conventionnelle (se souciant de la représentativité des situations) au risque de n'avoir des réponses que très partielles (présomptions de causes d'échec, illustrations de facteurs de succès) et beaucoup de résultats non comparables et non transposables à l'échelle du Bassin.

Bien connaître les facteurs de succès plutôt que d'illustrer des causes d'échec, pourrait résumer le choix de méthode proposé.

Une méthode privilégiant la cohérence d'ensemble : formuler les bonnes hypothèses et chercher à les vérifier

Cette approche se justifie aussi par la cohérence d'ensemble entre les différentes « briques » méthodologiques qui composent l'étude. On peut dans ce domaine faire valoir les éléments suivants :

La conduite des études de cas a été précédée par un travail d'inventaire et de typologie des situations les plus caractéristiques à l'échelle du Bassin. Les choix d'études de cas ont été faits pour illustrer autant que possible des situations représentatives notamment le plan technique, mais aussi sociopolitique (implication des collectivités, d'acteurs agricoles ou institutionnels différents ...).

De plus la méthode d'identification des études de cas visant à l'exhaustivité a permis d'inventorier une partie très significative de l'existant. Il ne s'agit donc pas d'analyser quelques succès au sein d'un ensemble très vaste, mais bien d'étudier les (seuls) exemples de réussite au cours des 10 à 15 dernières années.

En complément, notons que les entretiens départementaux et régionaux conduits après les études de cas, ont confirmé les hypothèses et conclusions issues de cette approche.

Enfin, l'interprétation des résultats issus de cette approche de type « bench-marking » ont été confrontés et exploités à la lumière de l'expertise déjà acquise par ASca sur le sujet, ce qui permet de plus facilement détecter la plus-value et les limites réelles des différents enseignements.

Plus-value et limites de la démarche

La justification de l'approche a été largement explicitée ci-dessus. Retenons en complément deux avantages majeurs :

- Une explicitation des principaux déterminants et variables clé des succès à travers l'analyse comparative sur le plan technique, organisationnel, et celui des conditions d'urgences : **quels facteurs communs à ces différents exemples.**
- **Des analyses quantitatives importantes et utiles dans l'optique évaluative** afin de dépasser la simple valeur illustrative de chaque exemple (données quantitatives sur les surfaces d'intervention, les coûts des actions, les schémas d'animation...).

Plusieurs limites méritent d'être soulignées. Parmi les principales on peut noter :

- Une plus faible pertinence de l'approche en ce qui concerne l'évaluation ex post de la politique de l'Agence du fait de l'échantillonnage et de l'approche plus prospective que rétrospective ;
- Le risque d'omettre certains facteurs d'échec ou d'ignorer certaines difficultés de transposition des exemples. Malgré les précautions prises pour minimiser ces risques, certains enseignements devront être consolidés et renforcés par la suite (cf propositions). A titre d'exemple, rappelons que les données issues de cette étude n'ont pas un statut de références technico-économiques « dures » mais bien de résultats évaluatifs donnant des ordres de grandeur pour asseoir un propos sur la politique à mettre en œuvre. Concrètement les données portant sur les tailles des bassins d'intervention ou encore les coûts des actions nécessiteront un travail d'approfondissement pour être exploités de manière plus opérationnelle.
- En complément, notons que la focale du succès étant ici principalement vue sous l'angle technique (changements de pratiques, évolution de la qualité de l'eau). Il est probable que d'autres points d'intérêt sur un plan organisationnel, procédural ou sociopolitique n'aient pas pu être inventoriés et analysés.
- Enfin, une des limites de l'approche est d'étudier des actions qui s'inscrivent dans un contexte institutionnel et politique révolu (10 à 15 dernières années) et qui n'est de ce fait pas entièrement transposable aux conditions actuelles. De ce point de vue, il faut être particulièrement vigilant au fait que les solutions techniques observées à ce moment tiennent en grande partie aux dispositifs publics du moment. A titre d'exemple, la rareté des « succès » tient sans doute au déficit d'outils incitatifs adaptés avec notamment le financement des MAE à travers des seuls contrats globaux d'exploitation (CTE et CAD) à partir de 2000. Il est donc évident que l'analyse ne prétend pas couvrir l'exhaustivité des solutions potentielles, mais cherche avant tout à expliciter les principes d'action et les conditions de réussite les plus « robustes ».

REPONSES SPECIFIQUES AUX QUESTIONS EVALUATIVES

Ce chapitre regroupe l'ensemble des enseignements et analyses préalables à la déclinaison des stratégies d'intervention pour l'Agence de l'eau. Elles sont regroupées sous forme de réponses détaillées aux questions évaluatives déclinées dans la partie référentielle.

Q1 : QUELLE EST LA PERTINENCE DES CHOIX TECHNIQUES ET DE CELLE DE LA POLITIQUE DE L'AGENCE PAR RAPPORT AUX BESOINS

Q1 : Dans quelle mesure les interventions de l'Agence dans le domaine des actions préventives visant la préservation et/ou la restauration de la qualité de l'eau sur les bassins d'alimentation des captages ont-elles été pertinentes, notamment celles liées à la réduction des pressions polluantes agricoles diffuses ? De plus, quelles sont les démarches pertinentes pour l'Agence, parmi celles conduites en dehors du Bassin RM&C et poursuivant des objectifs similaires ?

La pertinence des actions de réduction des pollutions diffuses, rappelons le, peut être comprise de deux manières :

- Q1a : Il s'agit tout d'abord de la pertinence de la politique elle-même qui est considérée dans le vocabulaire de l'évaluation de politiques publiques comme l'adéquation des objectifs de la politique à la nature des besoins ;
- Q1b : Plus largement la question Q1 intègre aussi le souci de la pertinence des choix techniques comprise ici comme l'adéquation des mesures, échelles et modes d'action techniques aux objectifs de reconquête poursuivis.

PERTINENCE DE LA POLITIQUE : QUELS ENJEUX AEP A L'ECHELLE DU BASSIN RM&C

Pour répondre à la question sur la **pertinence globale de la politique** (adéquation entre ses objectifs et nature des besoins) cette partie questionne tout d'abord les usages AEP à l'échelle du Bassin RM&C. L'importance relative de ces différentes masses d'eau et de leurs captages d'un point de vue de cet usage est ici centrale (fréquence d'utilisation, population desservie, nature des collectivités concernées...).

Dans ce domaine, la portée du diagnostic a néanmoins été limitée dans la mesure où les données quantitatives portant sur l'état des captages (état des eaux brutes, distribuées, existence d'interconnexions, protections et sécurisations éventuelles ...) ne sont pas aujourd'hui disponibles (et/ou exploitées) de façon exhaustive par l'Agence. **Les données quantitatives sont généralement tout aussi lacunaires** (nombre de points captages - y compris abandonnés, la population desservie,...). Enfin la connaissance géographique à l'échelle des BAC est très faible à la différence de celle développée au niveau des masses d'eau. La plupart de ces données sont présentes à l'échelon départemental (DDASS, Conseils Généraux...), mais ne sont pas compilées et/ou exploitées au niveau Agence.

L'approfondissement de cette analyse (à l'échelle des captages et BAC) fait précisément l'objet d'une proposition pour le 9^{ème} programme (cf. scénarios d'intervention).

Cependant, les connaissances actuelles permettent d'apporter quelques éclairages.

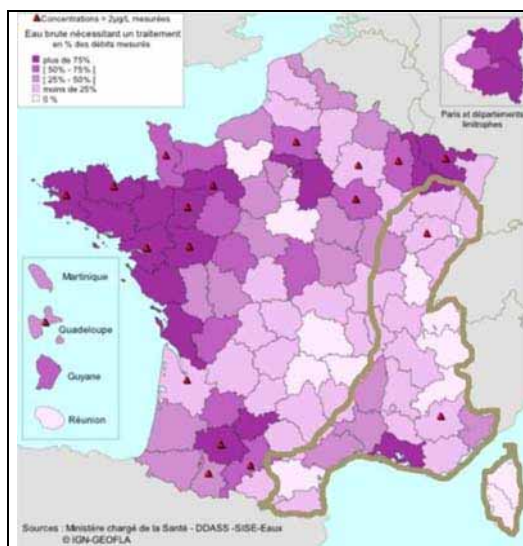
Masses d'eau captées

Tout d'abord notons que seuls 4% des captages se situent dans des eaux de surface, **les 96% restant captant dans les eaux souterraines**, soit près de 85% des volumes. Concernant cette seconde catégorie, rappelons que les bassins d'alimentation peuvent collecter aussi bien des eaux souterraines (infiltration locale sur substrat poreux) que des eaux de surface (ex : ruissellement vers des colluvions en bas de pente). Il n'en reste pas moins que ces chiffres resituent mieux la nature des enjeux AEP à l'échelle du Bassin avec **une priorité sans conteste à porter à la protection des eaux souterraines**.

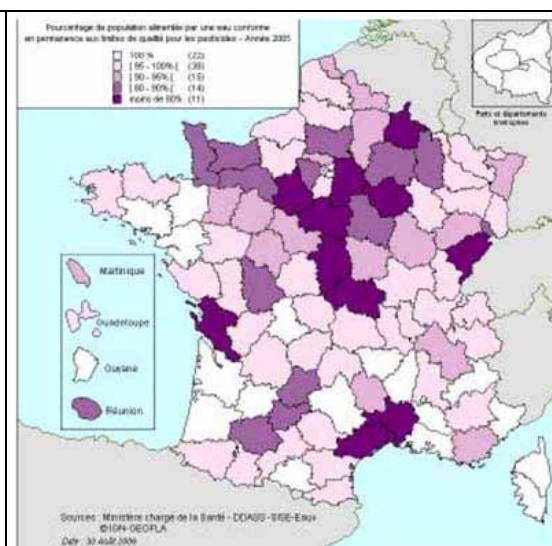
Etat de pollution des eaux

D'un point de vue de **la qualité des eaux distribuées** le cahier des charges rappelle qu'entre 1999 et 2001, 7% de la population du Bassin a été alimentée par une eau dont la teneur dépasse la valeur réglementaire en matière de pesticides contre 1% en matière de nitrates. Néanmoins, ces chiffres ne reflètent pas directement l'ampleur des problèmes liés aux pollutions diffuses sur l'eau brute, compte tenu des actions de mise en conformité sur les captages menés par les collectivités : abandon de captages, traitement, mélanges ... ainsi que du suivi non exhaustif de la qualité. Ces quelques données semblent pour autant justifier le rééquilibrage des priorités en faveur de la gestion des pesticides au cours du 9^{ème} programme.

Les deux cartes qui suivent (Ministère de la Santé) donnent un premier aperçu de l'état des pollutions par les pesticides à l'échelle des eaux brutes et distribuées – France entière. Le Bassin RM&C apparaît globalement comme étant plus préservé que d'autres régions françaises mais certains départements sont néanmoins très fortement touchés.



carte 1 : Etat des eaux brutes 2003 : % des captages nécessitant traitement avant potabilisation



carte 2 : Etat des eaux distribuées 2005 : % de la population desservie par une eau conforme en permanence

La première carte permet de voir que les enjeux « pesticides » dans l'eau brute, en pourcentage des captages affectés, sont davantage concentrés dans les départements méditerranéens. En effet, dans 5 départements la part des eaux brutes nécessitant traitement pour être potabilisée dépasse les 25%, voire les 50%. Par ailleurs, un bruit de fond est visible sur l'ensemble des départements de la vallée du Rhône et de la Saône (jusqu'à de 25% des captages concernés), mais la représentation départementale proposée par cette carte ne permet pas de faire ressortir la nature plus localisée de ces pollutions (concentration des pollutions dans les vallées centrales qui ne représentent qu'une faible partie des ressources AEP).

La seconde carte montre l'état des dépassements dans les eaux distribuées. On constate que 3 départements de RM&C connaissent des dépassements réguliers avec moins de 80% de la population étant desservie par une eau conforme en permanence aux normes pesticides.

Si ces illustrations donnent quelques premiers éléments, elles restent insuffisantes pour caractériser les enjeux à l'échelle des captages. En effet, les situations fluctuent fortement d'une année à l'autre et une analyse pluriannuelle serait nécessaire pour tirer des enseignements plus robustes.

Etat des protections

Actuellement 30% à 35% des captages, et près de 50% des volumes sont concernés par une protection réglementaire de type DUP. Or, la grande majorité de ces procédures ont été menées dans la perspective de gestion des pollutions accidentelles et/ ou ponctuelles, ce qui explique l'absence de financement de servitudes liées à des changements de pratiques agricoles. Ces chiffres suggèrent aussi que les plus petits captages en zones rurales sont souvent les moins couverts par cette forme de protection réglementaire.

En dehors des protections réglementaires des captages à travers des procédures de périmètres, on peut considérer que les approches de type BAC ont été très peu nombreuses (quelques dizaines tout au plus), voire quasi inexistantes à l'échelle du Bassin jusqu'à présent.

A défaut de pouvoir évaluer précisément les besoins à l'échelle du Bassin, cette partie caractérise une partie d'entre eux d'un point de vue:

(1) des situations de dépassement des normes sur l'eau distribuée ; (2) des situations de dépassement des normes sur l'eau brute, (3) la localisation des captages AEP.

Ainsi on peut retenir que :

- l'enjeu AEP touche principalement les eaux souterraines du Bassin, même si elles sont parfois sous influence des écoulements superficiels ;
- 5 à 20% de la population locale n'est pas desservie en permanence par une eau conforme aux normes de potabilité pour les pesticides ;
- Près de 25 à 50% des eaux brutes des captages nécessitaient traitement en 2003 pour respecter les normes de potabilité pesticides ;

— Près de 35 % des masses d'eau souterraines présentent un risque moyen à fort de non atteinte du bon état écologique en 2015 parmi lesquelles la moitié sont concernées par une problématique nitrates et 70% par une problématique pesticides ;

Sans proposer une quantification précise du besoin, ces données montrent l'étendue du problème qu'il s'agit de surmonter d'ici 2015. **Ainsi d'après les estimations les plus fines fournies par l'Agence, les enjeux de pollution porteraient sur près de 2000 à 3000 captages et donc des BAC correspondants à l'échelle du Bassin.**

Au regard de cet état des lieux, les objectifs de l'Agence apparaissent donc comme assez modestes et leur pertinence ne tient qu'à la nature démonstrative du dispositif. Elle semble dans l'ensemble très peu en phase avec les besoins mais plutôt calée sur des considérants de faisabilité (dispositif inédit) et d'acceptabilité socio-économique d'une politique émergente.

La pertinence des objectifs du précédent programme (8P) est développée en annexe.

PERTINENCE TECHNIQUE : DIAGNOSTIC DE BASSIN ET APPORTS DES ETUDES DE CAS

La pertinence technique des actions peut être comprise comme leur efficacité au regard d'un objectif donné. Dans le cas de notre étude, il s'agirait donc de juger de l'efficacité environnementale des mesures par rapport à l'enjeu de reconquête de la qualité de l'eau.

L'analyse dans ce champ repose essentiellement sur l'analyse typologique des situations rencontrées à l'échelle du Bassin ainsi que sur les enseignements des études de cas choisies précisément dans le souci de couvrir au mieux la diversité de ces situations. Elle permet de répondre à un grand nombre de questions en termes de faisabilité et acceptabilité des solutions techniques.

Synthèse typologique sur la vulnérabilité des ressources

Cette partie analyse la nature des pressions agricoles et le degré de vulnérabilité des masses d'eau du Bassin. Elle propose ainsi un diagnostic synthétique de la situation au regard des enjeux d'intervention sur les BAC.

Risque nitrates et état des ressources

L'état des lieux DCE décline successivement le bilan des pollutions azotées dans les eaux superficielles et souterraines.

a) En ce qui concerne les eaux superficielles, l'état observé est globalement assez satisfaisant avec un classement de la majorité des masses d'eau dans un état très bon à moyen. Le dépassement de la norme des 50 mg/l est peu fréquent (classes seq-eau rouges) ce qui s'explique à la fois par le mode de transfert dominant des nitrates (par lessivage) et par les dilutions observées dans la plupart des cours d'eau entre l'amont et aval du bassin. Les dépassements les plus fréquents se retrouvent dans les plaines du nord et nord ouest du Bassin (Bourgogne, Saône et Loire, Ain) caractérisés par des systèmes de grandes cultures ou maïsicoles dès les têtes de bassin versant.

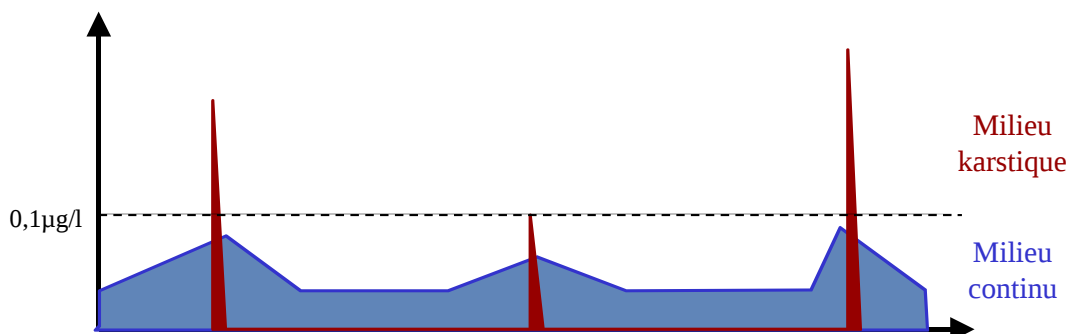
b) **L'enjeu dominant est celui de la pollution azotée des masses d'eau souterraines (voir cartes).** Dans ce domaine, l'état des lieux précise que « **plus de 90% des masses d'eau dégradées sont de nature alluvionnaire, les autres étant de nature calcaire** ».

Pesticides :

En matière de pollutions par les pesticides l'état des lieux DCE pointe un niveau de dégradation plus marqué que celui décrit pour l'azote aussi bien au niveau des cours d'eaux superficiels qu'au niveau des masses d'eau souterraines. Ceci tient notamment aux modalités de transfert des produits phytosanitaires (dominante de ruissellement) qui favorisent leur concentration dans les cours d'eau superficiels, et la plus forte étendue des systèmes à risque (englobant l'ensemble des systèmes à risque d'un point de vue azoté + viticulture et arboriculture).

Plus généralement l'évaluation même des problèmes en matière de pressions par les pesticides est très complexe en raison de la diversité des molécules qu'il s'agit de tracer et des difficultés intrinsèques à la détection de certains de ces produits, en permanente évolution. De ce fait une grande partie des pollutions détectées actuellement relèvent de molécules utilisées par le passé (atrazines et leurs produits de dégradation) alors que toute une série de nouvelles molécules sont mal connues et peu suivies. Pour lever certaines de ces incertitudes la réflexion en termes de « systèmes à risque » semble pertinente.

De plus, la manière d'apprécier le degré de pollution est également assez particulière en ce qui concerne les pesticides. En effet, à la différence des nitrates pour lesquels la mesure se centre avant tout sur les flux et donc les concentrations moyennes dans les aquifères, les pollutions par les pesticides s'expriment avant tout sous la forme de pics. De ce fait, les pollutions constatées rendent autant compte de l'état moyen des pollutions dans les milieux (ex atrazine dans les nappes alluviales) que de la sensibilité du milieu à l'entraînement des molécules (milieux karstiques). Il faut donc aborder ce domaine avec une grande prudence notamment du fait des lacunes en termes de suivi mises en évidence ci-après. Le graphique suivant rend compte de ces difficultés d'évaluation de manière schématique.



Typologie des risques

En synthèse, on peut rappeler que les enjeux AEP sont majoritairement concentrés dans les eaux souterraines avec quatre catégories de situations dominantes :

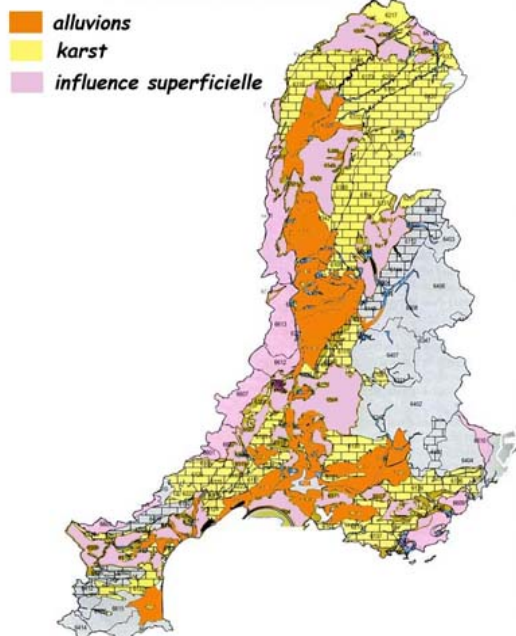
a) En dehors de certaines situations de dilution, **les captages en zones alluvionnaires** (alluvions des cours d'eau et alluvions anciennes) correspondant dans l'ensemble aux zones de plaines liées aux grandes vallées du Bassin, concentrent la grande majorité des enjeux. Les systèmes de production dominants sont les systèmes maïsicoles et la polyculture-élevage au nord, la polyculture - maraîchage et l'arboriculture dans les zones plus méridionales. **Les pressions azotées et pesticides sont généralement très fortes mais leur gestion à l'échelle des BAC peut s'avérer relativement simplifiée** du fait des échelles d'intervention limitées localisées autour des forages et des vitesses de renouvellement rapides des aquifères.

b) les **captages (sources) des plateaux ou coteaux karstiques** du nord du Bassin et dans une moindre mesure de l'arrière pays Méditerranéen sont la seconde catégorie de zones à enjeu. Les systèmes dominants sont la céréaliculture et/ou polyculture élevage au nord et les cultures pérennes (viticulture) en association avec l'élevage herbager au sud. Au nord du Bassin, **les pressions azotées sont globalement moins importantes que pour la catégorie précédente. En revanche les pollutions par les pesticides sont souvent plus marquées et constituent un des enjeux dominants** du fait de la nature karstique et donc très réactive du milieu. Au sud du Bassin, les pollutions par les pesticides ponctuelles peuvent être liées aux systèmes viticoles. La gestion des BAC nécessite généralement l'intervention à plus grande échelle et plus complexe du fait des mécanismes karstiques, mais avec des temps de réponse relativement rapides.

c) Enfin, en ce qui concerne les **zones de socle ou autres zones imperméables (marnes, argiles...)**, les captages, lorsqu'ils existent, restent le plus souvent en eaux souterraines mais sous **forte influence des ruissellements superficiels**. Les systèmes dominants peuvent être de nature assez variable (grandes cultures, cultures pérennes, élevage herbager...), mais ce sont souvent **les zones viticoles** (beaujolais, vins de l'Hérault, côtes du Rhône ...) qui sont **responsables des principales pressions à dominante pesticides**. La gestion des BAC semble relativement aisée d'un point de vue des caractéristiques physiques (tailles des bassins d'alimentation limitées, renouvellement rapide, gestion ciblée sur les transferts latéraux).

d) Les autres situations possibles¹¹ semblent dans l'ensemble concentrer moins d'enjeux au regard de la problématique de cette étude et leur ciblage apparaît comme moins pertinent d'un point de vue des interventions Agence au stade du 9^{ème} programme.

typologie synthétique des enjeux de pressions agricoles et de vulnérabilité des ressources



Milieu	Pollutions azote	Pollutions phytos	Systèmes concernés
Captages des zones alluvionnaires	++++ 90% des masses d'eau polluées	++++	Systèmes polyculture - élevage à base de maïs, arboriculture maraîchage
Sources des plateaux karstiques	++ 10%	+++	Céréaliculture poly-élevage
Captages dans les nappes sous influence superficielle		++++	Viticulture

¹¹ Couches sédimentaires aquifères autres que les alluvions, (généralement assez préservées - à renouvellement très lent, peu étendues) ; zones intensément plissées des Alpes et Pyrénées (généralement peu polluées du fait des systèmes herbagers en place) ; prises d'eau superficielles (peu nombreuses et peu polluées du fait des dilutions potentielles)...

En synthèse : des conditions techniques globalement favorables

On peut insister sur une spécificité du Bassin RM&C avec une grande partie des pollutions qui se concentrent dans les vallées centrales et périphériques du Bassin avec par exemple près de 90% des masses d'eau polluées par les nitrates en zones d'alluvions. Les zones de karst sont le second type de milieu le plus touché aussi bien d'un point de vue nitrates que pesticides. Malgré l'étendue du Bassin les pollutions se retrouvent donc plutôt sur des nappes réactives et non sur de grands aquifères à l'image de ceux du bassin parisien.

Sur un autre plan, même s'il existe une très grande diversité de situations agricoles, on rencontre à l'échelle du bassin **des conditions plutôt favorables dans une optique de reconquête de la qualité de l'eau**. De ce point de vue, on peut faire valoir :

- Un grand nombre de systèmes de polyculture élevage valorisant l'herbe ;
- Beaucoup de cultures pérennes pouvant envisager l'enherbement ou des techniques alternatives de désherbage sans structurellement impacter les rendements

Les principales difficultés de nature technique qui subsistent sont liées :

- à la présence des milieux karstiques avec des nappes souvent peu connues et des tailles de bassins d'alimentation pouvant être plus importantes,
- à la fréquence des systèmes viticoles et arboricoles à haute valeur ajoutée, souvent peu sensibles à l'incitation,
- à la fréquence aussi de certains systèmes très spécialisés (maïsiculture et maraîchage) peu enclins à rentrer dans des schémas agrienvironnementaux exigeant nécessairement des changements de pratiques structurels au regard du niveau d'intensité des pratiques courantes.

Le sud du Bassin concentre un grand nombre de ces difficultés.

Enseignements des études de cas

Les études de cas réalisées couvrent dans l'ensemble assez bien la diversité des situations de risque de pollution par les nitrates mis en évidence dans la partie diagnostic. En effet, les retours d'expériences ont permis de trouver des exemples de reconquête de la qualité de l'eau aussi bien pour des systèmes de cultures (parfois très intensifs comme Duisburg), que pour des systèmes d'élevage ou de polyculture élevage. Les illustrations portent souvent sur des milieux alluvionnaires, ce qui est d'autant plus pertinent que ces derniers sont les plus touchés par les pollutions azotées à l'échelle du Bassin RM&C.

En ce qui concerne les pesticides, l'adéquation entre études de cas et grands ensembles à risque à l'échelle du Bassin RMC est moins bonne. En effet, l'inventaire préalable n'a pas permis d'identifier des cas de gestion réussie de pollutions sur des systèmes de type maraîchage ou arboriculture. De même, les cas de gestion de pollutions liées aux systèmes maïsicoles sont rares.

Des schémas d'action reposant systématiquement sur une compensation à travers des MAE

Une des caractéristiques communes des actions étudiées est qu'elles reposent systématiquement sur l'engagement de démarches agrienvironnementales ce qui vient confirmer la pertinence des orientations prises par l'AERM&C dans ce domaine. Ainsi,

seules les actions reposant sur une mise en œuvre massive des mesures techniques décrites ci-dessous ont pu produire des résultats tangibles. **Aucune action réussie de reconquête de la qualité de l'eau reposant sur le seul conseil et raisonnement agronomique, n'a pu être inventoriée.**

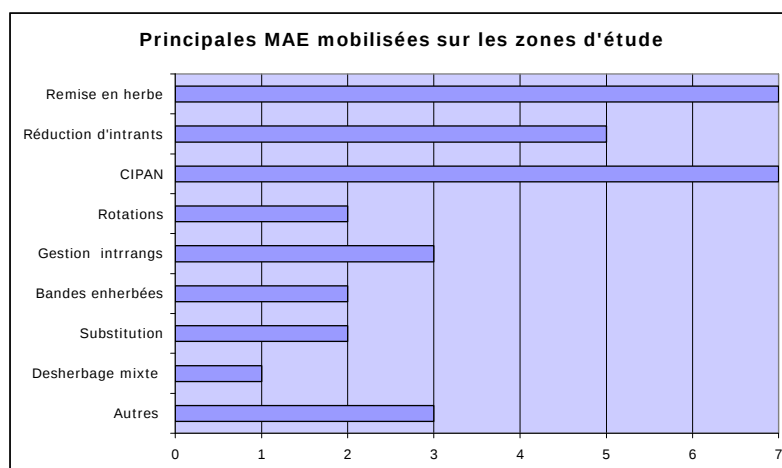
Ces éléments constituent à eux seuls un apport significatif de l'étude en montrant la difficulté à priori de rapprocher les pratiques courantes des exploitants des exigences de protection de la ressource, sur la seule base du volontariat et de l'optimisation agronomique sur les exploitations.

Efficacité des mesures techniques

Rappelons en préalable le statut de cette analyse qui ne vise pas à caractériser l'efficacité agronomique a priori de telle ou telle mesure agrienvironnementale, mais à montrer empiriquement que les schémas d'action efficaces pour la protection de l'eau se sont souvent adossés sur les mêmes schémas techniques.

En effet, d'après les exemples analysés, l'efficacité des actions repose systématiquement sur la mise en œuvre des mêmes mesures techniques. Le graphique suivant propose une vision synthétique des MAE mobilisées sur les différents terrains d'étude.

Nombre d'études de cas mobilisant les différentes mesures agrienvironnementales



Les mesures de remise en herbe, de couverture des sols et de réduction d'intrants sont les trois mesures les plus fréquentes. Le « succès » de la RTA¹² tient bien évidemment à son efficacité incontestable et de sa polyvalence (nitrates et pesticides).

En ce qui concerne les autres mesures les plus fréquentes (CIPAN et RIN)¹³ il faut rappeler que ces deux mesures – généralistes des systèmes de grandes cultures et de polyculture étaient présentes dès la première génération de MAE, et étaient de plus souvent liées dans le même cahier des charges. Elles sont principalement mobilisées pour la gestion des pollutions azotées.

¹² RTA : Reconversion des terres arables (en herbages)

¹³ CIPAN : Cultures intermédiaires piège à nitrates ; RIN : Réduction d'intrants (-20% dans les MAE de première génération)

En matière de gestion des nitrates, les études de cas montrent également que les approches reposant sur les seules mesures de limitation des transferts (comme les CIPAN), semblent souvent insuffisantes pour réduire les flux de façon suffisante en cas de pollution marquée. De ce fait, la plupart des schémas rencontrés combinent cette mesure à d'autres actions plus radicales. Des mesures visant à modifier les rotations, peu fréquentes en France, peuvent être nécessaires en cas de systèmes de monoculture intensive ou de cultures industrielles (exemple de Duisburg).

En ce qui concerne les pesticides, on rencontre une plus grande variété de mesures qui reflètent la diversité des systèmes de production potentiellement « incriminés ». L'enherbement (des inter-rangs, ou des zones sensibles – bandes enherbées), la réduction des doses (désherbage mixte et ou raisonné sur vigne) et la substitution moléculaire sont les principales composantes des mesures rencontrées. En dehors de la substitution moléculaire, les principes d'action des MAE pesticides (réduction d'intrants et enherbement) sont donc souvent similaires à ceux des actions nitrates.

Cette analyse ne permet pas pour autant de dire qu'aucune autre combinaison de mesures ne peut suffire à reconquérir la qualité de l'eau. Ce n'est pas sa finalité. Sa plus-value principale est de se fonder sur des exemples concrets. Parmi les avantages, on peut faire valoir que cette méthode met en avant les actions et schémas techniques robustes qui ont pu fonctionner localement et non sur un terrain expérimental. L'inconvénient est qu'on analyse essentiellement des démarches anciennes et dont l'organisation est calée sur la nature des outils agrienvironnementaux existant il y a 5 à 10 ans.

Une situation moins lisible en matière de pesticides

Si l'enjeu pesticides était présent sur un grand nombre de zones d'étude, les cas de succès avérés étaient beaucoup moins nombreux. On peut faire le constat d'une grande pauvreté des exemples de succès aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Bassin. En effet, l'inventaire initial des cas intéressants à étudier, a eu beaucoup de mal à pointer des expériences réussies. La plupart des exemples intéressants tenaient soit à la nature expérimentale de situations (Auradé, bassin versant du Miny avec un recours important à des bandes enherbées sur des milieux à écoulement superficiel), soit à des démarches de type substitution moléculaire dans des zones viticoles. Aucun cas reposant sur le recours massif à des pratiques de désherbage mécanique, de culture intégrée ou d'agriculture biologique n'a pu être identifié. Lorsque ce type de pratiques ont été mises en œuvre elles l'ont souvent été dans une optique agronomique ou de filière (reconversion d'exploitations), éventuellement dans celle de gestion de masses d'eau à grande échelle. De ce fait, seuls les cas de Narbonne et de Issans peuvent ici être considérés comme de véritables succès d'un point de vue de la réduction des teneurs de pesticides incriminés dans l'eau, sans que ces succès ne garantisse pour autant la durabilité des approches mises en œuvre (cf. plus loin).

Ce constat s'explique en partie par la nature plus récente de la problématique phytosanitaire (qui a véritablement émergé à partir de la fin des années 1990). Dans une certaine mesure, il pourrait être corrélé à l'absence de MAE adaptées, à l'image de celles listées pour l'azote, ou à la nature inadaptée des cadres d'application des MAE au cours de 6 dernières années¹⁴.

De plus, une grande partie des problématiques pesticides à l'échelle du Bassin, touche les filières identifiées précédemment comme particulièrement difficiles à sensibiliser par la voie

¹⁴ en effet la période de mise en œuvre des MAE à travers des schémas globaux d'exploitation (CTE, CAD) a globalement été peu propice à la gestion agrienvironnementale fine à l'échelle de zones d'action restreintes.

des mesures incitatives. A titre d'exemple, on peut considérer que les déterminants d'acceptation des changements de pratiques sur des systèmes viticoles ou arboricoles sont beaucoup plus liés aux dynamiques de filière (exemple du Beaujolais et du vignoble du Jura) et ceux de l'image des produits (Narbonne). Même si ces changements n'impactent que faiblement les logiques de production, leur adoption semble très complexe. A l'inverse, pour des systèmes de production comme le maraîchage ou les grandes cultures moins sensibles à l'image externe et pour lesquels l'adoption de changements est plus complexes, la difficulté de la tâche semble quasi insurmontable. Aucun exemple n'est d'ailleurs connu dans ce domaine.

Au total, les enjeux de gestion des pesticides à l'échelle du Bassin RM&C sont probablement bien souvent liés à des déterminants de filières économiques ou à des logiques institutionnelles ce qui explique que les schémas agrienvironnementaux n'aient pas donné des résultats beaucoup plus marqués.

Cette analyse montre que **les déterminants du succès en termes de pollutions par les pesticides sont beaucoup plus complexes et peu de schémas robustes semblent en plus jouir d'une acceptabilité suffisante**. Ce très faible nombre de succès interroge plus fortement encore que dans le cas des nitrates les aspects d'acceptabilité des démarches et renvoie à une réflexion sur le mode de gestion conciliant acceptabilité et risque sur le milieu.

Acceptabilité des changements de pratiques

Les résultats des études de cas permettent de réfléchir à l'acceptabilité des actions et à leur faisabilité. **Ainsi, on constate que la pertinence technique des mesures se juge aussi à l'aune de leur faisabilité (acceptabilité agronomique)**. L'exemple de la substitution moléculaire est à ce titre intéressant dans la mesure où cette action est une des seules (avec la remise en herbe) à avoir pu combiner une certaine efficacité environnementale et acceptabilité agronomique (notamment dans un contexte réglementaire très mou). Les autres mesures agrienvironnementales existantes à ce jour dans le champ des pesticides, ont donc probablement été trop confidentielles, difficiles à manier, ou inefficaces pour permettre de faire aboutir des actions de reconquête. L'enjeu est donc de s'assurer de l'existence de MAE efficaces et acceptables mais qui soient aussi à spectre suffisamment large pour qu'elles puissent réellement être adoptées localement.

Le tableau suivant propose une synthèse de ces deux considérants - efficacité et acceptabilité agronomique - dont on voit qu'ils ne sont pas forcément synonymes et qu'ils évoluent de façon différente en fonction des systèmes de production considérés.

	RTA	↘ intensité	Mesures tampon	Itinéraires
Efficacité	+++	+++ / ++	++ / +	++ / +
Contrainte	+, ++ OU +++	+++	++	+

Ainsi, la RTA est l'exemple le plus caractéristique de mesure dont le niveau d'efficacité est toujours élevé mais qui renvoie à des degrés de contrainte particulièrement variés selon qu'on se situe en systèmes de culture ou d'élevage pouvant valoriser l'herbe. A l'autre

extrême, les mesures portant sur les itinéraires techniques (telles que le fractionnement, la substitution, ...) sont souvent peu contraignantes mais aussi avec des degrés d'efficacité variables. Les MAE portant sur la désintensification des modes de production comme les changements de rotations ou la réduction d'intrants s'avèrent souvent complexes à mettre en œuvre même si elles garantissent en général un bon niveau d'efficacité.

Durabilité des changements de pratiques

Sur un plan différent, celui de la durabilité des démarches, rappelons que cette durabilité du point de vue de l'eau passe par une désintensification nécessaire des pratiques agricoles. Les solutions purement techniques, telles que la substitution, sont de ce point de vue des compromis en apparence efficaces mais peu satisfaisants sur le fond.

Sur ce point, il semble difficile de fonder une politique sur la seule substitution moléculaire et le besoin d'intégrer le principe de précaution semble peu contestable pour trouver une solution durable. A titre d'exemple, le désherbage fondé sur le seul glyphosate était présenté quelques années en arrière comme une solution miracle, cette molécule et ses produits de dégradation étant aujourd'hui présents dans la plupart des milieux.

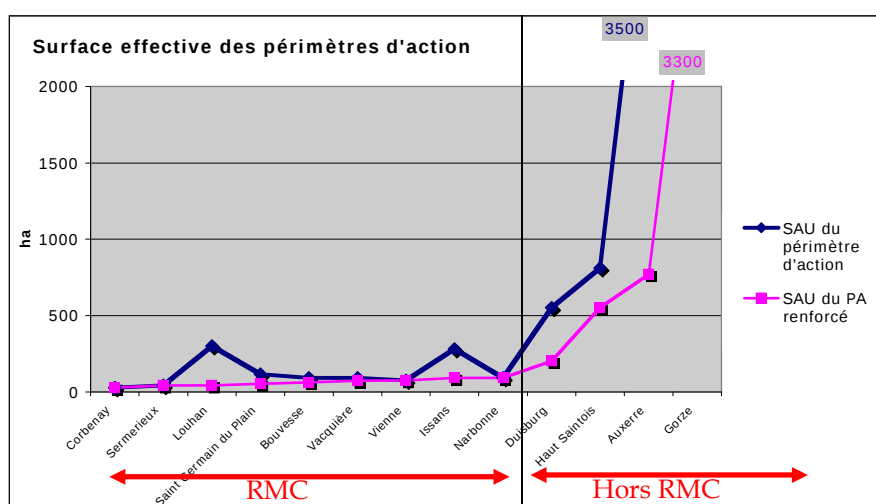
Ainsi on peut globalement considérer que **la substitution est un mélange d'efficacité apparente et d'incertitude effective à long terme**. Néanmoins il faut probablement éviter une position dogmatique sur ce point en privilégiant par exemple des solutions techniquement plus complexes, mais dont l'efficacité environnementale n'est pas forcément supérieure (ne pas opposer efficacité et facilité). La question suivante montre la dualité des choix qui se posent - vaut-il mieux du désherbage mixte permettant de réduire de moitié les doses apportées, ou une substitution contre une molécule appliquée à dose 10 ou 100 plus faible ? Plutôt qu'une position de refus total, cette mesure peut s'avérer intéressante, combinée à d'autres mesures de désintensification.

Echelles d'intervention

L'analyse en terme d'échelles d'intervention apporte un des enseignements majeurs de l'étude en mettant en évidence la taille relativement restreinte des zones sur lesquelles s'est jouée la reconquête de la qualité des eaux sur la plupart des zones d'étude.

Il apparaît en effet que **la plupart des actions conduites sur le territoire du Bassin RM&C ont eu lieu sur des surfaces limitées à très limitées concernant le plus souvent quelques dizaines à quelques centaines d'hectares**. Les études de cas à l'extérieur du Bassin illustrent des situations différentes avec 2-3 exemples ayant lieu au niveau de quelques milliers d'hectares. Cette différence tient essentiellement à des considérants hydrogéologiques, avec des actions à petite échelle spécifiques des milieux alluvionnaires et des opérations plus complexes sur les grands aquifères sédimentaires du nord de la France. Par ailleurs, les milieux karstiques se caractérisent par une plus grande complexité du milieu et le besoin d'une caractérisation plus poussée des zones sensibles. Pour autant les périmètres d'action ne sont pas forcément beaucoup plus étendus.

Le graphique suivant illustre ce propos. Il représente d'une part l'ensemble des surfaces concernées par au moins une MAE¹⁵ sous la dénomination Périmètre d'Action et d'autre part l'ensemble des surfaces concernées par des MAE les plus « dures » (Périmètre d'action renforcé). En effet, cette dernière catégorie vise à s'approcher d'une représentation des surfaces nécessaires et suffisantes (pour assurer une eau de qualité suffisante au captage au regard des normes de potabilité), dans la mesure où l'approche empirique adoptée ici ne permet pas de savoir si l'action aurait produit le même effet avec des mesures moins exigeantes et/ou sur des surfaces plus faibles.



Quoi qu'il en soit, les résultats illustrés ici sont une piste de réflexion majeure sur la manière d'opérationnaliser la notion de BAC. En effet, plus que le périmètre hydrogéologiquement optimal (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 en fonction du type de mesures techniques adoptées. De ce point de vue très pragmatique, la plupart des actions analysées notamment sur la partie RM&C ont lieu sur les contours des PPR, ce qui semble une entrée assez intuitive et donc pertinente notamment pour les élus locaux. La méthode d'analyse ne permet bien évidemment pas d'imaginer qu'on rencontre systématiquement une correspondance entre PPR et PAE à l'échelle du Bassin. Cette corrélation est probablement plus faible notamment sur les cas de milieux karstiques pour lesquels les méthodes de définition des PPC sont souvent moins concordantes avec l'esprit PAE explicité ici.

Les analyses menées par les membres du comité de pilotage (L. Cadilhac) viennent conforter les résultats des études de cas quant à la taille potentielle des PAE dans des cas de pollutions azotées. En voici une illustration :

A partir des résultats des différents travaux menés ces 10 dernières années (notamment INRA Mirecourt M. Benoît ou plus récemment expérimentation Val de Saône) on sait que pour des précipitations efficaces moyennes de 250 à 300 mm/an et des pertes en azote nitrique entre 40 et 70 kg/ha/an, les concentrations moyennes annuelles des apports à la nappe sous les parcelles cultivées varient couramment entre 60/70 (blé) et 90/100 mg/L (maïs).

¹⁵ (autres que les mesures de type immatériel – raisonnement de pratiques, tenue de registres ou cahiers d'enregistrement, formations, ...)

Pour ces valeurs de fuite et pour que les eaux ne dépassent pas 50 mg/l au captage il faut être en mesure de compenser les entrées d'eau chargées par des entrées d'eau peu chargées en nitrates à partir de surfaces non cultivées en herbe ou en forêt (sous ces surfaces les fuites en NO₃ ne pourront toutefois être inférieures à 5 mg/L même non pâturées).

Ainsi, pour des eaux chargées :

- à 65 mg /L en moyenne sous les parcelles cultivées : la surface compensatoire devra être du 1/4 de la surface du BAC

- à 95 mg/L : il faudrait 1/2 de la surface

Ce qui veut dire que même avec une bonne gestion des apports azotés et la mise en place de CIPAN, dans la majeure partie des situations, **ces surfaces devraient représenter de l'ordre du 1/4 au 1/3 de la surface du BAC.**

Pour donner un chiffre, **pour une collectivité de 1000 habitants dont le besoin journalier d'approvisionnement est de l'ordre de 200 m³/j**, pour ces valeurs de précipitation efficace de 250 à 300 mm (débit spécifique de 8 à 9,5 L/s/km²) et pour que la ressource soit suffisante en période d'étiage avec une pompe non fonctionnel 24h/24 - le bassin d'alimentation à prendre en compte est de l'ordre de 400 ha, ce qui veut dire **un PAE de 100 à 130 ha en surface sans intrants.**

La pertinence globale des schémas techniques : un équilibre délicat entre efficacité et acceptabilité

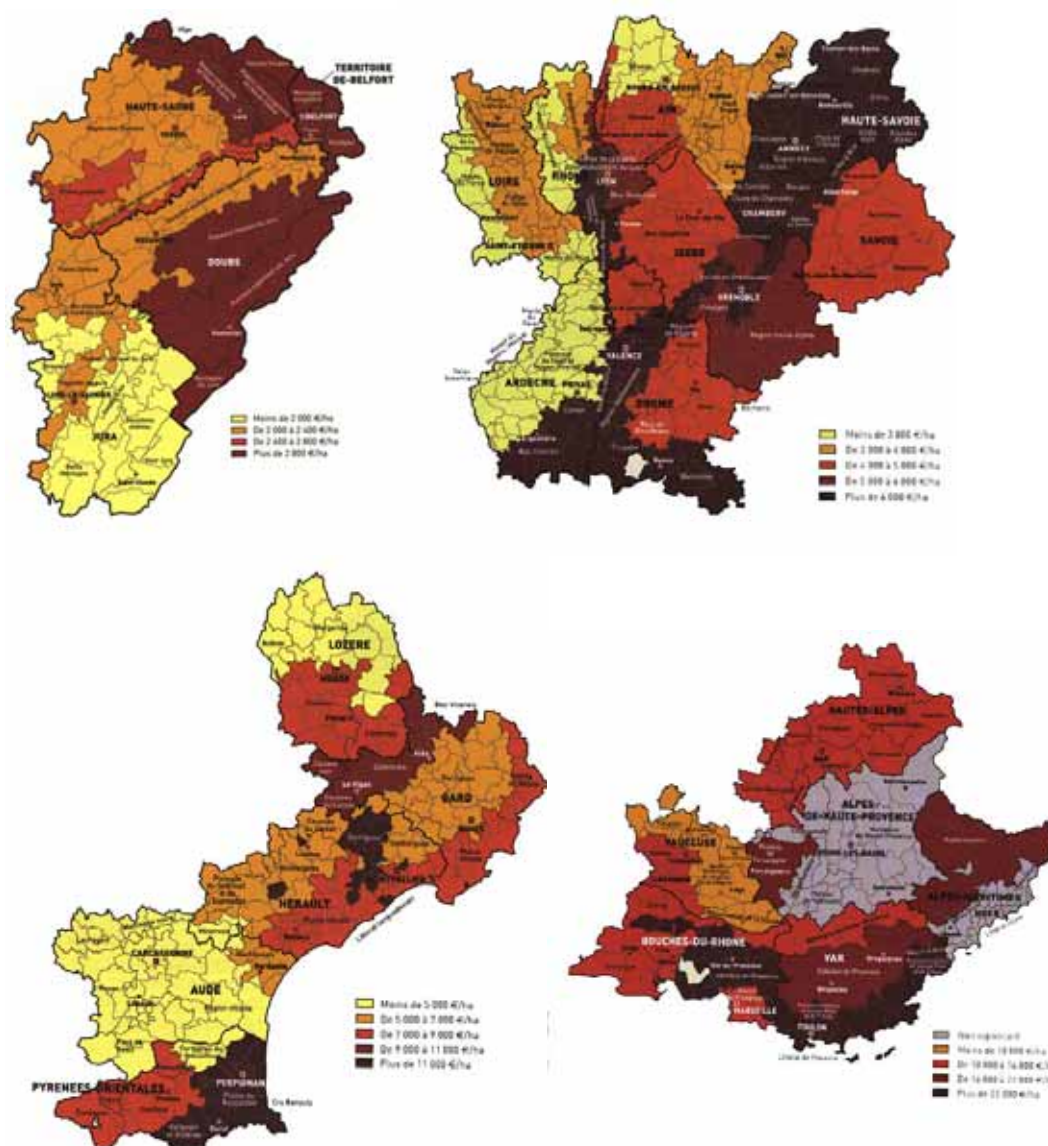
En synthèse, différents compromis semblent se dessiner localement combinant efficacité et acceptabilité agricole des mesures :

- Lorsque les solutions techniques se portent sur des MAE radicales, leur mise en œuvre est souvent limitée à plus petite échelle. Les actions conduites à grande échelle adoptent souvent des MAE plus faciles à mettre en œuvre (CIPAN, bandes enherbées, ...) ;
- Inversement, dans une optique AEP, le recours à des mesures radicales permet de réduire le périmètre d'action surtout lorsqu'on se situe sur des milieux continus comme les alluvions.

Néanmoins, vu à l'échelle du bassin, des solutions techniques semblent exister et être plutôt faciles à mettre en œuvre notamment en raison de la faible taille des périmètres d'action permis par la nature alluviale des ressources. La mise en œuvre de schémas techniques relativement contraignants mais efficaces, pourra donc être a priori envisagée dans un grand nombre de cas. De ce fait, la question de l'acceptabilité de démarches foncières à l'échelle du Bassin semble également se poser.

Quelles opportunités d'action par la voie de la maîtrise foncière : les prix du foncier agricole à l'échelle du bassin

Après avoir vu quelle était la faisabilité technique des solutions agrienvironnementales, cette partie illustre rapidement les coûts du foncier à l'échelle de RM&C. Elle vise à préparer la réflexion qui suit sur l'articulation possible entre agrienvironnement et maîtrise foncière au sein du prochain programme d'intervention. Voici quelques extraits des chiffres les plus récents publiés par les réseaux des SAFER.



Sans rentrer dans le détail, ces cartes montrent pour l'essentiel l'existence d'un gradient Nord Sud particulièrement marqué. Ainsi, la publication SAFER 2005 reprenant les prix moyens constatés du foncier par petites régions agricoles fait état d'un étalement moyen de ces coûts allant de moins de 3000 à plus de 6000€/ha en Rhône Alpes ; de 5 à 11 000€/ ha en Languedoc Roussillon et de 10 à 22 000€/ha en PACA. Ce différentiel montre dès à présent que l'acceptabilité des solutions foncières sera très différente selon les zones concernées par les projets. Il va de soi que l'approche par le foncier sera beaucoup plus complexe dans des zones marquées par la concurrence entre usages (tourisme, infrastructures habitat..), que dans des territoires exclusivement valorisés par l'activité agricole.

Q2 : QUELLES CONDITIONS SOCIO-ECONOMIQUES POUR ASSURER UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES ACTIONS PREVENTIVES

Comment l'Agence peut-elle intervenir efficacement pour obtenir une mise en œuvre réussie et durable des actions préventives identifiées, aux meilleures conditions économiques sociales et juridiques ?

Q2A : ANALYSE DES CONDITIONS D'ÉMERGENCE

Le contexte d'émergence des actions, et en particulier les conditions d'implications des collectivités et autres maîtres d'ouvrage locaux dans le portage de ces actions, apparaît comme une variable clé de compréhension du succès d'une opération.

Le niveau de difficulté technique est-il un facteur explicatif ?

Le premier constat qui ressort de l'analyse des études de cas est que **l'émergence des actions de reconquête ne tient pas à des considérants de type niveau de complexité technique des actions**¹⁶. Il va de soi que les actions ayant lieu sur des contextes de milieu, ou de systèmes de production « favorables », sont plus nombreux au sein des études de cas, mais des situations de grande complexité ont pu également être étudiées. Il en va ainsi des cas d'actions de reconquête de l'eau à l'échelle de grands aquifères du nord-est de la France, ou des cas de systèmes de production très intensifs (monoculture de maïs en plaine pour Issans, systèmes de grandes cultures intensives et à haute valeur ajoutée (betterave) à Duisburg...). Ce n'est donc pas le facteur difficulté technique qui est l'élément principal de compréhension de cette émergence même s'il contribue probablement à favoriser certaines opérations. En revanche, dans l'ensemble des cas difficiles, l'implication des collectivités locales a été le facteur déterminant, ces dernières étant seules légitimes à porter localement un message politique fort, permettant de surmonter les blocages professionnels initiaux.

Quelle importance de la taille des collectivités

L'autre hypothèse de départ était que le déclenchement des actions agrienvironnementales ou foncières de reconquête de la qualité de l'eau pouvaient être corrélées à la taille des collectivités elles-mêmes. Les exemples étudiés suggèrent que cette relation n'est pas si directe. Nos exemples mettent en évidence des interventions par de très grandes agglomérations comme Duisburg, des villes moyennes comme Auxerre, Metz ou Narbonne, mais aussi des collectivités de très petite taille 1400 à 2000 habitants pour Sermérieux, Bouvesse ou les communes du plateau du Haut-Saintois. La différence réside plutôt dans le mode de gestion ou de participation adopté. On constate effectivement un mode d'intervention souvent plus direct de la part des grandes communes (Duisburg a mis en œuvre ses propres schémas agrienvironnementaux de même que Vienne ; Auxerre finance la moitié de l'opération et participe à la gestion via l'association de la plaine du Saulce) alors que les petites communes s'en remettent quant à elles le plus souvent à une gestion externe (chambres d'agriculture notamment) mais jouent davantage un rôle d'aiguillon, et de pression politique locale (cf ci-dessous). De plus, certains exemples de gestion foncière

¹⁶ entendue ici comme la combinaison de la sensibilité du milieu et de l'intensité des systèmes de production agricoles, et donc des changements de pratiques qu'il est nécessaire d'opérer.

permettent aux petites collectivités d'être des acteurs directs dans les opérations de reconquête.

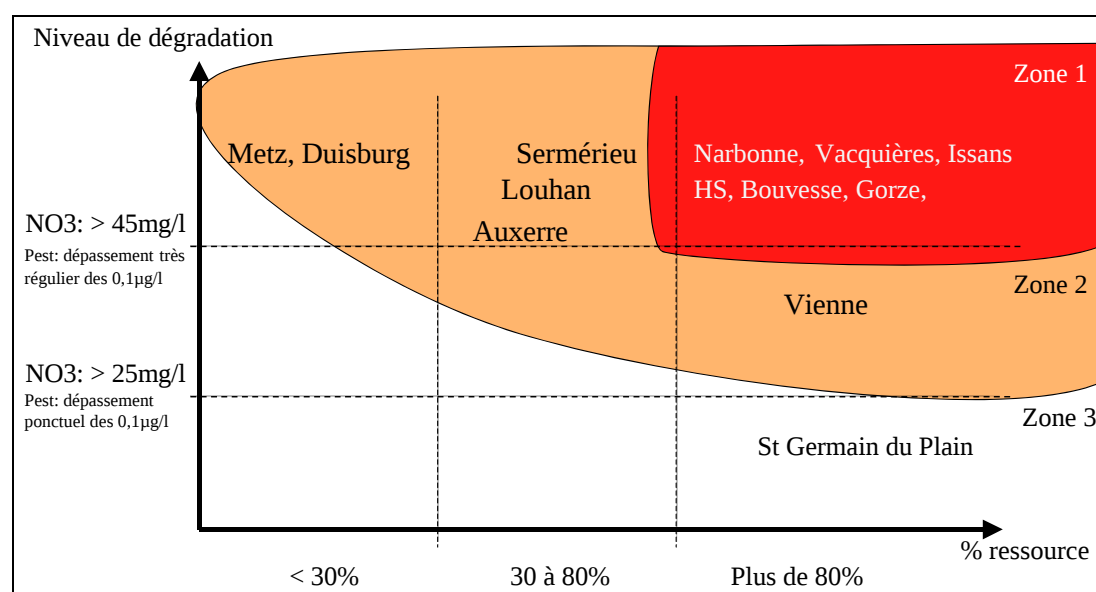
S'il ne semble pas y avoir de règle générale d'un point de vue de la taille, on peut douter de la capacité des toutes petites communes (moins de 500 habitants) à s'engager dans cette forme de démarche. Même si la gestion de l'eau est aujourd'hui de plus en plus déléguée à des structures intercommunales (syndicats d'eau, communautés de communes,...) rappelons que ces toutes petites communes qui représentent plus de 60% du total des collectivités à l'échelle nationale, sont absentes de notre échantillon.

Au total, si la taille des collectivités n'est pas un critère rédhibitoire, elle traduit avant tout les formes de participations pouvant être attendues, les petites collectivités nécessitant un accompagnement important pour pouvoir s'engager pleinement dans ce type de démarches.

Les impératifs AEP, principal facteur explicatif

Bien plus que les points précédents, c'est l'intensité des impératifs AEP auxquels sont confrontés les communes, qui est en revanche un facteur majeur pour comprendre l'origine des actions. En effet, les enjeux AEP des collectivités peuvent schématiquement être représentés comme la combinaison entre l'état de pollution d'une ressource donnée et le niveau de dépendance de l'alimentation de la commune par rapport à cette ressource. Autrement dit, une commune a d'autant plus besoin de reconquérir la qualité de sa ressource que cette dernière est centrale pour son alimentation AEP (quasi exclusive), ou bien que cette dernière, sans être exclusive, atteint des taux de pollution considérables.

Pour illustrer le poids de ce facteur dans l'émergence des actions le schéma suivant situe les différentes opérations étudiées sur un graphique proposant une représentation schématique de ces deux composantes (niveau de dépendance et taux de pollution (situé ici sur une échelle schématique mg/l y compris pour les pesticides)).



Ce schéma permet de distinguer plusieurs situations caractéristiques d'un point de vue des enjeux AEP :

- Zone 1 : Un premier sous-ensemble correspondrait aux situations des collectivités en rouge, dont les ressources sont à la fois quasi-exclusives, et très fortement dégradées. On peut considérer que ces collectivités se situent dans une **situation d'urgence avérée** et que leur légitimité à s'engager dans la reconquête de la ressource n'est pas en question. Elles sont souvent soit contraintes par les services administratifs à trouver une solution de reconquête de la qualité de l'eau distribuée, soit accompagnées dans leurs démarches. La plupart des exemples d'actions pesticides se situent dans ce champ. On peut remarquer que la quasi totalité des études de cas « pesticides » se retrouvent dans cette catégorie.
- Zone 2 : Un second sous-ensemble correspond aux situations qui pourraient être considérées comme une forme de **gestion stratégique des ressources importantes**. Dans ce champ, les ressources sont (1) soit très dégradées, mais d'importance relative quand aux volumes globaux de production, ou (2) en voie de dégradation mais quantitativement très importantes pour la collectivité. Plusieurs collectivités notamment de grande taille ont entrepris des démarches de ce type. Leur capacité de montage de dossiers et l'expertise interne aux services techniques de ces communes semblent un des facteurs explicatifs. Certaines petites communes ont également procédé à une gestion similaire mais plutôt à l'occasion d'une gestion très locale (acquisitions foncières, échanges parcellaires avec les terres de la commune) ou en cas d'accompagnement externe (Sermérieux). En effet, on peut considérer que le fait de se situer dans ce champ intermédiaire confère déjà aux collectivités une légitimité suffisante pour se saisir des questions de reconquête de la qualité de l'eau, surtout si elles ont les capacités d'entreprendre une démarche de nature préventive, ou de rechercher un conseil extérieur nécessaire à la conduite d'une telle action.
- Zone 3 : Enfin, le dernier sous ensemble constituerait une zone que l'on peut qualifier de « **prévention pure** ». Cette zone du ni-ni, (faible dépendance et faible état de dégradation) ressort dans l'ensemble comme assez peu propice à l'engagement des collectivités. Dans ce champ, le seul exemple que l'on ait eu l'occasion d'étudier est St Germain du Plain, commune pour laquelle la gestion de l'AEP a été abordée en même temps que la conduite d'un projet territorial plus vaste, sans être à l'origine de la démarche. Des approches préventives sur le long terme sont également conduites par de très grandes collectivités telles que la Ville de Paris, mais cette forme de gestion reste exceptionnelle dans le paysage français.

Dans l'ensemble on constate donc que l'émergence des actions de reconquête et **l'engagement des collectivités tient le plus souvent aux situations de non-choix**. La grande majorité des exemples étudiés ont eu lieu dans des contextes d'urgence ou de quasi-urgence concernant l'alimentation AEP. Ce constat apporte un enseignement majeur au regard des enjeux de construction de la politique de l'Agence.

En effet, 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 préventive agricole. Dans la quasi totalité des exemples étudiés, le choix de l'option agricole tient au caractère quasi inenvisageable de la mise en œuvre des alternatives curatives (usine de traitement, interconnexions, recherche de nouveaux captages, voire même construction de retenues collinaires...). Nombre des études de cas détaillent ce cheminement des collectivités privilégiant initialement le « tout sauf agricole » et n'aboutissant sur un projet agricole qu'en cas d'extrême nécessité.

De ce fait, un grand nombre de petites collectivités doivent souvent s'accommoder d'un dépassement chronique et ou généralisé des normes eau potable pendant de très nombreuses années, faute de solution curative acceptable économiquement et faute d'accompagnement pour prendre en charge une solution agricole aux enjeux AEP. Les enjeux d'accompagnement des collectivités locales (assistance à maîtrise d'ouvrage et au montage des dossiers) est donc ressorti comme un des facteurs de blocage majeurs au même titre que les difficultés rencontrées par ces dernières face aux procédures de périmètres de captages.

Cette analyse souligne donc l'incohérence, voire l'incompatibilité, de la coexistence des volets préventifs et curatifs au sein de la politique Agence. Le chapitre Q4, consacré à la cohérence interne, reviendra sur cette analyse.

Plus largement elle met en évidence **le caractère très stratégique de la zone 2 de gestion stratégique, qui combine un véritable enjeu préventif et des situations de légitimité accrue pour les collectivités** leur permettant d'entreprendre des actions de reconquête. C'est en particulier cette catégorie de collectivités qu'il semble utile de cibler si l'on veut éviter de réserver le dispositif aux seules situations d'urgence.

On peut nuancer les constats qui précèdent en rappelant que des démarches de prévention ont pu être initiées dans de nombreux départements à l'initiative des acteurs agricoles eux même, souvent avant même les situations d'urgence. Néanmoins, ces initiatives - portant le plus souvent sur la réduction des pressions agricoles à l'échelle des masses d'eau¹⁷ - ne se sont transformées en « succès » à l'image de ceux étudiés ici, qu'à partir de l'implication effective de la collectivité ou d'acteurs administratifs.

Autres facteurs à prendre en compte

Parallèlement à ces grands constats, on remarque que toute une série de leviers peuvent avoir un rôle dans le démarrage des démarches. Il s'agit :

- De la pression réglementaire exercée soit par les services administratifs (DDASS), soit par les collectivités (menace de DUP) qui est un des facteurs favorisant systématiquement le déclenchement des actions. Pour autant, c'est rarement la voie réglementaire qui a prévalu dans les actions étudiées, elle a surtout servi à mettre les différents acteurs autour de la table et de clarifier le niveau d'exigence recherché. En revanche, les démarches réglementaires de type DUP peuvent semble-t-il venir pérenniser les démarches agrienvironnementales¹⁸ au bout d'un certain nombre d'années laissant le temps aux exploitants locaux d'adapter leurs systèmes et logiques de production.
- De la pression sociale, qui est souvent un levier majeur d'enclenchement des démarches notamment en cas de médiatisation des problèmes. À titre d'exemple, le nombre d'habitants desservis par la ressource peut être un facteur de légitimation. Ainsi, l'exemple de Narbonne montre que la disproportion entre la population desservie (100 000 en période estivale) et les enjeux agricoles (moins de 10 agriculteurs) sont de nature à influencer dans le rapport de force local. Néanmoins, la

¹⁷ Actions mobilisant davantage des leviers de type conseil ou raisonnement des pratiques avec mise en œuvre de mesures plutôt faciles.

¹⁸ Logiques de durcissement vers le réglementaire en cours sur les zones de Narbonne et de Vacquièrre

pression sociale n'est pas un facteur de pérennisation des actions dans la mesure où cette pression sociale s'exerce rarement dans la durée. En cas de pollution chronique, on constate plutôt une résignation de la population locale et une pression qui s'atténue.

- Du caractère local des protagonistes de la gestion joue également un rôle notamment de deux manières. Tout d'abord les démarches sont beaucoup plus faciles à initier si les exploitants sont eux même concernés par le problème (agriculteurs = buveurs d'eau). Il en va de même si les ressources en eau se situent sur le territoire de la commune qui bénéficie de l'alimentation en eau. En effet, on constate que ce caractère local (action auprès de ses administrés) renforce de loin la légitimité des maîtres d'ouvrage à engager une démarche alors que la situation semble quasi insurmontable s'ils doivent gérer une action avec des agriculteurs en dehors du territoire communal.
- Sur un autre plan, la préexistence d'un PPC ancien est souvent révélateur d'une certaine volonté locale à protéger la ressource et favorise par ailleurs le déclenchement des actions dans la mesure où les études hydrogéologiques préalables facilitent l'identification des sources de pollution et les zones d'action potentielles.
- La conduite de démarches territoriales locales (contrat de pays, projet de Plan Local d'Urbanisme, aménagement foncier ...) peut être une occasion intéressante pour intégrer un volet AEP à une dynamique générale. Cette voie semble assez compatible avec l'engagement de démarches réellement préventives, voire avec la recherche de solutions véritablement pérennes (cf. étude de cas de St Germain du Plain).
- Notons aussi que les démarches concertées « eau » ne semblent pas jouer un rôle déclencheur majeur (aucun exemple) dans la mesure où ces démarches ont rarement une entrée centrale sur l'eau potable et que leur statut les rend peu opérantes face au conflit potentiel que sous-entend la mise en œuvre des approches de reconquête (changements de pratiques forts). Plus généralement la raison d'être des démarches concertées est de gérer les ressources en faisant valoir l'intérêt collectif (concerté) qui s'exprime à cette échelle, alors que celle des BAC est de gérer l'eau potable et l'intérêt souvent particulier de telle ou telle collectivité.

Q2B : RESULTATS EN TERMES DE DISPOSITIFS ORGANISATIONNELS

La nature des schémas organisationnels et des modes de fonctionnement observés dépend avant tout de la est très variable et dépend de la manière dont les actions se mettent en œuvre au cours du temps. En réalité, il serait faux de considérer que l'ensemble des démarches de reconquête de l'eau sont des actions agrienvironnementales instituées sur le long terme avec un mode d'organisation et de fonctionnement optimisé. Les exemples étudiés nous renvoient davantage la vision d'une certaine variété d'actions avec des cycles de vie très différents et des besoins organisationnels qui le sont tout autant. Schématiquement on pourrait distinguer :

- Les actions agronomiques dans la durée et se déployant à plus ou moins grande échelle ;
- L'action foncière dans la durée, souvent à long terme ;

- La gestion de crise, avec la recherche d'une solution rapide sans véritable dispositif organisationnel (exemple de Narbonne) ;
- L'action procédurale, au sein de laquelle le rythme de la démarche est davantage calé sur une procédure externe (DUP, projet territorial ...) ;

Les enjeux d'organisation et de fonctionnement sont surtout déterminants dans le cadre des actions agronomiques dans la durée (1er type) surtout si elles sont menées à grande échelle. C'est notamment le cas sur des actions comme celle de la plaine du Saulce (Auxerre), du Haut Saintois, de Gorze ou le cas extrême du Grand Bassin de l'Oust.

À l'inverse, on remarque que dans l'ensemble des cas étudiés une organisation ou une procédure de mise en marche du changement de pratiques existe, formalisant ainsi le cadre d'avancement de l'opération. Si tel n'est pas le cas, on ressent rapidement un essoufflement des actions et une atténuation des résultats (cf. exemple de Vacquières).

Voici les principaux modes d'implication des différentes catégories d'acteurs.

Implication des collectivités locales et des acteurs administratifs ou financiers : un facteur de succès

Implication des collectivités

En ce qui concerne les collectivités, rappelons qu'elles sont le plus souvent à l'initiative des actions, très peu d'actions réussies ayant pu aboutir sans une volonté politique locale. Leur implication se fait le plus souvent selon un schéma de portage politique des actions à l'échelle locale. De ce fait c'est la présence même des élus locaux aux différentes réunions et leur discours qui sont en mesure de clarifier les enjeux et de légitimer les attentes vis-à-vis des exploitants locaux. C'est bien **la fonction d'aiguillon et de porteur politique du projet qui sont centrales pour le succès des actions**. A titre d'exemple, une partie des actions étudiées pouvaient souffrir d'une trop forte délégation de la gestion vers la profession agricole avec des messages politiques et un ancrage local qui s'atténuaient au cours du temps. Les modalités de pérennisation de ces actions s'en trouvaient d'autant plus difficiles.

En revanche, la participation des élus au pilotage technique des opérations reste souvent très difficile du fait du niveau d'expertise et de technicité nécessaire. Il est donc difficile pour ces maîtres d'ouvrages potentiels de juger de la pertinence des choix qui leur sont proposés et des alternatives éventuelles. Plus largement c'est aussi une difficulté à engager les démarches (montage de dossiers, recherche de financements...) et à mener toute l'ingénierie de projet qui caractérise les structures de taille réduite, d'où les enjeux d'assistance mentionnés plus haut.

Modes d'implication constatés pour les collectivités.

Formes d'implication	Part des exemples eau potable
Rôle d'initiative	9/12
Rôle de financeur	10/12 dont 5/12 pour les mesures compensatoires (MAE)
Participation à l'animation	2/12

Implication des acteurs administratifs et financiers

Dans bien des cas, les acteurs institutionnels peuvent venir suppléer les collectivités sur les champs ou leur implication reste difficile. Ainsi, on peut d'abord souligner **l'importance des apports de type expertise**. Notons en effet que ces apports sont généralement faibles à très faibles, laissant de ce fait le choix des options techniques aux seuls acteurs agricoles. Les exemples d'implication des acteurs institutionnels (ex. pilotage des actions par des groupes pesticides régionaux) sont à ce titre intéressants dans la mesure où ils permettent d'introduire une dose d'expertise externe, pouvant de ce fait relever le niveau d'exigence global des opérations. L'implication dans l'expertise hydrogéologique peut également être une fonction très utile afin de lever certains points d'achoppement et de trancher les débats techniques.

Pour autant, ce rôle d'expertise ne semble utile que s'il est associé à un affichage d'objectifs clairs en termes de reconquête de l'eau, voire de l'eau potable, et non d'amélioration des pratiques agricoles. En effet, **c'est bien cette explicitation et clarification des objectifs qui est l'autre fonction à assurer par les acteurs institutionnels et qui permet ensuite de « caler » l'expertise sur le bon niveau d'exigence.**

Dans ce domaine, les Agences peuvent assurer un rôle majeur d'encadrement des options techniques et d'orientation stratégique des opérations si elles ont en amont une doctrine suffisamment solide en la matière. Quoique imparfaits, les exemples du contrat rural sur la plaine du Saulce ou du Défi Beaujolais sont intéressants de ce point de vue. Au total, une des fonctions clé des acteurs financiers peut être d'organiser et planifier l'action sur le moyen terme, autour d'outils financiers exigeants et bien construits. Les contrats type, proposant un cadre d'intervention dans lequel peuvent s'inscrire les collectivités, sont de ce point de vue particulièrement intéressants. Encore une fois les exemples du Contrat rural et du Défi alimentent cette réflexion car ils permettent aux Agences d'être de véritables acteurs orientant les projets locaux, au-delà du simple rôle de guichet financier.

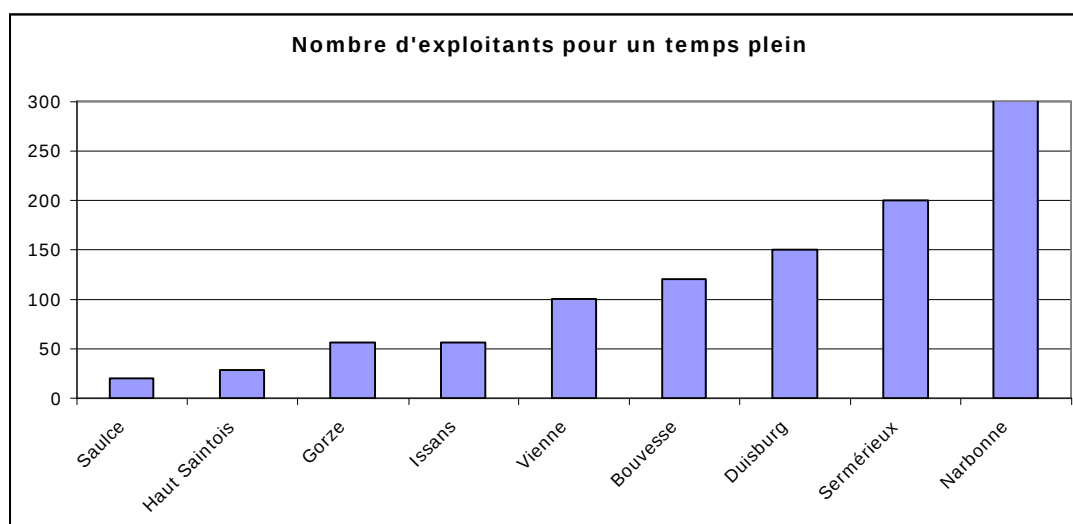
Enfin, un des facteurs de succès déjà évoqués est bien évidemment l'exercice assumé de la fonction régaliennne par les services de l'Etat, de manière à assurer, si nécessaire une pression réglementaire préalable à la mise en œuvre d'une action agrienviromnementale. En effet, sans forcément aboutir à une gestion réglementaire des conflits, la pression et la cohérence des messages venant des différents services, sont déterminants pour surmonter les positions de principe et orienter les différentes parties vers un accord global, en faveur de l'eau.

Exemples de modalités de pilotage des actions. Le degré d'implication des différentes structures peut être très variables comme le montrent les exemples suivants :

- la délégation totale des relations avec les agriculteurs aux services consulaires (souvent actions anciennes, et / ou à très petite échelle) ;
- la mise en place de comités de pilotage mixtes pour orienter les choix techniques et politiques sur la zone ;
- la formalisation de structures associatives spécifiques pour prendre en charge l'animation et les relations avec les exploitants locaux, en plus d'un pilotage partenarial ;
- la structuration des missions autour de grandes associations régionales ou départementales assurant une partie de la maîtrise d'ouvrage et répartissant une autre partie des tâches agronomique aux organismes consulaires voire à des acteurs de filière (Grand bassin de l'Oust).

Animation et médiation professionnelle : des variables importantes

Pour l'ensemble des actions étudiées, une des variables clé du succès est la mise en œuvre d'un accompagnement agricole, sur mesure, permettant d'assurer les fonctions de conseil, de sensibilisation, d'animation, d'expérimentation... jusqu'à l'échelle la plus fine, celle des exploitations individuelles. Cet accompagnement est donc quasi toujours présent, sur tout ou partie de la durée de mise en œuvre des actions, souvent avec un besoin plus fort initialement (temps de sensibilisation, explicitation des objectifs et des mesures techniques à adopter, ...). Ce travail est également central pour assurer **une animation proactive permettant de faire adhérer les agriculteurs aux changements de pratiques nécessaires** pour protéger la qualité de l'eau, en adoptant le cas échéant les mesures compensatoires ad hoc. En effet, dans un schéma de gestion a priori non réglementaire, ce travail de proximité est déterminant pour obtenir un engagement de masse, essentiel à l'efficacité environnementale de l'action. Il est d'autant plus important qu'on se situe sur des territoires de grande étendue ou que les changements de pratiques à adopter sont difficiles à mettre en œuvre. Le graphique suivant propose une estimation de l'intensité d'animation sur les différents territoires, approchée par un équivalent nombre d'agriculteurs concernés par un temps plein d'animation.



Malgré les limites de cette reconstitution¹⁹, elle a le mérite de montrer des ordres de grandeur d'un point de vue du temps d'animation affecté aux différents territoires et des schémas d'action plus ou moins intensifs en animation. Ces ordres de grandeur se situent souvent autour **d'un animateur pour 50 à 150 exploitants**, voire moins. Ainsi, il ressort que les schémas les plus intensifs en animation sont souvent les actions ayant lieu à grande échelle (Auxerre, le Haut Saintois et Gorze illustrant ce point). A l'inverse, les actions à très petite échelle, bien compensées semblent moins coûteuses en animation, surtout si les

¹⁹ En effet, la difficulté vient du fait que l'animation d'une partie des zones n'a jamais été individualisée en tant que telle mais faisait partie du temps accordé à l'animation plus large d'actions Ferti-Mieux. D'autre part, les ordres de grandeur sont évalués sur un coût moyen du temps plein de technicien agricole, mais cette démarche est plus ou moins fidèle selon que l'on utilise des coûts externes (vendus au titre de prestations ponctuelles = coût journalier) ou selon que l'on regarde le coût effectif interne des animateurs. Enfin, sur les petites études de cas, engageant un faible nombre d'exploitants, les ratios peuvent rapidement évoluer selon que l'on considère par exemple les 5 exploitants effectivement concernés ou 9 potentiellement présents sur la zone...

surfaces concernées représentent une faible proportion de la SAU des exploitations. En effet, il est souvent plus facile de faire accepter le changement de pratiques à 5 agriculteurs exploitant 5 à 10% de leurs terres sur le BAC, plutôt qu'à 50 agriculteurs ayant l'intégralité de leurs exploitation sur le périmètre.

Par ailleurs, l'intensité semble d'autant plus importante que les changements de pratiques sont difficiles à mettre en œuvre. C'est sans doute ce qui explique que Bouvesse a nécessité plus d'animation que Sermérieux pour un nombre d'exploitants similaire voire plus faible. À l'extrême, l'exemple de Narbonne reposant uniquement sur de la substitution ne mobilise quasiment pas d'animation en dehors des quelques réunions initiales.

D'un point de vue organisationnel, cette animation nécessite généralement la mise en place d'une relation de proximité, mobilisant parfois des structures relais locales permettant de renforcer l'ancrage territorial des conseillers. Ces structures relais peuvent être des antennes locales des chambres d'agriculture – exemple de la ville de Vienne. En tout état de cause la présence locale et les contacts directs avec les exploitants sont quasi systématiquement une des clés du succès. En effet, pour une grande partie des cas, l'enjeu de l'animation initiale est de faire accepter aux exploitants du périmètre d'action, des changements de pratiques souvent difficiles, et allant à l'encontre du conseil prodigué par les opérateurs économiques locaux (coopératives d'approvisionnement, négoce...). Il faut donc que les acteurs du conseil deviennent les référents locaux en matière de conseil en imposant une présence forte, voire supérieure à celle des structures économiques.

Notons que ces fonctions sont généralement assurées sur les exemples étudiés par les chambres d'agriculture. Elles combinent de ce fait les approches de type animation et sensibilisation avec des aspects d'expertise et de conseil agronomique. Néanmoins, c'est précisément la première approche (animation proactive et forte présence locale) qui semble en général plus difficile à assurer par les chambres à grande échelle. En effet, les effectifs actuels des chambres sont plus organisés autour de fonctions en amont du conseil direct aux exploitants (recherche-développement, diagnostics, références, ...) ce qui limite fortement les capacités d'implication locale en dehors de quelques cas pilotes départementaux²⁰. Certaines de nos études de cas illustrent cette difficulté avec notamment le recours nécessaire aux acteurs économiques, pour compléter le conseil des chambres dans l'exemple de l'Oust. L'exemple du défi Beaujolais illustre aussi ce déficit d'animation (par rapport à l'objectif affiché) au sujet d'une action confiée à 100% à la chambre départementale.

L'élargissement du champ des prestataires agricoles est donc une question pertinente. L'implication des organismes économiques peut s'avérer utile dans différentes circonstances afin d'assurer un relais de masse pour les actions de sensibilisation et pour relayer des mesures techniques sur le terrain²¹. Celle de structures comme les ADASEA connaissant bien les dispositifs agrienvironnementaux²², peut être une option alternative. Le chapitre portant sur la cohérence entre les volets de la politique de l'Agence aborde les modalités d'implication possibles.

²⁰ cf. étude AScA sur les métiers de conseillers en développement agricole, ADAR 2005.

²¹ Notons cependant qu'aucun des exemples d'actions à visée eau potable n'a pour autant été porté par ces acteurs. Leur implication est plus fréquente sur des opérations à l'échelle de masses d'eau ou bassin versants, visant plutôt la réduction générale des pressions sur les ressources.

²² Pour avoir géré une grande partie de la mise en œuvre et de l'instruction administrative des premières générations de MAE

Plus que la simple animation, la présence de structures agricoles locales telles que le groupe des exploitants du plateau du Haut Saintois ou encore la CUMA (Coopérative d'Utilisation de Matériel agricole) expliciter créée à cet effet, peuvent assurer une fonction de médiation professionnelle permettant de faire adopter la démarche au plus grand nombre. Dans d'autres cas (Issans, Auxerre, Vacquièr...), ce sont plutôt des leaders agricoles locaux qui peuvent exercer cette fonction de médiation et de sensibilisation locale assurant de ce fait un effet d'entraînement général.

Fonctions d'expertise externe, suivi et évaluation

Plus encore que l'approche d'expertise institutionnelle développée ci-dessus, certaines des études de cas montrent l'utilité de la mobilisation d'une expertise technique poussée (INRA, Cemagref, Arvalis ...) pour assurer le pilotage technique des opérations. En effet, la plupart des grandes actions anciennes (Haut Saintois, Gorze ...) ont pu bénéficier de ce type de plus-value pour définir le cadre technique de l'intervention. Précisons toutefois que ces exemples s'inscrivent parfois dans une période de préfiguration des schémas agrienvironnementaux, avec souvent la recherche de solutions sur-mesure, et non la simple transposition de mesures standard avec compensation ad hoc.

Dans le cadre de l'objet BAC, une telle expertise notamment à l'échelle du Bassin RM&C ou de certaines grandes opérations peut s'avérer utile.

En dehors de l'expertise, les exemples étudiés ont montré l'importance d'un pilotage des actions en continu se basant de ce fait sur un suivi et une évaluation rigoureux et adapté aux exigences de qualité de l'eau. Sur la plupart des succès inventoriés il a été possible de faire le lien entre les actions mises en place (surfaces sensibles contractualisées) et l'évolution de la qualité de l'eau. Cette analyse est indispensable pour justifier le bien-fondé des mesures et pour favoriser l'engagement des exploitants en faisant valoir le résultat direct des efforts consentis. Elle est souvent assurée par les organismes en charge de l'animation mais nécessite un cadrage préalable clair des critères et indicateurs centraux au pilotage de l'action.

Les contre-exemples sont également nombreux, et un grand nombre d'actions pâtissent d'un suivi déficient ce qui les rend aussi peu opérationnelles. A titre d'exemple, le retard pris par le défi Beaujolais en matière de connaissance de la qualité de l'eau rend très difficile la communication sur le territoire et la valorisation des résultats éventuels.

Précisons par ailleurs que si les actions de suivi sont globalement assez bien assurées sur la plupart de ces territoires, il est rare d'avoir recours à des évaluations externes. L'évaluation des démarches a donc rarement eu lieu d'où un certain nombre de surprises quant à l'appréciation des effets propres des actions en cas d'analyse approfondie.

Q2c : RESULTATS EN TERMES DE PERENNISATION DES CHANGEMENTS DE PRATIQUES

Cette partie retrace ce que les différents exemples étudiés nous apprennent sur les modes de pérennisation des résultats obtenus et sur les dispositifs – incitatifs, réglementaires ... qui permettent cette pérennisation.

Enjeux de pérennisation

Sur ce point notons tout d'abord qu'une grande partie des exemples étudiés n'ont pas pu pérenniser les changements de pratiques et les résultats obtenus sur la qualité de l'eau sur le long terme. En effet, dans bien des cas, après une phase de mise en œuvre intensive de

mesures agrienvironnementales, les opérations locales se sont essouffées voire arrêtées du fait notamment des changements dans les politiques MAE. Il n'y a pas eu de cas de pérennisation purement technique et agronomique sans déterminants externes (compensations, réglementation, ...). Voici donc les principaux schémas de pérennisation qui ont pu être observés.

Le premier est sans doute celui **d'une pérennisation par la poursuite des financements agrienvironnementaux intégrés comme partie intégrante du coût de l'eau**, au même titre que le prix d'un traitement ou celui d'une interconnexion est à charge de la collectivité et des abonnés locaux. Cette option, même si elle entre en contradiction avec le principe pollueur payeur est adoptée pragmatiquement par un certain nombre de collectivités, au vue notamment des surcoûts réduits engagés (cf. partie suivante). Elle est également choisie afin de s'assurer de la continuité de l'accord dans un environnement réglementaire national peu contraignant, dans lequel les pratiques agricoles courantes, tout en respectant l'ensemble des dispositifs réglementaires en vigueur, demeurent incompatibles avec les normes de potabilité de l'eau. Les exemples qui illustrent ce mode de fonctionnement sont notamment ceux de la Ville de Vienne, de Sermérieux, Bouvesse, d'Auxerre, de Duisburg... Dans un certain nombre de cas, les collectivités prennent directement en charge les financements nécessaires sans passer par les schémas de financement nationaux ou communautaires, pour assurer une plus grande « fluidité » des relations et pour éviter les blocages politiques liés aux changements de dispositifs au cours des différentes programmations. Le seul problème est que ces modes de financement ne sont pas « euro-compatibles » aujourd'hui.

Quelles limites au financement prolongé des MAE ?

D'un point de vue purement réglementaire, rien ne s'oppose en général à une prolongation des financements agrienvironnementaux au delà de la période contractuelle habituelle des 5 premières années. En effet, d'un point de vue communautaire ces mesures viennent compenser de pratiques moyennes allant au-delà du niveau exigence réglementaire et générant de ce fait des surcoûts ou manques à gagner potentiels pour les exploitants. Le mode de calcul de ces soutiens se fait en différentiel en fonction de l'état des pratiques courantes localement (département, petite région agricole...). Néanmoins quelques limites à cette règle générale peuvent être énoncées. Tout d'abord pour quelques MAE particulières comme la RTA les modalités de calcul se font à l'échelle individuelle de l'exploitation (l'exploitation X a réduit ses terres arables de y hectares au profit d'une remise en herbe), ce qui justifie le niveau de compensation (au regard du changement qui vient d'être consenti) et rend normalement le renouvellement du contrat difficile en l'état. En tout état de cause, cette MAE un peu particulière devrait donner lieu au terme des 5 ans à un renouvellement en fonction d'un calcul réactualisé des surfaces que consent à réduire l'exploitation individuelle en question. Plus généralement cette appréciation porte sur diverses mesures de type reconversion dont par exemple la reconversion à l'agriculture biologique. Le financement portant sur l'acte de conversion individuel, il n'a plus lieu d'être au bout de 5 ans. L'optique du Ministère de l'agriculture est de chercher à limiter ce type de MAE et à leur substituer des mesures fondées sur une référence collective.

Sur un autre plan, celui de la gestion opérationnelle des crédits agrienvironnementaux au niveau régional, il peut également y avoir des enjeux relatifs à la reconduction des aides au-delà des 5 premières années. Ainsi, les discussions en CRAE (commission régionale agroenvironnementale) peuvent chercher à privilégier l'affectation des enveloppes agrienvironnementales relativement limitées vers des publics ou priorités nouvelles à chaque période de programmation. Dans cette hypothèse, si elle décide de maintenir ces

soutiens aux mêmes BAC, l'Agence peut être amenée à financer les mesures agrienvironnementales hors contrepartie FEADER, notamment en cas de décisions CRAE défavorables.

L'autre schéma, est celui de **la pérennisation par le biais foncier**. En effet, sur certaines des études de cas, les outils fonciers ont permis de prendre progressivement la relève des actions agrienvironnementales. Ces exemples ont été rencontrés, au moins partiellement sur le Val de Saône (Louhan), en Franche Comté (Issans, Corbenay), ou encore en Bourgogne (cf. études ASca 2004, 2001 Beauray-Baugnay, Mont St Sulpice). Ainsi localement les communes ont initié soit directement des actions de type achat ou échange parcellaires, soit ont conduit successivement des opérations agrienvironnementales, puis des échanges et acquisitions foncières. En effet, on constate qu'après une phase de sensibilisation des collectivités à l'enjeu de préservation de la ressource, et après la validation expérimentale de l'efficacité des démarches (résultats sur l'eau visibles), un certain nombre d'entre-elles adoptent une position active sur le foncier se libérant localement. Cette démarche est favorisée par la faible taille des périmètres d'action concernés (notamment alluviaux), et bien plus complexe à mettre en œuvre à grande échelle, même si un ciblage des zones les plus sensibles peut toujours être proposé. Après acquisition, les terres sont le plus souvent mises à disposition à titre gratuit (commodat ou prêt à usage) auprès des mêmes exploitants, en échange d'une gestion environnementale. En cas d'échange préalable, les exploitants bénéficient ainsi d'un accroissement de surface dont les intérêts peuvent être nombreux : valorisation de l'herbe en cas de polyculture élevage, déclaration de jachère, bénéfice des DPU (droits à paiement unique) des terres, allègement du chargement et atteinte des seuils d'extensivité Les limites de ce mode de pérennisation sont sans conteste la difficulté de l'envisager sur des systèmes patrimoniaux à haute valeur ajoutée (viticulture arboriculture, maraîchage, grandes cultures intensives avec légumes de plein champ, betterave, pomme de terre...). Dans ces cas, les prix à déboursier peuvent être très élevés²³.

Le troisième mode de stabilisation des changements d'usages, qui se combine souvent aux deux précédents, est celui de **la voie réglementaire venant consacrer de façon pérenne les modifications de pratiques agricoles**. Là encore, sur plusieurs études de cas, la voie de la DUP a servi comme menace initiale pour enclencher l'action, puis, 5 à 10 ans plus tard a été réellement mise en œuvre une fois que les exploitants avaient eu le temps d'adapter leurs logiques de production aux contraintes eau potable. Dans ces cas, ce sont donc des solutions « réglementaires concertées » qui se mettent en place, après une étape provisoire de « médiation » agrienvironnementale. Ce cas se retrouve notamment sur Louhan mais également à Narbonne ou Vacquièr où les exigences des DUP nouvellement révisées ou nouvellement mises en place, vont potentiellement intégrer une partie des mesures contractuelles ou volontaires précédentes.

La pérennisation réglementaire peut aussi se comprendre comme **le rattrapage des mesures anciennement contractuelles par le cliquet de la réglementation agricole et environnementale générale**, non spécifique aux procédures eau potable et DUP. Ces exemples sont néanmoins plus rares et en dehors du cas de Narbonne (substitution moléculaire), pour lequel la pérennisation tient à la seule interdiction de l'atrazine, on ne trouve pas à ce jour d'autres exemples effectifs. Cette faible efficacité du cliquet

²³ Néanmoins, dans ces cas, les démarches agrienvironnementales ne sont pas forcément plus performantes. Elles peuvent l'être pour les cultures pérennes autorisant une conduite avec enherbement, mais sont peu efficaces pour les grandes cultures, notamment si les modalités de calcul se basent sur des assolements moyens ou que les cahiers des charges proposent une remise en herbe. L'exemple de Duisburg est de ce point de vue instructif (modulation des paiements en fonction des assolements initiaux)

réglementaire s'explique par le contexte national dans le champ de ces politiques, caractérisé par un niveau d'exigence souvent limité. En effet, parmi les synergies possibles, celles liées à la mise en œuvre des programmes d'action zones vulnérables, ou de la conditionnalité de la Politique Agricole Commune, peuvent être une voie possible. Leurs applications concrètes ne sont pas à ce jour suffisamment significatives pour pouvoir en percevoir des effets directs à l'échelle des ressources en eau potable. Les synergies ou incohérences probables du fait de l'entrée en vigueur de la réforme de la PAC sont développés dans le chapitre suivant. Enfin les dispositions introduites par la récente loi sur l'eau (LEMA) au sein de l'article 21, sont également à considérer et font l'objet de commentaires plus loin.

Enfin, notons que **le dernier mode de pérennisation observé est celui lié à l'acquisition de matériel** lorsque ce dernier permet de changer la nature des pratiques agronomiques sans aller à l'encontre de l'intérêt des exploitants eux-mêmes, et dans ce cas uniquement. Cette approche via du matériel agricole est tout d'abord apparue comme le levier central des démarches de compostage sur le Haut-Santois. Dans cet exemple, la pérennité de l'action est plus ou moins acquise depuis la mise en place de la « révolution agronomique » liée au compostage des effluents et à l'investissement initial dans une plateforme de compostage.

C'est également un des fondements nécessaires (mais non suffisants) des démarches de désherbage mécanique. Enfin, il semble que ce soit une voie possible pour la pérennisation de pratiques d'enherbement sur certains vignobles (exceptés les zones les plus méridionales) pour satisfaire à une convergence d'exigences environnementales et de qualité viticole (l'institut national des appellations d'origine -INAO, encourageant vivement ces pratiques). Les exemples d'enherbement sur le beaujolais et le vignoble du Jura montrent en effet que l'acquisition de matériel de fauche pourrait être une condition suffisante à l'enherbement, à condition que cette acquisition soit appuyée sur des relais locaux et une communication cohérente. Ainsi, dans les régions concernées par une forte présence de structures coopératives, les caves pourraient efficacement jouer le rôle de relais auprès de leurs adhérents à condition qu'elles soient ciblées directement par les financements de l'Agence, et sensibilisées aux atouts qualité et image qu'il serait possible de valoriser grâce à l'enherbement viticole.

Q2D : ANALYSE ECONOMIQUE DES ACTIONS

Le coût global des actions

Dans ce domaine, l'analyse de chaque étude de cas s'est attachée à reconstituer les coûts globaux des actions en inventoriant les coûts annuels (mesures agrienvironnementales, animation, fonctionnement général [expérimentation, charges d'analyse...]), ainsi que les coûts fixes ou occasionnels (foncier, matériel...). Une approche théorique a consisté à annualiser ces coûts en les répartissant sur une période d'une quinzaine d'années ce qui semblait un compromis intéressant (durée possible pour l'amortissement de grands équipements). Ces coûts ne représentent en aucune façon le coût effectif supporté par les acteurs locaux, mais bien le coût social de l'action de reconquête tous postes et financeurs confondus²⁴.

Précisons comme nous l'avons vu dans la partie méthodologique que les chiffres présentés ici sont des ordres de grandeur qui ont été calculés sur la base des données collectées lors

²⁴ Notons que les coûts relatifs aux études préalables n'ont pas pu être évalués et ceux relatifs aux fonctions d'animation et d'accompagnement ne sont pas toujours faciles à reconstituer.

des études de cas. Si ces chiffres donnent des fourchettes de coûts largement acceptables pour orienter la réflexion sur la politique des BAC, rappelons qu'ils ne sont pas issus d'un exercice d'évaluation économique. Leur usage se doit donc être adapté au statut.

Des coûts globaux relativement faibles

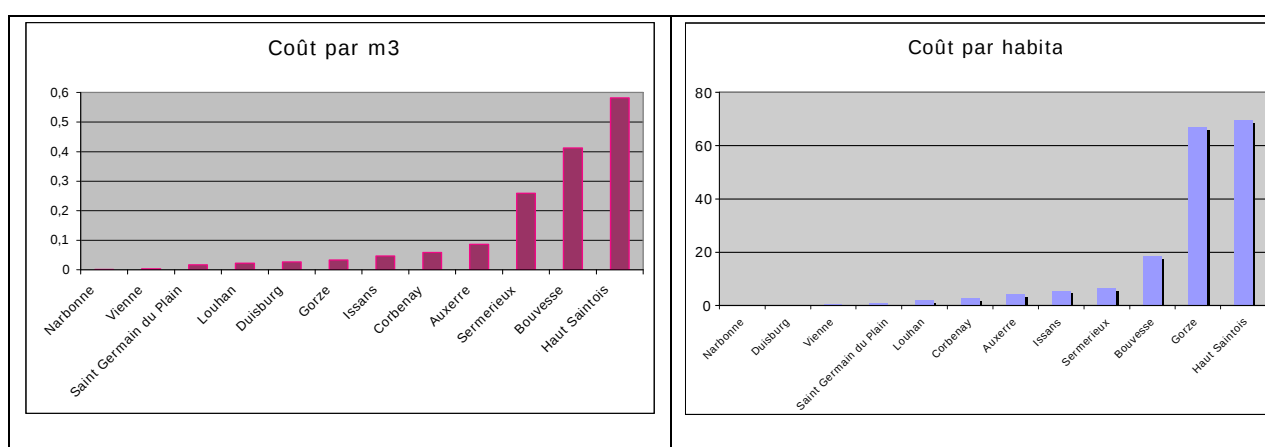
Le premier enseignement de l'analyse économique est la relative acceptabilité des coûts des opérations de reconquête, ces derniers étant dans l'ensemble assez proches, voir inférieurs aux coûts constatés pour certaines options curatives, (cf. plus loin). En effet les coûts moyens inventoriés sont donc le plus souvent inférieurs à :

- 5€/habitant/an, (voire à 2€/hab/an dans 5 cas)
- 0,1€/m³/an, (voire à 0,03€/m³/an dans 5 cas)
- 200€/ha/an

Il apparaît donc que **les coûts reconstitués sur les études sont le plus souvent inférieurs à 0,1€/m³**, ce qui explique le choix de pérennisation de ces financements au cours du temps pour certaines collectivités.

Variabilité des coûts constatés

Les graphiques suivants montrent les résultats comparés répartis au m³ prélevé, à l'habitant et à la surface concernée de manière à mieux rendre compte de la variabilité observée.

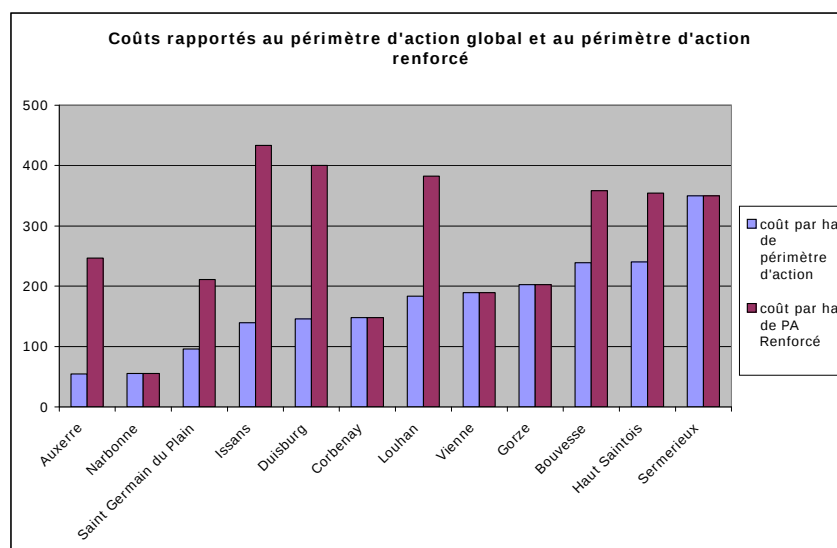


Le premier graphique donne une idée de l'étalement des coûts par m³. On s'aperçoit que ces coûts sont de loin les plus élevés pour les communes les plus petites (de moins de 2000 habitants pour les trois communes à droite du graphique), ou pour les aires d'alimentation géographiquement les plus grandes (Haut Saintois).

La distribution des coûts moyens par habitant (graphique 2) est similaire à celle des coûts /m³. Cette similitude s'explique notamment par le mode de calcul rapportant le coût au prorata de la population locale desservie par la ressource²⁵. Là encore **les petites communes**

²⁵ Si un captage alimente une commune de 30 000habitants à hauteur de 30%, on considère qu'il alimente 10 000habitants.

sont celles pour lesquelles les coûts sont de loin les plus élevés. Pour renforcer ce constat, on peut souligner que les estimations réalisées pour des communes de plus petite taille (AScA 2003) confirment cette disproportion. En effet, si l'on refait le même calcul pour des communes de l'Auxois telles que Darcey, alimentant 300 habitants et ayant mis en place des MAE de type RTA et RIN sur 120 ha, le coût annuel des actions agrienviennementales s'élève à plus de 120€/hab. A l'inverse, pour les très grandes agglomérations, les coûts par habitant apparaissent souvent dérisoires et le seront d'autant plus si l'on comptabilisait l'ensemble de la population locale.



Les coûts par hectare sont globalement plus homogènes que les coûts précédents. Cette homogénéité s'explique par un coût général dépendant principalement des niveaux « standards » de compensation des mesures agrienviennementales. Le graphique ci-dessus propose une distinction entre les coûts rapportés aux surfaces agricoles des périmètres d'action globaux, et ceux ramenés aux périmètres d'action renforcés (surfaces concentrant les mesures les plus structurelles). On constate que dans un certain nombre de cas ces coûts sont identiques en raison des choix techniques (remise en herbe majoritaire par exemple). A l'inverse, on peut noter que les écarts entre ces deux valeurs sont souvent les plus forts pour les actions ayant lieu sur des milieux karstiques, non homogènes, (Auxerre, Issans, Saint Germain) et nécessitant un ajustement plus fin des MAE au niveau de sensibilité du milieu²⁶.

De façon générale, ce graphique permet de faire ressortir des coûts moyens pour les démarches engagées. Ainsi, les coûts moyens des actions agrienviennementales se situent plutôt aux alentours de 100 à 150€/ha en cas de démarches moyennement intensives, et autour de 250 à 300€/ha en cas de choix techniques ambitieux.

²⁶ L'exemple de Louhan est peu représentatif ici dans la mesure où les actions ont eu lieu à une échelle plus vaste que celle ayant permis la restauration de la qualité de l'eau. Sur Duisburg, une approche de caractérisation du niveau de sensibilité du milieu a eu lieu de façon similaire aux méthodes utilisées sur les zones karstiques.

Le coût comparé des différentes options préventives

L'analyse comparée des options préventives s'avère particulièrement intéressante à ce stade de l'étude notamment au regard des enseignements du chapitre consacré aux questions de pérennisation des dispositifs. Ainsi, **l'approche foncière**, quoique plus secondaire dans notre analyse et donnant lieu à moins d'exemples concrets, **semble présenter un coût global qui reste souvent tout à fait acceptable** notamment au regard du coût des mesures de gestion équivalentes dans les schémas agrienvironnementaux.

En effet, si l'on se base sur un schéma d'action type reposant sur le changements de pratiques à l'échelle d'un PPR de 50ha, le tableau 1 ci-dessous propose un comparatif des coûts globaux de l'une ou l'autre des deux démarches. *L'ensemble des données proposées ici sont donnés à titre d'ordres de grandeur. Elles comparent les coûts cumulés des mesures agrienvironnementales aux coûts annualisés des démarches foncières.*

	coût global sur 5 ans	coût global sur 10 ans	coût global sur 15 ans
Coût moyen/ ha fourchette haute			
Prix terres arables:5000€/ha	250 000 €	250 000 €	250 000 €
MAE: 350€/ha	87 500 €	175 000 €	262 500 €
Coût moyen/ ha fourchette basse			
Prix herbages:3000€/ha	150 000 €	150 000 €	150 000 €
MAE: 150 €/ an	37 500 €	75 000 €	112 500 €

Le tableau 2 ci-dessous propose un ordre de grandeur des coûts annualisés :

	coût annuel réparti sur 10 ans	coût annuel réparti sur 15 ans	coût annuel MAE
Coût moyen/annuel fourchette haute			
	25 000 €	16 667 €	17 500 €
Coût moyen/annuel fourchette basse			
	15 000 €	10 000 €	7 500 €

Dans l'ensemble, ces résultats montrent que le coût des approches foncières est proche de celui des actions agrienvironnementales conduites sur une durée d'une quinzaine d'années. Leur prise en charge par la collectivité suppose, soit une bonne trésorerie, soit un étalement des coûts par le biais de prêts permettant de se rapprocher des valeurs moyennes des coûts agrienvironnementaux.

Ces mesures pourraient être affinées en tenant compte de taux d'actualisation, ainsi que des charges financières liés aux emprunts nécessaires aux acquisitions foncières. En tout état de cause, malgré ces approximations, les ordres de grandeurs restent tout à fait acceptables.

Plus important encore, ces calculs nécessiteraient d'être détaillés de manière à prendre en compte les coûts du foncier dans des contextes particuliers comme la zone méditerranéenne caractérisée par une forte spéculation foncière et une concurrence entre usages, et plus largement, dans régions consacrées à des productions agricoles à haute valeur ajoutée (vigne, arboriculture, maraîchage,...). Comme nous l'avons montré dans la partie consacrée à la faisabilité technique, le Sud ressort comme un cas particulier. Dans ces cas, les prix des terres pourraient facilement doubler de valeur (en moyenne), tout en dissimulant derrière ces moyennes des écarts très forts. La localisation des BAC, et notamment la part des terres fortement valorisées au sein de ces BAC sont donc déterminantes sur l'acceptabilité de ces solutions.

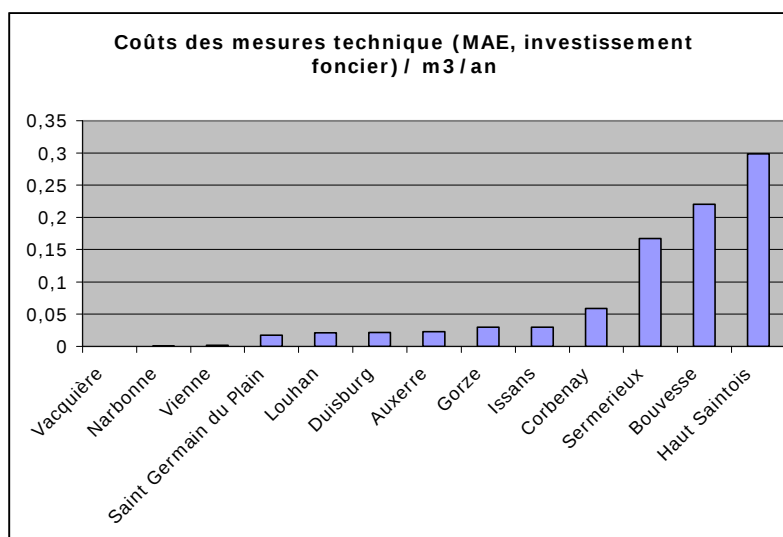
Néanmoins, comme le faisait valoir le chapitre portant sur les modes de pérennisation des actions, les solutions agrienvironnementales touchent également à leurs limites dans des contextes de ce type.

Sur un autre plan, celui de l'animation et de la veille foncière éventuelle par des organismes fonciers, les coûts sont à priori difficiles à estimer. Néanmoins, sur un exemple type d'une action d'acquisition sur 50 ha, des ordres de grandeur ont pu être estimés à près de 50 000€ sur une dizaine d'années. Ces coûts SAFER intègrent des frais proportionnels sur chaque transaction et des frais de veille et de prospection foncière selon les barèmes en vigueur. En comparaison, rappelons que les coûts d'animation agricole sur les plus petits périmètres étudiés, mobilisent le plus souvent autour de 5 à 70 000€ annuels.

Comparaison aux solutions curatives

Une comparaison des coûts des solutions curatives et préventives a pu être effectuée en exploitant la liste des ouvrages de traitement qui ont servi à établir les références de coûts pour l'Agence. Une dizaine de cas de traitements nitrates ou pesticides ont été exploités. Les coûts HT des investissements (hors frais de fonctionnement) ont été annualisés sur 15 ans et rapportés au nombre de m³ de production maximale des captages (minimisant de ce fait le coût unitaire). On obtient ainsi une fourchette de coûts allant de 0,02 à 0,1€/m³/an.

En ce qui concerne les actions préventives, le graphique suivant reprend les coûts des mesures techniques seules (hors fonctionnement) rapportés au m³ produit. On constate en effet que les ordres de grandeurs sont exactement les mêmes, voire inférieures, mis à part pour ce qui concerne une fois de plus les 3 plus petites collectivités. Notons également que l'échantillon ayant servi à établir les références curatives n'intègre qu'un seul exemple de collectivités d'aussi petite taille pour lequel le coût curatif /m³ est précisément de 0,29€/m³.



En dehors de cette analyse un peu théorique comparant des coûts moyens de nos exemples avec ceux d'un autre groupe de collectivités (références Agence) sur les seuls investissements, notons que des études comparatives réelles ont pu être menées sur au moins deux zones d'étude dont Issans et Duisburg. Ces études comparatives, contextualisées montrent un intérêt certain des approches préventives.

Plus largement, cette analyse économique ne raisonne qu'à l'échelle de la collectivité locale sans tenir compte des coûts pour la société (coûts environnementaux, coûts potentiels sur la santé publique...).

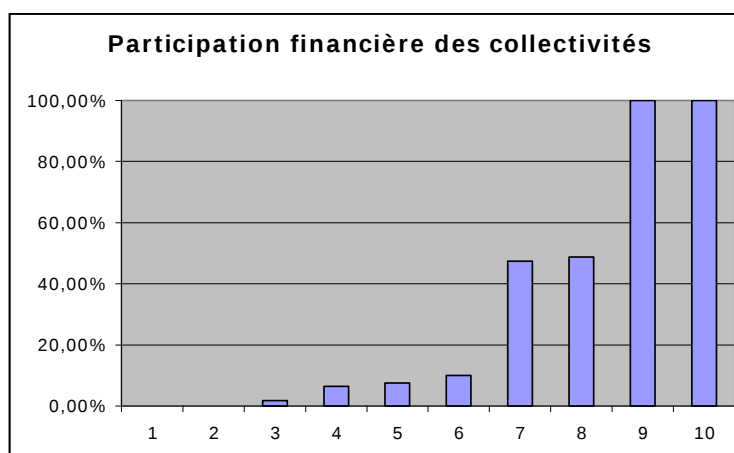
Le coût par catégories d'acteurs

Dans ce domaine, l'analyse des études de cas apporte assez peu d'éléments généralisables. En effet, ces expériences ayant eu lieu à des périodes et contextes régionaux très différents, il semble difficile d'en tirer une règle générale sur les formes de participation des différents acteurs. Ceci tient tout particulièrement à l'absence de cadre public ou d'une procédure type dans laquelle pouvaient s'inscrire les différentes actions. Les seuls cadres existants étaient ceux s'adressant aux agriculteurs (MAE, CTE, CAD...) sans qu'il n'y ait de dispositif type à destination des communes. De ce point de vue, on peut pratiquement considérer que chaque exemple est une forme d'action pilote expérimentale.

Quelques éléments néanmoins peuvent être mis en avant :

Tout d'abord que la participation des collectivités, qui est un des enjeux centraux de l'étude, a été quasi systématique (près de 80% des cas avec une participation au moins symbolique), quoique souvent réduite en volume. Plus généralement on rencontre 3 types de cas qui sont :

- Une contribution aux seules phases d'étude et diagnostic ;
- Une contribution régulière mais plutôt centrée sur les fonctions d'animation ;
- A l'autre extrême, une prise en charge importante, voire intégrale des coûts des MAE mais souvent de façon informelle (gestion directe), en dehors des règles institutionnelles de l'époque.



Comme le montre ce graphique dans un grand nombre de cas les participations des collectivités se sont limitées à moins de 10% du montant total. Or, pour près de la moitié des cas, cette contribution a été très significative (50 à 100%) ce qui tend à prouver qu'une participation importante des collectivités est envisageable mais principalement à deux conditions : (1) qu'elles soient en situation de non choix (urgence sur la ressource au sens de l'analyse développée dans le Q2a) et (2) qu'elles soient convaincues de l'efficacité des dispositifs.

En ce qui concerne les autres catégories d'acteurs, le même constat d'une dispersion des résultats peut être mis en avant. De façon plus fine on observe :

- Que les Agences ont été associées assez partiellement à ces actions (dans près de 1/3 des cas) avec des contributions s'élevant le plus souvent à hauteur de 25 à 50%. Ceci tient principalement à des politiques qui n'ont été par le passé que marginalement orientées vers la gestion agrienvironnementale ;
- Que l'Etat contribue le plus souvent à hauteur de 50% des coûts agrienvironnementaux (cofinancement national en complément des crédits communautaires) ;
- Que les chambres d'agriculture prenaient souvent à charge une grande partie des frais d'animation sur les actions de première génération (actions expérimentales), mais réduisent de plus en plus leur contribution à environ 15 à 20% des coûts d'animation pour les opérations récentes.

Q3 : ENJEUX DE COHERENCE EXTERNE DES ACTIONS ENGAGEES PAR L'AGENCE

Q3a : En quoi les interventions de l'Agence, actuelles et proposées, sont-elles en synergie ou en contradiction avec les actions contractuelles ou les politiques conduites, à l'échelle d'un territoire, par d'autres acteurs du domaine de l'eau ou pas (Communauté européenne, État, collectivités locales et territoriales, organisations professionnelles agricoles) ?

La **cohérence externe** de la politique de réduction des pollutions diffuses sur les BAC est apparue comme particulièrement déterminante au stade du 8^{ème} programme. Cette question est à nouveau centrale au stade du 9^{ème} programme.

Ce chapitre vise donc à examiner les articulations entre politiques publiques dans le champ eau potable et gestion des pollutions agricoles. Les synergies ou incohérences éventuelles seront ici examinées aussi bien (1) du point de vue des orientations et objectifs poursuivis par ces politiques, que (2) sur le plan de leur mise en œuvre locale, ou (3) celui des financements et des cadres de programmation (FEADER / 9P notamment). Enfin, les enjeux d'articulation avec les politiques des autres collectivités territoriales (et en particulier les CG) se sont également avérés déterminants à l'issue de nos entretiens.

A) Enjeux de cohérence entre politique environnementale de reconquête de la qualité de l'eau brute et politique de santé centrée sur l'eau distribuée

La réflexion sur les BAC nous amène indéniablement à nous interroger sur les articulations actuelles entre notre exigence, clairement tournée vers la reconquête de l'eau brute, et les autres volets de la politique de l'eau potable. En effet, la protection des captages peut être abordée aussi bien du point de vue de l'agriculture (gestion des pollutions agricoles) que du côté de l'entrée santé publique (normes sur la production et distribution de l'eau potable). Rappelons dans ce but deux constats préalables :

- l'analyse sur la pertinence (Q1a) montrait que près d'1/3 des captages du Bassin se trouvent dans des situations de risque de pollution avéré ou potentiel sur les eaux brutes (non atteinte du bon état DCE) alors que seuls quelques pourcents de la population du Bassin est desservie par une eau distribuée dépassant les normes.
- L'analyse de la mise en œuvre (Q2) soulignait pour sa part le rôle important que peuvent avoir les services de la santé dans l'émergence d'une action notamment du fait des pressions réglementaires pour la régularisation des captages. -

Ces deux constats poussent tout naturellement à interroger la manière dont se fait aujourd'hui la mise en conformité des captages pollués ou en phase de l'être, et quel rôle peuvent jouer les *services de la santé* face aux risques éventuels.

Missions des DDASS : un élément central dans l'analyse de cohérence

Rappelons tout d'abord que les missions des DDASS sont centrées sur les objectifs de santé publique et visent à assurer une gestion des risques sanitaires. Dans le cadre du contrôle

sanitaire dont elles ont la charge, elles gèrent un très grand nombre d'analyses portant sur une série de paramètres bien plus large que les seuls polluants agricoles.

Par rapport à notre questionnement – quel rôle possible des DDASS pour favoriser l'engagement des collectivités à l'échelle des BAC – trois types de missions retiennent notre attention :

- **Une mission de connaissance** à travers le suivi de la qualité de l'eau brute et distribuée à l'échelle des captages, leur permettant d'exercer un rôle d'information et d'alerte des collectivités en fonction des résultats d'analyse ;
- Une mission régalienne leur permettant d'exercer une pression réglementaire en cas de dépassement des normes (de type police des eaux) afin d'inciter les communes à régulariser leur situation ;
- Enfin, une véritable action préventive au titre des procédures de protection des captages, visant à inciter l'ensemble des communes à mettre en place les périmètres réglementaires. Elle est accompagnée d'une mission de contrôle des prescriptions et servitudes éventuelles liées à ces périmètres.

Voyons à présent les principales limites de ce positionnement aussi bien d'un point de vue des missions elles mêmes que de celui de la mise en œuvre qui en est faite.

a) enjeux de suivi

Tout d'abord, notons que les capacités de suivi déterminent les premières limites de la fonction d'alerte que peuvent exercer les services de la santé. Or ces analyses sont assez lacunaires notamment en matière de pesticides et sont par ailleurs largement concentrées sur les eaux distribuées, conformément à la nature des missions listées ci-dessus. Ainsi pour la période 2000 à 2002 ce sont un peu moins de 6000 installations qui ont été contrôlées pour les pesticides sur un total de près de 30000 captages en France. Seule une analyse tous les 5 ans est réglementairement exigée pour les plus petites communes.

Une seconde limite vient de l'hétérogénéité de ce suivi selon les départements. En effet on note des différences très importantes d'un département à l'autre en ce qui concerne la fréquence et l'étendue des suivis sur l'eau brute, et plus largement le nombre de molécules de pesticides qui sont analysées. Sur ce plan, les entretiens ont pu mettre en évidence de très fortes différences (allant de 36 à 80 molécules par exemple) liées notamment aux capacités d'analyse des laboratoires départementaux. De plus, les molécules suivies correspondent le plus souvent aux pesticides les plus classiques, voire interdites d'usage, et le suivi des molécules nouvelles est généralement limité dans un domaine pourtant marqué par des restructurations et renouvellements accélérés du fait des exigences d'homologation européennes. A titre d'exemple, des molécules comme le glyphosate (et son produit de dégradation) ne sont aujourd'hui quasiment pas suivies, alors qu'il s'agit d'une des substances les plus utilisées. Plus qu'un simple problème technique, **cet enjeu de connaissance détermine structurellement la manière dont existe ou pas le problème pesticides à l'échelle locale. Autrement dit il n'y a pas de pollutions par les pesticides sans moyens de mesure de ces pollutions**, ce qui est actuellement particulièrement difficile.

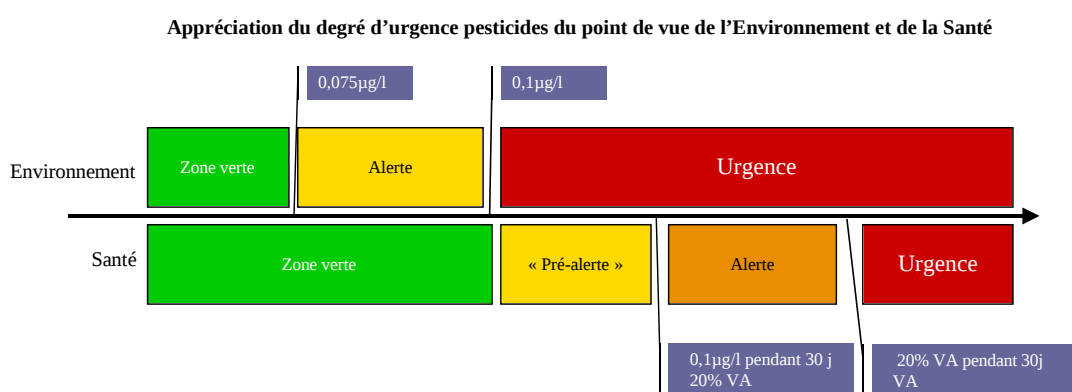
b) quels moyens et quelle mise en œuvre du levier réglementaire

Du point de vue des moyens de pression réglementaire les enjeux sont de nature différente.

Ils sont liés tout d'abord à un **décalage entre normes sanitaires et environnementales en matière de pesticides et une perception différente des situations d'urgence**. Autrement dit le « seuil d'alerte », ou « le bon état » ne coïncident pas selon qu'on se situe dans une approche santé ou du point de vue de l'environnement. En effet dans ce domaine la norme des 0,1 µg/l est avant tout un repère environnemental alors que les véritables seuils sanitaires sont atteints en cas de dépassement continu de cette limite de qualité pendant plus de 30 jours consécutifs ou en cas de dépassement de 20% de la valeur sanitaire de chaque molécule. L'alerte sanitaire et la menace de non potabilisation est quant à elle atteinte en cas de dépassement des 20% de la valeur sanitaire pendant plus de 30 jours ou en cas de dépassement des 100% de la valeur sanitaire (ex. 9000 µg/l pour le glyphosate). Les valeurs de ces différentes normes changent si l'on retrouve conjointement plusieurs molécules dans l'eau.

Il en résulte globalement un fort décalage dans la caractérisation de l'état d'urgence pesticides (au sens du graphique présenté dans la partie Q2a) ce qui atténue le rôle des DDASS dans la gestion de ces dossiers. A titre d'exemple, dans le cas d'Issans, l'intervention de la DDASS n'a été déterminante qu'à partir du moment où la potabilisation même de la ressource était en question, c'est à dire plusieurs années après le début des pollutions. C'est ce décalage dans l'appréciation de l'état d'urgence et le déficit de suivi (et donc de capacité d'alerte), qui expliquent que la plupart des actions étudiées en matière de pesticides ont été classées dans la zone d'urgence (zone 1) du graphique sur les conditions d'urgence.

Contrairement aux pesticides, **on constate une convergence plus forte des exigences en matière de nitrates** avec le seuil des 50 mg/l qui est un seuil d'alerte commun aux deux approches. Le schéma suivant illustre ces différences de perception.



Plus largement, là encore on note des différences importantes dans la manière de se saisir des leviers de pression réglementaire à l'échelle départementale. Ainsi, alors que certaines DDASS (et les préfectures qui sont en premier lieu responsables de cette politique) hésitent à lancer des mises en demeure, d'autres départements sont très fermes en recourant à la consignation, envisageant même l'exécution d'office.

Enfin, une fois ces deux premières difficultés levées (décalage des seuils d'alerte et différences locales d'interprétation des missions régaliennes), un enjeu de taille subsiste. Il s'agit du **choix des modalités de mise en conformité des captages**. En effet, face à un enjeu de pollution, la fermeté d'une DDASS ne présuppose nullement de la voie – préventive ou curative – qui sera adoptée pour régulariser l'enjeu eau potable. A priori, les services de la santé sont davantage sensibles aux résultats et garanties sanitaires des solutions mises en place que sur leur caractère environnemental.

c) Missions préventives des DDASS, quels enjeux d'articulation entre la politique des périmètres de protection et celle de BAC

La mise en place des procédures de protection des captages a été jusqu'en 2004 sous la responsabilité de différentes administrations déconcentrées, et pas des seules DDASS²⁷. Cette spécialisation en lien avec la réforme de la police de l'eau, a été concomitante à mise en place du PNSE.

D'un point de vue des enjeux de cohérence, on peut d'abord rappeler quelques éléments de principe importants :

- Les PPC ont vocation à gérer principalement les pollutions ponctuelles et accidentelles, et les différentes tailles de périmètres sont souvent définies en fonction de cette exigence propre ;
- Plus largement ils visent plutôt à éviter les pollutions futures et non à assurer la gestion des pollutions actuelles.
- Il s'agit d'un outil de nature réglementaire (débouchant sur un arrêté préfectoral) ce qui oblige à une très grande prudence sur la manière d'y inscrire les prescriptions et servitudes éventuelles – qui atteignent au principe de liberté individuelle et nécessitent de ce fait une justification solide (nécessité).

On comprend donc mieux pourquoi cet outil, même s'il a une portée préventive réelle, est très différent de l'approche BAC. C'est ce qui explique aussi que les périmètres de protection rapprochés et éloignés (PPR et PPE), aussi intéressants soient-ils ne sont pas toujours suffisants ou adaptés pour gérer les pollutions diffuses.

En dehors de ces quelques « non-concordances » entre esprit des BAC et PPC on peut relever **des enjeux de concurrence plus structurels**.

Notons tout d'abord la lourdeur relative des procédures de PPC les rendant très complexes à mettre en œuvre par les collectivités de petite taille, sans assistance externe. Cette lourdeur les rend donc potentiellement concurrentes des approches BAC, elles mêmes très consommatrices en moyens humains et animation, surtout si une articulation n'est pas envisagée en amont.

Plus largement la pression actuelle pour la finalisation des PPC du fait des exigences du PNSE, renforce cette concurrence aussi bien au niveau des moyens mobilisés en interne par les collectivités qu'en matière d'engagement des partenaires institutionnels.

Des phénomènes d'éviction existent aussi. Dans le cas des captages pollués, il est nécessaire de régler les non conformités avant de pouvoir aboutir à la déclaration d'utilité publique (DUP). En effet, un captage pollué ne peut pas faire l'objet d'un arrêté préfectoral de protection ; ce qui dans un certain nombre de cas favorise la régularisation rapide de la situation par l'approche curative. L'engagement de démarches de type BAC devient de ce fait non prioritaire, voire quasi impossible (cf. résultats de l'analyse Q2a sur combinaison approches curatives et préventives).

²⁷ Les DDAF ont longtemps été chargées de l'instruction de la procédure.

Rôle des services de l'agriculture encore plus indirect

De façon symétrique, on peut s'interroger sur le rôle que peuvent jouer les services de l'agriculture à l'échelle départementale afin d'appuyer ou de porter les démarches de gestion des pollutions diffuses à l'échelle des BAC. Les résultats semblent peu prometteurs, malgré la compétence potentielle des DDAF en matière agricole. En voici les principales raisons :

En premier lieu, notons que les missions de police (police de l'eau notamment) dans les services agricoles sont essentiellement centrées sur l'application des normes agronomiques et environnementales transversales à l'échelle des exploitations individuelles. Elles accordent peu de place aux approches zonées et n'intègre pas du tout une entrée de type BAC à ce jour. Parmi les différentes normes issues des politiques agricoles et environnementales notons des aspects tels que :

- le contrôle des exigences de la directive nitrates (plans d'action départementaux, PMPOA...),
- celles liées à la conditionnalité des aides PAC ;
- quelques exigences sur la nature des molécules utilisées (ex. interdiction de l'atrazine) ou leur application aux doses homologuées.

Dans l'ensemble, rien à ce jour ne permet de considérer que la conformation – y compris rigoureuse – des agriculteurs à ces diverses normes, suffise pour respecter les normes de potabilité et protéger les ressources en eau. Autrement dit, un exploitant peut être entièrement respectueux de l'ensemble des exigences réglementaires qui s'appliquent, tout en polluant la ressource destinée à l'usage eau potable.

Sans entrer dans le détail des formes de contrôle et de leurs limites, **les missions de police des eaux des DDAF semblent donc largement insuffisantes pour favoriser la reconquête de la qualité de l'eau à l'échelle des BAC.**

Si l'on peut qualifier les missions de police de l'eau comme insuffisantes, celles des **services d'ingénierie publique (IP)** des DDAF apparaissent plutôt comme contradictoires. En effet, les services IP sont quant à eux beaucoup plus proches des collectivités et assurent des missions de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les communes en matière de réseaux d'adduction d'eau et d'infrastructures. Ces services assurent de ce fait **des prestations de service de proximité et peuvent toucher un grand nombre de maîtres d'ouvrage locaux**. Néanmoins leur champ d'action est entièrement centré sur l'ingénierie et les ouvrages ce qui en fait davantage **les promoteurs des « bonnes » solutions curatives, plutôt que les porte paroles des projets préventifs...** Ce sont d'ailleurs le plus souvent ces mêmes services qui interviennent en cas d'enjeux de pollution à l'échelle des captages pour aider les DDASS à trouver une solution au problème. Les enjeux de (in)cohérence sont donc majeurs.

Politiques départementales des conseils généraux

En complément, portons un regard sur le rôle et les missions des conseils généraux à l'échelle départementale. Ces derniers font partie depuis longtemps des principaux acteurs de la politique locale de l'eau, avec des financements parfois conséquents dans ce domaine. Même si les nouvelles lois de décentralisation et la LEMA pourraient entraîner à terme un certain désengagement des CG du champ de l'eau (compétence facultative sans fiscalité propre prévue dans ce domaine), ils restent aujourd'hui un acteur incontournable.

Or, là **encore l'approche privilégiée par la plupart des Conseils généraux est une approche portant sur les réseaux et ouvrages AEP**, aidant de ce fait les collectivités à mettre en place des solutions curatives ou à rechercher des ressources alternatives. Ainsi, ils s'inscrivent souvent comme les principaux co-financeurs des aides de l'Agence, permettant de ce fait de porter les taux d'aide en matière de réseaux, de traitement ou d'interconnexion à 70 voire 80% des montants globaux. L'adhésion des communes à ces solutions ne paraît que plus aisée du fait de la convergence d'éléments que nous venons de décrire.

En parallèle, un certain nombre de CG s'impliquent également dans les dossiers de protection réglementaire en proposant des financements spécifiques (en complément là encore des aides de l'Agence), ou en prenant en charge une partie de l'assistance nécessaire pour faciliter la mise en place de ces procédures au niveau local. A titre d'exemple, certains CG hébergent des cellules d'assistance ou d'animation, accompagnant l'ensemble des collectivités locales dans le montage des dossiers. Cette démarche aussi salutaire soit-elle dans l'absolu, accroît les enjeux de concurrence entre BAC et PPC au niveau local.

En dehors de ce rôle de financeur, certains CG assurent des missions d'expertise hydrogéologique, d'autres ont des politiques agricoles allant parfois jusqu'au financement de certaines mesures agrienvironnementales.

Pour autant le constat global reste plutôt défavorable avec une difficulté là encore à mobiliser ces partenaires sur une politique environnementale à l'échelle des BAC.

En synthèse

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, ce qui tient à plusieurs raisons non spécifiques à la seule politique des DDASS :

- Tout d'abord la relative facilité de ces démarches dont les déterminants majeurs sont de nature technique et économique, avec très peu d'enjeu politiques en comparaison avec les problèmes BAC soulevés dans les parties précédentes de ce rapport ;
- Ensuite le spectre plus large de paramètres qui peuvent être gérés par cette approche « techniciste » (nitrates et pesticides mais aussi turbidité, métaux ...), ce qui en fait un avantage relatif d'un point de vue strictement sanitaire ;
- L'absence de cadres procéduraux type ou de dispositifs publics spécifiques pour la gestion de ces démarches BAC est sans doute une des autres limites ;
- Enfin et surtout, **l'absence quasi totale de références et d'expertise en termes de conduite de ces projets ce qui fait que les alternatives de gestion agrienvironnementale ou foncière ne sont quasiment pas intégrées aux solutions de régularisation mises en balance**²⁸. Ce point est une déficience majeure pour que les approches BAC puissent exister et éviter qu'elles soient confinées aux seules situations - illustrés par nos études de cas - où toutes les autres alternatives ont été épuisées.

²⁸ Les études lancées pour la régularisation des captages, les schémas AEP départementaux et autres études AEP, n'abordent quasiment jamais le volet préventif comme une solution possible.

Ces différentes analyses mettent en évidence la particularité du dossier BAC d'un point de vue des enjeux de prise en charge de cette politique à l'échelon départemental. **Il ressort en effet que la politique émergente qu'il s'agit de promouvoir à travers du 9^{ème} programme est dans ce domaine un dossier orphelin, qui ne pourra bénéficier que de très peu de soutiens, tant institutionnels que politiques.** En effet, qu'il s'agisse du rôle des collectivités locales (largement décrit précédemment), de celui des organismes agricoles, ou plus largement celui des acteurs administratifs et institutionnels, personne ne semble à ce jour être réellement en mesure de porter et d'appuyer cette nouvelle politique.

Le slogan « BAC, politique orpheline » s'impose. 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 rodés et institués de longue date) et d'autre part vis à vis des PPC, qui tout en étant utiles à la protection des ressources peuvent entrer en conflit avec l'enjeu qui nous préoccupe si une articulation formelle n'est pas envisagée.

B) Enjeux de cohérence plus incertaine par rapport aux politiques agrienvironnementales

En complément de ce qui précède, l'analyse de cohérence entre l'approche BAC et les évolutions dans le champ des politiques agricoles et agrienvironnementales (notamment les volets incitatifs) semblent tout à fait utiles.

Politique agrienvironnementale : une articulation à construire dans un cadre de programmation plus rigide

Dans le cadre de ce 9^{ème} programme, l'Agence s'inscrit pour la première fois comme le principal financeur national de la politique communautaire de développement rural en matière de protection des ressources en eau, via l'agrienvironnement. Ce statut nouveau l'inscrit d'office dans le référentiel politique national et communautaire, l'Agence devant de ce fait faire coïncider ses missions de bassin avec les objectifs et la théorie d'action émanant des niveaux de décision supérieurs. Les enjeux de convergence des objectifs seront donc primordiaux pour assurer l'efficacité du dispositif dans un contexte d'affaiblissement relatif de « l'autonomie de l'Agence » dans ce nouveau cadre de programmation.

Il en va de même quant aux enjeux de mise en œuvre, dans la mesure où les aides agrienvironnementales financées par l'Agence sont *in fine* délivrées par les services de l'Etat sous autorité préfectorale. Sur le plan théorique, les enjeux d'articulation vis-à-vis des autres acteurs, avec en particulier les véritables fonctions que pourra exercer l'Agence au sein des Commissions Régionales Agri-Environnementales, seront importantes à suivre.

Voici quelques illustrations possibles de ces limites. En premier lieu, la liste des engagements unitaires éligibles est définie au niveau national ce qui limite les capacités d'adaptation des mesures aux besoins locaux. Plus largement, les Agences n'ont pas toujours la garantie de pouvoir bénéficier des contreparties communautaires FEADER, et doivent dans une certaine mesure composer avec les volontés et priorités des autres partenaires des commissions régionales agrienvironnementales.

A ce jour néanmoins, il semble qu'un certain nombre de garanties ont été prises pour permettre le déploiement du nouveau programme. En effet ce sont les Agences qui choisissent des mesures qu'elles souhaitent financer et les zones éligibles à ces mesures. Elles gardent également la possibilité de financer seules toutes les mesures notifiées ce qui est coûteux économiquement mais pertinent dans l'absolu.

Ainsi, cette nouvelle donne, tout en offrant à l'Agence la possibilité de s'inscrire comme le véritable acteur de la politique agrienvironnementale (et toucher de ce fait à un grand nombre d'exploitations individuelles), semble dans l'ensemble contraindre une partie de ses marges de manœuvre et la condamne à une nouvelle vigilance pour qu'elle puisse exprimer sa propre politique. Il est assez difficile d'imaginer aujourd'hui les véritables points de blocage mis à part une certaine rigidité du cadre et le besoin de composer sur les priorités de la mise en œuvre. D'autres limites pourraient davantage apparaître à la lumière de la mise en œuvre effective des dispositifs.

Politique agricole commune

Si l'on regarde à présent les enjeux de cohérence par rapport aux évolutions de la politique agricole commune les points suivants se dégagent :

- **Seule une partie des systèmes de production du Bassin sont dépendants de la PAC**, parmi lesquels on retrouve les exploitations de grandes cultures, de polyculture et de polyculture élevage. Les structures spécialisées dans l'élevage extensif des zones de montagne, sont également concernées, mais on l'a vu, ne posent pas beaucoup de problèmes de pollutions diffuses. Ce sont donc tout particulièrement les zones dites intermédiaires du nord du Bassin (telles que les plateaux et plaines du nord du Bassin Bourgogne, Haute Saône, vallées du Jura, l'Ain...) qui attirent notre attention. Les autres parties du Bassin seront sans doute moins affectées par la réforme dans la mesure où : (1) le sud du Bassin est globalement peu concerné par la réforme de 2003 et par la PAC en général (les cultures pérennes ne bénéficiant pas d'aides directes), et (2) on peut imaginer que les vallées centrales (très spécialisées) seront peu sensibles au découplage.
- **Il n'y a pas de règle générale qui puisse être mise en avant en matière d'intensification/désintensification des systèmes de production** du fait de l'entrée en vigueur du découplage. Les effets de la réforme sont souvent considérés comme pouvant être contrastés, avec une « surspécialisation » et une « surextensification » selon les cas, mais il n'y a pas eu à ce jour d'évaluations majeures montrant les véritables ajustements qui se sont produits au niveau des exploitations agricoles.
- Les **principaux risques d'intensification** qui pourraient être identifiés **sont à associer à la montée en puissance des agro-carburants**, dans la mesure où ces productions viennent parfois concurrencer les usages plus extensifs (jachère, herbe...) notamment dans zones intermédiaires listées ci-dessus.

L'ensemble de ces spéculations sur les effets de la PAC rendent davantage compte des ajustements éventuels des systèmes agricoles à l'échelle des bassins de production. Il s'agit donc avant tout d'une analyse des évolutions possibles des pressions agricoles à grande échelle – celle des masses d'eau – qui n'est pas spécifique aux aires d'alimentation des captages.

Un point mérite une attention toute particulière en lien avec la problématique des BAC tout en étant transversal à l'ensemble des systèmes dépendants de la PAC. Il s'agit des **opportunités qu'offre la réforme d'un point de vue des approches de maîtrise foncière** dans la mesure où les exploitants peuvent continuer à bénéficier des droits à paiement unique (DPU) y compris en cas « d'éviction » totale ou partielle de l'activité productive sur une parcelle. En effet, du fait du découplage des aides, le fermier garde une proportion importante des aides PAC octroyées précédemment au titre de l'activité productive et ce,

quelque soit l'usage actuel²⁹. Ainsi, un céréaliculteur qui revend ses terres à une commune mais en assure l'entretien après une remise en herbe, continue de bénéficier d'environ 250€/ha au seul titre de son activité antérieure, et ce parfois sans avoir à payer de loyer spécifique à la collectivité. Au total, le manque à gagner de l'exploitant est donc bien moindre du fait de la « rente » historique dont il bénéficie indépendamment du choix de production.

Cohérence par rapport à la politique environnementale nationale

Une grande partie des analyses départementales ont déjà étayé les enjeux de cohérence dans ce domaine. Cette partie propose donc une vision à un autre niveau, celui des choix et orientations politiques du niveau national.

Tout d'abord un premier élément de cadrage peut être rappelé, celui du PNSE qui considère l'action à l'échelle des aires d'alimentation des captages comme le levier de gestion des pollutions diffuses en lien avec les captages. L'action prioritaire n°10 du Plan, considère donc l'intervention à l'échelle des BAC comme le volet d'action complémentaire à la mise en place des procédures de PPC. Les Agences sont clairement identifiées comme les financeurs potentiels de cette politique et désignées de ce fait comme les principaux acteurs de sa mise en œuvre. Sans proposer un cadre institutionnel précis à cette mise en œuvre, le PNSE renvoie aux mesures inscrites dans le projet de loi sur l'eau, discuté dès 2004.

Ceci conduit tout naturellement à analyser les dispositions inscrites dans la nouvelle loi sur l'eau, récemment adoptée le 30 décembre 2006, soit au cours de la dernière phase de cette étude. C'est plus particulièrement l'article 21 qui propose enfin une base légale au dispositif des BAC mais dont les modalités d'application restent largement en question tant que les différents décrets d'application ne sont pas parus. En voici les principaux éléments :

« Délimiter, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu par l'article L.212-5-1, des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, ainsi que des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel prévus par l'article L.212-1, et y établir... »

« ...un programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable les zones définies... »

En somme, l'article 21 définit un cadre de nature réglementaire en demandant de délimiter les BAC prioritaires et d'y mettre en place des actions de restauration ou de préservation durables. A l'image de ce qui se fait actuellement pour les zones sensibles à l'érosion, le Ministère de l'écologie prévoit que ces plans d'actions reposeront dans un premier temps sur des bases contractuelles et dispositifs incitatifs (MAE). Dans un second temps³⁰ l'adhésion à ces plans pourrait être rendue obligatoire (et non compensés ?) si toutefois le nombre d'agriculteurs ou les surfaces engagés dans les démarches s'avère insuffisant, cette décision relevant du préfet de département.

²⁹ à la seule condition qu'il assure un entretien minimal de ces terres

³⁰ 3 ans après le lancement des actions en ce qui concerne le dispositif érosion, ramené à 1 an en cas de très fort enjeu.

Ainsi, si la politique de l'Agence RM&C s'inscrit indéniablement dans ce nouveau cadre on voit que des interrogations de fond subsistent. Parmi ces dernières notons qu'il n'y a pas à ce jour de doctrine claire en ce qui concerne (1) les critères de définition des BAC prioritaires à l'échelle départementale, (2) les niveaux d'exigence des plans d'actions locaux (tout le monde peut souscrire a priori à un plan peu ambitieux), et (3) les modalités d'engagement de la phase réglementaire, ce qui rend incertaine la portée régaliennne de ce dispositif dont l'efficacité sera de surcroît conditionnée par le caractère départemental des prises de décision. Il nous semble donc dangereux de construire l'ensemble de notre réflexion en fonction de ce nouveau contexte, mouvant.

En dehors de la LEMA, notons que le développement et la mise en œuvre de la politique des BAC est très fortement déconcentrée du côté du MEDD, précisément en direction des Agences. Les DIREN sont moins associées à ce jour. Il y a de ce point de vue, plutôt une attente du côté du ministère en matière de retours d'expériences locaux, et assez peu d'orientations ou de lignes directrices claires dans un champ où la doctrine politique n'est pas stabilisée. Autrement dit, ce sont les Agences qui ont une mission « pionnière » pour la mise en œuvre de la politique des BAC.

Formalisation d'une nouvelle maille de gestion de l'eau potable à l'échelle des BAC, mais des inerties politiques et institutionnelles calées sur des échelles différentes : masses d'eau et exploitations agricole

L'ensemble des analyses qui précèdent nous amène en synthèse à poser la question des enjeux de cohérence d'un point de vue des échelles et modes d'action adoptés pour reconquérir la qualité de l'eau potable. En effet, nous venons de voir que la maille BAC venait tout juste d'être explicitée sur le plan institutionnel du fait de son inscription dans la récente loi sur l'eau. Aucun dispositif public auparavant n'intégrait clairement cette maille comme un point d'entrée pour la gestion de l'eau. Cette dernière est donc ancrée en France à deux autres échelles - bien différentes des BAC - qui sont :

- D'une part la gestion des milieux et masses d'eau, approche généralement adoptée en matière d'environnement ;
- D'autre part une gestion à l'échelle des exploitations agricoles, éventuellement des filières de production, devant hypothétiquement produire un résultat sur les milieux, et de ce fait sur l'eau destinée à la consommation humaine.

Or comme nous l'avons vu, s'il va de soi que l'action à l'échelle des masses d'eau soit utile en matière d'eau potable, rien ne laisse imaginer qu'elle suffise, ni même qu'elle soit a fortiori nécessaire pour atteindre les objectifs AEP à l'échelle des BAC. Les analyses de pertinence technique qui précèdent (Q1b) montrent même l'intérêt d'approches pragmatiques et recentrées autour du Périmètre d'Action Efficace (PAE) en cherchant à favoriser l'échelle d'intervention la plus petite possible, afin de faciliter l'implication des collectivités locales. On voit donc apparaître tout le travail de mise en cohérence entre ces deux volets de la politique environnementale.

Sur un autre plan, rien ne laisse imaginer que la bonne gestion agronomique des pratiques agricoles suffise pour obtenir un résultat sur l'eau destinée à la consommation. Les études de cas étayent largement ce constat.

Un des enjeux majeurs de cohérence serait donc d'arriver à imposer cette nouvelle politique orpheline, centrée sur la bonne maille d'action - BAC, dans un paysage politique et institutionnel largement centré vers des objets différents. C'est ce qui explique sur ce dossier, les difficultés d'articulation potentielles avec les partenaires institutionnels, financiers et politiques. C'est aussi ce qui explique les difficultés potentielles

de prise en charge de ce dossier par les démarches territoriales concertées de type SAGE, contrat de milieux, ... qui sont principalement centrés sur la gestion d'intérêts collectifs à l'échelle de grands territoires, mais ont des difficultés à défendre des intérêts particuliers à l'échelle des BAC.

En d'autres termes, les synergies possibles avec les autres politiques sont à ce jour faibles et la cohérence externe du dispositif BAC reste largement à construire notamment par rapport aux approches globales (la ressource) ou thématiques (pratiques agronomiques).

Pourtant l'entrée par cette échelle offre bien plus de garanties d'efficacité que les approches globalisantes qui ont beaucoup de mal à inverser les tendances générales en terme de pollutions agricoles. Elle offre également une des seules portes d'entrée pour réellement mobiliser les collectivités locales aux enjeux de préservation de la ressource. On voit de ce fait l'importance stratégique que revêt ce dossier y compris pour entraîner le changement à grande échelle.

(Q3 ET Q4) COHERENCE INTERNE DANS LA POLITIQUE ET LES MOYENS DE L'AGENCE

Q3b : Dans quelle mesure l'Agence intervient-elle de manière cohérente avec ses autres interventions (aides/redevances, préventif/curatif, lutte contre la pollution agricole).

Q4 : Dans quelle mesure les moyens et les modalités d'organisation de l'Agence sont-ils compatibles avec l'adoption des interventions où la plus value de l'Agence est la plus forte ?

La cohérence de la politique de l'Agence est étudiée à deux niveaux :

- La cohérence entre les différents volets de la politique de l'Agence (équilibres budgétaires, conditions d'attribution, enjeux de concurrence ...) ;
- Il s'agit également de la cohérence interne en regardant l'adéquation des moyens (financiers) et compétences (humaines) mobilisés en interne par l'Agence au regard des objectifs et de l'ambition qu'elle affiche sur le volet BAC.

La cohérence interne qui fait l'objet du présent chapitre peut donner lieu à une analyse à de multiples niveaux allant des grands équilibres entre volets d'intervention aux conditions fines d'application prévues pour chacune des aides (conditionnement, procédure d'octroi...). L'objectif est ici d'insister davantage sur les équilibres généraux en relayant l'analyse plus fine au chapitre portant sur les scénarios d'intervention.

Q3B : Une cohérence qui reste faible entre différents volets de la politique de l'Agence

L'analyse de la cohérence sur le 8^{ème} programme de l'Agence a déjà donné lieu à un travail spécifique au cours de la phase de structuration. Les enseignements de cette analyse sont formalisés dans les encadrés figurant en annexe.

Equilibre entre différents volets de la politique

Parmi les principaux éléments de cohérence on peut rappeler :

- **que l'approche BAC est devenue un volet à part entière de la politique de l'Agence au 9^{ème} programme** mais qu'elle **coexiste avec la politique traditionnelle en matière d'AEP – curatif**. Les incohérences majeures de cette posture ont été développées tout au long des exemples précédents (conditions d'émergence, analyse économique) et il semble difficile de maintenir cet équilibre si l'on veut assurer une véritable montée en puissance de la politique.
- **la difficulté pour déployer une politique BAC en parallèle de la politique traditionnelle d'aide aux PPC**. L'analyse de la cohérence externe est à ce titre très explicite et montre qu'une non articulation risque de produire au mieux des phénomènes de concurrence, voire éventuellement des phénomènes d'éviction. Le programme actuel semble donc inadapté pour tout une série d'arguments : même taux d'aide, pas de procédures d'articulation mentionnées dans le programme, un conditionnement des BAC aux PPC.... Une meilleure articulation entre ces deux volets semble de ce fait nécessaire et plusieurs propositions sont faites en ce sens dans les scénarios qui suivent.

- que le succès de la politique des BAC, semble être un des seuls leviers d'entraînement possibles pour la reconquête de la ressource (milieux) à travers la sensibilisation à l'échelle locale des collectivités. Cet enjeu majeur n'est pas suffisamment mis en valeur dans le programme actuel.
- qu'il est également nécessaire de mettre en cohérence les politiques de protection des milieux avec la politique des BAC et avoir une doctrine claire dans ce domaine. Actuellement il n'y a pas de véritables articulations prévues dans ce domaine mais des synergies seront à rechercher avec les démarches territoriales concertées et avec certaines filières de production agricole (comme la viticulture) à condition qu'ils aient intérêt à promouvoir les pratiques environnementales demandées par l'Agence.

D'autre part, le niveau actuel de prise en charge des mesures d'accompagnement 50% semble largement insuffisant pour permettre la diffusion d'une politique aussi confidentielle que celle des BAC, surtout si elle est en tension avec d'autres dossiers. Ce point est à rapprocher des enjeux de concurrence par rapport aux volets curatif et PPC de la politique Agence, mais aussi de l'absence d'expertise et de connaissance de ces dossiers par les autres partenaires institutionnels.

Outre les besoins de renforcement des aides à l'accompagnement, la question porte sur la capacité des communes à assurer une prise en charge intégrale des MAE du fait de l'exigence de pérennisation. Cette hypothèse fondamentale de l'actuel programme semble un peu trop optimiste à la lumière des analyses économiques. En effet, si l'on a montré que l'implication des communes est possible, rien ne prouve qu'elles peuvent assurer une prise en charge intégrale dans l'ensemble des cas. Il est même certain que ce coût sera trop élevé pour les petites collectivités et que dans le contexte actuel, tout conditionnement trop sévère ne fera que freiner la montée en puissance de cette politique, déjà bien handicapée. Il semble donc difficile d'exiger dès aujourd'hui une prise de relèvement, qui plus est intégrale, du coût des actions afin d'autoriser le financement d'une action agrienvironnementale.

Q4 : Cohérence des moyens et modalités d'organisation internes au volet BAC

Moyens financiers

Notons que les moyens financiers ne sont pas à ce jour la variable limitante dans la mesure où les précédents programmes ont montré la difficulté potentielle pour l'Agence à utiliser une partie des crédits agricoles budgétés. Ils le sont d'autant moins si l'on reste centrés sur l'objectif des 40 BAC, imaginés initialement comme couvrant en moyenne quelques 2000ha chacun. **A l'inverse, si la surface moyenne d'un PAE est ramenée à 100ha (chiffre plus probable au regard de notre analyse), ce seraient donc plusieurs centaines de BAC qui pourraient facilement être financés avec ces mêmes crédits.** Ce sont donc davantage les équilibres généraux entre moyens curatifs et préventifs au sein du 9ème programme, qui sont interrogés de ce point de vue.

Ainsi, les aspects financiers ne semblent pas actuellement limitants même si la nature et l'organisation des redevances prélevées par l'Agence pourraient largement gagner en pertinence et cohérence³¹. Mais, ce point renvoie à des déterminants externes à l'Agence

³¹ En effet, on peut mettre en question (1) les niveaux des redevances actuelles, qui ne couvrent que partiellement les moyens affectés par les Agences à la gestion des pollutions agricoles et qui sont globalement peu dissuasives, de même que (2) le ciblage de ces redevances, avec des prélèvements

(débat parlementaire, clos récemment avec le vote de la LEMA) ce qui explique que ce champ n'ait pas été plus approfondi dans les propositions. Les limites observées se situent davantage sur les niveaux absolus et l'équilibre des taux d'aides entre volets comme mentionné ci-dessus.

Moyens humains

Dans ce domaine on peut considérer que les moyens humains en interne à l'Agence RM&C (1,67 agents/an pour l'ensemble des quatre délégations) sont insuffisants pour assurer un rôle proactif en matière de BAC, dans un champ où elle est pionnière et sera globalement peu suivie par les autres partenaires institutionnels.

Le constat actuel est globalement celui d'une déficience générale des moyens sur les thèmes agricoles, totalement incompatible avec le besoin d'une montée en puissance du dossier dans les délégations.

Deux schémas d'organisation coexistent depuis la réforme de 2003, avec soit une concentration des compétences, et missions agricoles autour d'un à deux référents par délégation, soit une formule misant sur la polyvalence, avec la distribution de ces missions autour de profils plus généralistes. Les délégations ayant adopté cette formule seule, semblent en voie de réorganisation pour revenir à une plus forte concentration.

L'analyse souligne le besoin d'une compétence forte et d'une capacité d'argumentaire à l'échelle locale avec une véritable compréhension des enjeux socioprofessionnels et politiques sous-jacents. Cette position semble **d'autant plus fondamentale si l'on désire que les délégations puissent elles-mêmes assurer une partie des négociations et partenariats** qui viennent d'être discutés dans les paragraphes précédents. De plus ce mode d'organisation avec un à deux référents agriculture locaux semble en mesure de faciliter les échanges d'information avec le siège (réunions thématiques, échanges sur les méthodes, priorités ...) pour ensuite faire diffuser plus aisément ces informations à l'échelle locale.

Ces différents constats renvoient à des enjeux de réorganisation interne, de formation, d'acquisitions de compétences et d'accroissement de moyens avec notamment une interrogation sur la répartition des différentes missions entre siège et délégations comme nous le détaillerons dans le chapitre des propositions.

Connaissance

Enfin, dans le champ de l'acquisition de connaissances, l'analyse a identifié des difficultés majeures, voire une incapacité pour l'Agence à connaître la situation des eaux brutes à l'échelle de l'ensemble des captages du Bassin. Elle se trouve également dans l'incapacité d'évaluer la situation de dépendance stratégique des collectivités vis à vis d'une ressource plus ou moins polluée afin de proposer des solutions de restauration par des démarches agricoles. Le champ des pesticides est dans ce domaine particulièrement déficitaire.

Cet ensemble d'éléments est pourtant ressorti comme déterminant pour expliquer l'engagement d'une collectivité dans les démarches préventives (cf. partie conditions d'émergence).

azote uniquement centrés sur les exploitations d'élevage, ce qui est très peu pertinent à l'échelle d'un Bassin comme RM&C.

Plus largement il y a également un déficit de références technico-économiques dans le domaine des actions préventives qu'il s'agira de combler pour faire diffuser la nouvelle politique à grande échelle.

PROPOSITIONS D'INTERVENTION ET OPTIONS POSSIBLES POUR LE 9^{ème} PROGRAMME

Conformément aux attendus du cahier des charges, l'essentiel des recommandations développées ici visent le 9^{ème} programme d'intervention de l'Agence. Ce chapitre décline donc une série de propositions opérationnelles s'inscrivant pour partie dans les contours déjà votés du 9P. Elles s'en écartent également du fait de leur mode de construction. En effet, rappelons que les propositions d'AScA intègrent comme ligne directrice principale l'atteinte des objectifs DCE, largement commentée dans les parties précédentes. De plus, elles « internalisent » l'ensemble des conclusions évaluatives (cf question Q1 à Q4), en cherchant à concevoir un dispositif Agence « optimisé » et cohérent par rapport aux enseignements de l'étude. Ainsi, les propositions développées ici exploitent l'ensemble des marges de liberté qui pourraient être saisies au stade d'une révision de ce programme courant 2009.

De ce fait **les propositions développées ici proposent un cheminement de l'Agence allant de la rationalisation et l'optimisation du 9^{ème} programme actuel dans un premier temps, à une véritable révision structurelle et ambitieuse à mi parcours, suite à la révision du SDAGE**. Pour autant, le calendrier précis de la prise en compte de telle ou telle série de propositions semble difficile à anticiper dès à présent. Même si une série de propositions sont faites en ce sens, c'est avant tout aux services de l'Agence d'optimiser ce processus afin qu'une partie significative de ces recommandations (qui ont une cohérence d'ensemble) puisse être prise en compte au terme de l'actuelle programmation.

Dans ce qui suit, la plupart des recommandations majeures sont précédées d'une analyse des « termes du débat » permettant de mieux resituer la justification de ces propositions (cf. parties en grisé). Cette présentation a été privilégiée ici afin de permettre une **lecture du chapitre propositions qui soit relativement indépendante de celle de l'analyse rétrospective** et des réponses aux questions évaluatives.

Lorsque cela semblait pertinent, différentes options d'intervention ont été explicitées dans ce qui suit, sans pour autant s'écarter de la ligne directrice principale qui a été l'atteinte des objectifs DCE. Les encadrés proposés dans la suite du chapitre explicitent ces différentes variantes, en insistant si possible sur les options qui semblent les plus favorables du point de vue de l'évaluation externe. Dans certains cas, le format de l'étude et l'expertise propre d'AScA ne permettent pas de trancher sur les choix à privilégier. Ces pistes restent donc à explorer par le commanditaire.

Les recommandations développées ici regroupent plusieurs grands ensembles.

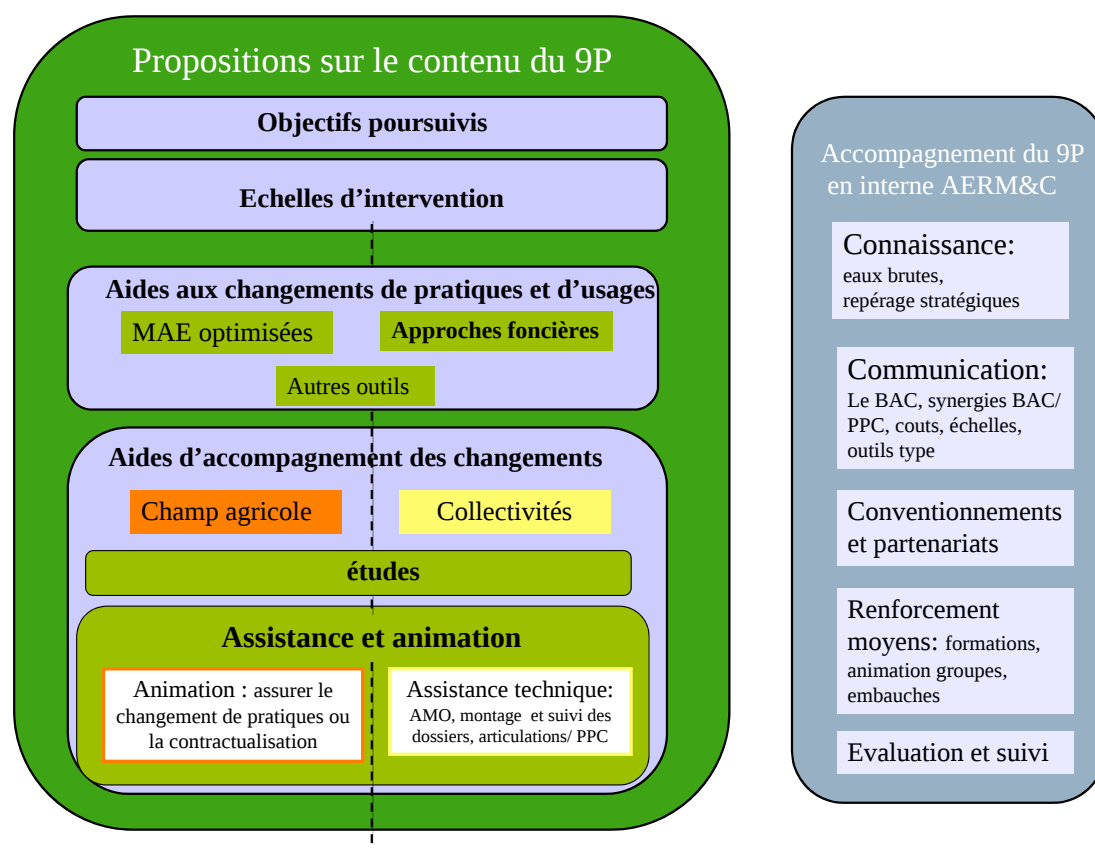
A) Le **premier ensemble de propositions se centre sur le contenu du 9^{ème} programme** et propose des amendements sur la nature des aides elles-mêmes (cahiers des charges, taux, ...) ou sur leurs modalités de mise en oeuvre (conditionnements, procédures, exigences...). Quatre sous ensembles peuvent être distingués au sein de ce volet :

- Un premier volet portant **sur les objectifs du programme** et leur adaptation opérationnelle ;
- Une proposition portant sur les **échelles d'intervention pertinentes** – PAE et BAC ;

- Une analyse portant sur les **aides au changement de pratiques et d'usages** (MAE, maîtrise foncière ...) et leurs modalités de mise en œuvre ;
- Un dernier sous-ensemble portant sur les **aides aux actions d'accompagnement de ces changements de pratiques et usages** : l'animation, l'assistance et les études.

B) le deuxième ensemble de propositions se centre quant à lui sur **l'accompagnement de la mise en œuvre du 9^{ème} programme en interne à l'Agence** afin d'optimiser ses effets et de préparer le 10^{ème} programme.

Le schéma suivant rend compte de ces grands ensembles.



PROPOSITIONS RELATIVES AU CONTENU DU 9^{ème} PROGRAMME

UNE REVISION NECESSAIRE DES OBJECTIFS

Les enjeux en présence

Avant d'expliciter les propositions d'AScA dans ce domaine, rappelons tout d'abord les termes du débat sur ce point.

Actuellement le programme de l'Agence retient comme 9^{ème} objectif phare (parmi 14) de « restaurer la qualité des eaux brutes dans au moins 40 bassins d'alimentation touchés par les pollutions diffuses ». La question qui se pose est si cet objectif quantitatif, malgré

l'affichage *a minima* énoncé par le texte (au moins 40), représente un repère suffisant pour construire la politique de l'Agence. Il s'agit d'analyser la pertinence de cet objectif (par rapport aux besoins du Bassin et aux attentes à l'horizon 2015 de la DCE) et la cohérence de cet objectif par rapport aux enjeux d'articulation entre les politiques des différents partenaires publics.

A) De ce point de vue rappelons l'analyse qui a été faite en termes d'estimation des besoins :

Évaluation des besoins à l'échelle du Bassin (cf. Q1a) :

- l'enjeu AEP touche principalement les eaux souterraines du Bassin, même si elles sont parfois sous influence des écoulements superficiels ;
- selon les départements 5 à 20% de la population locale n'est pas desservie en permanence par une eau conforme aux normes de potabilité pour les pesticides ;
- Près de 25 à 50% des eaux brutes des captages nécessitaient traitement en 2003 pour respecter les normes de potabilité pesticides ;
- Près de 30 % des masses d'eau souterraines présentent un risque moyen à fort de non atteinte du bon état écologique en 2015³² parmi lesquelles la moitié sont concernées par une problématique nitrates et 70% par une problématique pesticides ;

Sur un autre plan, voici les exigences réglementaires explicités par la DCE et autres textes de référence :

- L'article 7 de la DCE demande d'inventorier l'ensemble des masses d'eau utilisées pour l'usage eau potable « Les États membres recensent, dans chaque district hydrographique: toutes les masses d'eau utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine fournissant en moyenne plus de 10 m³ par jour ou desservant plus de cinquante personnes » ;
- Il stipule également le besoin de respecter les exigences sanitaires (des eaux distribuées) « *Pour chaque masse d'eau recensée... les États membres veillent,... à ce que, dans le régime prévu pour le traitement des eaux, et conformément à la législation communautaire, l'eau obtenue satisfasse aux exigences de la directive 80/778/CEE telle que modifiée par la directive 98/83/CE* » ;
- Les États membres assurent la protection nécessaire pour les masses d'eau recensées afin de prévenir la détérioration de leur qualité de manière à réduire le degré de traitement de purification nécessaire à la production d'eau potable.
- La directive fille de la DCE (2006/118/CE) sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, exige de mettre en place des programmes de mesures pour l'ensemble des masses d'eau concernées par une tendance à la hausse significative et durable des concentrations de polluants, soit 75% des normes de qualité des eaux souterraines (50mg/l pour les nitrates ou 0,1µg/ pesticides).
- Les masses d'eau utilisées pour l'usage eau potable (et donc les BAC) font partie des zones protégées sur lesquelles il n'y a pas de report de délais possible ;

³² p249 état des lieux DCE 35% des masses d'eau souterraines sont concernées par un risque quantitatif ou qualitatif dont 49% par un risque que qualitatif et 35% par un risque mixte (qualitatif et quantitatif), soit 29,4% des masses d'eau souterraines concernées d'une façon ou d'une autre par un risque qualitatif.

Sans proposer une quantification précise du besoin, ces données montrent :

(1) l'étendue du problème qu'il s'agit de surmonter d'ici 2015. **Ainsi, d'après les estimations fournies par l'Agence il semblerait que les enjeux de pollution portent sur près de 2000 à 3000 captages et à fortiori des BAC correspondants à l'échelle du Bassin³³.**

(2) que la DCE et autres textes associés pointent bien la nécessité de prévenir la dégradation et d'entamer une inversion de tendance sur l'ensemble des masses d'eau concernées par un dépassement $\geq 75\%$ des normes (programmes de mesures), avec une priorité en ce qui concerne les zones protégées telles que les BAC (afin notamment de réduire les traitements à la potabilisation).

Ainsi, sur le strict plan de l'adéquation aux besoins, les objectifs de l'Agence apparaissent donc comme assez modestes.

B) Ces objectifs peuvent également être analysés sur le plan de la cohérence.

- ❑ D'un point de vue de l'adéquation de ces objectifs aux moyens de l'Agence notons que les budgets prévus par l'Agence sur le volet BAC sont largement supérieurs aux prélèvements issus des redevances agricoles (coefficient multiplicateur $\times 1,5$). Le montant global de ces moyens n'est donc pas forcément en cause.
- ❑ Les objectifs affichés sont également en adéquation avec les moyens humains de l'Agence et les difficultés intrinsèques de gestion de ces dossiers agricoles par les chargés d'affaires.
- ❑ Enfin ces objectifs peuvent être considérés comme « raisonnables » si l'on estime que l'Agence n'est pas la seule responsable de l'atteinte des objectifs de la DCE et que cette responsabilité est partagée entre les différents acteurs publics (Etat et application des dispositions réglementaires, collectivités territoriales et locales...).

En effet, le constat majeur est donc celui :

- ❑ d'une non évaluation à ce jour de la hauteur des besoins à l'échelle du Bassin (pas d'inventaire exhaustif des captages et de leur état de pollution, registre des zones protégées en cours de réalisation ...);
- ❑ d'une non prise en compte à des enjeux de moyen termes liés à la DCE (Ex : quels seront les objectifs de l'Agence pour le 10ème programme ?, quel rôle spécifique par rapport aux autres acteurs...).

Propositions

Sur la base de ces constats, **les propositions d'AScA vont dans le sens d'une révision des objectifs** actuels afin de **les rapprocher autant que possible des besoins** auxquels est amenée à répondre la politique BAC, **et d'éviter la seule justification de ces derniers par des considérants de moyens**. Une réflexion doit avoir lieu en termes de missions et de légitimité pour asseoir et justifier le bien-fondé de la politique.

De ce point de vue, il est proposé de réfléchir à une réévaluation des objectifs BAC de façon à les raccrocher aux enjeux de la DCE et à anticiper l'échéance de 2015. Sans vouloir faire

³³ Estimations de l'ordre de 2000 captages concernés par des pollutions pesticides (L Cadhilac) auxquels il faut rajouter les enjeux nitrates.

adosser l'ensemble de la politique l'eau du Bassin sur la seule Agence RM&C, **l'engagement de celle-ci sur 10 à 20% des BAC à enjeux au terme du 9^{ème} programme constituerait un objectif plus crédible (que les 1 à 2% actuels) notamment pour assurer une montée en puissance suffisante de la politique au cours du programme suivant.**

Cette proposition, qui pourrait être réintégrée qu'au stade de la révision du programme (2009), se justifie aussi par l'ensemble des analyses évaluatives développées dans le chapitre précédent (notamment réponses à Q3) dont nous pouvons rappeler quelques points clé :

- Le caractère très stratégique de la reconquête des BAC comme levier d'entraînement et de sensibilisation des collectivités sur les enjeux des masses d'eau ;
- La relative facilité technique des actions de reconquête de la qualité de l'eau à l'échelle du Bassin RM&C du fait de la taille restreinte en général des périmètres d'action et de la nature des systèmes de production.
- Les garanties d'efficacité qu'offre cette échelle d'action, par rapport aux approches globalisantes (masses d'eau) qui ont beaucoup de mal à inverser les tendances en terme de pollutions agricoles.
- L'absence de prise en compte de cet enjeu par les autres partenaires institutionnels justifiant pleinement l'appellation de « BAC politique orpheline » ce qui laisse présager un faible engouement en matière de BAC, et de grandes difficultés à faire exister cette politique au regard des dynamiques de gestion de l'eau instituées de longue date (curatif, PPC, ...).

Ainsi, un des défis majeurs est d'imposer cette nouvelle politique orpheline, dans un paysage politique et institutionnel largement centré vers des objets différents. Au regard de cet enjeu stratégique, le rôle de l'Agence semble déterminant et sa légitimité à porter la politique est indéniable. Il est donc nécessaire que les objectifs affichés soient eux aussi à la hauteur de l'enjeu à relever.

Cet encadré resitue la proposition d'AScA (option 3 ci-dessous) par rapport aux autres alternatives possibles :

(1) Maintenir les objectifs actuels dans une pure optique de cohérence interne, et en s'en remettant à des principes (un peu théoriques) de bonne articulation externe entre politiques. Le principal enjeu devient alors de mieux expliciter la raison d'être des objectifs et leur justification actuelle ;

(2) A moyens constants, réévaluer et ajuster les objectifs actuels en fonction des nouvelles hypothèses de taille moyenne des PAE (100 à 200 ha) plutôt que 2000ha de SAU en moyenne , soit environ 200 BAC. **Cette option semble à privilégier dans un premier temps;**

(3) Adopter une optique mixte – raisonnant d'office en termes de besoins et de cohérence interne et externe. Cette dernière version est celle privilégiée ici et qui fonde les propositions qui suivent. Plus qu'un simple enjeu de moyens, il s'agit avant tout d'un changement d'optique et la reconnaissance du statut particulièrement stratégique de cette politique dont il est nécessaire de démontrer l'efficacité et l'intérêt, avant d'obtenir l'adhésion des autres partenaires politiques.

UN RECENTRAGE VERS DES ECHELLES D'ACTIONS PERTINENTES ET OPERATIONNELLES

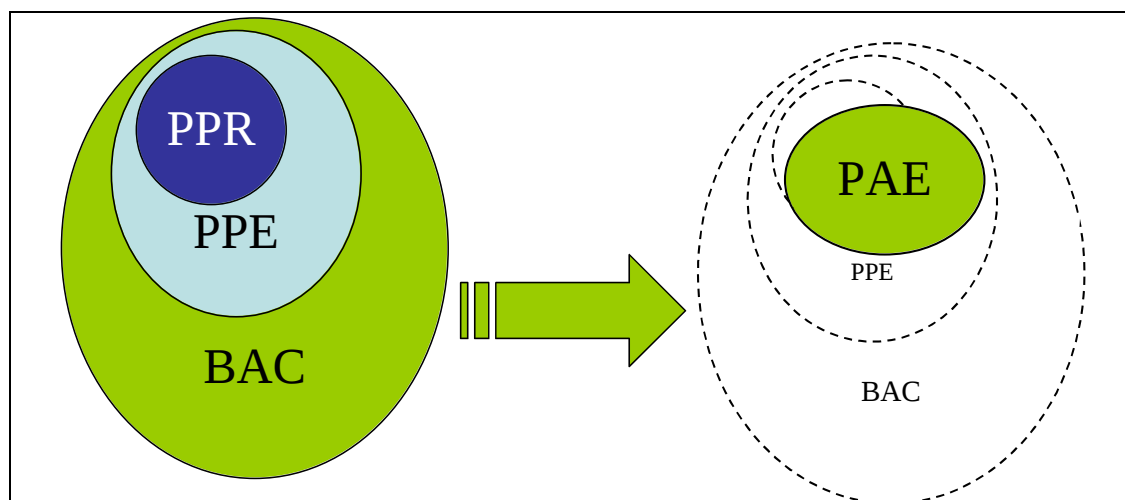
La phase d'analyse a permis de mettre en évidence l'importance d'un recentrage des actions de restauration de la qualité des eaux brutes des captages à des échelles limitées de façon à en faciliter la mise en œuvre effective sur le plan technique et politique. En effet, la quasi-totalité des réussites d'un point de vue de la reconquête de l'eau potable (étudiées à l'échelle du Bassin RM&C) ont eu lieu sur des périmètres dépassant rarement les 50 à 100 ha effectifs. Cette échelle réduite, impactant souvent un très faible nombre d'exploitants et facilitant grandement l'implication des collectivités locales, semble donc à privilégier autant que possible.

Dans ce but, la proposition est **d'articuler la politique de l'Agence autour de deux notions complémentaires** qui sont : **d'une part le BAC, qui est le vecteur des messages politiques et institutionnels**, et **d'autre part celle des périmètres d'action efficace (PAE), vecteur des analyses de nature plus technique**. Cette seconde notion, qui reste à expliciter par des travaux complémentaires (groupe d'expert, étude ad hoc...), visera à faciliter l'adoption d'une démarche pragmatique, avec une politique des BAC, axée autour de la recherche de la surface nécessaire et suffisante pour assurer l'atteinte (confortable) des normes de potabilité. Elle s'inscrira donc en opposition aux approches trop globalisantes visant à agir à l'échelle des bassins versants, masses d'eaux et autres échelles à définition purement hydrogéologique, mais non-opérationnelles d'un point de vue de l'action de restauration de la qualité de l'eau au captage, surtout si elle doit relever d'une maîtrise d'ouvrage des collectivités locales.

Sans développer davantage cette notion qui est reprise dans les parties suivantes du rapport, il est important d'aborder la politique des BAC en acceptant un certain pragmatisme dans la définition des zones d'action. L'objectif recherché par cette approche est de lever le blocage majeur à l'émergence des opérations de reconquête qu'est aujourd'hui l'implication encore trop « exceptionnelle » des collectivités. A titre d'exemple, selon la nature des aquifères et à moins d'une contre-indication formelle de l'expertise technique préalable, la gestion des pollutions diffuses peut s'envisager sur les surfaces des PPR, même si ces périmètres sont délimités pour une toute autre finalité³⁴. Comme le montre un grand nombre des exemples étudiés, cette approche a été un des facteurs de succès car elle est relativement intuitive pour les élus locaux. Il est donc proposé de **rapprocher dans la mesure du possible les deux échelles d'intervention**. Ce rapprochement sera néanmoins plus difficile sur les zones karstiques ce qui justifiera une approche délimitant des classes de vulnérabilité du milieu plutôt qu'un PAE homogène.

Le schéma logique change donc considérablement si l'on se place dans une optique opérationnelle d'un point de vue des exigences de reconquête de la qualité de l'eau au captage. Ces propositions sont à prendre en compte dès à présent.

³⁴ En effet, alors que d'un point de vue hydrogéologique le BAC correspond à « la surface qui participe à la totalité de l'alimentation d'un captage par infiltration des eaux », la notion de PPR correspond à l'étendue de la surface (isochrone) à partir de laquelle les pollutions accidentelles ou ponctuelles arrivent au point de captage en moins de 30 jours.



QUELLE STRATEGIE DE MOBILISATION DES OUTILS TECHNIQUES ? UN REEQUILIBRAGE ENTRE VOLET AGRIENVIRONNEMENTAL ET POLITIQUE DE MAITRISE FONCIERE

Les actions de reconquête de la qualité de l'eau à l'échelle des captages supposent *a priori* une dégradation avérée ou un niveau de pollution croissant (au regard des normes) sur les ressources (eau brute). Il s'agit donc systématiquement de **la mise en œuvre de changements de pratiques ou d'usages agricoles**³⁵ sur les terres du périmètre d'action.

Si ce changement se répercute toujours à l'échelle des exploitations, il peut prendre la forme

- d'une **démarche contractuelle agrienvironnementale à travers la souscription de MAE**, renvoyant à une compensation en continue des surcoûts ou manques à gagner répercutés sur les exploitations ;
- d'une **approche via acquisition et maîtrise foncière**, engageant des frais fixes, suivie *a posteriori* par une mise en valeur environnementale dans le cadre d'un bail ou d'un prêt à titre gracieux.

Si les volets agrienvironnementaux et fonciers sont les deux schémas dominants pour la gestion des pollutions diffuses, **d'autres aspects peuvent plus ponctuellement nécessiter des financements**.

- le soutien à certains investissements agricoles (matériel ou bâtiments) peut être un facteur déterminant pour le succès des opérations, y compris en ce qui concerne la gestion des pollutions diffuses. Ces situations sont généralement rares dans les exemples étudiés au regard de notre problématique³⁶.
- La prise en charge des coûts liés au travail peut être un autre facteur limitant pour une série des actions locales. Il est donc proposé que l'Agence réfléchisse à une prise

³⁵ En effet, le champ de l'étude porte exclusivement sur la politique de gestion des pollutions agricoles

³⁶ Une seule des études de cas met en évidence une situation de gestion des pollutions dépendant avant tout de l'équipement en matériel agricole (plateforme de compostage).

en compte des prestations de type travaux agricoles pour lever les points de blocage inévitables, même si ces financements semblent difficiles du fait des règles communautaires.

En revanche les schémas d'action explicités ici n'envisagent pas de changements de pratiques par la seule voie du conseil et du raisonnement des pratiques. Cette position repose sur les constats du diagnostic préalable - Aucun des exemples étudiés ne permet de mettre en évidence de phénomènes de restauration de la qualité des eaux reposant sur la seule influence du raisonnement agronomique des pratiques, et du conseil agricole qui l'accompagne. Ainsi, si le conseil et le raisonnement des pratiques sont des facteurs utiles, souvent nécessaires à l'engagement des changements de pratiques, ils ne semblent pas constituer une base suffisante d'un point de vue technique.

Explicitation des enjeux

Une des questions importantes est celle de la place qu'il serait nécessaire d'accorder aux différents volets de la politique de l'Agence (MAE et foncier en particulier) et les modalités de mise en œuvre à retenir pour favoriser une gestion optimisée des pollutions diffuses sur les BAC.

Au stade actuel, le 9^{ème} programme met principalement l'accent sur le volet agrienvironnemental, les MAE étant pressenties comme l'outil majeur pour faire accepter les changements de pratiques à l'échelle des BAC. L'Agence est de ce fait le principal financeur des MAE « eau » à l'échelle du Bassin avec une forte articulation vis à vis des politiques nationales et communautaires en matière d'agrienvironnement (cf Q4).

Parmi les autres principes majeurs d'application de la politique, on retrouve l'exigence de pérennisation des MAE au terme de 5 premières années. Rappelons que sur ce point l'Agence ne prévoit pas à ce jour de reconduction de ses propres financements agrienvironnementaux au delà de 5 premières années et que la justification d'une pérennisation possible de l'action, est une condition d'attribution des aides. Ces exigences renvoient théoriquement à deux éventualités : la prise en charge du financement par les collectivités ou la pérennisation par la voie réglementaire. Elles seront analysées plus loin.

En matière de foncier, le 9^{ème} programme prévoit le financement des acquisitions foncières dans le périmètre du BAC avec un taux de subvention de 50%. Il s'agit dans ce domaine d'une approche inédite, notamment en matière de gestion des pollutions diffuses. Pour autant, il n'y a pas d'affichage fort dans ce domaine, et la ligne foncier est ouverte comme une possibilité parmi d'autres.

Le choix de cet équilibre entre les deux volets pose plusieurs questions.

- ❑ Les enjeux de pérennisation sont sans doute au cœur du débat. Ils ont fait l'objet d'une analyse spécifique dans la partie Q2C et restent une préoccupation centrale pour garantir la durabilité des changements.
- ❑ Une autre question porte sur les aspects de cohérence interne et externe que soulèvent chacune de ces deux options ;
- ❑ D'autre part, la mise en œuvre et la communication autour de ces deux options renvoient à des choix très différents.
- ❑ Enfin les questions de pertinence technique et d'efficacité sont à comparer.

Analyse comparative des enjeux de pérennisation

La durabilité des schémas agrienviennementaux est l'interrogation majeure. De ce point de vue les analyses qui précèdent ont montré qu'il **n'y a théoriquement que peu de contraintes réglementaires à la pérennisation des mesures agrienviennementales** sur les exploitations dans la mesure où celles-ci viennent compenser un service environnemental rendu allant au-delà de la réglementation en vigueur. Seules, certaines MAE de reconversion (dont la reconversion des terres arables RTA) peuvent poser des problèmes du fait de la référence individuelle qu'elles engagent pour le calcul des manques à gagner (cf p50). Dans l'ensemble, cette contrainte « administrative » semble plutôt de second ordre.

Parmi les questions centrales qui demeurent on peut souligner la grande dépendance de ces schémas par rapport aux évolutions de la politique agricole, et plus largement encore les fluctuations des schémas de mise en œuvre nationaux. Ces mesures ont en effet connu des changements majeurs au cours des 15 dernières années en fonction des contextes socio-politiques (Opérations Locales Agri Environnementales de première génération, CTE 1999 à 2002, CAD depuis 2003, mesures de masse comme la prime à l'herbe...). Enfin, la nature même des cahiers des charges des MAE, maille la plus fine et la plus déterminante sur l'acceptabilité à l'échelle locale, est extrêmement fluctuante au cours du temps (une dizaine de mesures pour la première génération, plus de 1000 variantes pour la génération CTE, une centaine d'engagements unitaires aujourd'hui). Étant donnée que la notification et l'agrément de ces cahiers des charges passe par le niveau communautaire, on pressent la complexité de gérer un changement pérenne local (20 ans ou plus) avec des dispositifs qui obéissent à des logiques de cycles de programmation - au mieux quinquennaux - de politiques nationales ou communautaires...

Toutefois ces contraintes n'étaient pas rédhibitoires pour la pérennisation des schémas agrienviennementaux se pose alors une autre question fondamentale : quelle relève (financière) à l'issue du premier cycle de programmation ? L'Agence est-elle prête à financer au moins partiellement le second cycle de programmation ? La collectivité est-elle prête à prendre tout ou partie des surcoûts ou manques à gagner des agriculteurs à son compte ? les exploitants vont-ils accepter les pratiques environnementales sans compensation ?

- L'hypothèse fondamentale de l'actuel programme (non-reconduction des financements et conditionnement à la pérennisation) semble un peu trop optimiste à la lumière des analyses socio-économiques. En effet, si l'on a montré que **l'implication des communes est possible, voire fréquente, rien ne prouve qu'elles puissent assurer une prise en charge intégrale dans l'ensemble des cas**. Il est même certain que ce coût sera trop élevé pour les petites collectivités et que dans le contexte actuel, tout conditionnement trop sévère ne fera que freiner la montée en puissance de cette politique, déjà bien handicapée. Il semble donc difficile d'exiger dès aujourd'hui une prise de relève, qui plus est intégrale, du coût des actions afin d'autoriser le financement d'une action agrienviennementale.
- Par ailleurs, **aucun exemple étudié ne permet d'envisager une pérennisation durable des changements de pratiques par la seule sensibilisation des agriculteurs** au terme des premières années de contractualisation. Bien au contraire sur un grand nombre d'études de cas nous observons un retour aux pratiques « économiquement rationnelles » (calées sur les signaux des marchés et de la PAC) dès lors que les manques à gagner ou les surcoûts de la gestion environnementale ne sont plus compensés.
- **La pérennisation par la voie réglementaire** est une autre alternative, mais **là encore peu généralisable à notre avis au regard des analyses développées dans Q3**. En effet,

la mobilisation de cet outil relève d'une décision préfectorale, ce qui renforce a priori les incertitudes et les disparités potentielles autour de sa mise en œuvre.

- Enfin il reste donc la question d'une révision possible de la ligne actuelle de l'Agence avec un prolongement – au moins partiel - des financements agrienvironnementaux au delà des 5 premières années de contractualisation.

Au final, en s'engageant dans une voie agrienvironnementale, seule capable de générer une montée en puissance de la gestion des pollutions diffuses (cf. ci-dessous), des interrogations de fond subsistent sur l'après 9^{ème} programme.

A l'inverse, l'intérêt majeur des approches foncières est bien évidemment **la pérennité de l'usage des terres** qu'elle permet d'asseoir, en levant les incertitudes et les contraintes juridiques liées aux contrats agrienvironnementaux. En matière de maîtrise foncière c'est davantage le pas de temps de mise en œuvre des démarches (5, 10, 20 ans ?) qui pose question et sa compatibilité avec les exigences de reconquête à moyen terme. Cet aspect sera traité plus loin.

Cohérence interne et externe des deux options

Sur le plan de la cohérence externe, le centrage vers les MAE a l'avantage d'une très bonne articulation vis-à-vis du référentiel politique national et communautaire en matière d'agrienvironnement. Il peut garantir une bonne adhésion des différents partenaires agricoles, mais rend l'Agence très dépendante vis-à-vis du bon fonctionnement de ces partenariats et des orientations de la politique nationale (cf Q3). Elle est d'autre part, principalement ciblée vers le monde agricole (exploitations individuelles, organismes professionnels...) et de ce fait moins accessible pour les collectivités locales qui sont souvent peu à l'aise dans la gestion technique agrienvironnementale.

A l'inverse, une politique foncière pose sans doute davantage de questions en matière de perception par les partenaires externes de l'Agence. **Comment faire accepter une politique bipolaire par le ministère de l'agriculture ou les organismes professionnels ?** Dans ce domaine, on peut faire valoir la légitimité de l'Agence à porter une politique propre axée avant tout sur la qualité de l'eau, ce qui l'inscrit d'office dans un référentiel d'action différent de celui du ministère de l'agriculture ou des organismes professionnels. L'enjeu est davantage d'assurer le partenariat (tout en actant des objectifs parfois divergents) plutôt que d'aboutir à un schéma d'action homogène. De ce point de vue, le fait d'associer fortement les structures professionnelles agricoles à la fois à la mise en œuvre des MAE et à la conduite des actions d'acquisition (cf. implication des SAFER), semble un choix suffisamment fort de pour asseoir un partenariat solide. En revanche, ce choix du foncier a de nombreux avantages au regard des collectivités dans la mesure où elles deviennent un des principaux acteurs de la conduite des actions et se sentent de ce fait plus impliquées dans la conduite d'ensemble. C'est également cohérent avec le contexte politique général en matière de développement rural qui incite ces acteurs à se saisir de l'outil de la gestion foncière (PLU, SCOT, possibilités ouvertes par la loi DTR, loi sur la santé publique (LPSP),...).

En matière de cohérence interne ces deux volets renvoient à des logiques très différentes. De ce point de vue, l'approche foncière renvoie à une gestion plutôt traditionnelle avec un centrage des relations des chargés d'affaires vers la collectivité qui porte la maîtrise d'ouvrage. A l'inverse, la démarche agrienvironnementale nécessite un recentrage des compétences internes vers « l'agronomique » et un renforcement significatif des partenariats

avec le monde socioprofessionnel agricole tout en ayant une bonne compréhension des logiques de la cogestion. C'est donc sur un terrain beaucoup plus éloigné de « la culture Agence » qu'il s'agit d'entrer. En tout état de cause, précisons que la question ne se pose pas en termes de Foncier ou MAE, dans la mesure où l'entrée de l'Agence dans le monde de l'agrienvironnement est une donnée nécessaire comme cela sera exposé plus loin. La question est avant tout celle de la capacité des chargés d'affaires à gérer les deux types de dossiers en parallèle et des risques d'affaiblissement éventuels du volet agrienvironnemental si le choix entre les deux démarches se présente. Les propositions tiennent compte de ces enjeux.

Rappelons par ailleurs que les coûts et l'acceptabilité économique des démarches sont relativement comparables sur le moyen terme (15 ans) pour les collectivités d'après les estimations proposées dans la partie Q2d. La différence tient davantage à la nature des coûts – continus dans un cas, et ponctuels dans l'autre – avec des enjeux de trésorerie pour les maîtres d'ouvrages. Selon les niveaux d'aide adoptés, l'option foncière peut s'avérer plus coûteuse en interne à l'Agence en raison de l'absence des cofinancements communautaires. Le niveau d'aide Agence conditionne quant à lui le coût de cette option pour les collectivités locales.

Enjeux de communication

Les enjeux de communication semblent déterminants pour choisir parmi les stratégies possibles. Notons que cette communication doit toujours être envisagée au présent – comment on communique aujourd'hui – et au futur – comment on assure la pérennisation ? La cohérence du discours Agence sur ce point est primordiale et doit être pensée à l'ensemble des échelles.

A destination des collectivités, la communication agrienvironnementale a essentiellement la faiblesse de ne pas proposer de solutions satisfaisantes sur le long terme. En effet, il semble un peu confus d'exiger des maîtres d'ouvrages de garantir la pérennité des actions au bout des 5 premières années, sans leur proposer de schéma type pour le faire. La question est donc – que propose l'Agence aux collectivités au terme de la première période de programmation : des MAE financées par la collectivité, des MAE prises en charge par l'Agence, du réglementaire ou du foncier ? L'autre interrogation est si le foncier est un outil qu'on combine à l'approche agrienvironnementale ou s'il est réservé aux situations de non acceptabilité des démarches agrienvironnementales (conflit éventuel).

A destination des exploitants la communication sur le volet foncier semble de prime abord plus complexe. En effet, étant donnée les enjeux patrimoniaux liés à la maîtrise foncière, il est difficile de nier cette difficulté. Néanmoins, l'Agence et les collectivités sont tout à fait légitimes à proposer une gestion foncière dans la mesure où leurs objectifs sont avant tout de pérenniser la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine, et non l'amélioration des pratiques agronomiques... On peut même considérer que c'est un préalable au bon cadrage du niveau d'exigences qui sera fixé par la suite. De plus, l'avantage majeur de la communication sur le volet foncier est de lever le point aveugle sur la pérennisation nécessaire des changements de pratiques. En effet, schématiquement les alternatives de la communication agricole se situent parmi ces quatre options :

- MAE, puis foncier – approche qui ne semble pas très mobilisatrice pour s'engager dans la contractualisation ;

- MAE, puis réglementaire – pas très facile à faire accepter ;
- MAE, puis on verra... – pas très pertinent ;
- MAE ou foncier car l'enjeu est avant tout de pérenniser la qualité de l'eau – sans doute le plus judicieux.

Enjeux de pertinence technique et d'efficacité

Sur ce plan, chaque option a des avantages et des inconvénients certains.

Les MAE tout d'abord sont sans aucun doute le schéma qui peut permettre de réaliser le plus naturellement le virage vers la reconquête de l'eau. Le schéma contractuel a l'avantage d'une souplesse et d'une grande réactivité permettant de généraliser rapidement des changements de pratiques difficiles à accepter sans la partie compensatoire du contrat agrienvironnemental. Elles ont aussi une fonction de médiation et de sensibilisation permettant de plus facilement asseoir par la suite une démarche réglementaire ou foncière en laissant le temps aux agriculteurs d'adapter progressivement leur exploitation aux changements requis. C'est en ce sens où **le virage agrienvironnemental est une nécessité incontestable**.

A l'inverse les faiblesses de l'agrienvironnement tiennent avant tout dans la rigidité des cahiers des charges. En effet, ces derniers sont souvent définis à l'échelle nationale, visés et acceptés par le niveau communautaire, puis seulement adaptés – avec plus ou moins de succès – à l'échelle locale. De plus un cahier des charges est fixé pour une période invariable de 5 ans et ce n'est qu'au terme de cette période d'essai qu'on peut revoir le niveau d'ambition, s'il s'avérerait insuffisant. Cet aspect s'il peut paraître de prime abord plutôt secondaire, limite parfois de façon majeure l'efficacité réelle des dispositifs agrienvironnementaux (cf. évaluation nationale de la politique agrienvironnementale, AScA 2003). **Au total, malgré l'ambition initiale, on peut se retrouver sur un ensemble de cas particuliers**, qui font que la moitié des situations ne sont couvertes par aucune mesure ad hoc³⁷.

A l'inverse, les démarches foncières, peinent avant tout du fait de la lourdeur du caractère patrimonial qui les caractérise. On ne peut faire de la gestion foncière sur du court terme...

Elles ont en revanche l'avantage majeur de la souplesse qu'elles proposent a posteriori. En effet, la maîtrise foncière est potentiellement compatible avec tout cahier des charges qui peut très bien être défini à l'échelle la plus locale. La nature des exigences pourrait même être revue et ajustée annuellement si le besoin s'en faisait ressentir notamment si les terres sont mises à disposition de façon gratuite en échange de l'entretien environnemental assuré

³⁷ A titre d'exemple, parmi les seules mesures, non radicales, de limitation des pesticides à l'échelle des exploitations de grandes cultures on retrouve les réductions des doses apportées à 40 et 60% des doses homologuées. Les débats récents sur ces MAE sur le bassin Seine Normandie, aussi techniques et secondaires puissent-ils paraître, ont conduit à recentrer la mesure exigeante (40%) sur les seuls insecticides et fongicides, (alors que l'enjeu eau porte sur les herbicides). D'autre part, la mesure moins ambitieuse (60%), mais la seule à intégrer l'enjeu herbicides, s'est vue attribuer des niveaux de compensation totalement dérisoires du fait de la référence régionale ... De ce fait il se pourrait très bien qu'il n'y ait plus beaucoup de solutions robustes à proposer aux exploitants agricoles sur l'enjeu majeur du bassin.

par l'agriculteur³⁸. L'enjeu est donc davantage d'avoir le juste niveau d'exigence en hésitant entre l'efficacité optimale (remise en herbe) et un certain maintien de l'activité productive agricole (non éviction).

Scénario d'intervention le plus pertinent

L'argumentaire qui précède permet de décrire quatre grandes options d'intervention en intégrant à chaque fois une analyse sur les enjeux de court et moyen terme :

Stratégie agrienvironnementale à pérennisation incertaine, et à foncier marginal : cette première option d'intervention serait centrée prioritairement sur le volet agrienvironnemental en laissant une place secondaire à la maîtrise foncière. La pérennisation est potentiellement renvoyée à une reconduction des MAE (sans garanties de la part de l'Agence) où à la montée en puissance du volet réglementaire – article 21 de la LEMA. Elle ressemble fortement à la position retenue aujourd'hui dans le 9^{ème} programme.

Stratégie agrienvironnementale à pérennisation foncière : Cette seconde option est identique au scénario 1 en ce qui concerne la doctrine d'intervention à court terme (MAE dominant et foncier marginal). Elle s'en distinguerait principalement en ce qui concerne le mode de pérennisation envisagé. Il reposerait ici de façon un peu théorique sur un basculement vers la maîtrise foncière à l'issue des 5 premières années. En effet il semble difficile, voire dangereux, de lancer une dynamique agrienvironnementale sur les territoires, sans préparer les agriculteurs à l'éventualité de l'acquisition, puis dans un second temps, d'abandonner les soutiens agrienvironnementaux pour tout miser sur la maîtrise foncière. Aussi cohérente qu'elle puisse paraître a priori, cette option a l'inconvénient majeur d'adopter une vision très théorique de la pérennisation.

Stratégie mixte, partenariale : La troisième option est celle de la mixité des schémas techniques dès le 9^{ème} programme en donnant aux deux volets MAE et foncier un poids équivalent, de manière à toucher les deux publics cible – collectivités et agriculteurs, tout en restant dans un schéma partenarial associant la profession agricole à la gestion des deux volets (SAFER étant le principal opérateur de la gestion foncière, cf. ci-dessous). Sans lever complètement certaines des incertitudes relatives à la pérennisation, ce scénario pose la question dès à présent et valorise l'ensemble des moyens possibles pour y répondre.

La stratégie duale, entre partenariat (MAE) et la gestion du conflit (foncier) : La quatrième option serait enfin celle de la mobilisation possible des deux volets, mais dans des optiques « adverses ». La voie agrienvironnementale serait proposée en priorité pour les démarches partenariales, alors que le volet foncier, très incitatif, serait réservé pour sa part à la gestion des dossiers plutôt conflictuels, lorsque les collectivités décident de se saisir de leur droit de préemption.

Propositions

C'est la stratégie mixte, partenariale qui est celle retenue dans le cadre de ces propositions. Elle a également été plébiscitée par le comité de pilotage de l'étude, même si ce point de vue n'a pas fait l'unanimité.

³⁸ L'alternative à la mise à disposition à titre gratuit – le bail environnemental – a l'avantage de formaliser une relation sur le long terme avec le versement d'un loyer par l'agriculteur. Elle a l'inconvénient d'une moindre souplesse pour l'ajustement du niveau d'exigence.

Les principaux avantages pourraient être résumés comme suit :

- Prendre l'ensemble des garanties pour s'assurer de la pérennisation et durabilité de la reconquête de l'eau dès à présent ;
- Miser sur la clarté du discours et préparer le réel niveau d'exigence ;
- Favoriser la plus forte implication des collectivités locales en ouvrant largement la voie foncière et permettant d'envisager la gestion des BAC dans le cadre de projets territoriaux plus larges, desservis par la stratégie d'acquisition ;
- Valoriser les évolutions dans les politiques de développement rural et celles dans la PAC avec les opportunités ouvertes par le découplage des aides ;
- Lever les contraintes de cahier des charges et de niveau d'exigence des MAE ;

Les adaptations suivantes sont donc proposées pour intégrer cette stratégie au programme actuel. **L'adoption de cette stratégie mixte et la communication ad hoc peut être envisagée dès à présent**

Schémas agrienviromementaux MAE

L'agrienviromement gardant dans nos propositions une place centrale dans la politique BAC, voici quelques adaptations qu'il est nécessaire d'intégrer au schéma de gestion actuel. La plupart des propositions qui suivent semblent tout à fait compatibles avec la forme actuelle du 9^{ème} programme.

Les niveaux de soutien

Dans ce champ, la proposition porte essentiellement sur un renforcement des niveaux des soutiens pour les collectivités les plus modestes de façon à faciliter l'accès à ces dispositifs pour les zones de l'ensemble des territoires ruraux et ne pas réserver le dispositif aux 40% de collectivités de taille supérieure à 500 habitants, voire aux 6% de taille supérieure à 2000 habitants (données nationales).

En effet, pour ces communes, il est recommandé que l'Agence prenne en charge 100% des coûts des MAE. Cette proposition s'appuie notamment sur le constat fait par l'analyse économique mettant en évidence la non proportionnalité des dimensions des BAC par rapport à celle des collectivités (tailles minimales des BAC) ce qui rend les mesures difficilement acceptables pour les toutes petites communes. Cf annexes sur les coûts des opérations.

Nature des MAE, l'importance d'avoir le bon cahier des charges

Etant donnée l'importance de l'enjeu cahier des charges en matière d'agrienviromement, la plus grande vigilance est nécessaire dans ce domaine. Il s'agit en particulier d'éviter l'écueil selon lequel le fait technique est un déterminant de second ordre (« l'épaisseur du trait ») à la différence des aspects plus stratégiques, et veiller à ce que chaque situation type puisse trouver des mesures adaptées.

A ce jour, il est surtout proposé d'envisager un élargissement limité - mais réel - des engagements agrienviromementaux finançables pour garantir une certaine polyvalence des schémas agrienviromementaux et ne pas les réserver aux seules zones d'élevage ou de polyculture élevage valorisant l'herbe. Il s'agit notamment d'inclure des MAE pouvant

servir de support à une conduite agronomique de systèmes culturels sans exiger une réorientation totale des choix de production. Ces mesures peuvent être le support contractuel pour le développement de systèmes alternatifs – itinéraires intégrés bas intrants et / ou conduite biologique. **La réduction d'intrants – mesure de fondamentale des changements de pratiques sur près d'un tiers des études de cas azote** – et l'aide au maintien de systèmes biologiques pourraient être réintégrés pour combler ces lacunes (conditionnement explicites et exigences fortes des cahiers des charges).

De même, une attention particulière devrait être portée aux systèmes de production à haute valeur ajoutée comme la vigne, l'arboriculture ou le maraîchage qui sont majoritaires dans les zones méridionales. En effet, sur ces systèmes les dispositifs incitatifs sont globalement peu attractifs et la bonne adéquation entre les outils proposés par l'Agence et leurs logiques productives serait indispensable pour éviter d'exclure totalement certaines régions agricoles du schéma d'action agrienvironnemental.

Des logiques de gestion à adapter à la nature des polluants : nitrates et pesticides

Le propos général qui précède mérite d'être explicité en fonction des deux problématiques majeures – nitrates et pesticides – qui renvoient globalement à des schémas d'action différents.

Notons tout d'abord que la nature même des pollutions et leur méthode d'évaluation est radicalement différente.

Ainsi en matière de nitrates les pollutions reflètent des flux (lessivés) de polluant qui mis à part quelques situations particulières de dénitrification se concentrent dans les masses d'eau en fonction des teneurs moyennes des eaux de lessivage. Ce ne sont donc que les phénomènes de dilution qui permettent une évolution structurelle des teneurs. En matière de nitrates, ce qui est géré est donc avant tout un niveau moyen de pollution qui évolue de façon continue en fonction des teneurs des eaux qui percolent vers les nappes.

La pollution par les pesticides est différente dans la mesure où elle est tout d'abord plurielle – les pesticides. Ce n'est donc pas une mais un ensemble de molécules qu'il s'agit d'analyser ce qui renvoie à un enjeu de connaissance examiné ci-dessous. Plus largement la différence porte sur la nature plus ponctuelle des pollutions – pics – en lien avec le mode d'entraînement des substances – souvent lié aux phénomènes de ruissellement, ce qui le rend plus dépendant des épisodes climatiques. Le bruit de fond (ou teneur moyenne) en pesticides est donc plus difficile à identifier dans la mesure où il est la résultante (1) des pics successifs de pollution, (2) de la combinaison des molécules utilisées, (3) des phénomènes de rétention/ dégradation des molécules dans le milieu avec de ce fait une diminution dans l'absolu de la molécule X et (4) de sa transformation dans des produits de dégradation ... difficiles à suivre. L'enjeu de connaissance est donc ici fondamental.

Ce premier constat renvoie à une difficulté majeure d'un point de vue des enjeux de suivi des pesticides dont on voit bien la complexité, déjà développée dans l'analyse de pertinence Q1a et de cohérence Q3.

L'identification de l'état de dégradation et des situations d'urgence est donc très difficile à évaluer en matière de pesticides du fait même de leur mode de transfert.

Les objectifs des actions de reconquête et les critères d'évaluation des succès se raisonnent donc de façon très différente selon ces deux problématiques. Ainsi, **alors qu'en termes de nitrates il est clair qu'on se situe dans une gestion de tendance de flux polluants et de réduction des teneurs moyennes en matière de pesticides l'approche doit davantage être**

réfléchi en termes de gestion de risque³⁹. En effet, dans ce domaine, la question est - veut on éviter tout risque de dépassement momentané de la norme ou désire t-on réduire la probabilité de dépassement et la fréquence éventuelle des pics.

- Dans le premier cas, seules les solutions radicales fournissent des résultats efficaces (remise en herbe ou agriculture biologique). Aucune autre mesure de réduction, de raisonnement ou de substitution n'est totalement satisfaisante. On s'expose dans ce cas à une difficulté majeure en termes de mise en œuvre et à un niveau d'acceptabilité des solutions techniques à fortiori très limité.
- Dans l'autre cas, l'approche est avant tout celle de la gestion de risque qui oblige a priori à transiger sur le niveau d'exigence (accepter que le dépassement ponctuel du taux de 0,1µg/l n'est pas un échec) au prix d'une opérationnalité potentiellement beaucoup plus forte des solutions techniques proposées.

Ce constat interroge la cohérence de la position de l'Agence. En effet, le financement par l'AERM&C de mesures pesticides autres que l'agriculture biologique et la remise en herbe l'inscrit d'office dans une posture de gestion du risque. L'acceptation d'une certaine tolérance autour de la norme doit également être intégrée à la stratégie pour permettre de faire progresser la problématique à l'échelle du Bassin. Pour autant cet enjeu de cohérence ne signifie pas nécessairement un alignement des exigences environnementales sur les normes sanitaires décrites dans le Q3A, ou du moins pas sans se donner les moyens d'une évaluation rigoureuse de l'état des pollutions par une fréquence élevée d'analyses⁴⁰.

L'adoption d'une posture de gestion de risque ne renvoie pas pour autant à une efficacité nécessairement réduite des actions. Elle signifie que **le niveau d'exigence sur les pratiques agricoles et le niveau de risque sur la qualité de l'eau seront deux paramètres en tension qu'il sera nécessaire de gérer à l'échelle locale**. L'objectif de chaque action sera en premier lieu de mettre en œuvre les solutions les plus radicales possibles. En cas d'impossibilité, une application des « MAE de compromis » (réduction des 40% ou 60% du nombre de doses homologuées retenus par l'Agence de l'eau) peut aussi s'avérer suffisante au regard de la configuration locale des pressions agricoles et de sensibilité du milieu, sans que l'on puisse nécessairement en préjuger a priori. **C'est donc une procédure et un cheminement cohérents qu'il s'agit de mettre en œuvre en matière de gestion des risques pesticides. Il n'y a pas de solutions robustes autres que les solutions radicales difficilement généralisables.**

Maintenir l'exigence d'une surface minimale engagée au préalable à l'attribution des financements

Dans le domaine agrienvironnemental, il est proposé de maintenir l'exigence actuelle des 50% de la surface agricole engagée avant d'accorder les soutiens financiers de l'Agence. En

³⁹ En matière de nitrates la concentration observée à un moment donné est la résultante des flux passés et actuel qui sont arrivés à l'aquifère. Il y a donc peu de « surprises » et de fluctuations brusques en général du fait des phénomènes de dilution. En termes de pesticides, les dépassements observés ne reflètent pas forcément un bruit de fond mais des pics momentanés, résultante des pratiques agricoles et des aléas climatiques, d'où la gestion en termes de risque.

⁴⁰ En effet, si les indicateurs de suivi se rapprochent de ceux du Ministère de la Santé, (VS et durée d'exposition), il est nécessaire de pouvoir juger des durées (ou fréquences) d'exposition par un suivi régulier.

effet, cette exigence semble tout à fait pertinente pour garantir l'efficacité des actions sur les bassins d'alimentation des captages. Elle devrait s'appliquer sur la surface du Périmètre d'Action Efficace (PAE), et devrait être accompagnée d'une planification pluriannuelle de la montée en puissance de l'action en adoptant des objectifs intermédiaires de manière à couvrir au terme de 5 premières années l'équivalent de 80 à 100% des surfaces à enjeu.

Cette proposition peut donner lieu à des adaptations en fonction de la nature des systèmes de production et des types de pollutions incriminées. Par exemple :

- Importance de couvrir l'ensemble des zones à risque pour les pesticides pour éviter les pics, notamment en milieu karstique ;
- Importance de limiter l'essentiel des flux par dilution en matière de nitrates.
- ...

Acquisitions foncières

Certaines des propositions qui suivent sont assez fondamentales. Elles peuvent nécessiter une révision significative du cadre actuel de programmation notamment en ce qui concerne la revalorisation des taux de soutien aux acquisitions foncières. D'autres, comme l'idée d'un contrat type, le recours à l'échange de foncier et l'accompagnement par les organismes fonciers sont également structurantes mais devraient être envisagées rapidement. En effet, ce point vient en cohérence avec la proposition précédente de stratégie d'intervention mixte (MAE et foncier) et sa non prise en compte affaiblirait très fortement l'esprit même de cet ensemble de recommandations.

Les propositions majeures dans ce domaine sont les suivantes :

Faire de l'axe foncier un véritable levier de la politique Agence dans le champ des BAC, accompagné d'un **affichage fort et d'une optimisation procédurale** permettant aux collectivités de s'y inscrire facilement.

Dans ce but, il est proposé d'établir une procédure type permettant aux collectivités d'accéder plus facilement aux démarches d'acquisition foncière et levant les principaux points de blocage mentionnés ci dessus à savoir :

a) Proposer une démarche autorisant les collectivités à acquérir des terres en dehors du stricte PAE ou BAC dans le but de rendre la démarche compatible avec le calendrier opérationnel de reconquête de la ressource. Pour éviter le « détournement » de ces terres par rapport à leur fonction première, toute acquisition hors du PPR devrait faire l'objet d'un échange au cours des 2 à 5 ans suivant son acquisition (au profit d'une parcelle du PPR) sous peine de reprise des aides de l'Agence. La mise en œuvre de ce volet repose sur une animation SAFER décrite dans la partie « partenariats » plus loin.

b) Proposer un niveau d'aide qui rende cet outil réellement attractif pour les collectivités. En effet, les ateliers de réflexion sur la faisabilité des différentes propositions ont mis en évidence l'insuffisance potentielle du niveau d'aide actuel pour permettre une adhésion significative des maîtres d'ouvrages à cet outil. Ce constat tient au fait que le véritable point de référence des collectivités locales est le taux de subvention (toutes subventions cumulées) qu'ils obtiennent pour les démarches curatives, ce taux étant le plus souvent proche de 70 à 80%. Deux options peuvent être proposées dans cette optique :

- Un système de crédit qui viendrait se rajouter aux subventions proposées par l'Agence et permettant pour les collectivités d'annualiser le coût et de rendre fluide

la gestion de la démarche. Dans cette optique, l'Agence pourrait recourir soit à un prêt interne (sur une durée de 10 ans autorisé par le programme actuel, porté à 15 ans si possible), soit conventionner avec un ou plusieurs établissements bancaires afin de prendre en charge les intérêts de prêts externes. Dans tous les cas, il serait nécessaire que les collectivités n'aient pas besoin de conduire l'ensemble des démarches seules, mais qu'elles soient accompagnées par des procédures type (cf plus loin). C'est pour cela que la simple prise en charge des intérêts d'un prêt contracté par la collectivité ne semble pas en soit une solution optimale. A titre d'exemple, une formule du type 60% de subvention + 40% de prêt sur 10 ou 15 ans pourrait être envisagée.

- Une autre option, discutée au moment des ateliers, serait que l'Agence s'engage sur un financement des acquisitions à 70 ou 80% de subvention, ce taux se rapprochant du taux exceptionnel du 9^{ème} programme.

Dans les deux cas, le calage des niveaux de subvention pourrait être évalué de façon à se rapprocher du coût pour les collectivités de l'option agrienvironnementale.

Dans une optique de mise en cohérence, les collectivités engageant à la fois des démarches agrienvironnementales et des démarches foncières pourraient bénéficier d'une incitation spécifique qui reste à définir.

La proposition privilégiée par ASca serait de fixer le taux d'aide de base à de 50% de subvention + 50% de prêt, ces taux étant être portés à 60% + 40% en cas d'approche mixte offrant de plus grandes garanties de pérennisation à long terme.

Afin de faciliter la mise en œuvre de ces schémas d'action fonciers, des mesures d'accompagnement ad hoc sont proposées dans la partie suivante. Une stratégie de communication peut également être proposée de façon à valoriser effectivement les avantages que présentent ces échanges parcellaires pour les exploitants eux-mêmes. *En effet, ces avantages peuvent tenir essentiellement en deux points : (1) les agriculteurs continuent à bénéficier des Droits à Paiement Unique (DPU) instaurés par le régime découplé de la PAC, pour les terres qui leur sont confiées en garde extensive et (2) ils bénéficient dans la plupart des cas de l'utilisation des terres à titre gratuit, mais néanmoins pérenne, si la collectivité adopte un mode de mise à disposition sous forme de prêt à usage ou de commodat, sans re-renter dans le statut du bail.*

Autres mesures

Matériel et infrastructures

En matière de pollutions ponctuelles le 9^{ème} programme prévoit à ce jour une subvention allant de 40 à 50% (part communautaire comprise). Ces taux sont contraints par les règles communautaires et ne peuvent pas être modifiés.

Une attention particulière doit être portée à la mise en œuvre de ces dispositifs dans les zones de cultures pérennes dans lesquelles ils peuvent permettre une certaine pérennisation des changements de pratiques par l'accession à un matériel alternatif (matériel de fauche principalement).

UN SOUTIEN PLUS FORT, MAIS EXIGENT SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE CES DEMARCHES TERRITORIALES

Le troisième volet des propositions développé ici, porte sur le renforcement sensible des moyens proposés par le 9^{ème} programme en matière d'accompagnement de ces changements

de pratiques et usages. Ces recommandations se centrent sur les mesures prévues dans les domaines de l'accompagnement « immatériel » des changements de pratiques abordés ci-dessus, et correspondant le plus souvent aux procédures de type études préalables, assistance technique ou animation au sens large.

Deux types de propositions sont développées ci-dessous en distinguant d'une part les enjeux portant sur les taux d'aides (à intégrer probablement à l'occasion de la révision du programme), et d'autre part ceux portant sur les procédures d'octroi de ces aides, à prendre en compte rapidement.

Rappel des enjeux

A) Un premier enjeu porte sur le niveau de financement des prestations d'accompagnement – le taux actuel de 50% étant difficilement compatible avec un enjeu d'entraînement des acteurs sur le terrain d'une politique orpheline.

Même le taux majoré du 9^{ème} programme de 50% pour les prestations d'accompagnement (dans le champ des BAC) semble ici poser plusieurs questions. En effet, les entretiens départementaux et les études de cas soulèvent plusieurs constats :

- Ils montrent tout d'abord le rôle déterminant de ces fonctions d'accompagnement aussi bien au niveau des collectivités locales elles-mêmes qu'au niveau des exploitants auxquels seront demandés les changements de pratiques. On peut ici rappeler que l'accompagnement des collectivités est une des fonctions centrales pour leur permettre d'engager des démarches dont ils sont souvent les seuls Maîtres d'ouvrage possibles, mais dont la charge dépasse largement leurs compétences et capacités de montage de dossiers ou procédures. En parallèle, l'accompagnement des exploitants par une animation et sensibilisation ad hoc s'avère être un des facteurs nécessaires (à défaut d'être suffisant) notamment pour les actions se déroulant sur de grands territoires ou, en cas de changements de pratiques majeurs à mettre en œuvre.
- Par ailleurs, le coût de ces prestations peut s'avérer très élevé⁴¹ parfois même supérieur à celui des mesures agrienvironnementales elles-mêmes. La prise en charge de 50 % de ces coûts est donc totalement rédhibitoire surtout pour les petites collectivités. Dans un contexte de réduction des crédits au développement et de montée en puissance des approches de type prestation⁴² (supposant la signature de marchés), les chambres d'agriculture et autres structures agricoles limitent très fortement les contreparties engagées sur leurs propres ressources⁴³.

⁴¹ une étude technique peut rapidement représenter un budget de plusieurs dizaines de milliers d'euros, soit au moins l'équivalent de plusieurs années de mesures agrienvironnementales à l'échelle d'un BAC de 50 ha (150€*50ha = 7500€ en moyenne d'après les chiffres du chapitre précédent)

⁴² Les approches traditionnelles privilégiaient une prise en charge de ces frais partagée entre les subventions des financeurs institutionnels, celles des collectivités locales et souvent une contrepartie engagée par les organismes de développement agricole sur la base de leurs moyens propres (fonds de développement agricole). Ces schémas privilégiaient de ce fait les conventionnements en tant que moyen pour formaliser les termes des accords entre les différentes parties.

⁴³ réservant ces dernières à des actions purement agricoles

- Plus largement l'offre de prestation d'accompagnement, qu'elle soit de nature agricole ou à destination des collectivités, est limitée à très limitée sur des champs aussi novateurs que les BAC, aussi bien du côté études que animation agricole. Cette offre a donc besoin d'être stimulée et structurée ce qui passe nécessairement par un affichage fort.
- De plus, dans le champ des actions préventives eau potable aucun autre partenaire institutionnel n'a de doctrine d'intervention claire et des politiques de soutien affirmées. Comme le montre l'analyse de cohérence externe développée dans le rapport de réponse aux questions évaluatives, cette politique des BAC entre même en concurrence avec les politiques traditionnelles eau-potable des DDASS et CG, ce qui suppose a priori des partenariats financiers difficiles à établir sur un thème trop récent et non consensuel à ce jour.

B) Enjeux de mise en cohérence et de simplification des études et autres travaux d'expertise en amont de phases opérationnelles.

En effet, un des enjeux est de lever les contraintes liées à la surabondance de travaux relevant des niveaux de l'expertise et de la connaissance qui sont souvent sans commune mesure avec les approches opérationnelles elles-mêmes, mais aussi plus largement avec la nature relativement standard des mesures proposées pour permettre les changements de pratiques et usages. Ainsi, alors que les outils agrienvironnementaux sont souvent assez standardisés les analyses et études visant à faciliter leur application se déploient parfois dans des niveaux d'analyse agronomique qui sont sans commune mesure avec les exigences opérationnelles finales. A titre d'exemple, à quoi bon connaître le nombre précis de traitements ou les doses précises de la fertilisation minérale sur un système de maïsiculture intensive, si la seule mesure compensatoire proposée est la remise en herbe. Un tel niveau d'analyse technique renvoie davantage à un besoin de justification (est-ce bien telle ou telle pratique qui génère les pollutions, même si la preuve en est faite depuis plus de 10 ans dans la littérature agronomique), ou bien une posture d'atténuation des exigences (commençons par le raisonnement des pratiques, si ça ne suffit pas, on envisagera un pas supplémentaire...). Cette posture diffère donc bien de celle qui vise avant tout à assurer la contractualisation des mesures standardisées, mais efficaces par construction, sur des exploitations agricoles s'inscrivant en général dans les pratiques moyennes de tel ou tel système de production.

Par ailleurs, le second enjeu majeur est la démultiplication des études du fait de la non-articulation des procédures et politiques institutionnelles. L'exemple le plus marquant est celui des doubles-comptes que pourrait générer la mise en œuvre d'une politique de BAC par rapport à la politique des PPC existant depuis plus de 40 ans. En effet, cette dernière prévoit toute une série d'études préalables visant à identifier les caractéristiques du milieu, celle des sols, la caractérisation des pressions anthropiques dont les pratiques agricoles, sans jamais aborder la gestion de ces dernières de façon centrale puisque les prescriptions et servitudes éventuelles prononcées par la procédure de PPC ne s'attaquent qu'aux pollutions accidentelles ou ponctuelles. Il semblerait donc regrettable d'avoir à dédoubler les procédures dans les zones où les diagnostics préalables à la mise en place des périmètres n'ont pas encore eu lieu (soit environ 25 à 30% de l'ensemble des captages).

Propositions

Plusieurs grandes catégories de propositions sont développées ci-dessous. Un schéma organisationnel global vient donner un aperçu d'ensemble de l'articulation possible entre ces différentes démarches.

Contrats clé en main

La première proposition majeure dans ce domaine est **la restructuration formelle des aides aux collectivités autour de procédures type et de démarches** « clé en main » afin de rendre ces aides beaucoup plus abordables pour les collectivités qui devraient s'en saisir. Dans ce but, il serait intéressant d'inclure l'ensemble des soutiens de l'Agence dans des formules standardisées, en réfléchissant à des niveaux de soutien progressifs selon qu'on se situe dans des contrats plus ou moins globaux d'un point de vue des enjeux pris en charge. Le schéma type d'intervention est proposé en conclusion de cette partie. (schéma global d'intervention).

Les taux d'aide .

Au stade de la révision à mi parcours du programme, il est proposé que les taux d'aide de l'Agence dans ce champ soient accrus et portés à 70% à l'image des taux de subvention accordés à l'assistance technique (aux collectivités ou à l'épandage). Ce relèvement des niveaux de subvention — exceptionnel, mais cohérent avec d'autres volets d'intervention de l'Agence — semble de nature à lever une partie des blocages liés aux coûts des actions pour les collectivités locales, et de donner à l'Agence les moyens d'une véritable politique dans ce domaine en structurant l'offre de prestation dans ce champ et en entraînant les autres partenaires institutionnels autour d'une politique novatrice.

L'autre proposition inscrite ici vise à **affirmer dans les niveaux d'aide du 9^{ème} programme une priorité donnée aux démarches à l'échelle des BAC par rapport aux démarches de nature historiques des PPC**. L'enjeu de cet affichage est fort dans un contexte marqué par une forte pression sur la mise en œuvre des procédures de périmètres de protection (PPC) du fait de l'objectif quantifié (80% en 2008, et 100% en 2010) qui accompagne cette mesure dans le Plan National Santé Environnement. L'objectif est donc ici de faire valoir la nature plus complexe et plus radicale des approches BAC, inscrites elles aussi dans l'action 10 prioritaire du PNSE mais beaucoup moins bien outillée pour être mis en œuvre à l'échelle départementale. Le fait d'inscrire **une discrimination des niveaux d'aides** selon que les démarches locales intègrent les PPC seuls ou bien les PPC et les bassins d'alimentation, **semble indispensable pour structurer les réseaux locaux autour de cette problématique émergente et pousser les services de la santé à intégrer le levier à leur propre politique** (cf réponses aux questions évaluatives). Il serait nécessaire de réfléchir à cet enjeu le plus rapidement possible.

Au total ces deux points permettent donc d'assurer une cohérence d'ensemble de la politique de l'Agence en octroyant une subvention de 70% pour la mise en œuvre d'actions de reconquête de la qualité de l'eau brute (via BAC) et de 50% pour les procédures de périmètres (ciblant surtout l'eau distribuée et les pollutions ponctuelles et accidentelles). *A défaut d'acceptation de la première proposition (portant le taux à 70%) il serait nécessaire de revoir les niveaux de soutien à la baisse sur le volet PPC (taux de 30% normal au 9^{ème} Programme pour l'accompagnement des obligations réglementaires).*

Ces deux points ont pour objectif majeur de permettre une véritable prise en charge des dossiers par des prestataires de conseil adaptés à la nature des procédures. A priori, la finalité est de permettre de générer :

- Des cellules d'assistance départementales, ou à défaut locales, pour aider les élus dans le montage des dossiers agrienvironnementaux et fonciers à l'image des cellules d'assistance technique préconisées pour dynamiser la politique des périmètres de captages.

- Des prestations d'accompagnement et d'animation agricole souscrivant aux objectifs de reconquête de l'eau et aidant les exploitants dans l'adoption des contrats agrienvironnementaux ;
- Une assistance technique adaptée via le réseau des SAFER ou autres établissements fonciers pour assurer la recherche, l'acquisition et les échanges de fonciers nécessaires à une maîtrise foncière rapide des périmètres d'action.

Les enjeux liés aux procédures d'octroi de ces aides

Simplifier et mettre en cohérence les démarches préalables dès à présent

Les propositions formulées sur ce volet envisagent donc principalement :

(i) d'articuler les procédures dans le domaine eau potable (PPC, BAC) et insister sur les enjeux de cohérence ; Dans ce but, l'Agence devrait conditionner l'octroi des aides aux études PPC à une véritable prise en compte des enjeux BAC dès les phases amont des procédures, dans les situations où les problèmes de pollutions diffuses se posent. En effet, il semblerait tout à fait envisageable que les études hydrogéologiques mettent en évidence la taille des Périmètres d'Action Efficaces au même titre que la réflexion sur les PPR. De même, les études économiques devraient systématiquement intégrer l'analyse des alternatives agricoles ou foncières comparées aux coûts des actions de mise en conformité des captages par des solutions curatives. Cette approche est quasi inexistante à ce jour.

(ii) de simplifier et réduire si possible les phases d'étude afin d'alléger les procédures et d'être cohérent avec la nature plutôt standard des MAE proposées. Dans ce but, il est nécessaire de recentrer les études préalables vers les caractéristiques hydrogéologiques et pédologiques des milieux (sensibilité), mais de limiter à des cas particuliers les études agronomiques approfondies, si la preuve est faite que les mesures conventionnelles ne permettent pas de lever les blocages locaux. *(ex : besoin de lever des charges de travail insurmontables, pas de ressources permettant d'envisager des échanges de terres équivalentes à proximité, systèmes à haute valeur ajoutée très peu sensibles aux démarches incitatives - viticulture d'appellation, arboriculture...).*

Une exigence de résultat au centre des démarches

Les propositions de ce volet portent sur le renforcement de l'exigence de résultat à tous les niveaux dans la mise en œuvre des démarches. Elles sont donc complémentaires du volet précédent. Dans cette optique un grand nombre d'adaptations pourraient être envisagées dès le début de la mise en œuvre du 9^{ème} programme. Elles portent sur le renforcement :

(i) de l'exigence de mise en œuvre effective des phases opérationnelles des démarches ayant bénéficié d'aides aux études préalables. En effet, les financements octroyés par l'Agence pour réaliser les phases d'études, devraient permettre d'enclencher de façon quasi systématique des phases opérationnelles pour garantir l'efficacité d'ensemble. Dans ce but deux schémas peuvent être envisagés :

- Une première piste est de mettre en œuvre un conditionnement fort dans les clauses d'attribution des aides. A titre d'exemple, un remboursement de 10 à 20% des subventions perçues par année de retard pourrait être exigé, une fois passées les 2 premières années qui semblent un délai plus que convenable pour diagnostiquer l'état des enjeux sur un petit territoire. Cette piste, aussi pertinente soit-elle, soulève à ce jour un scepticisme certain en interne à l'Agence pour des questions de

faisabilité, mais aussi d'affichage politique (vis-à-vis des collectivités). Elle semble donc avoir peu de chances d'aboutir.

- La seconde proposition formalisée plus loin serait de réaliser un versement fractionné des subventions aux collectivités, 50% pour commencer, les 20% restants étant débloqués lors de l'engagement effectif de la phase opérationnelle. Cette option semblerait plus acceptable a priori.

(ii) de l'exigence de résultat sur les démarches d'animation agricole en leur demandant de se centrer sur la véritable finalité des opérations qui est la reconquête de la qualité de l'eau, et non les raisonnements de pratiques agronomiques. Dans ce but, les indicateurs de suivi des opérations devraient être clarifiés en explicitant clairement deux catégories d'indicateurs : ceux relatifs à la qualité de l'eau, et ceux relatifs au % des surfaces du PAE ayant adoptées des MAE de niveaux plus ou moins exigeants. Pour stimuler cette approche il serait intéressant d'inclure un bonus animation si les résultats sont obtenus dans des délais dépassant les prévisions de la programmation pluriannuelle. Cette proposition est potentiellement faisable puisque des dispositifs de ce type peuvent exister dans les procédures de marchés publics (architecture), mais elle reste difficile à mettre en œuvre. Plus largement si l'animation est assurée par une chambre d'agriculture qui assure la maîtrise d'ouvrage d'un projet à l'échelle départementale, l'Agence peut ajuster son taux de subvention en fonction des résultats obtenus. Mais ce schéma va à l'encontre de l'hypothèse dominante qui est celle d'une maîtrise d'ouvrage assurée par les collectivités locales.

(iii) du recours à des procédures de marchés pour sélectionner les prestataires en charge de cet accompagnement. Les procédures de marchés permettent en effet de clarifier les termes des contrats d'accompagnement, en se référant d'une part aux exigences formelles inscrites dans un cahier des charges, et d'autre part de sélectionner un prestataire en fonction d'une proposition méthodologique et d'engagements de moyens explicites. Ce virage vers les procédures de marchés est nécessaire, fortement encadré par le code des marchés publics, exigeant une mise en concurrence systématique dès qu'il y a prestation et prix, y compris entre acteurs publics. Néanmoins la transposition dans le domaine de la gestion des pollutions agricoles pourra se faire avec plus ou moins de facilités selon la nature des prestations considérées du fait de l'héritage historique dans ce domaine et la forte place occupée par les chambres consulaires sur ce créneau. En effet les limites entre les missions de développement agricole dont elles ont la charge et les champs de la prestation méritent d'être précisés mais restent à ce jour très fluctuantes. Les différentes options possibles sont développées plus loin (schéma organisationnel global).

Néanmoins afin de favoriser le recours aux procédures de marchés plusieurs propositions peuvent être faites :

- Une première piste serait de **mettre à disposition des maîtres d'ouvrages potentiels des documents type**, permettant de simplifier l'engagement des marchés – ex cahier des charges de prestation agricole ; cahier des charges type d'étude hydrogéologique ...
- La seconde proposition serait de favoriser une maîtrise d'ouvrage et des marchés collectifs en regroupant plusieurs petites collectivités volontaires autour d'une même procédure. Dans ce but, ces collectivités pourraient constituer des groupements (d'achat) lançant ensemble un marché sur la partie hydrogéologique et un autre pour assurer la partie animation agricole. A titre d'exemple, l'objectif pour l'Agence pourrait être d'identifier avec ses partenaires départementaux (DDASS et CG notamment), 5 collectivités correspondant aux critères d'inventaire DCE par année de programmation, et de les accompagner à lancer un marché ad hoc.

- En complément de ces deux premières propositions il est proposé que l'Agence **mette à disposition des collectivités un service d'assistance à maîtrise d'ouvrage performant et gratuit**, chargé d'aider la conception des cahiers des charges préalables, d'accompagner les élus dans le choix de leurs prestataires, de proposer une assistance méthodologique continue. **L'hébergement de ce service devrait de préférence avoir lieu au niveau central** (pris en charge par les services de l'Agence, ou confiée à un prestataire externe chapotant tout ou partie des actions engagées au niveau des BAC prioritaires du Bassin) pour éviter que les décisions pèsent à l'échelle des jeux d'acteurs locaux. **Une autre approche pourrait être de confier cette fonction aux cellules d'assistance départementale lorsqu'elles existent**. Leur rôle pourrait s'avérer plus limité et complexe dès qu'il s'agira de se prononcer sur les propositions des organismes professionnels agricoles locaux. Cette proposition semble véritablement importante pour permettre la montée en puissance des marchés d'accompagnement et d'étude, mais surtout le renforcement de leur cohérence (en veillant bien à assurer l'adéquation entre les exigences inscrites dans les cahiers des charges et les réponses apportées par les propositions commerciales).

Le schéma global d'intervention

Ces schémas sont à expérimenter et à ajuster au cours des 3 prochaines années afin de permettre d'adopter une doctrine plus affirmée au moment de la révision du programme en 2009.

A l'échelle de la collectivité

Voici les contours de **la procédure type qui pourrait être envisagée à destination des collectivités** :

- **La procédure amont** : Une première phase (et un premier marché) pourrait regrouper l'ensemble des études et analyses préalables aboutissant au diagnostic et à une proposition de plan d'action. Cette phase engloberait les volets études hydrogéologiques, pédologiques et agronomiques simplifiées (ex occupation des sols, pratiques courantes ...). Elle caractériserait le PAE, les degrés de vulnérabilité du territoire et la nature des pressions et risques associés, proposerait des mesures agrienvironnementales et ou autres solutions techniques en fonction des outils mis à disposition par l'Agence ou les autres partenaires institutionnels. Cette première étape ressemble beaucoup à ce qui se fait actuellement dans les études PPC, mise à part l'intervention de l'hydrogéologue agréé.
- **Viendrait ensuite la phase de concertation et de sensibilisation** devant aboutir à un engagement collectif (assurant un engagement minimal de 50% de la SAU). Elle sera animée par le prestataire (le même ou un autre) qui aura la charge de l'accompagnement et de l'animation des agriculteurs au cours de la phase d'action effective. Cette phase serait notamment marquée par une réunion publique (associant la collectivité, les exploitants et acteurs institutionnels) clarifiant la nature des enjeux et la procédure à venir. Les objectifs de reconquête à long terme devront être exposés à ce moment en explicitant la diversité des choix possibles (MAE, foncier, agriculture biologique, réglementaire ...). Elle permettra d'assurer la relève entre la phase de diagnostic qui sera exposé ici par le prestataire initial, justifiant et défendant le plan d'action proposé, et la phase opérationnelle, le prestataire de cette seconde phase ayant la charge de la prospection agricole garantissant l'adhésion minimale requise.

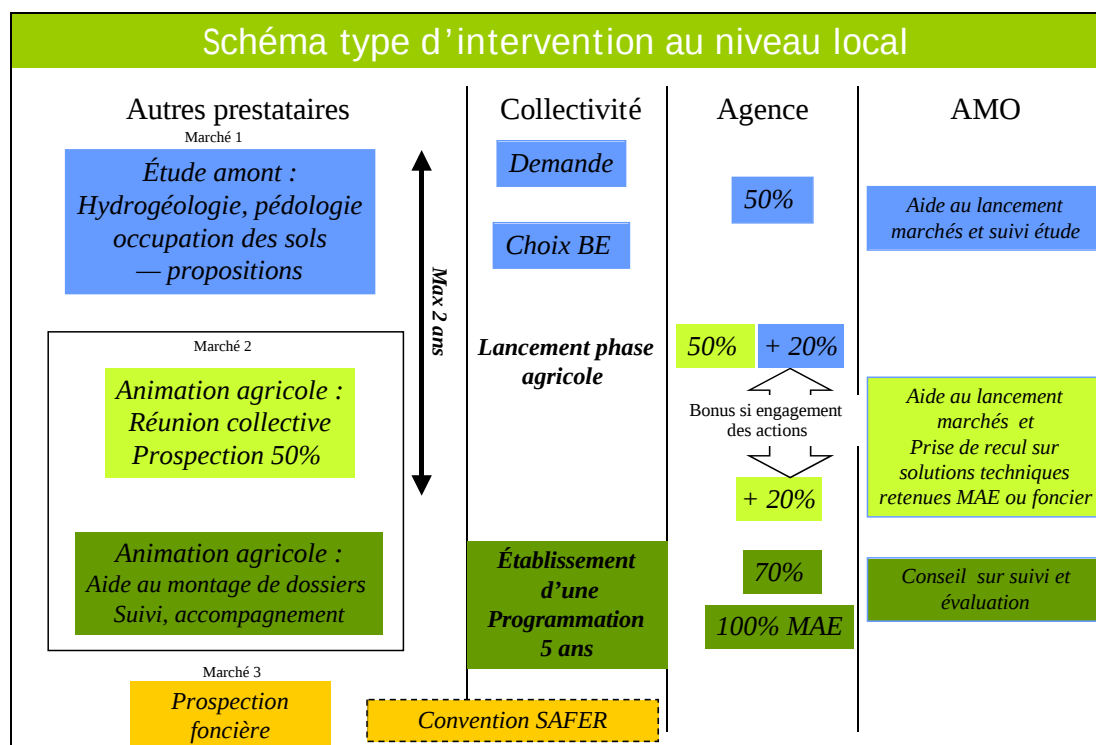
- **La phase d'action** proprement dite qui est enclenchée à partir de la souscription des premières mesures agrienvironnementales. Cette phase est marquée par (1) une programmation pluriannuelle (pour 5 ans par exemple) des objectifs et du rythme de progression attendu ; (2) par une animation et un accompagnement technique des exploitants souscrivant les MAE et/ autres changements de pratiques de façon à optimiser l'efficacité du dispositif et assurer un suivi de proximité. Le prestataire en charge de ce volet aura également la mission de permettre la montée en puissance du dispositif afin de couvrir l'ensemble du PAE par les mesures les plus exigeantes possibles. A partir de la seconde année, le comité de pilotage dans lequel l'Agence tient un rôle central, sera amené à évaluer les différents schémas de pérennisation possibles et à lancer si nécessaire des démarches de prospection foncière. Outre le suivi des pratiques agricoles assuré par le prestataire, un dispositif de suivi de la qualité de l'eau sera mis en place en coordonnant l'action des différents partenaires institutionnels (DDASS, Agence, MISE) ou en confiant une prestation ad hoc à un laboratoire spécialisé.

Au total ces trois phases s'articuleraient donc autour de deux marchés principaux - diagnostic et animation agricole, intégrant dans le cadre de la planification pluriannuelle un élargissement éventuel vers les procédures foncières.

Les contreparties fournies par l'Agence sont explicitées sur le schéma suivant. Les mécanismes de financement sont ajustés de façon à s'assurer de l'enclenchement effectif des phases d'action. L'Agence assure également à destination du maître d'ouvrage local un service d'assistance à maîtrise d'ouvrage et un dispositif de suivi renforcé sur l'ensemble des paramètres incriminés.

En retour, elle attend de la part de la collectivité un engagement sur une planification pluriannuelle et la recherche d'une solution de pérennisation en explorant l'ensemble des voies possibles (foncier, MAE, réglementaire...). Pour les actions ayant lieu sur un territoire significatif, une évaluation rigoureuse des résultats est attendue au terme de la première programmation.

Les niveaux de financement sont majorés si le maître d'ouvrage engage une procédure mixte conformément à la proposition qui précède (60% + 40% de prêt).



A l'échelle départementale

Toute une série de modes d'intervention sont potentiellement envisageables. Les différentes possibilités se situent schématiquement entre deux extrêmes qui sont la concentration de l'ensemble des tâches et de la maîtrise d'ouvrage au niveau de la collectivité ou, le transfert d'un grand nombre de ces missions vers des échelles supérieures – département notamment.

Les enseignements des études de cas mettent en évidence l'importance de l'implication des collectivités locales pour lever un certain nombre de points de blocage et asseoir la légitimité des actions. A l'inverse, il est difficile de concentrer l'ensemble des responsabilités auprès des ces maîtres d'ouvrages, notamment lorsqu'on s'adresse à de très petites communes.

Un gradient de situations organisationnelles peut être imaginé en ce qui concerne le portage des actions au niveau local :

- Maîtrise d'ouvrage individuelle par la collectivité :** Dans ce cas de figure, les communes ou communautés de communes seraient donc en charge du portage de l'ensemble des phases allant de l'étude initiale à l'animation foncière. Elle s'appuie sur des marchés pour assurer l'ensemble de ces tâches. Dans cette hypothèse, elle bénéficie peu ou pas d'un accompagnement assuré à l'échelle départementale (maîtrise d'ouvrage départementale), mais peut bénéficier d'une assistance organisée directement au niveau de l'Agence et de ces délégations.
- La maîtrise d'ouvrage collective par les collectivités :** Ce schéma est très semblable au précédent à la différence près que la maîtrise d'ouvrage collective (regroupement de plusieurs collectivités locales) est privilégiée. Plusieurs structures ayant les mêmes priorités pour la reconquête de l'eau ou affichant la même volonté politique, pourraient se regrouper lançant collectivement des marchés d'étude ou d'animation agricole sur leurs BAC respectifs.

- **La maîtrise d'ouvrage mixte :** dans ce cas l'Agence proposerait des contrats ou de conventions avec les partenaires socioprofessionnels et institutionnels à l'échelle départementale ou infra-départementale, pour assurer certaines des missions transversales à l'ensemble des BAC. Elle financerait directement des moyens (postes) au niveau d'un partenaire local. L'assistance technique aux collectivités à travers des cellules départementales est particulièrement importante. De façon symétrique, le cofinancement de postes dédiés à l'animation agricole au niveau des chambres consulaires pourrait être envisagé. Cette formule a déjà été expérimentée dans certains départements (Marne), mais nécessite une volonté de reconquête de l'eau qui soit partagée avec les organismes professionnels et un cofinancement réel de part et d'autre des parties contractuelles. Elle n'est donc pas à envisager de façon systématique.
- **Marchés départementaux :** Enfin le dernier cas de figure ressemble au précédent à la différence près que les fonctions d'étude, d'assistance ou d'animation sont assurées par des prestataires sur la base de marchés départementaux ou régionaux (délégations) dont la maîtrise d'ouvrage serait assurée par une structure départementale ou par l'Agence elle-même. On n'est donc pas dans un modèle partenarial avec cofinancement de postes, mais bien dans une logique de mise en concurrence, dont la charge est assurée par des acteurs institutionnels (Conseils généraux, associations départementales, Conseils régionaux, l'Agence de l'eau ...).

Il est certain qu'aucune de ces formules n'est à retenir de façon exclusive car il faut s'adapter aux contextes d'acteurs locaux. Néanmoins plusieurs principes peuvent guider les décisions :

- Garantir une implication réelle des collectivités locales par leur maîtrise d'ouvrage effective sur tout ou partie des missions ;
- Assurer le virage vers les marchés publics de prestation pour (1) satisfaire autant que possible les réglementations en termes de mise en concurrence et (2) apporter des gages d'efficacité et de lisibilité des termes contractuels ;
- Lever les contraintes relatives à l'implication des plus petites collectivités en assurant le portage de certaines missions à l'échelle départementale, avec une priorité pour ce qui concerne l'assistance technique à travers des cellules départementales. Les options mixtes semblent les seules compatibles avec des schémas de type conventionnements et contrats partenariaux dérogeant aux règles de mise en concurrence. Elles peuvent avoir un intérêt au regard de cette souplesse, mais à condition de réunir les garanties d'efficacité suffisantes quant à la volonté des maîtres d'ouvrage départementaux.

PROPOSITIONS RELATIVES A L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU 9^{ème} EN INTERNE A L'AGENCE

Cette troisième partie présente le « chantier » interne aux services de l'Agence qu'il s'agit d'entreprendre pour accompagner la mise en œuvre du programme proprement dit, relever les enjeux de moyen terme liés à l'entrée en vigueur de la DCE. La plupart de ces actions sont à mettre en place dès à présent avec une montée en puissance progressive en ce qui concerne notamment les enjeux de moyens humains.

EN PREALABLE : ADOPTER UNE GESTION DE PROJET POUR ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE BAC

Conformément à la révision des objectifs présentée plus haut, et en cohérence avec les adaptations de programme que nous venons de décrire, cette partie propose l'adoption d'une véritable logique de projet interne, en restructurant les moyens humains et organisationnel de façon à optimiser un projet majeur du 9^{ème} programme, au-delà du statut d'objectif phare actuel.

L'appellation de projet est ici entendue au sens fort et renvoie avant tout à une organisation et une conduite adaptées qui nécessitent **des changements significatifs par rapport au mode de fonctionnement actuel de l'Agence. Il s'agit d'une certaine manière un véritable saut culturel et politique au sein de l'Agence** ce qui explique l'enjeu de progressivité dans la mise en œuvre de cette politique.

Plus précisément, il est nécessaire d'envisager une programmation et organisation rigoureuse des différentes missions et moyens en interne à l'Agence avec :

- Un calendrier prévisionnel de l'ensemble des tâches ;
- L'identification d'une « équipe projet » et la clarification des missions des agents aux différentes échelles ;
- La définition d'objectifs et de sous objectifs opérationnels ;
- La transcription de ces objectifs et priorités jusqu'aux échelles locales - à savoir délégations (logique Agence) et départements (logique d'organisation institutionnelle des politiques) ;
- La mise en œuvre d'un dispositif de suivi permettant de connaître l'avancement et d'avoir des retours sur les principaux enjeux locaux de mise en œuvre ;
- L'organisation des instances et lieux de pilotage adaptés.

C'est bien l'adoption de cette architecture interne qui sera sans doute garante d'une grande partie de l'efficacité de la mise en œuvre, plus encore que les propositions thématiques décrites ci-dessous. Il s'agit donc d'un préalable à la mise en œuvre organisée des chantiers suivants.

UN EFFORT EN TERMES DE CONNAISSANCE ET D'EXPLICITATION DES ENJEUX

Organiser et valoriser les données existantes : identifier les priorités du Bassin

Le fil conducteur dans ce domaine est bien évidemment la clarification de la doctrine de l'Agence en matière de DCE avec l'évaluation des besoins à l'échelle du Bassin, et des BAC prioritaires dans une optique opérationnelle. Comme décrit dans la partie objectifs, il s'agit de finaliser rapidement le registre des zones protégées et d'identifier clairement l'ensemble des BAC concernés par l'objectif 2015, dont ceux prioritaires dès le 9^{ème} programme. Un préalable dans ce domaine est le **renforcement de la connaissance de l'Agence quant à l'état des eaux brutes (et distribuées) à l'échelle des captages**. En effet, le constat actuel est celui d'une forte difficulté, pour l'Agence d'avoir une vision synthétique de la situation des eaux brutes à l'échelle de l'ensemble des captages du Bassin.

Evaluer la dépendance stratégique des collectivités par rapport aux ressources : Comme nous l'avons vu, l'Agence se trouve également dans l'incapacité d'évaluer la situation de dépendance stratégique des collectivités vis-à-vis d'une ressource plus ou moins polluée afin de proposer des solutions de restauration par des démarches agricoles. Or, cette dépendance est ressorti comme déterminante pour expliquer l'engagement d'une collectivité dans les démarches préventives. Il semble donc indispensable que l'Agence puisse évaluer la situation stratégique des collectivités et adopter une politique proactive. Il s'agit là **d'établir une sorte « d'étude de marché » pour repérer les collectivités les plus susceptibles de réagir favorablement à un démarchage de la part de l'Agence, en établissant une liste de collectivités prioritaires par département – ex 20 BAC prioritaires par département.**

Plus largement **un travail d'inventaire et de caractérisation des BAC à l'échelle du bassin** semblerait nécessaire pour structurer la réflexion et planifier les interventions à venir. Ce travail est aussi nécessaire pour opérationnaliser les interventions de l'Agence en délimitant les zonages d'application de sa politique BAC et notamment les zonages d'éligibilité des MAE notifiées au niveau communautaire. **Il devrait pouvoir aboutir sur des représentations cartographiques de l'objet, permettant de le faire exister dans les négociations ou débats de bassin.** Une définition cartographique fondée sur la nature des aquifères exploités et les tailles moyennes des bassins d'alimentation (à dire d'expert) pourrait être une première porte d'entrée (échelle 1/100 000 ou 1/50 000). Elle devrait être affinée par une délimitation plus fine, une fois que des études hydrogéologiques plus poussées ont été conduites à l'échelle des différents captages (1/ 5000).

Un second besoin porte sur l'explicitation d'une **méthodologie robuste quant à la manière de définir les contenus et les contours opérationnels d'un BAC**. Il s'agit donc de s'approcher d'une vision plus objectivable de la notion de PAE en se dotant de critères et indicateurs permettant d'asseoir ce concept comme étant la transposition opérationnelle de la politique publique à l'échelle des BAC. Ainsi le PAE pourrait être défini comme la surface, ou plutôt la combinaison d'une surface et des mesures techniques appropriées, permettant de garantir de façon relativement sécurisante le non dépassement des normes de potabilité à l'échelle des captages. A titre d'exemple, une approche intéressante serait de considérer que l'étalon PAE est la surface nécessaire pour garantir le non dépassement des normes relatives aux pollutions agricoles si l'ensemble de ces terres étaient remises en herbe sur un milieu donné. Cette forme de consolidation du concept le rendrait exploitable aussi dans une optique foncière. Il va de soi que le PAE ne signifie pas forcément le travail autour d'un périmètre continu autour du point de captage. Il est tout à fait envisageable que ce périmètre soit « composite » en fonction des degrés de vulnérabilité du milieu et des zones d'apport privilégiées.

Dans ce domaine (cartographie et approche méthodologique) des études pourraient être envisagées auprès d'organismes compétents (BRGM, bureaux d'études...) pour formaliser une doctrine et une base scientifique solide⁴⁴. Une approche système expert, pourrait rapidement être mise en place pour expliciter et rendre opérationnelle la logique de PAE.

Ce volet des propositions réintègre en outre une recommandation qui est de **renforcer la connaissance économique autour des coûts des actions agrienvironnementales et foncières** en prolongeant le travail initié par cette étude d'évaluation. Dans cette optique il serait nécessaire de consolider des références comparées entre démarches préventives et

⁴⁴ Le BRGM réalise en ce moment à la demande de l'Agence de l'eau Seine Normandie et du MEDD une étude méthodologique de délimitation des bassins d'alimentation de captages et de leur vulnérabilité vis à vis des pollutions agricoles diffuses.

curatives en cherchant à analyser terme à terme les coûts moyens effectifs que les collectivités engagent selon qu'elles recourent à une stratégie agricole, foncière, mélanges et interconnexion, traitements, recherche de nouveaux captages ... L'idée est ici d'aboutir à une typologie de situations BAC caractérisées par différentes stratégies possibles et coûts associés. Un tel corpus constituerait alors un argumentaire commun à l'ensemble des chargés d'affaire, pour être force de proposition sur le terrain.

Contribuer à l'amélioration de la connaissance pesticides à l'échelle du bassin

Une proposition complémentaire serait que l'Agence accepte de **s'impliquer directement dans le financement des systèmes de suivi de l'eau brute des captages à l'échelle du Bassin en subventionnant une partie des analyses de pesticides** actuellement à la seule charge des collectivités locales. Cette proposition permettrait de palier au très grand déficit de connaissance dans ce champ des pesticides qui empêche d'avoir aujourd'hui une évaluation objective de l'état des enjeux, voire même de certains ordres de grandeur. L'implication de l'Agence permettrait d'apporter **une amélioration nette de l'état des connaissances** notamment sur l'ensemble des communes du rural profond. Différentes options d'intervention sont possibles dans ce champ :

- La première possibilité est celle d'un inventaire exhaustif pris à charge par l'Agence, réalisant de ce fait un état zéro bassin permettant de mieux caler les registres des zones protégées DCE et les objectifs opérationnels. Un premier chiffrage de cette option a permis d'évaluer le coût d'une campagne d'analyse quasi exhaustive aux alentours de 4 à 5 M€, soit quelques 8 à 10 000 captages. Il est probable que cette estimation soit un peu surévaluée comme suggéré par le comité de pilotage. En effet d'après les estimations faites par les services de l'Agence⁴⁵, on pourrait considérer que 15 % des 12 000 captages, soit 1800 captages mériteraient d'être analysés de façon prioritaire, soit un coût proche de 1M€.
- L'autre option est de réserver cette aide aux seules communes volontaires avec une contrepartie des collectivités (ex : subvention de 70% Agence + 30% collectivités). Ce ciblage permettrait de sélectionner les communes les plus volontaires, et réduirait le coût d'inventaire pour l'Agence. Elle ne permettrait pas pour autant d'aboutir à une vision exhaustive des enjeux.

La troisième possibilité, prévue actuellement au 9^{ème} programme, est de réserver la mesure aux seules communes prioritaires ou à celles ayant engagé une action de reconquête. Dans ce cas la logique d'aide évoluerait de l'inventaire vers le suivi. Au regard des résultats de l'évaluation les deux fonctions sont tout à fait nécessaires et leur combinaison serait pertinente.

Étant donnée l'enjeu de connaissance de l'état zéro pour caler les objectifs DCE, ce chantier paraît prioritaire.

COMMUNICATION UN ENJEU CENTRAL POUR UNE POLITIQUE EMERGENTE

Un des constats majeurs de la phase d'analyse est la nature très novatrice et donc très peu connue et mal comprise du concept de BAC sur lequel nous nous appuyons. Cette notion est le plus souvent confondue avec d'autres formes de zonages aussi bien sur le plan technique

⁴⁵ L Cadilhac

que sur le plan procédural et politique. Ainsi le BAC est souvent assimilé au bassin versant ou à la masse d'eau dans les perceptions les plus communes, voire à l'entité hydrogéologiquement cohérente alimentant un point de captage. La notion de PAE mise en avant par l'étude dans une optique opérationnelle est quasi inexistante. Dans le champ des dispositifs publics, les BAC n'ont pas encore d'existence effective, tant que les décrets d'application de la loi sur l'eau n'ont pas été publiés. En tout état de cause, la notion est trop nouvelle pour qu'elle puisse avoir une véritable résonance publique et aura du mal à sortir de l'ombre face à une procédure de périmètres de protection existant depuis plus de 40 ans et actuellement très fortement dynamisée du fait de l'affichage du PNSE.

Le second volet sur lequel il est proposé de renforcer de façon majeure la politique de l'Agence est donc celui de **la communication sur la thématique des BAC**, pour s'assurer que le concept puisse réellement émerger et s'imposer dans un contexte difficile. Dans l'optique d'une montée en puissance nette de la politique au cours d'une prochaine programmation, l'enjeu est que l'Agence permette par une communication forte et solidement argumentée de faire vivre cette notion à l'échelle du Bassin. Cette communication a pour objet « d'engrôler » à l'horizon 2010 l'ensemble des collectivités, des conseils généraux et services administratifs du bassin, en s'assurant a minima d'une réelle connaissance de l'objet, et au mieux, d'une adhésion sincère à la cause préventive et l'approche durable que propose cette politique des BAC. Elle doit donc être multiforme et adaptée à l'ensemble des cercles d'interlocuteurs de l'Agence avec un ciblage et une forme adaptés. Ainsi elle peut aller des documents synthétiques de présentation de la politique Agence avec les contrats type existants et leur intérêt pour les collectivités, à une mise en lumière grand public des principaux exemples de « succès » ou encore des documents avec des références solides et consolidées à destination des services administratifs qu'il s'agira de convaincre.

Cet effort de communication est pour l'essentiel à prendre en charge par les directions centrales de l'Agence qui doivent assurer la consolidation des références, l'homogénéisation des messages et la mise en forme des documents. Il serait intéressant de prévoir dans les différents documents des volets « illustrations régionales » reprenant des exemples de proximité plus parlants pour les acteurs locaux. Ce travail de définition et exploitation des exemples locaux peut être fait avec les services en délégations. Parmi les thèmes majeurs abordés par cette communication les aspects relatifs aux échelles d'intervention, aux coûts économiques, à la disponibilité d'outils incitatifs à grande échelle mais aussi les articulations entre procédures de BAC et de PPC, devraient figurer en bonne place.

Dans l'absolu il serait nécessaire de lancer la stratégie de communication le plus rapidement possible, mais il semble important de le faire sur la base de messages « stabilisés ». De ce point de vue, il serait sans doute nécessaire de commencer par une stratégie ciblée sur certains des résultats de l'étude (taille des BAC, PAE...) et de différer d'une année celle portant sur les outils et contrats proposés par l'Agence dans l'hypothèse où les propositions de l'étude pourraient entraîner une révision prochaine du programme.

UN ENJEU DE RENFORCEMENT OU DE REORIENTATION DES PARTENARIATS INSTITUTIONNELS

En complément des volets précédents, un des chantiers proposés à l'Agence est celui de la restructuration de ces partenariats traditionnels et du renforcement de certains d'entre eux notamment pour garantir une optimisation – dans la mesure du possible – des articulations entre les politiques locales de l'eau, et tout particulièrement de l'eau potable.

Dans ce but plusieurs approches semblent se dessiner parmi lesquelles les partenariats institutionnels avec les DDASS semblent les plus urgents à mettre en place.

Partenariats structurels avec les DDASS et autres partenaires administratifs

Tout d'abord le renforcement et l'institutionnalisation d'un **partenariat fondamental entre les services de l'Agence et les services de la santé DDASS**, seuls capables de faire la synthèse et mise en cohérence entre les différents volets des politiques AEP. Ces partenariats devraient permettre d'assurer une mise en phase des politiques PPC et BAC d'une manière générale et des voies de mises en conformité à privilégier ainsi que des moyens à engager (par chaque partie) pour privilégier les approches durables. Ils devraient **aboutir sur la hiérarchisation des situations départementales et à la sélection des dossiers « stratégiques » ou « urgents »** en fonction des enseignements issus de l'inventaire (eaux brutes, eaux distribuées, niveau de dépendance) proposé dans le volet connaissance détaillé ci-dessus. **Un ordre de grandeur d'une vingtaine de dossiers prioritaires départementaux** pourrait être une première base de travail nécessaire pour espérer pouvoir engager des démarches de reconquête sur quelques-uns d'entre eux.

De façon plus concrète, ces partenariats devraient *a minima* prendre la forme d'une à deux réunions départementales annuelles de planification de l'action conjointe des services. Elles pourraient s'appuyer sur l'élaboration des plans départementaux (planifiant l'action des DDASS en matière de PPC) demandés par la circulaire de janvier 2005 du ministère de la Santé et en cours d'élaboration.

Pour autant, si l'élaboration d'une doctrine commune (ou proche) en amont semble une des raisons d'être du partenariat bilatéral qui est proposé ici, il semble tout à fait utile, voire nécessaire d'élargir les échanges aux autres partenaires institutionnels (MISE, DDAF, DIREN...). L'ordre de ces démarches n'est pas neutre selon les contextes locaux et les appuis envisageables. Si des groupes locaux eau potable existent déjà, ils pourront être mobilisés pour essayer d'acter une stratégie commune. Il est important d'afficher des objectifs clairs et explicites, avec un niveau d'ambition affirmé.

En parallèle à ces démarches locales, **des réunions d'information et d'échange plus formelles devraient être organisées au niveau central** avec les mêmes partenaires pour contribuer à la création d'une dynamique et une vision partagée à l'échelle du bassin. Une réunion (annuelle ?) des DDASS et chargés d'affaires de l'Agence pourrait être tout à fait utile pour aller dans ce sens.

Partenariats visant à asseoir la maîtrise d'ouvrage locale pour les cellules d'assistance.

Comme nous l'avons vu, la mise à disposition de cellules d'assistance à destination des collectivités est une fonction indispensable pour assurer une forte adhésion à ce dossier complexe. En effet, l'instauration de cellules d'assistance technique aux collectivités leur permettant de s'engager de façon plus aisée aussi bien dans les démarches BAC que dans la mise en œuvre de leurs dossiers PPC. L'idée des cellules départementales est bien évidemment à privilégier.

Cette stratégie repose pour l'essentiel sur l'identification possible de maîtres d'ouvrages départementaux capables d'accueillir ces cellules et héberger les salariés ou prestataires en charge des dossiers. Dans ce domaine, les CG sont identifiés comme un des acteurs incontournables au regard de leur assise territoriale, de leurs compétences et de leur

légitimité auprès des collectivités locales. Il est donc proposé de renforcer autant que possible les partenariats avec cet acteur majeur pour permettre une émergence effective des cellules départementales. Le couplage de ces cellules avec les missions PPC (majorées) devrait être un des leviers de négociation.

Néanmoins, face à la multiplication de leurs champs de compétences, notamment obligatoires, les conseils généraux se détournent progressivement du domaine de l'eau. Par ailleurs, ils ne partagent pas forcément l'approche préventive proposée ici. Ils ne seraient de ce fait pas toujours enclins à assurer le portage politique dont devraient pouvoir bénéficier ces structures pour être opérationnelles.

Une stratégie complémentaire serait d'adosser ces cellules d'assistance et d'animation sur des structures de contrats de milieu ou de nappe avec des syndicats ad hoc. L'engagement des opérations pourrait alors commencer par des échelles territoriales plus fines, avec comme objectif une diffusion à l'échelle départementale du fait d'une efficacité démontrée.

Enfin, ces approches de cellules départementales ou infra-départementales peuvent être **combinées à des modalités de d'assistance directement organisées à l'échelle régionale ou au niveau du bassin à travers des procédures de marché.**

Ce tableau propose une vision synthétique de l'ensemble des formes d'assistance envisageables aussi bien à l'adresse de l'Agence et de ses délégations, des collectivités locales, ou des agriculteurs eux-mêmes (animation agricole), mentionnées tout au long du rapport.

Cible	Assistance Agence	Assistance collectivités		Animation exploitants agricoles
Echelles	Bassin et délégations	Départementale :	Infra départementale :	BAC ou groupe de BAC
Objet	Accompagnement transversal : élaboration de cahiers des charges type, examen des offres, travaux méthodologiques transversaux (méthode de suivi, méthodes de diagnostic...) Animation des travaux de délégation Accompagnement dans la mise en œuvre des partenariats externes	Accompagnement des démarches départementales : Aide au montage de dossiers, Coordination volet PPC et BAC Interface entre élus, Agence et administrations Lancement de marchés groupés Mise en réseau des différents projets départementaux ou régionaux	Idem assistance départementale	Aide à la contractualisation Suivi des pratiques Conseil individuel et animation de groupe Essais et expérimentation

		Eventuellement, assistance à maîtrise d'ouvrage		
Organismes possibles	Bureaux d'études	Cellules départementales, Bureaux d'études	Contrat de milieu, Pays, PNR, ... Bureaux d'études	CDA, ADASEA, Bureaux d'études

Partenariats dans le champ agricole

Partenariats autour de l'animation agricole

Les partenariats et conventionnements dans le champ agricole être perçus comme une des alternatives aux procédures de marchés qui sont à ce jour très peu étendues dans ce domaine et qui seraient très difficilement généralisables à l'échelle du bassin sans passer par une phase transitoire. Une première réflexion devrait avoir lieu sur l'équilibre entre procédures de marché et démarches partenariales dans ce domaine.

De façon générale, la proposition d'ASCA dans ce domaine est de rechercher à structurer ces partenariats de façon privilégiée dans les départements dans lesquels les services des chambres départementales et/ou des ADASEA semblent sur un positionnement proche des options défendues par l'Agence, afin d'assurer une restructuration de l'offre de services pérennes dans ces structures autour des démarches agrienvironnementales.

Dans les autres départements, si les positions de principe sur les approches à mener pour la reconquête de l'eau potable divergent, les procédures de marchés pourraient être privilégiées tout en prenant les risques inhérents de blocages de nature politique. Une non action pourrait être privilégiée à une action mal cadrée et inefficace.

Si ces conventionnements se mettent en place deux optiques semblent faisables :

- Un conventionnement intégrant d'emblée les différents volets des prestations agricoles (études et diagnostics agricoles + animation auprès des exploitants). Cette démarche présente l'avantage de pouvoir s'assurer que l'offre ne se concentrerait pas sur une seule des fonctions requises pour permettre l'avancement des démarches BAC ;
- L'autre approche possible est de conventionner de façon distincte sur ces deux fonctions auprès de catégories d'organismes différents (CDA et ADASEA se partageant les différentes missions) pour assurer des moyens suffisants.

A priori, le fonctionnement par conventionnement devrait plutôt permettre d'éviter qu'il n'y ait de champs orphelins ou des blocages politiques sur l'opérationnalisation de l'un ou de l'autre de ces champs. Il ne présente pas pour autant les garanties de mise en concurrence et de relèvement des niveaux des prestations qui fondent la raison d'être des procédures de marchés.

Dans une optique de distribution des missions, il n'est pas aisé de proposer un schéma type des partenariats agricoles qu'il serait nécessaire de construire à l'échelle locale. Une des visions possibles, mais non généralisable a priori, est de confier aux partenaires des chambres consulaires les travaux exigeant un niveau de technicité élevé (études pédologiques ou de pratiques agricoles, et de privilégier les partenariats avec les ADASEA en ce qui concerne l'animation pour l'adoption des mesures agrienviromnementales, (qu'elles connaissent bien pour avoir assuré l'instruction depuis l'origine).

Les autres acteurs (filieres, centres de gestion, groupements locaux ..) pourraient être associés au cas par cas, où plutôt via procédures de marchés. On peut envisager de s'appuyer sur des structures coopératives et les acteurs économiques pour rechercher des changements de pratiques à l'échelle de filieres locales comme la viticulture autour de logiques de projet. Ces propositions sont développées dans le volet propositions sur la cohérence entre les différents champs de la politique Agence.

Dans l'ensemble de ces cas de partenariats, il semble important que **l'Agence veille à affirmer localement les priorités de sa politique et ne multiplie pas les différents soutiens et/ ou conventionnements sectoriels, tant qu'elle n'a pas de réponses claires à ces objectifs prioritaires**. Une ligne dure sur ce point semble nécessaire dans des situations de blocages politiques majeurs.

Réseaux fonciers des SAFER

Le dernier volet développé ici est celui des partenariats à concevoir avec les SAFER (et éventuellement autres organismes fonciers) pour s'assurer de la prise en charge d'un accompagnement efficace du volet foncier. Dans cette perspective, il est proposé de **développer un partenariat structurant avec le réseau des SAFER de manière à ce que ces dernières assurent l'animation des démarches de recherche et d'échange foncier pour le compte des collectivités** qui aimeraient privilégier cette voie. Dans les faits, après un contrat cadre passé avec le réseau national, des conventions types pourraient être conclues entre un MO potentiels et les SAFER locales pour animer ce processus sur, et en dehors, du BAC considéré. Dans ce cas, les SAFER adopteraient une mission de prospection foncière afin de mener à terme la mission considérée. La mise en place rapide de ces partenariats (locaux dans un premier temps ?) est de permettre le déploiement du volet foncier de la stratégies Agence. Si rien n'est fait en ce sens avant 2009, le volet foncier risque de rester réduit à sa forme actuelle.

L'enjeu à plus long terme reste serait un accord avec le réseau des SAFER, et non une SAFER particulière. Cet accord cadre nécessitera une négociation politique nationale avec les instances représentatives agricoles (APCA, FNSEA) pour faire valoir le bien-fondé et l'intérêt de la démarche proposée. Cela supposerait un appui politique fort de la mesure en interne à l'Agence elle-même.

De façon générale, deux postures de négociation se dégagent qui sont soit la gestion locale des négociations – au cas par cas – soit une gestion plus centrale imposant des partenariats et conventionnements centralisés (à l'échelle des réseaux).

- Dans le premier cas, l'avantage est celui d'une certaine souplesse et d'une gestion des configurations en fonction des volontés et spécificités locales.
- Dans le second, le poids d'un accord central même incomplet, serait plus structurant et pourrait lever des blocages de principe autour d'une prise en charge de ces

problématiques. Dans ce cas, l'avantage à faire valoir par l'Agence est l'octroi d'un soutien privilégié à une catégorie d'acteurs dans un contexte général de forte raréfaction des crédits publics.

Ces deux configurations ne sont pas neutres quant à leur prise en charge en interne à l'Agence et questionnent directement les capacités des services, ou du siège, à mener ce type de négociations. La question des compétences et connaissances et de l'organisation interne à l'Agence se pose donc ici.

Partenariats avec les structures économiques : un enjeu à l'échelle des masses d'eau

L'implication des acteurs des filières agricoles dans la gestion des BAC n'est pas une hypothèse privilégiée ici. En effet, si ces acteurs peuvent localement jouer un rôle sur les changements de pratiques, leur implication systématique n'est pas à rechercher dans la mesure où ils interviennent à des échelles très différentes et obéissent à des logiques économiques souvent divergentes des objectifs AEP.

Concernant les autres zones prioritaires, hors BAC, le 9^{ème} programme envisage un renforcement du rôle potentiel des acteurs économiques en tant que relais de mise en œuvre des démarches incitatives de l'Agence. Ils pourraient donc plutôt être les relais des changements de pratiques à l'échelle de certaines filières agricoles (viticulture et arboriculture en particulier) situées dans les territoires prioritaires de la DCE.

Ce rôle s'apparenterait à celui qu'ont pu jouer les acteurs des filières agricoles dans la mise en œuvre des CTE/ CAD collectifs⁴⁶. L'enjeu dans ce domaine est avant tout de s'assurer d'une implication qui soit en cohérence avec les objectifs poursuivis par l'Agence de l'eau, dans la mesure où ces partenaires adoptent a priori des logiques économiques internes. Il faut donc s'appuyer de préférence sur des filières pouvant avoir des intérêts convergents (intérêts d'image, de qualité produit...) avec les objectifs de protection de l'eau, plutôt que de miser sur des acteurs économiques avec des intérêts radicalement opposés.

L'autre besoin serait de bien cadrer le mode d'intervention de ces acteurs en ne déléguant de préférence que des fonctions d'animation et de sensibilisation sur la base de diagnostics et de priorités clairement définies. Enfin, l'implication des organismes non-engagés dans l'approvisionnement agricole (tels que les caves coopératives viticoles) et qui n'ont pas de logiques commerciales liées à la vente des intrants agricoles, est à privilégier.

Une articulation possible de ces actions avec celles des conseils régionaux (ayant des missions économiques et une échelle d'intervention ad hoc) semblerait pertinente.

RENFORCER LES MOYENS HUMAINS ET LES COMPETENCES SUR LES DOSSIERS AGRICOLES

Dans la logique de gestion de projet précitée, les réorganisations proposées en termes de moyens humains doivent être mises en œuvre au service d'un projet global et non de façon sectorielle.

⁴⁶ ces acteurs ayant été en première ligne dans le montage et la diffusion de certains contrats type auprès de leurs adhérents.

Propositions concernant les délégations

Une grande partie des résultats de cette rubrique viennent des échanges ayant eu lieu au cours de l'atelier interne du 21 décembre 2006, réunissant des chargés d'affaires de l'Agence.

Le constat actuel est globalement celui d'une déficience générale des moyens sur les thèmes agricoles, totalement incompatible avec le besoin d'une montée en puissance du dossier dans les délégations.

Deux schémas d'organisation coexistent depuis la réforme de 2003, avec soit une concentration des compétences, et missions agricoles autour d'un à deux chargés d'affaires spécialisés par délégation, soit une formule misant sur la polyvalence, avec la distribution de ces missions autour de profils plus généralistes. Une délégation ayant adopté cette dernière formule, semble en voie de réorganisation pour revenir à une plus forte concentration.

Les propositions faites insistent donc sur plusieurs points :

Tout d'abord **un besoin de ré-accroissement des moyens dans le champ de la prévention** qui peut se faire soit par un accroissement dans l'absolu, soit en réaffectant des moyens actuellement déployés sur le curatif vers le préventif, de manière à rester cohérent avec la stratégie générale adoptée par l'Agence. Dans tous les cas il serait nécessaire de revoir les prévisions actuelles (1,67 agents ETP/an pour l'ensemble des cinq délégations) de manière à s'approcher d'un minimum de 1 temps plein par an et par délégation sur ce dossier. Cet ordre de grandeur semble plus compatible avec la gestion de 5 à 6 dossiers collectifs/ par an (engageant au total une vingtaine de collectivités au total), notamment si des services d'assistance efficaces sont mis en place. Cette révision des moyens pourrait intervenir de façon progressive d'ici la fin du 9^{ème} programme. Les effectifs actuels semblent néanmoins insuffisants pour enclencher une véritable dynamique de projet à l'échelle du Bassin.

La seconde proposition va dans le sens **d'un renforcement de la compétence centralisée à l'échelle des délégations** qui reste dans l'esprit des réorganisations spontanées qui ont lieu en ce moment mais va à l'encontre de la réforme de 2003. La raison d'être de cette proposition est essentiellement le besoin de compétence forte et d'une capacité d'argumentaire à l'échelle locale avec une véritable compréhension des enjeux socioprofessionnels et politiques sous-jacents. Cette position semble **d'autant plus fondamentale si l'on désire que les délégations puissent elles-mêmes assurer une partie des négociations et partenariats** qui viennent d'être discutées dans les paragraphes précédents. Dans cette optique, la dimension purement technique des compétences des agents est sans doute moins centrale que leur vision politique, leur compréhension du jeu d'acteurs et que leur capacité de négociation ou de conduite de projet. De plus ce mode d'organisation avec un à deux chargés d'affaires agriculture locaux semble en mesure de faciliter les échanges d'information avec le siège (réunions thématiques, échanges sur les méthodes, priorités ...) pour ensuite faire diffuser plus aisément ces informations à l'échelle locale. Pour autant la stratégie visée doit chercher à faire intervenir en plus de ces « spécialistes », l'ensemble des chargés d'affaire des délégations pour avoir une couverture territoriale et une force de persuasion optimale.

Pour autant cette proposition n'est pas exclusive d'un maintien des effectifs généralistes sur certains dossiers agricoles, mais devrait juste permettre de renforcer les effectifs en place en dotant chaque délégation de quelques référents en plus de la gestion polyvalente à toutes les échelles qui demeure tout aussi importante. Les échanges d'information pourraient ainsi

être globalement favorisés à deux échelles – entre siège et chargés d'affaires agricoles d'une part, entre chargés d'affaires agricoles et généralistes d'autre part.

Des moyens insuffisants de la DIS pour assurer une politique proactive

L'autre proposition porte sur **un renforcement des moyens au niveau central** (DIS) notamment pour assurer les tâches relatives à l'expertise et amélioration de connaissance stratégique d'une part et l'appui aux dossiers agricoles d'autre part (1 à 2 ETP à terme). Dans ce second champ, le renforcement pourrait se faire par des profils combinant compétence technique et socio-économique, et permettant d'assurer la négociation institutionnelle, l'assistance à maîtrise d'ouvrage aux collectivités passant par des procédures de marchés etc...

D'autre part il semble nécessaire de **s'assurer que la DIS ait un rôle plus proactif d'une part vis à vis des partenaires institutionnels, mais aussi vis à vis des agents des délégations** elles-mêmes. En ce qui concerne le premier point, la DIS se retrouve aujourd'hui en difficulté pour porter des dynamiques de bassin (organisation de partenariats, de réunions regroupant les réseaux d'acteurs ...) malgré les efforts fournis. Ce positionnement tient essentiellement à l'insuffisance des moyens internes sur le volet agricole. En parallèle, le sentiment général en délégations est celui d'une assistance pertinente, mais essentiellement en réponse aux sollicitations ce qui reste un facteur limitant d'un point de vue du fonctionnement. Ainsi, il pourrait être envisagé que le siège organise régulièrement des réunions thématiques ou générales prenant la forme d'échanges mensuels locaux en se déplaçant dans les délégations. Sur les dossiers nouveaux comme les BAC, l'assistance fournie par la DIS devrait être réellement proactive sans attendre les demandes locales. Il en va de même de toute une série de thèmes permettant de bâtir une véritable culture commune (PAC, démarches foncières, démarches agrienvironnementales, institutions agricoles, systèmes de production et logiques de filières...). Il faut donc une véritable dynamique de formation interne et de travail en réseau pour lever ces lacunes.

Comme le suggère le tableau précédent, une externalisation partielle de certaines tâches peut être envisagée sous la forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage afin d'alléger les différentes missions que doivent assurer les équipes de l'Agence dans le cadre de ce projet BAC.

ENJEUX DE COHERENCE ET ARTICULATIONS AVEC LES AUTRES VOLETS DE LA POLITIQUE DE L'AGENCE

Les limites du programme dans sa version actuelle sont en grande partie développées dans le rapport d'analyse et de réponse aux questions évaluatives. Les principales d'entre elles sont :

a) L'inscription de **l'approche BAC comme un volet à part entière de la politique de l'Agence** mais un outil **qui coexiste avec la politique traditionnelle de l'Agence en matière d'AEP – curatif et PPC**. Etant donnée l'impossibilité au stade de ce programme de revoir la politique de l'Agence en matière de curatif il est proposé d'appliquer le principe de différenciation des taux d'aide en faveur des BAC (70% à 100% pour les BAC selon les postes, 50% pour les PPC, 30% pour le curatif, y compris études). Dans un objectif de cohérence, ce principe devrait être transposé dans l'ensemble des champs connexes en soutenant davantage les démarches de type contrats de rivières, de nappe et autres démarches territoriales intégrant de façon effective l'approche proposée par l'Agence en matière de BAC.

b) **L'inscription de cette politique dans un climat d'acteurs très peu sensibilisé à cette thématique émergente**, ce qui place l'Agence dans un rôle de pionnier avec des difficultés majeures pour enrôler les différentes sphères d'acteurs. C'est pourquoi, ce premier scénario ne propose pas de ligne directrice dure sur les alliances et partenariats à établir, mais vise à s'assurer d'une montée en puissance progressive mais réelle de la thématique, en commençant par les partenaires les plus volontaires.

c) Une des autres difficultés est celle **des moyens humains en interne à l'Agence pour prendre en charge cette politique ambitieuse**. Etant donné que les BAC ne sont qu'une approche de plus dans les thématiques prioritaires de l'Agence, son portage interne notamment par les délégations semble à ce jour difficile. Les restructurations demandées autour de la logique de projet, vont dans le sens de l'amélioration de cette cohérence d'ensemble avec pour objectif d'accorder à ce dossier la place stratégique qu'il devrait occuper au regard des enjeux d'entraînement des réseaux d'acteurs dans un champ où le changement est très difficile à initier.

d) Un des enjeux pour s'assurer d'une réelle montée en puissance du dispositif serait de rechercher une **mise en cohérence forte par rapport au volet réglementaire qui sera inscrit dans le SDAGE**. En effet, une planification cohérente à travers des programmes de mesures devrait permettre d'asseoir la légitimité du dossier voire d'en faciliter sa mise en œuvre. C'est également à ce niveau que la mise en cohérence entre les politiques des différents acteurs publics devrait être assurée en explicitant clairement les missions et responsabilités qui relèvent de chacun des partenaires.

PREPARER L'EVALUATION DU 9^{ème} PROGRAMME : UN ENJEU CENTRAL POUR PREPARER LA PROCHAINE PROGRAMMATION

Le 9^{ème} programme d'intervention adopte toute une série d'innovations par rapport aux modes d'intervention classiques de l'Agence. Il marque un engagement fort dans la gestion des pollutions agricole en se centrant sur les rejets diffus et en privilégiant une échelle d'action innovante – les BAC. Les propositions qui précèdent cherchent à renforcer le changement en restructurant de façon encore plus fondamentale le programme actuel.

Dans ce contexte, l'évaluation ex-post des résultats et effets de ce 9^{ème} programme est nécessaire. L'Agence doit donc se donner les moyens internes pour permettre une évaluation rigoureuse de l'ensemble des changements introduits de manière à juger des stratégies d'action possibles en prévision de la prochaine programmation (prolonger une dynamique efficace ou adopter un repli stratégique,...).

Dans ce but il est proposé de renforcer les dispositifs de suivi existant en évaluant de façon rigoureuse l'étendue des enjeux à l'échelle du bassin (cf propositions précédentes) : état des eaux brutes et distribuées, listes des captages prioritaires ...

En parallèle il s'agit de mettre en place un suivi rigoureux des réalisations à l'échelle du bassin. Une des possibilités serait d'adopter des grilles de caractérisation et de suivi de l'ensemble des actions BAC, en reprenant les critères d'évaluation et les indicateurs utilisés dans les études de cas (variables internes – variables externes...). Une base de données regroupant l'ensemble de ces données hydrogéologiques, agronomiques et socio-politiques pourrait être constituée en complément des tableaux de bord plus institutionnels (budgets, programmation ...). Le suivi des actions doit permettre non seulement d'évaluer l'état des engagements actuels mais également les modes de pérennisation adoptés. Il devrait intégrer la spécificité des actions pesticides en se dotant d'indicateurs d'évaluation adaptés (fréquence des dépassements grâce aussi à des systèmes de suivi renforcés). Une analyse

mensuelle pour les actions pesticides semblerait à ce titre pertinente. Plus largement, un suivi de la qualité de l'eau doit permettre de juger de l'efficacité des actions mises en œuvre afin de reconsidérer si nécessaire les schémas d'action techniques. Le tableau suivant propose une série de critères de suivi à l'échelle locale et au niveau du Bassin RM&C.

Si des moyens d'assistance sont mis en place sur le dossier BAC, au niveau de l'Agence centrale ou au niveau de délégations ou départements, ces missions d'assistance pourraient être mises à contribution pour optimiser les dispositifs de suivi. Plus largement, l'ensemble des prestataires en charge de l'animation des actions agricoles devra être mis à contribution autour d'un tronc commun de mesures de suivi. A titre d'exemple, il serait utile de centraliser de façon homogène l'ensemble des objectifs et résultats intermédiaire inscrits dans les documents de planification de l'action locale.

Indicateurs territoriaux : à l'échelle de chaque BAC	
Variables contextuelles	
Variables hydrogéologiques Nature du milieu, surface du BAC, surface PAE, surface zones les plus vulnérables, existence ou non de PPC...	
Variables agricoles : <u>Variables de cadrage</u> : Nombre d'exploitations concernées et % de la SAU concernée (< 20%, entre 20 et 50%, plus de 50%), Systèmes de production dominants ; <u>Niveau d'intensité</u> : rendements moyens des grandes cultures, % des sols nus en hiver, % de cultures industrielles, % de cultures à haute valeur ajoutée (arboriculture, viticulture, maraîchage) % de monoculture, % d'herbe et de forêts sur le BAC <u>Indicateurs plus fins sur les pratiques à risque</u> : niveau de fertilisation par culture; objectif de rendement pour cultures, Indice de Fréquence de Traitement (IFT) herbicide moyen par culture, IFT autres pesticides, à défaut quantité de glyphosate utilisé ou quantité d'herbicides majeurs utilisés, ...	
Enjeux locaux AEP : Population desservie, nombre de m3 prélevés (moyenne annuelle, et maximum) ; dépendance de la collectivité à la ressource (%) ; Etat de pollution (N : teneur moyenne en cas de pollution nitrates, évolutions constatées ; Pesticides : fréquence des dépassements, fréquence des mesures permettant de mettre en évidence le dépassement, nombre de molécules concernées, nature des polluants – molécules récentes ou anciennes,	
Enjeux organisationnels et territoriaux : Existence de dynamique de projet autour du territoire et de l'eau, degré de structuration des acteurs (intercommunalité, Pays, ...), réseaux locaux agricoles préexistants (Groupements de Développement Agricole, CUMA ...), présence de structures d'assistance (contrats de milieu avec enjeu AEP ou agriculture, cellules départementales AEP...); présence de terres communales à valoriser dans échanges fonciers.	
Variables d'opération	
Indicateurs de réalisation Nombre de contrats, % des exploitations sous contrat, % des exploitations sous contrat de type 1, 2, 3... selon les niveaux d'exigence, % des exploitants suivant un conseil individualisé (plans de fumure...), % des surfaces sous maîtrise foncière de la collectivité, % des surfaces valorisées en propre par la commune, % des surfaces sous bail environnemental, sous convention pluriannuelle.	
Indicateurs de résultat <u>Balance azotée globale entrées sorties sur le territoire</u> , <u>% des surfaces sous MAE dont</u> : % des sols nus couverts, % des surfaces en herbe, % des surfaces sensibles avec réduction d'intrant (azote ou pesticides), évolution de l'Indice de Fréquence de Traitement pesticides ; % des cours d'eaux ou zones sensibles avec bandes enherbées dont part liée à l'action,	

% de surfaces avec maîtrise foncière en herbe, sans intrants, en agriculture biologique ...

Indicateurs de suivi :

Fréquence des analyses pour chaque zone et paramètre, nature des analyses (multirésidu ou quelques molécules, localisation, ...), qualité de l'eau superficielle (drains, rus, ...) et/ ou dans eaux souterraines ; fréquence des dépassements, niveau de dépassement par rapport à la norme environnementale et sanitaire (VS)...

Indicateurs de programme AERM&C

Indicateurs d'état et de diagnostic :

Nombre et % de BAC prioritaires DCE au niveau Bassin, par délégation, par département, statut des captages prioritaires (statut de la priorité : Agence ou vision partenariale). Pour chaque BAC prioritaire : Actions préventives préexistantes, Maîtres d'ouvrage identifiés, DUP en place, cartographie BAC ou étude en cours, degré de dépendance et de pollution (=urgence, ou gestion stratégique)

Indicateurs de réalisations

- Nombre d'actions aux stade d'avancement (étude, plan d'action validé, phase opérationnelle commencée, phase d'acquisition...);
- Nature des approches de pérennisation envisagées (agrienvironnementales, foncières, autres...);
- % des BAC prioritaires couverts par département, par délégation, au niveau Bassin
- Calendrier prévisionnel d'avancement aux différentes échelles
- Nombre de départements avec assistance départementale, nombre de conventions cadre avec les acteurs départementaux
- % des BAC avec démarches d'acquisition foncière engagées, % des BAC bénéficiant d'un accompagnement par des organismes fonciers (SAFER...)
- % des BAC avec démarches réglementaires, type de démarches réglementaires (prescriptions relatives aux DUP, article 21 LEMA, ...)

Indicateurs budgétaires : Budget global cumulé par opération, (et sa décomposition budget MAE, foncier, budget accompagnement, budget études...), budget global rapporté au PAE, coût rapporté au nombre m3...

Indicateurs de communication : types de supports, nombre d'acteurs institutionnels ou de collectivités touchées, nombre de manifestations, calendrier des évolutions envisagées

Indicateurs d'organisation interne : formations, temps passé sur le projet BAC au niveau de la DIS, des délégations, nombre de projets suivis par chargé d'affaire, temps par projet ...

EN GUISE D'EPILOGUE : SCENARIOS CONTRASTES CONCERNANT LE 10^{ème} PROGRAMME

Cette partie propose une analyse prospective centrée d'emblée sur le moyen terme - un scénario 10^{ème} programme. En effet, l'objectif de cette réflexion est avant tout d'orienter l'Agence dans ses prises de décision futures en resituant les actions possibles dans deux contextes externes volontairement contrastés. Deux sous-scénarios, au sens prospectif du terme, sont donc développés proposant ainsi des stratégies d'intervention différentes en fonction des évolutions majeures dans les contextes politiques et institutionnels au cours des 10 prochaines années.

LE STATUT DE CES SCENARIOS

Une réflexion à plus long terme impliquant de prendre en compte l'incertitude du contexte dans lequel s'inscriront les actions de l'Agence

L'ensemble des propositions relatives au 9^{ème} programme qui viennent d'être détaillées ont vocation à être mises en oeuvre dans le court terme : les six prochaines années. Cependant, leur vocation est aussi de préparer l'avenir et de servir une ambition qui dépasse le seul 9^{ème} programme : les objectifs et échéances de la DCE (2015) et, ce faisant, le 10^{ème} programme d'intervention de l'Agence de l'eau. Il y a donc lieu de les placer dans une perspective de plus long terme, pour mesurer leur portée et, surtout, pour anticiper leur révision au fur et à mesure de l'évolution du contexte d'intervention de l'Agence en matière de pollutions diffuses agricoles et d'alimentation en eau potable.

Se projeter ainsi à un horizon temporel plus lointain que celui du 9^{ème} programme ramène l'incertitude dans le champ de la réflexion à mener, non seulement quant au contenu du futur 10^{ème} programme, mais aussi et surtout quant au contexte dans lequel il s'inscrira. C'est pourquoi il est proposé de se livrer à une réflexion prospective, de nature très différente de celle qui a présidé l'élaboration des propositions opérationnelles détaillées ci-dessus. En effet, ces propositions ont été conçues en considérant un univers d'action connu et relativement stabilisé : le 9^{ème} programme était fixé dans ses grandes lignes et son contexte institutionnel et politique concernant les pollutions diffuses et l'eau potable avait pu être analysé lors des phases précédentes de l'étude. L'enjeu était alors de préciser le contenu du programme et les conditions de sa mise en oeuvre et de son accompagnement, de façon à l'adapter au mieux à son contexte, dans un souci de *cohérence*⁴⁷, d'*efficacité* et d'*efficience* compte tenu des objectifs qu'il s'était fixés.

La réflexion prospective dont il est rendu compte ci-après procède d'une démarche inverse. Compte tenu du caractère potentiellement très ouvert de l'avenir, en raison de l'incertitude pesant sur certains déterminants importants du contexte d'intervention de l'Agence, il aurait bien évidemment été vain de chercher à définir dès à présent le contenu précis du futur 10^{ème} programme. Plutôt que d'approfondir la précision opérationnelle pour rechercher

⁴⁷ La notion de pertinence technique développée dans le rapport de réponses aux questions évaluatives participe au souci de cohérence entre objectifs visés et moyens engagés.

cohérence, efficacité et efficience, l'enjeu a donc été de rouvrir largement le champ des possibles, dans un souci cette fois de *pertinence* des objectifs à retenir, des stratégies à envisager. Cette réflexion a donc été conduite sur deux plans : celui du contexte d'intervention de l'Agence d'abord, celui des stratégies envisageables par l'Agence compte tenu des différents contextes possibles, ensuite.

Pour baliser le champ des possibles : deux scénarios extrêmes en termes de contexte d'intervention et de stratégie conduite par l'Agence

Ce souci de balayer l'ensemble du champ des possibles a naturellement conduit à considérer les scénarios qui le délimitent : autrement dit, des scénarios extrêmes, situés aux antipodes l'un de l'autre. Ainsi, le premier de ces scénarios est résolument optimiste : il retient comme hypothèses de travail un contexte d'intervention particulièrement favorable à l'Agence sur le thème des pollutions diffuses et de l'alimentation en eau potable et propice à la poursuite des objectifs DCE. Le second, au contraire, est construit volontairement dans une optique très pessimiste : le contexte y est particulièrement contraignant pour l'Agence, les objectifs qu'elle retient alors s'y adaptent.

Étant donné leur caractère extrême, ces deux scénarios ne doivent pas être considérés comme deux options entre lesquelles l'Agence aurait à choisir demain, à la veille de son 10^{ème} programme. On peut affirmer sans trop de risque de se tromper qu'aucun des deux contextes décrits ne s'avérera totalement dans les années qui viennent, et qu'ainsi la stratégie que l'Agence sera conduite à retenir se situera quelque part entre les deux qui sont décrites dans ces scénarios. L'objet de ces deux scénarios n'est donc pas d'être réalistes, mais suffisamment plausibles pour baliser la réflexion de l'Agence au fur et à mesure de l'avancement de son 9^{ème} programme et de la préparation du programme suivant.

LES VARIABLES EXTERNES CONSIDEREES POUR CONSTRUIRE CES SCENARIOS

L'analyse conduite dans la présente étude a permis de repérer les grands déterminants du contexte d'intervention de l'Agence, et de distinguer ceux sur lesquels pèse une certaine incertitude de ceux pouvant être considérés comme des tendances lourdes, dont l'évolution est raisonnablement prévisible.

Le contexte agricole

La réforme étant devenue le régime permanent de la politique agricole commune, de grandes incertitudes pèsent sur son évolution :

- la conditionnalité des aides de la PAC sera-t-elle pour l'essentiel un exercice de style administratif et formel, ou sera-t-elle renforcée sur le terrain par une meilleure cohérence avec des objectifs environnementaux et un contrôle efficace ?
- Le dispositif actuel des Droits à Paiement Unique sera-t-il maintenu à long terme ?
- Le poids budgétaire des MAE au sein de l'ensemble de la PAC sera-t-il renforcé, maintenu ou affaibli ?
- Les aides de la PAC seront-elles décentralisées (par exemple par une régionalisation de la PAC), ce qui faciliterait alors l'implication des collectivités territoriales sur les questions agricoles, y compris l'agri-environnement ?

Dans ce contexte très incertain, quelques tendances lourdes sont néanmoins repérables : la tendance à l'enherbement des vignobles AOC sous l'impulsion de l'INAO, le développement des agro-carburants sur les jachères.

Le contexte quant aux politiques de l'eau

Des incertitudes importantes pèsent également sur le contexte d'intervention de l'Agence en ce qui concerne l'évolution des politiques de l'eau dans leur ensemble. Ainsi, on peut notamment se poser les questions suivantes :

- La redevance azote finira-t-elle par voir le jour ?
- Quelle pression s'exercera sur la France en 2015, lorsque Bruxelles fera le bilan de l'application de la DCE ? En d'autres termes, la France apparaîtra-t-elle comme un bon élève (pression faible) ou comme un mauvais élève (pression forte) parmi les États membres ?
- Le concept de BAC restera-t-il confidentiel, ou réussira-t-il son entrée dans le champs des politiques de l'eau, devenant ainsi la référence pour tous pour agir en matière d'AEP et de pollutions diffuses ?
- Les PPC seront-ils tous établis d'ici 2010, ainsi que le prévoit aujourd'hui le PNSE, ou cet objectif sera-t-il une nouvelle fois ajourné ?

Enfin, la montée en puissance de la problématique santé-environnement dans l'agenda politique est visiblement une tendance lourde, tant en France (tradition hygiéniste, sensibilité croissante aux risques et à la sécurité) qu'en Europe. Des incertitudes pèsent cependant sur la forme que prendra cette préoccupation dans les politiques publiques : de nouvelles directives européennes verront-elles le jour (mise en chantier actuelle d'une directive « sols »), les normes actuelles seront-elles révisées ? Le PNSE résistera-t-il aux possibles alternances gouvernementales ?

Des réponses que trouveront ces questions dans l'avenir dépendra largement la stratégie qui sera retenue par l'Agence, ainsi que le montrent les deux scénarios extrêmes présentés ci-après.

LE SCENARIO OPTIMISTE : VERS UNE GENERALISATION DES BAC

A la fin des années 2000 et au début des années 2010, les bonnes nouvelles se succèdent les unes aux autres pour les Agences de l'eau : diverses évolutions concourent à accroître leurs moyens d'intervention, leur autonomie d'action et leurs marges de manœuvre stratégiques sur le thème de l'AEP et des pollutions diffuses. Sur le plan des ressources financières tout d'abord : alors que Bruxelles donne de la voix dès les années 2010 pour juger les efforts de la France insuffisants dans les programmes de mesures, notamment en matière d'AEP (*« se contenter de sauver les captages les plus importants revient à vouloir sauver les meubles : ce n'est pas à la mesure de l'ambition DCE, pour laquelle la France se doit d'être exemplaire »*), les redevances pesticides sont renforcées, la redevance azote est créée et, plus largement, les taux de l'ensemble des redevances sont revus à la hausse pour anticiper le risque de contentieux européen qui se profile. Sur le front de la PAC, les évolutions poussent également dans le bon sens : la conditionnalité intègre désormais des critères relatifs à la préservation des captages, les MAE bénéficient d'un budget revu largement à la hausse et leur notification directe est désormais la règle.

Par ailleurs, face aux poids de leurs compétences obligatoires, la plupart des CG du bassin RM&C se retirent sur le plan financier des investissements dans le domaine de l'eau :

L'Agence devient le seul acteur financier de poids en matière d'AEP et détient désormais les clés de l'équilibre curatif / préventif en la matière. Souhaitant néanmoins rester politiquement présents sur ce thème, les CG restent des partenaires privilégiés de l'Agence (maintien des accords cadres départementaux).

Surtout, le pari des BAC est en passe d'être gagné. La stratégie démarrée au 9^{ème} programme a permis d'imposer ce concept dans les esprits, avec il est vrai un renfort de poids : en application de la LEMA (adoptée fin 2006), les Préfets disposent de la possibilité de rendre obligatoires certaines mesures agri-environnementales sur les BAC prioritaires, si l'approche contractuelle s'avère insuffisante, et exploitent effectivement de cette possibilité. En outre, le PNSE n'a pas atteint son objectif – nombre de PPC restent à mettre en place – la qualité de l'eau distribuée reste un problème pour les pollutions diffuses que les seules approches curatives n'ont pas permis de régler. Renforcée dans ses moyens financiers, plus incontournable que jamais en matière d'AEP, l'Agence est alors en mesure d'assurer un réel couplage entre politique de sauvegarde de la ressource et qualité de l'eau distribuée : dès la fin de son neuvième programme, elle impose le conditionnement de ses aides aux PPC à la mise en place concomitante de procédures BAC.

Dans ces conditions, l'Agence de l'eau fait pour son 10^{ème} programme le choix d'une généralisation de l'action préventive sur l'ensemble des BAC, en vertu des objectifs de la DCE, avec priorisation des secteurs les plus exposés (population concernée, degré de dégradation de la ressource, degré de dépendance vis-à-vis des captages pollués) : il ne s'agit plus d'accumuler les expériences exemplaires, il s'agit désormais d'être efficace sur les enjeux qui se posent à l'échelle du bassin. Pour ce faire, l'Agence décide l'arrêt de ses aides au curatif pour faire face aux pollutions diffuses, « forçant » ainsi les maîtres d'ouvrages à résoudre les problèmes qui subsistent par le préventif, en dehors des quelques conditions de dérogations très encadrées. En accompagnement de cette mesure très forte, elle finance des cellules d'animation sur l'ensemble des départements pour épauler les collectivités concernées (cellules départementales d'assistance technique « protection de la ressource » au sein de l'ensemble des CG), notamment dans le choix des prestataires de service (la mise en concurrence étant devenue la règle, y compris pour l'animation). Ces cellules sont en mesure d'offrir un cadre contractuel « clé en main » qui a pu être rodé lors du programme précédent, et bénéficient de l'expertise et de l'appui des chargés d'affaires « pollution diffuse » recrutés en nombre dans l'ensemble des délégations de l'Agence, ainsi que des DDASS, acquises elles aussi à la cause des BAC. Enfin, les redevances azote et pesticides sont modulées en fonction de l'avancement des démarches BAC et des résultats sur la ressource auxquels elles conduisent. La relève des MAE sur les PAE est assurée par des systèmes d'Indemnité Compensatoire d'Handicap Naturel (ICHN) environnementale permettant de rentrer dans un système réglementaire compensé (possibilités ouvertes par l'actuel article 16 PDRN, art 34 FEADER)⁴⁸.

⁴⁸ Une option peu réaliste à ce stade mais envisageable dans l'absolu serait que les contraintes agrienvironnementales à l'échelle des captages soient intégrées dans les schémas communautaires portant sur l'indemnisation des zones défavorisées par des contraintes environnementales (ICHN article 16) actuellement non retenue par la France. Cette approche aurait l'avantage de pouvoir pérenniser les financements agrienvironnementaux sur les territoires mais face à des contraintes devenues réglementaires. La révision de ce dispositif et de son application nationale est prévue en 2010.

LE SCENARIO PESSIMISTE : LE REPLI EFFICACE

Les années 2000 et 2010 s'avèrent plutôt moroses pour les Agences de l'eau. A mesure que s'approche l'échéance de 2015 (DCE), alors que l'Europe tarde à retrouver un vrai souffle tant politique qu'économique, et s'avère surtout soucieuse de gérer l'entrée des Pays de l'est, il devient assez rapidement clair pour tout le monde que Bruxelles fera preuve d'une certaine patience quand au « bon état écologique », pour ne pas grever les dépenses publiques des États membres et pour ménager les pays les plus en retard, à propos desquels la Commission a d'autres priorités. La DCE reste bien sûr en vigueur, mais ses objectifs n'effraient plus grand monde, quand il ne font pas sourire – les possibilités de dérogations qu'elle ménage sont en revanche prises très au sérieux.

La problématique santé-environnement, quant à elle, ne s'essouffle pas, sous la pression combinée de l'UE et de la demande sociale. Au niveau européen, les conditions d'homologation des molécules sont de plus en plus drastiques, renforçant la R&D et conduisant ainsi à la mise sur le marché de molécules très peu rémanentes : leur suivi dans le milieu devient quasi-impossible, sans que l'on sache grand chose des molécules secondaires qu'elles génèrent. Parallèlement, le PNSE est non seulement maintenu mais doté de moyens décuplés : au début des années 2010, les PPC sont tous établis, tandis que les efforts de sécurisation des réseaux AEP redoublent (85% des captages sont sécurisés, seuls quelques rares captages situés en rural profond posent problème). De fait, le divorce entre préservation de la ressource et qualité de l'eau distribuée est consommé.

Du côté de la PAC, la conditionnalité ne ressort guère renforcée de la réforme de 2013, tout comme le budget des MAE. En France, sa gestion reste centralisée et son utilisation est centrée sur la mise en œuvre de Natura 2000.

Pour bâtir son nouveau programme d'intervention, l'Agence prend acte de ces évolutions, ainsi que de la non augmentation de ses redevances. Concernant le thème de l'AEP et des pollutions diffuses, elle fait le constat que le concept de BAC est resté largement confidentiel, malgré ses efforts au cours du 9^{ème} programme. La séparation croissante entre l'optique DCE de préservation de la ressource et l'impératif de qualité de l'eau distribué a empêché toute montée en puissance des partenariats (DDASS, CG) autour des BAC, et a accru la pression politique pour l'aide au curatif : il est jugé irréaliste d'envisager un retrait de l'Agence sur ce thème. Dès lors, l'Agence refonde sa politique en matière de BAC, dont la généralisation s'avère complètement irréaliste. Dans le 10^{ème} programme, il ne s'agit plus d'un objectif phare autour duquel l'Agence et ses partenaires seraient censés se fédérer. Il s'agit désormais d'une logique d'action propre à l'Agence, mise en œuvre uniquement dans le cas particulier des petites communes rurales isolées, pour lesquelles les solutions curatives sont d'un coût prohibitif et où par conséquent le lien entre ressource locale et eau distribuée conserve un sens. Pour ces situations, dans un souci d'efficacité, de ciblage de ses actions et d'autonomie, l'Agence se lance dans des stratégies d'acquisition foncière directe. Elle renforce aussi les moyens de ces délégations pour assurer de l'assistance directe au niveau des collectivités rurales isolées, le projet des cellules départementales ayant échoué.

L'UTILISATION FUTURE DE CE PRODUIT

Le caractère extrême mais néanmoins plausible des deux scénarios esquissés ci-dessus illustre le pari actuel de la politique de l'Agence en matière de BAC : cette politique est susceptible de déboucher sur des situations très différentes, et ce en fonction de déterminants largement externes, dont l'évolution n'est pas maîtrisée par l'Agence elle-même.

Or, on sait qu'il n'y aura pas forcément de continuité entre le 9^{ème} et le 10^{ème} programme en matière de BAC : l'ambition du 9^{ème} est assez modeste (faire la démonstration des schémas d'actions pertinents et durables) alors que le programme suivant devra prendre en compte les enjeux de la DCE à l'échelle du Bassin. Que cette stratégie s'avère une réussite ou un échec, il y a lieu d'anticiper la transition avec le prochain programme, selon qu'il s'agisse de s'orienter vers une généralisation (comme dans le scénario optimiste) ou vers un repli ciblé sur des actions d'efficacité garantie (scénario pessimiste).

Ceci engage l'Agence à mener un travail de veille et de bilan régulier quant à sa stratégie en matière de BAC, au fil de son 9^{ème} programme. La comparaison des deux scénarios qui précèdent montre que ce qui doit retenir son attention en premier lieu est la relation entre politiques de préservation des eaux brutes d'une part, politiques de maintien de la qualité des eaux distribuées d'autre part : va-t-on vers un recouplage de ces deux politiques, ou au contraire vers une séparation complète des deux logiques ? Pour éclairer cette question, l'évolution des partenariats institutionnels et financiers (rôle des CG en matière d'AEP notamment), l'équilibre curatif / préventif qui en découle, et l'avancement du PNSE constituent des indicateurs de suivi sur lesquels il faudra être attentif⁴⁹. Selon ce qui ressortira de ce suivi, les deux esquisses de scénarios ici exposés fournissent des repères pour en tirer des orientations en termes de programmation.

⁴⁹ Taux de financement des CG départementaux en matière de curatif, de PPC, de BAC ; % des PPC du Bassin régularisés, % des ressources sans protection curative ...

CONCLUSION

Une évaluation mettant l'accent sur l'analyse stratégique et prospective

Cette étude, centrée sur les pollutions diffuses agricoles à l'échelle des BAC, est venue alimenter la réflexion de l'Agence, sans pour autant être formellement intégrée au processus de décision et de définition du 9^{ème} programme. Concomitante aux travaux internes de définition du 9^{ème} programme, elle s'achève quelques mois après l'entrée en vigueur de ce dernier, ce qui explique en partie la nature des recommandations développées ici.

Fortement centrée sur l'analyse de la pertinence des dispositifs techniques et les questions de mise en œuvre locale – comment appliquer le nouveau dispositif ? - la mission a évolué au fil du temps pour adopter une approche beaucoup plus stratégique. Les enjeux de cohérence, entre politiques de l'eau (volet sanitaire et environnemental), et politiques agricoles, sont revenus au cœur de l'analyse.

En effet, **il est apparu que les blocages sociopolitiques sont parmi les déterminants majeurs du succès de la nouvelle politique**, ce qui a conduit à leur accorder une place centrale. Ainsi, là où l'analyse initiale pointait la relative facilité technique de la reconquête de la qualité de l'eau, sur un Bassin où la majorité des pollutions viennent se concentrer sur des nappes alluviales, l'approche « acteurs » est venue contraster le tableau. Outre la grande difficulté des collectivités locales à s'engager dans des démarches de reconquête complexes et conflictuelles, l'étude a mis en évidence l'absence de portage politique des BAC par les acteurs institutionnels autres que l'Agence. Elle a pointé les contradictions fortes entre l'approche BAC (opérationnalisée ici autour de la notion de Périmètre d'Action Efficace) et les schémas d'action usuels, souvent globalisants à l'échelle des masses d'eau dans leur ensemble, ou sectoriels centrés au niveau des exploitations agricoles et de leurs pratiques agronomiques. **La démonstration d'une politique émergente, totalement orpheline a pu être apportée.**

Ainsi, en dépit d'une échelle d'action pertinente et opérationnelle, favorable à l'engagement des collectivités et présentant de fortes garanties d'efficacité, des difficultés significatives demeurent pour promouvoir une véritable politique des BAC au niveau du Bassin.

En complément de l'analyse stratégique, **l'approche prospective a remis l'accent sur la question de la pertinence de la politique** - quelle adéquation des objectifs actuels aux besoins exprimés sur le bassin ? Les enjeux de moyen terme liés à la DCE ont permis de cadrer cette réflexion en pointant la modestie des objectifs actuels, et ce malgré la nature inédite de la politique des BAC. La nécessité de raccorder ces objectifs aux besoins, en se dotant d'une véritable doctrine sur la place qu'entend jouer l'Agence par rapport aux enjeux de 2015 a été largement développée.

L'ensemble de ces points ont donc conduit l'équipe d'étude à s'éloigner de plus en plus du cadre d'intervention entré en vigueur début 2007 en proposant une restructuration assez fondamentale du 9^{ème} programme, notamment au stade de sa révision en 2009. En effet le changement d'optique proposé ici, va au-delà d'un simple « toilettage » de l'actuel cadre d'intervention, en se projetant résolument dans les objectifs de 2015. Les recommandations proposent une révision importante en termes d'objectifs, de logique d'action (foncier), de

mode de gestion (logique de projet) ..., en valorisant l'ensemble des enseignements évaluatifs développés précédemment.

Une rationalisation de la politique actuelle pour préparer un virage significatif en 2009

Comme nous l'avons vu, les analyses issues de la présente évaluation et les propositions qui en découlent sont assez structurelles et ne peuvent donc être intégrées à la politique d'intervention de l'Agence sans une certaine progressivité. C'est donc un cheminement et un processus autour de deux grandes phases qui vient d'être décrit. La première phase serait celle de la rationalisation et optimisation du 9^{ème} programme actuel au cours des deux à trois prochaines années et dans l'attente de la révision du SDAGE. La seconde, correspondant au cœur des propositions d'AScA, nécessiterait de reconsidérer le programme de manière plus fondamentale (taux de subvention, niveau des objectifs ...) au stade de la révision à mi parcours en 2009.

Les paragraphes qui suivent proposent une vision d'ensemble de la cohérence et de la pertinence de la politique de l'Agence par rapport à l'enjeu BAC, selon que :

- l'AERM&C décide de ne modifier que partiellement sa politique (étape de rationalisation),
- ou qu'elle adopte effectivement l'ensemble des propositions qui précèdent (étape de rationalisation + révision structurelle en 2009).

Rationalisation seule : Une stratégie « irréprochable » mais sans garanties de résultats

une continuité raisonnable par rapport au 9P actuel, optimisée en interne, politiquement correcte en externe.

Cette stratégie optimise avant tout la cohérence interne de l'intervention au regard des moyens de l'Agence en s'en remettant à des exigences de cohérence externe pour atteindre les objectifs de la DCE. Le succès de la politique de reconquête dépend avant tout d'une interprétation optimiste des évolutions possibles dans le champ des partenariats et politiques institutionnelles.

- ❑ L'Agence a un rôle d'impulsion sur le sujet mais en cohérence avec les moyens budgétaires dont elle dispose et en comptant sur les politiques déployées autres partenaires institutionnels ;
- ❑ Un objectif raisonnable de 40 à 100 BAC est retenu (en fonction des enveloppes budgétaires) avec un coefficient multiplicateur x 1,5 par rapport aux redevances agricoles actuelles pour marquer l'engagement de l'Agence ;
- ❑ On met en œuvre un dispositif global, cohérent en interne et bien construit (complémentarités et articulations procédurales bien étudiées par rapport aux PPC et le curatif, besoins des maîtres d'ouvrages bien identifiés – cellules d'animation ; pertinence des schémas techniques mis en œuvre – le PAE ...);
- ❑ On privilégie une stratégie de cohérence par rapport aux politiques nationales et communautaires, en misant plutôt sur les MAE ou en adoptant une stratégie mixte (MAE, foncier) mais sans moyens exceptionnels sur le foncier ;

- ❑ Les effectifs internes bénéficient d'une plus forte sensibilisation sur le sujet, avec une bonne identification de chargés d'affaires agricoles en délégation et des formations adaptées ;
- ❑ Un taux d'aide majoré (50%), mais non exceptionnel existe en matière de BAC ;

Mais le succès du dispositif est fortement tributaire de la cohérence externe effective de la politique. Elle dépend donc :

- ❑ des cofinancements externes (Conseils généraux ou régionaux, ...), et rencontre de véritables difficultés à générer les cellules d'assistance, ou à rendre le BAC concurrentiel par rapport aux autres outils et procédures (curatif, PPC) ;
- ❑ de l'application des volets réglementaires (article 21 de la LEMA, politique des DDASS...) et d'arbitrages régaliens favorables à la politique des BAC,
- ❑ de l'évolution de la politique agricole commune et de son volet agrienvironnemental ...

Au regard des enseignements évaluatifs, cette stratégie, aussi cohérente soit-elle, semble présenter très peu de garanties d'atteinte des objectifs de la DCE. De façon schématique sa logique pourrait être qualifiée de : **Comment justifier du non-succès en 2015 ?** Il s'agit donc avant tout de s'assurer d'une mise en œuvre intelligente du programme de l'Agence, en fonction des moyens disponibles, en acceptant les insuffisances réglementaires et la faiblesse des partenariats institutionnels dans le domaine des BAC (c'était pas que notre mission, mais on a bien remplie la nôtre).

Rationalisation+ Révision en 2009 : Une stratégie plus risquée de porteur du changement, optimisant les garanties de résultat

L'Agence, seul acteur de changement possible, impulse une politique orpheline, nécessaire à l'échelle du Bassin (y compris dans l'optique ressource).

Dans cette hypothèse l'Agence prend acte des disfonctionnements politiques et institutionnels actuels et tente d'y pallier au nom de la portée stratégique du dossier BAC.

- L'Agence a une mission d'impulsion forte sur le sujet en cohérence avec son rôle d'acteur de changement majeur dans le jeu institutionnel et politique ;
- Elle adopte une stratégie de la cohérence externe effective en cherchant à surmonter les dynamiques et équilibres institués et faire la preuve d'une politique qui marche afin obtenir l'adhésion des autres partenaires et inverser les inerties en place ;
- Elle s'appuie notamment sur les spécificités du Bassin et la relative faisabilité technique à l'échelle de RM&C pour revoir son niveau d'ambition sur les BAC ;
- Elle vise à rattraper le retard en se calant sur un niveau d'exigence proche de la DCE à l'horizon 2015. L'Agence est donc porteur du changement, sans pour autant être seul responsable ;

D'où, une véritable logique de projet interne sur les BAC qui deviennent le défi du 9^{ème} programme. Il s'agit donc :

- d'acter un statut d'exception du volet BAC en raison de l'efficacité potentielle de l'approche et de sa portée stratégique pour la reconquête des masses d'eau (expérimenter l'efficacité à petite échelle avant de la porter plus loin) ;
- d'adopter d'un mode d'action proactif sur le sujet : une véritable connaissance de l'état des enjeux AEP sur le Bassin, une forte communication, le renforcement des partenariats institutionnels ;
- de proposer des taux exceptionnels 70%, mais raisonnables par rapport aux interventions existantes à l'Agence (ex le conseil PMPOA), pour surmonter l'handicap créé par le cumul de financements sur les volets « historiques » ;
- d'accepter une charge de travail importante en interne, allégée par le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'effort d'institutionnalisation des cellules départementales en externe ;
- d'optimiser une stratégie mixte foncier/ MAE, pour garantir l'autonomie de la politique de l'Agence, pour anticiper les enjeux de pérennisation et obtenir l'adhésion des collectivités sur le long terme ;

Cette seconde stratégie semble aujourd'hui la seule qui soit « DCE compatible ». Sa logique générale est articulée autour de la question : **comment initier le changement ?** Il s'agit donc d'adopter une « ambition réaliste » cherchant à anticiper les enjeux de moyen terme tout en intégrant les difficultés réelles d'entraînement des acteurs de Bassin. Cette approche nécessite l'engagement d'un effort considérable de la part de l'Agence, dans l'optique d'imposer cette nouvelle politique dans le champ institutionnel et obtenir l'adhésion des partenaires externes au cours des années à venir.

	Option 1 : l'intelligence raisonnable	Option 2 : l'ambition réaliste ⁵⁰
Objectifs	Une centaine de BAC, avec des objectifs bien justifiés et un argumentaire claire. Articulations potentielles explicitées dans le SDAGE par rapport aux autres acteurs.	400 BAC, soit 10 à 20% de l'enjeu DCE (significatif pour préparer l'avenir) ou encore 10 à 20 projets à faire émerger par département. Le SDAGE acte les articulations nécessaires et l'effort engagé par l'Agence qui doit être suivie par les autres.
Cohérence externe	Cohérence théorique recherchée avec les missions des autres acteurs Faible cohérence entre volet BAC et autres volets de la politique Agence : – PPC, pas de taux exceptionnels – Curatif – pas de majoration suffisante pour inverser les priorités – Reconquête des milieux - pas d'effet d'entraînement	Bonne cohérence effective par rapport aux jeux d'acteurs et aux dynamiques instituées décrites par l'étude – réalisme Bonne cohérence par rapport aux autres volets de la politique Agence : vis à vis des PPC, taux majoré et différencié Vis-à-vis de l'enjeu ressources, on enclenche la reconquête par l'échelle des BAC
Cohérence interne	Optimisation de la cohérence interne : on fait en fonction des moyens	Cohérence interne à l'épreuve : Gestion interne des équipes et recours à l'assistance externe Peut-on accepter un coefficient multiplicateur

⁵⁰ Réaliste sur la mobilisation possible des autres partenaires institutionnels d'ici 2015.

		supérieur (x 3, x 4)?
Pertinence	Très faible pertinence par rapport aux besoins (on vise en propre moins de 5% du problème), on se retranche derrière des considérants de cohérence Bonne pertinence technique des outils et schémas d'intervention. Possibilité de ne maintenir que l'outil MAE dans la mesure où l'on est en posture de cohérence nationale.	Bonne pertinence par rapport aux besoins DCE en prenant en charge pour cette première génération 10 à 20% du problème. Valorisation de la spécificité du Bassin et la relative facilité technique. Optimisation de l'autonomie nécessaire : adoption du schéma d'intervention mixte MAE et foncier
Mise en oeuvre	Optimisation mise en œuvre en interne aux équipes actuelles,	Un véritable projet Agence avec des équipes de projet spécifiquement dédiées et un fort accent sur l'accompagnement et l'assistance à l'échelle du Bassin (AMO, cellules départementales ...)
Efficacité	Bonne efficacité par rapport aux objectifs Agence, mais très faible efficacité par rapport à un référentiel DCE (c'est pas notre boulot)	Bonne efficacité possible en tout cas, de meilleures garanties d'efficacité sur le long terme

C'est donc en ces termes – privilégier la cohérence interne, ou la pertinence de la politique et sa cohérence externe - que se pose le choix. Cette grille a donc pour vocation d'éclairer les arbitrages à venir, pour que la politique des BAC, orpheline aujourd'hui, ne le soit plus au terme de ce 9^{ème} programme.

ANNEXES

ANNEXE 1 : MANDAT DE L'EVALUATION

DIS/Unité Ressource et Pollutions Diffuses

DIS/Unité Coordination et Qualité

Diffusion : Les membres du CODIR

M. PIALAT – Mme ESPOSITO – M. MELLIER

M. DENEUVY – M. DUPONT – M. GUERBER

Mme GIUGE – M. CHANTEPY – M. CLAPE – M. DEBLAIZE – M. DUBOIS

Mme LAINE

M. JOURJON

EVALUATION

**MANDAT POUR L'EVALUATION DES ACTIONS PREVENTIVES DE LUTTE CONTRE LES
POLLUTIONS DIFFUSES DANS LES BASSINS D'ALIMENTATION DES CAPTAGES D'EAU
POTABLE**

Dans le cadre de l'évaluation des politiques d'interventions sectorielles de l'Agence de l'Eau, une évaluation des actions préventives de lutte contre les pollutions diffuses dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable est proposée.

Contexte

Jusqu'à présent dans le domaine de l'alimentation en eau potable (AEP), pour faire face aux problèmes de dégradation de la qualité de l'eau par les pollutions diffuses, les interventions de l'Agence ont principalement porté sur des solutions curatives de traitement ou de changement de ressource. Or, cette approche par la voie curative s'est avérée insatisfaisante sur le long terme. En effet, elle entraîne le désintérêt des acteurs pour la ressource et conduit à une dégradation encore plus importante de la qualité de l'eau.

Les actions préventives actuelles aidées par l'Agence sont principalement engagées sur la protection réglementaire de la ressource et des captages d'AEP. Cette approche est apparue dans la grande majorité des cas inadaptée aux problématiques de pollution diffuse. Le 8^{ème} programme prévoyait d'associer aux opérations de traitement des eaux contre la pollution diffuse, des actions à long terme de protection des aquifères : dans la pratique l'engagement d'un diagnostic du bassin d'alimentation fut considéré comme suffisant. Les interventions de l'Agence sont donc généralement restées limitées dans les faits à de l'animation et à des investissements matériels qui n'ont pas permis d'engager une dynamique suffisante pour des changements de pratiques.

Les actions préventives envisageables aujourd'hui concernent à la fois des changements de pratiques des agriculteurs et des autres utilisateurs de pesticides et d'engrais ainsi que des propositions d'acquisition foncière.

C'est pourquoi, l'Agence doit favoriser ces actions afin de lutter contre les pollutions diffuses à l'échelle des bassins d'alimentation des captages AEP.

Cette orientation est confortée par le contexte réglementaire actuel qui évolue dans ce sens. En effet, les exigences de la Directive Cadre européenne sur l'Eau portent sur l'atteinte du bon état des milieux et sur la prévention de la détérioration de la qualité de l'eau de manière à réduire le degré de traitement nécessaire à la production d'eau potable. De même, un des objectifs du Plan National Santé Environnement vise la protection de la ressource destinée à l'AEP grâce à des modifications des pratiques agricoles dans les aires d'alimentation des captages. Enfin, le projet de Loi sur l'Eau prévoit la délimitation de zones où des actions de protection seront à conduire.

Le choix de ce sujet se justifie par le fait que :

- il pourrait constituer une inflexion importante dans le projet d'orientation stratégique dans le domaine de l'AEP du 9^{ème} programme d'intervention (2007-2012),

- à ce jour, la mise en œuvre d'actions de restauration ou de préservation de la qualité de la ressource pose de réelles difficultés. L'Agence manque d'éléments à la fois sur les actions possibles et leur faisabilité.

L'évaluation poursuit un double objectif :

- d'une part, de manière rétrospective, recenser les possibilités d'actions préventives existantes dans et en dehors du champ d'intervention de l'Agence,
- d'autre part, de manière prospective, identifier de nouveaux dispositifs préventifs permettant de restaurer et préserver les bassins d'alimentation des captages AEP et analyser les conditions de mise en œuvre de l'ensemble de ces actions sur les plans économique, social et juridique.

Les questions évaluatives¹ auxquelles il est demandé de répondre sont :

❶ Dans quelle mesure les interventions de l'Agence dans le domaine des actions préventives visant la préservation et/ou la restauration de la qualité de l'eau sur les bassins d'alimentation des captages ont-elles été pertinentes, notamment celles liées à la réduction des pressions polluantes agricoles diffuses ? De plus, quelles sont les démarches pertinentes pour l'Agence parmi celles conduites en dehors du bassin Rhône-Méditerranée et Corse et poursuivant des objectifs similaires ?

❷ Comment l'Agence peut-elle intervenir efficacement pour obtenir une mise en œuvre réussie et durable des actions préventives identifiées, aux meilleures conditions économiques, sociales et juridiques ?

❸ En quoi les interventions de l'Agence, actuelles et proposées, sont-elles en synergie ou en contradiction avec les actions contractuelles ou les politiques conduites, à l'échelle d'un territoire, par d'autres acteurs du domaine de l'eau ou pas (Communauté européenne, Etat, collectivités locales et territoriales, organisations professionnelles agricoles) ? Dans quelle mesure l'Agence intervient-elle de manière cohérente avec ses autres interventions (aides/redevances, préventif/curatif, lutte contre la pollution agricole) ?

❹ Dans quelle mesure les moyens et les modalités d'organisation de l'Agence sont-ils compatibles avec l'adoption des interventions où la plus-value de l'Agence est la plus forte ?

En terme de calendrier, l'évaluation demandée doit apporter des réponses à ces questions au plus tard fin 2006. Pour ce faire les conclusions et les recommandations des travaux seront à rendre fin novembre 2006. Elles intégreront des propositions opérationnelles qui pourront être utilisées pour décliner les actions définies au 9^{ème} programme d'intervention. Elles seront présentées par le Comité de pilotage en Commission programme du Conseil d'Administration de l'Agence.

Mandat est donné au comité de pilotage de l'évaluation présidé par Philippe DUPONT et animé par Elise DUGLEUX pour conduire cette évaluation au titre du programme 2006.

Le **comité de pilotage** assurera le suivi de l'évaluation. Il sera constitué de représentants de l'Agence, de services de l'Etat, de collectivités territoriales et de représentants d'acteurs (agricoles et usagers). Le secrétariat technique de ce groupe sera assuré par le Président du comité de pilotage, Elise DUGLEUX et Anne PRESSUROT.

Pour le Président de la
Commission de Programme

A.PIALAT

¹ Ces questions seront précisées dans le cahier des charges de l'étude.

ANNEXE 2 : GLOSSAIRE

ADASEA : association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

AERM&C : Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse

BAC : Bassin d'alimentation de captage

CDA : Chambres d'agriculture

CG : Conseil général

CIPAN : Cultures intermédiaires piège à nitrates

DCE : Directive cadre sur l'eau

DDAFF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

DRAF : Direction régionale de l'agriculture et de la Forêt

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DIS : Direction des interventions sectorielles

DPU : Droit à paiement unique

DUP : Déclaration d'utilité publique

INAO : Institut national des appellations d'origine

LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques

LOA : Loi d'orientation agricole

MAE : Mesures agri-environnementales

PAC : Politique agricole commune

PAE : Périmètre d'action efficace

PNSE : Plan national santé environnement

PPC : Périmètre de protection de captage

PPR : Périmètre de protection éloigné

RIN : Réduction d'intrants

RTA : Reconversion des terres arables (en herbages)

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

ANNEXE 3 : PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE L'EVALUATION

Animatrice - Chambre d'Agriculture de Moselle

M. ANTOINE - animateur de la Plaine du Saulce

M. BABYLON Alain - Chef de service Conseil général de la Drôme

M. BERNARD Pierre Yves – INRA

M. BRIN - Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

M. CADILHAC Laurent - Agence de l'Eau RMetC , Lyon (DPP)

M. CUBERTAFOND – Service de l'eau - Conseil Général 34

M. DAMIOLI Angel - Maire de Corbenay

M. DENEUVY Jean-Philippe – Directeur Interventions Sectorielles, Agence de l'Eau RMetC

M. DORISON Emmanuel - FNSAFER

M. DUPONT Philippe – Directeur Planification et Programmation, Agence de l'Eau RMetC

M. DUTERTRE Laurent - Eaux de Paris

M. DUVAL Jérôme – DDAF de l'Isère

M. FRANÇOIS Yves – élu Chambre d'Agriculture de l'Isère

M. GRANGE Pierre - Conseil général de l'Isère

M. GUERBER François – Directeur Données Redevances, Agence de l'Eau RMetC

M. LE BORGNE Lucien - Président de l'Association du bassin de l'Yvel-Hyvet

M. LOIZEAU Paul - Directeur du Grand Bassin de l'Oust

M. MOISONNET Hubert - Président de la Communauté de Communes de l'Auxerrois

M. OERTEL Thomas - Services techniques de la WVU

M. PERRAULT Denis - Délégué communal du Grand Bassin de l'Oust

Mme PERREAU Frédérique - Agence de l'Eau RMetC - Délégation Besançon

M. PEYTAVIN Jean - Agence de l'Eau RMetC – Lyon (DIS)

M. POTIER Fabien – Agence de l'Eau Rhin-Meuse

M. VEAUTE Jean-Michel – DDASS du Gard

M. VILLARD - Chambre d'Agriculture de Saône et Loire

M. WADIER Roger - Ancien maire et Président du SIVOM du Haut Saintois

M. CANAULT - Agence de l'Eau RMetC, Délégation de Besançon

M. CLEMENT - Président du Syndicat des Eaux de la vallée du Rupt

M. COMBE - Responsable eau assainissement Ville de Vienne

M. COUSIN - Société de viticulture du Jura

M. De WEVER - Agence de l'Eau RMetC, Délégation de Besançon

M. DUMEZ Jacques - DRAF Rhône-Alpes, SRPV

M. FRAGNOUD – Administrateur de l'Agence de l'Eau RMetC, élu Chambre d'Agriculture de l'Isère et Chambre Régionale de l'Agriculture Rhône Alpes

M. GAVIOT-BLANC - Directeur des services techniques de la ville de Vienne

M. JACQUINOT - Chambre Régionale de l'Agriculture de Franche Comté
M. MAGNAUD – Elu de cave coopérative et fédération des caves coopératives
M. PENA Laurent - DDASS de l'Aude
M. PORTERET - Agence de l'Eau RMetC — Délégation de Besançon
M. PRIVA - Communauté des Communes de l'Hortus
M. RAIBAUT - DDASS de Haute Saône
M. RODOT - Président du Syndicat des Eaux du Louhannais
M. SCHMIT - DRAF Franche Comté
M. VELASCO - DDAF Haute Saône
M. VINATIER – Chambre Régionale de l'Agriculture Rhône Alpes
Mme BAUCHET Zoë - DIREN Rhône Alpes SEMA
Mme BOSC Christel - post doctorat en Sciences politiques, équipe de recherche de Bernard Barraqué
Mme BOSH Christine – Chambre d'Agriculture de l'Isère
Mme BURETTE Noémie - Agence de l'Eau RMetC — Délégation Rhône Alpes
Mme DUFOUX – Chambre d'Agriculture Saône et Loire
Mme DUGLEUX Elise - Agence de l'Eau RMetC – Lyon (DIS)
Mme FERSING – Chambre d'Agriculture du Jura
Mme GIRARD FROSSARD - DDASS 21
Mme GUICHARD Laurence — Grand Bassin de l'Oust

Participants à l'atelier externe :

Alexandra JOINEL, DDASS de l'Isère
Eric PELUS, Syndicat Mixte Saône et Doubs
Jean-Michel VEAUTE, DDASS du Gard
Jean-Marie VINATIER, Chambre Régionale d'Agriculture de Rhône-Alpes
François ALBERT, Communauté de Communes du Pays de Romans
Sophie RESSOUCHE, Syndicat Mixte d'Etude et de Gestion de la nappe de la Vistrenque
Eve SIVADE, Agence de l'Eau RM&C
Elise DUGLEUX, Agence de l'Eau RM&C
Anne LAUTREDOU, Agence de l'Eau RM&C

Participants à l'atelier interne AERM&C:

Guy Noël SUBRIN, Délégation Rhône Alpes
Noémie BURETTE, Délégation Rhône Alpes
Michaël BALAY, Délégation SIAM
Laurent CADILHAC, DPP
Christophe EGGENSCHWILLER, Délégation de Besançon
Vincent MAYEN, Délégation de Marseille

ANNEXE 4 : BIBLIOGRAPHIE

AERM&C : Etat des lieux Bassin du Rhône et des cours d'eau côtiers méditerranéens, mars 2005

AERM&C : Evaluation des opérations coordonnées de maîtrise des pollutions dues aux élevages (mai 2005)

AERM&C : Pesticides dans les eaux superficielles et souterraines des bassins Rhône Méditerranée et Corse, données 2002 et 2003

AERM&C : 9^{ème} programme d'intervention (2007-2012) Rapport d'étape (8 décembre 2005)

AERM&C : Guide 7^{ème} programme d'intervention 1997-2001 (mars 1997)

AERM&C : Guide pratique des aides et redevances (2005)

AERM&C : Guide pratique des aides et redevances (2006)

AERM&C : Rapport d'activité 2004 (juin 2005)

AERM&C, DIREN- Rhône Alpes : Contribution à l'Etat des lieux des activités agricoles et de leurs pressions, document de travail, Etape 1 et 2 (juillet 2003)

AScA : Inventaire et proposition des plans d'actions préventives de la pollution de l'eau d'origine agricole, Aqual'Agglo (2003)

AScA : Stratégie d'intervention de la SAGEP - Eau-de-Paris, sur les sources de la Voulzie, (2003)

Expertise scientifique collective Inra Cemagref : Pesticides, Agriculture et Environnement (2005)

GREPPES Franche Comté : Projet stratégique 2005-2009, Mai 2005

MEDD D4E : Evaluation de l'efficacité environnementale des PPC, série études

Plan National Santé Environnement 2004 –2008

Préfecture de région Bourgogne : Plan régional de lutte contre la pollution par les produits phytosanitaires 2005-2007, Orientations et priorités de l'Etat – (29 août 2005)

Secrétariat technique Rhône méditerranée : « Répertoire de mesures » du bassin Rhône et côtiers méditerranéens, document de travail (sept 2005)

Sogreah consultants : Evaluation de l'impact des opérations de conseil aux agriculteurs conduites dans le cadre de la lutte contre la pollution nitrée des eaux dans le bassin RM&C ; AERM&C (août 2002)

agence de l'eau rhône-méditerranée et corse

2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07

Téléphone 04 72 71 26 00 | Télécopie 04 72 71 26 01 | www.eaurmc.fr

Délégation Sites Industriels et Agglomérations Majeurs (SIAM)

2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07

Téléphone 04 72 71 26 00 | Télécopie 04 72 71 26 01

Délégation régionale Rhône-Alpes

14, rue Jonas Salk 69363 LYON Cedex 07

Téléphone 04 72 76 19 00 | Télécopie 04 72 76 19 10

Délégation régionale de Besançon

Le Cadran 34, rue de la Corvée 25000 BESANCON

Téléphone 03 81 25 23 50 | Télécopie 03 81 25 23 51

Délégation régionale de Marseille

Immeuble le Noailles 62, La Canebière 13001 MARSEILLE

Téléphone 04 96 11 36 36 | Télécopie 04 96 11 36 00

Délégation régionale de Montpellier

Le Mondial - 219, Rue le Titien CS59549 34961 MONTPELLIER Cedex 2

Téléphone 04 67 13 36 36 | Télécopie 04 67 13 36 00



établissement public du ministère
de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables