

Évaluation

des politiques publiques de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

fév.
2011

www.eau-loire-bretagne.fr

Synthèse du rapport final
*Évaluation des aides de
l'agence de l'eau Loire-Bretagne
en faveur de la réduction
des nitrates d'origine agricole*



Établissement public du ministère
chargé du développement durable

édition : juin 2011

La mission porte sur l'évaluation des aides du 9^e programme de l'agence dont l'effet attendu est la réduction des excès de nitrates d'origine agricole. Elle porte sur les actions mises en œuvre entre 2007 et début 2010. Cette évaluation est donc menée pendant la quatrième année de la mise en œuvre de ce programme.

Elle répond à 5 questions choisies par un comité de pilotage¹

- Q1. Quels sont les effets propres des aides pour le conseil et l'animation et quelles sont les conditions pour que ces effets soient pérennes ?
- Q2 : Quels obstacles peuvent apparaître pour la souscription des aides MAE, pour quels types d'exploitants, et comment les anticiper et les lever pour améliorer l'efficacité de ces aides ?
- Q3 : Sous quelles conditions l'action foncière dans les aires d'alimentation des captages permet-elle d'y améliorer la fertilisation et avec une bonne efficacité ?
- Q4 : À l'échelle d'un territoire, dans quelle mesure l'action de l'agence de l'eau est-elle bien complémentaire de l'action de l'État qui contribue au même objectif de réduction des nitrates ?
- Q5 : À quelles conditions les aides pour un diagnostic d'exploitation permettent-elles d'améliorer suffisamment les pratiques réduisant les fuites de nitrates dans l'eau ?

Le Comité de pilotage a fait le choix de focaliser l'évaluation sur les premières étapes de la chaîne logique de l'action plutôt que sur les effets à long terme sur les pratiques agricoles et les quantités de nitrates dans les eaux, car jugé trop difficile à appréhender. Cette évaluation se concentre donc principalement sur les changements des pratiques ou de système de production.

Pour répondre aux questions, l'évaluation s'est appuyée sur :

- Un bilan statistique des interventions de l'agence ;
- Trois enquêtes auprès des structures porteuses de contrats territoriaux et de leurs partenaires, des agriculteurs bénéficiaires ou non de Mesures Agro-Environnementales (MAE) ;
- Huit études de cas sur des territoires aux caractéristiques différentes ;
- Des parangons d'action foncière en France et à l'étranger ;
- Des tables rondes afin d'approfondir auprès des structures porteuses et partenaires les résultats obtenus pour chaque question ;
- Un panel d'expert pour proposer des pistes de recommandations.

Les aides en faveur de la réduction des nitrates d'origine agricole

Un des objectifs du 9^e programme de l'agence de l'eau pour la période de 2007 à 2012 est la réduction de la pollution par les nitrates d'origine agricole grâce à des aides qui représentent un montant de près de 34 millions d'euros sur la période 2007-2009 soit moins de 3,5 % des aides totales de l'agence.

Les aides sont accordées dans le cadre d'opérations territoriales comprenant des aides collectives, passant par la mise en œuvre d'un contrat territorial, et des aides individuelles aux agriculteurs (MAE et diagnostic d'exploitation). Les aides collectives sont estimées à près de 13 millions d'euros sur la période 2007-2009 dont 50 % consacrés à l'animation (agricole et territoriale), les aides individuelles représentant donc environ 21 millions d'euros.

¹ Le comité de pilotage était composé de 17 membres représentant une pluralité de points de vue : services de l'État, élus, agriculteurs, associations environnementales, industriels et opérateurs. Il a été directement associé à la formulation des conclusions et recommandations.

112 opérations territoriales ont bénéficié d'aides collectives (montant moyen : 116 k€) couvrant une surface totale de 3,85 millions d'hectares. Parmi ces opérations, 40 % sont des captages prioritaires.

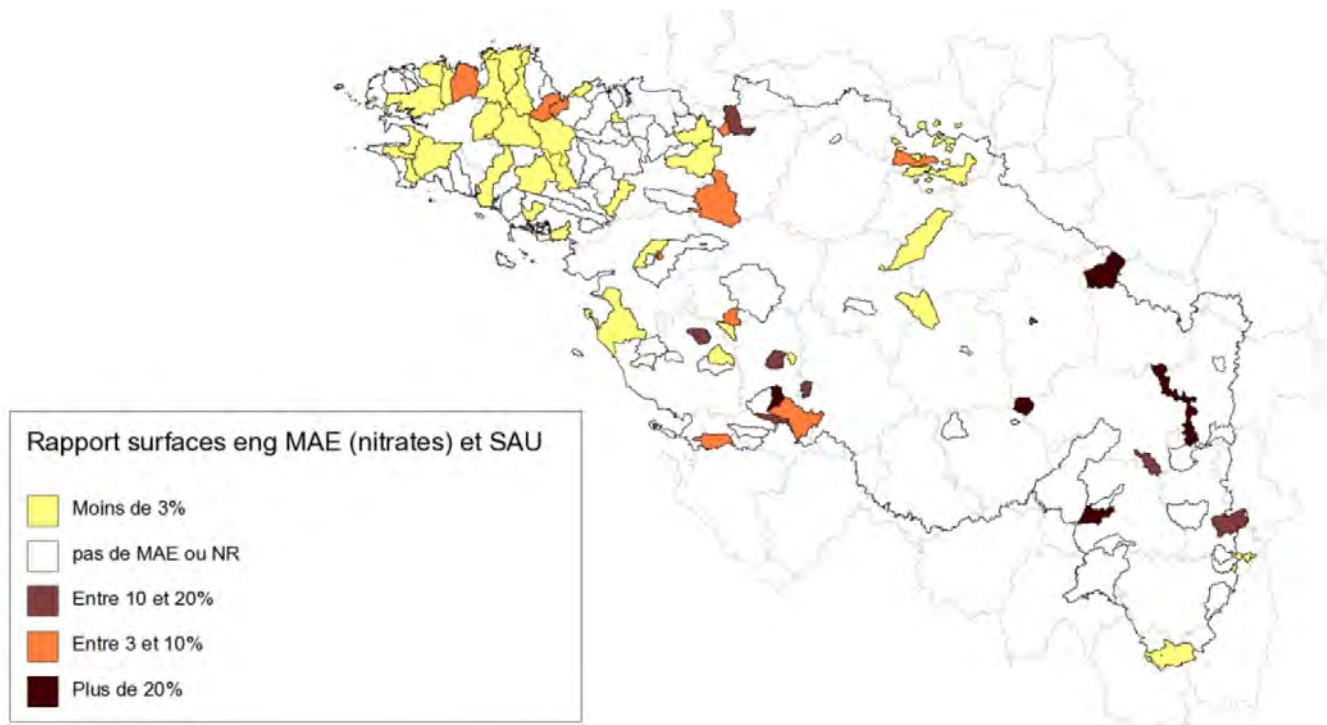
60 % du montant des aides collectives a été affecté en région Bretagne. L'autre région la plus concernée est Pays de la Loire (15 % des opérations territoriales et 13 % des aides).

Les structures qui ont reçu une aide collective de l'agence sont majoritairement des syndicats intercommunaux (58 %) ; des groupements de communes et d'agglomérations (34 %), les chambres d'agriculture (6 %) et les conseils généraux (2 %).

Les aides individuelles sont principalement des aides pour les MAE à enjeu « eau » dans les territoires ayant un contrat territorial signé ou en cours de préparation avec elle. Les MAE nitrates, comportant au moins un engagement unitaire favorable à la réduction des nitrates, représentent la grande majorité des surfaces engagées en MAE « eau » sur le bassin Loire-Bretagne sur la période.

Environ 45 % des opérations territoriales bénéficiant d'une aide collective comportent des souscriptions MAE ; la surface moyenne engagée en MAE nitrates est de 567 ha. Trois régions représentent plus de la moitié des surfaces engagées (Poitou-Charentes, Pays de la Loire et Centre). Comme l'illustre la carte ci-dessous, la part des surfaces en opérations territoriales engagées en MAE nitrates est la plus importante en Bourgogne (16 %) ; vient ensuite le Poitou-Charentes (6 %).

Carte des Opérations territoriales dans le bassin Loire-Bretagne et de la part de leur surface contractualisée rapportée à la Surface Agricole Utile



Conclusions de l'évaluation

Les réponses apportées aux différentes questions et sur la base des critères de l'évaluation choisis par le comité de pilotage sont présentées ci-dessous, sans ordre de priorité.

1. L'accès aux données existantes et la complexité de l'organisation des informations entre l'ensemble des acteurs compliquent le pilotage des actions par l'agence ou les animateurs

L'Agence de Service et de Paiement gère l'instruction financière des dossiers et détient donc les données de chaque dossier avec un financement de l'agence de l'eau. Malheureusement ces données ont été difficilement accessibles pour diverses raisons techniques.

Pour leur part, certaines chambres d'agriculture disposent de données sur les exploitations et peuvent se montrer réticentes à les transmettre aux structures porteuses, et parfois même aux maîtres d'ouvrage.

Ces différentes informations auraient été précieuses afin de mieux piloter les opérations territoriales et cibler les actions vers les exploitations concernées.

2. L'opération territoriale est facilitée localement lorsque les pollutions par les nitrates sont médiatisées, sans toutefois conduire à crispier les relations avec les agriculteurs

Les opérations territoriales visent à établir des relations de confiance entre les différentes parties prenantes. La majorité des agriculteurs prennent ainsi conscience des problématiques et des enjeux « qualité de l'eau » ainsi que de leur responsabilité.

Cependant, le taux de participation aux actions menées dans le cadre des opérations territoriales varie beaucoup selon les territoires. La mobilisation est d'autant plus importante et facile que la collectivité communale de façon importante sur la qualité de l'eau sur son territoire.

De même lorsque la problématique est associée par les médias à l'attractivité de la région et à l'économie touristique, ou aux contentieux européens la mobilisation est renforcée sous réserve toutefois que les agriculteurs ne soient pas désignés comme seuls responsables comme cela a pu parfois être le cas pour les algues vertes.

3. Les opérations territoriales ont des difficultés à créer une dynamique collective lorsque la collectivité gestionnaire et la chambre d'agriculture concernées ne s'approprient pas pleinement l'objectif de réduction des nitrates

On observe que les opérations territoriales génèrent, de façon générale, une dynamique collective pérenne chez les agriculteurs les plus impliqués. Cette dynamique est d'autant plus forte que la collectivité gestionnaire responsable de l'animation s'approprie pleinement l'objectif de réduction des nitrates.

Des difficultés peuvent apparaître lorsque la collectivité gestionnaire en confie une part des missions à un tiers (le plus souvent, une chambre d'agriculture). Dans ce cas, un décalage est parfois constaté entre les messages clés du contrat territorial et ceux diffusés par le prestataire : d'autres priorités peuvent brouiller la communication.

Par ailleurs, même lorsque la collectivité gestionnaire et la chambre d'agriculture s'approprient pleinement l'objectif de réduction des nitrates, d'autres acteurs économiques diffusent parfois des messages divergents.

4. Les opérations territoriales analysées qui ont adopté un zonage infraterritorial sans concertation se sont heurtées à des difficultés de définition des secteurs les plus exposés aux risques de fuite des nitrates et à des réactions de rejet des agriculteurs

Les secteurs les plus exposés aux risques de fuite des nitrates ne sont pas toujours au cœur des stratégies d'intervention. Malgré leur souci d'éviter le « saupoudrage », les animateurs d'Opération territoriale hésitent à produire des cartes affichant les zones les plus exposées aux risques de fuite des nitrates, car celles qui l'ont fait ont parfois suscité des réactions de rejet des agriculteurs concernés.

De fait, les opérations territoriales analysées qui ont adopté un zonage infraterritorial, se sont heurtées à ce type de réactions de la part des agriculteurs. En conséquence, on constate que le taux d'adhésion des agriculteurs au conseil et à l'animation ainsi que le taux de contractualisation ne sont pas plus élevés sur les secteurs les plus pertinents au sein du territoire.

5. Les opérations territoriales réussissent si elles parviennent à combiner au mieux les différents outils (collectifs et individuels, diagnostic et aide financière...)

Les opérations territoriales semblent être plus efficaces lorsqu'elles combinent différents outils proposés par l'agence notamment des conseils collectifs avec une animation, un diagnostic d'exploitation complet avec des aides financières au changement de pratiques ou de systèmes.

D'une part, le conseil et l'animation collectifs sont indispensables à la création d'une dynamique pérenne au sein des agriculteurs, mais également au sein des partenaires. Cette dynamique permet de mieux sensibiliser aux enjeux environnementaux et de provoquer une prise de conscience, mais ne parvient pas seule à changer les pratiques agricoles.

D'autre part, le diagnostic d'exploitation financé par l'agence permet d'identifier les exploitations pouvant faire l'objet d'un changement de pratiques ou de systèmes et de définir des objectifs adaptés.

Enfin, un conseil personnalisé ainsi qu'un suivi individuel sont indispensables à l'accompagnement des changements de pratiques.

6. Le conseil et l'animation collectifs ne suffisent généralement pas, à eux seuls, à produire des changements de pratiques agricoles

Le conseil et l'animation collectifs peuvent entraîner des changements de raisonnement en matière de fertilisation et d'itinéraires techniques ainsi qu'une réduction des quantités d'engrais azotés utilisées. Toutefois, il s'agit plus souvent d'une optimisation de la fertilisation que de changements structurels.

Par optimisation de la fertilisation, on entend un fractionnement des apports, une optimisation des dates d'épandage, une meilleure répartition des déjections sur les parcelles. Cette optimisation permet une réduction des quantités épandues qui reste néanmoins souvent marginale par rapport aux niveaux nécessaires pour la qualité de l'eau potable.

De plus, d'autres facteurs peuvent également influencer sur cette optimisation de la fertilisation tels que : l'augmentation du prix des intrants, la conjoncture économique défavorable ou encore le durcissement de la réglementation.

Par ailleurs, le conseil et l'animation ne peuvent pas, à eux seuls, conduire un exploitant à changer le matériel de fertilisation, car cela représente un investissement trop important sans aide financière adéquate.

7. Des actions collectives ont réussi à créer une dynamique en s'appuyant directement sur les associations d'agriculteurs, existantes ou constituées à l'occasion

Les actions collectives permettent une mise en réseau des agriculteurs sur les territoires aidés. Ce réseau peut être sous forme de maillage entre les agriculteurs ou en étoile autour de l'animateur. Les réseaux en maillage se révèlent plus durables, car les réseaux en étoile sont trop dépendants du maintien de l'animateur qui en est le centre névralgique.

Ces réseaux sont indispensables à la création d'une dynamique collective pérenne. En effet, la participation active d'agriculteurs aux contrats territoriaux se révèle souvent déterminante : on a pu observer des effets d'entraînement via un « bouche à oreille » positif. Toutefois, il semble qu'il restera toujours un noyau dur d'agriculteurs qualifiés « d'hermétiques » à une prise de conscience de l'enjeu environnemental.

8. Les actions d'animation et de conseil, lorsqu'elles s'inscrivent dans le long terme, sont capables de modifier les perceptions et les connaissances des agriculteurs

Les contrats territoriaux ont souvent fait l'objet de réticences de la part des agriculteurs lors de leur mise en place. Mais la volonté d'associer les agriculteurs dès le début du programme et de ne pas « passer en force » a souvent permis l'établissement, sur la durée, d'une relation de confiance.

Les réunions entre les agriculteurs et les structures porteuses ont permis de mener un travail de sensibilisation sur le long terme. Le conseil et l'animation aident la plupart des agriculteurs à prendre conscience des problématiques et des enjeux « qualité de l'eau » ainsi que de leur responsabilité. Cette première étape est longue, mais indispensable pour amorcer une dynamique collective.

Les agriculteurs jugent les actions, mises en place dans le cadre du conseil collectif, intéressantes et adaptées à leurs besoins. Elles produisent une amélioration des connaissances sur la fertilisation pour la majorité des agriculteurs.

9. Les MAE parviennent d'autant plus à changer les pratiques qu'elles viennent en complément de conseils individualisés de qualité qui tiennent compte des contraintes d'exploitation

Il est important, comme suite à la contractualisation de MAE, que la structure porteuse ou la chambre assure une réponse aux interrogations potentielles des agriculteurs, ainsi qu'un accompagnement technique (organisation de formation technique, accès à des analyses...). Les actions individuelles permettent alors d'élaborer un programme de conseils agricoles mieux adaptés aux besoins de chaque agriculteur.

Les outils de conseil et d'accompagnement individuels produisent un effet d'autant plus significatif qu'ils sont conçus comme une aide à part entière, visant à soutenir la démarche de changement de l'exploitant et que par ailleurs un suivi annuel se met en place.

10. Les chartes de bonnes pratiques de prescripteurs sont utiles quand elles sont établies localement, mais pas suffisantes pour modifier significativement les modèles technicoéconomiques dominants

Le conseil et l'animation entraînent un changement pérenne des comportements des prescripteurs grâce notamment à leur adhésion à une charte locale de bonnes pratiques. Ils s'y engagent sur plusieurs points tels que leur participation à la démarche de bassin versant, la promotion de la fertilisation raisonnée, la promotion

des couverts végétaux et l'information des agriculteurs sur leurs obligations réglementaires.

Ces chartes peuvent être perçues comme une première réponse à un certain nombre d'enjeux soulevés :

- d'une part, à la nécessité d'inclure dans la discussion les coopératives agricoles afin d'aborder plus pragmatiquement les problématiques des agriculteurs,
- d'autre part, à la volonté d'impliquer davantage les acteurs locaux, là encore pour privilégier la proximité avec le monde agricole.

Ces chartes, toutefois, ne sont pas suffisantes pour changer les modèles technicoéconomiques dominants qui favorisent l'agriculture intensive.

11. Les MAE Territoriales sont principalement souscrites par les exploitations dont le niveau d'apport azoté est le moins éloigné du seuil et d'autant plus si la conjoncture économique les y incite, ce qui limite leur efficacité

Les deux motifs principaux qui poussent les agriculteurs à contractualiser des MAE sont la valorisation d'efforts déjà engagés (agriculteurs sensibilisés à l'environnement) et des raisons économiques. La motivation économique concerne surtout les agriculteurs pour lesquels la marche à franchir pour bénéficier de ces aides est réduite et qui, sur le conseil de l'animateur, de leur centre de gestion ou de la chambre d'agriculture, ont souhaité contractualiser afin de s'assurer un revenu complémentaire.

Les exploitants engagés dans des MAE peuvent, pour certains, respecter déjà en grande partie les cahiers des charges des mesures. De plus, le contexte économique avec la hausse du prix des intrants renforce l'intérêt de ces mesures pour ces exploitants.

Enfin, les MAE ne sont mises en œuvre que depuis trois ans et sur des territoires bien délimités et de faible surface par rapport à la SAU du bassin. C'est pourquoi on observe encore peu de changements de pratiques durables de fertilisation suite à la contractualisation de MAE Territoriales.

12. Les MAE Territoriales ne sont pas souscrites par les exploitations dont les niveaux d'apport azoté sont élevés et donc manquent d'efficacité à l'échelle d'un bassin versant sur les pratiques les plus polluantes

Les exploitations ayant des pratiques les plus intensives (notamment les éleveurs hors-sol) ne contractualisent pas de MAE Territoriales, car la « marche à franchir » est trop importante au regard des aides financières allouées. C'est particulièrement le cas pour les bassins versants classés ou à la limite d'être en ZES avec une production d'effluents élevée. Il leur est alors difficile de réduire leur fertilisation organique. Une mesure à 140 unités d'azote organique (kg/ha) ne leur permet pas d'épandre la totalité de leurs effluents, à système égal, sans devoir alors stocker ou traiter l'excédent.

Ce problème est moindre sur les territoires dominés par les exploitations de grandes cultures, car ces exploitations ne doivent pas faire face à la gestion d'effluents d'élevages et les mesures initiales de 2007 ont été adaptées pour pouvoir être contractualisées. Toutefois, le contexte économique depuis 3 ans se caractérise par une augmentation spectaculaire du prix des céréales qui peut conduire à une course au rendement malgré le surcoût des intrants.

13. Les MAE Territoriales nitrates ne répondent pas aux problématiques des systèmes agricoles très intensifs

Comme nous l'avons vu précédemment, les agriculteurs ayant des pratiques intensives ne contractualisent pas de MAE nitrates, car la « marche à franchir » est trop élevée. Le montant des aides n'est pas suffisant pour parvenir à réformer le système agricole résultant pour certains types d'exploitation de plusieurs décennies d'une politique agricole productiviste et pour d'autres commandé plus récemment par l'ouverture à la concurrence des marchés mondiaux.

L'organisation des filières génère par ailleurs un système d'obligations et d'exigences (depuis l'amont jusque l'aval), tel que l'exemple du taux de protéines dans les céréales, qui contraint les agriculteurs à des systèmes d'exploitation intensifs.

14. La souscription est freinée par la peur de contrôles sur des prescriptions difficiles à respecter et un calendrier de mise en place inadéquat aux nécessités d'organisation de l'exploitant et de l'animation

Le constat de contrôles élargis pour les agriculteurs ayant obtenu des MAE, fait craindre aux agriculteurs des complications ou des sanctions liées aux nombreuses et complexes exigences auxquelles ils sont soumis par ailleurs.

Par ailleurs, le calendrier de mise en œuvre des MAE pose problème du fait de la longueur du délai de conception des opérations, de la mise à disposition tardive du cahier des charges d'une MAE et des délais d'instruction des dossiers. En conséquence, l'exploitant ne reçoit pas d'indemnisation suffisamment tôt pour couvrir les investissements qu'il aurait faits. Ce calendrier pose problème aussi aux animateurs et entraîne souvent une « première année blanche » c'est-à-dire une année où la contractualisation de MAE est presque nulle.

15. Le montant des aides financières « Système fourrager économe en intrants » n'est pas suffisamment incitatif pour les exploitants qui doivent s'engager dans des changements importants

Le montant de la MAE « Système Fourrager Économe en Intrants » qui vise à améliorer les systèmes d'exploitation en matière de bilan d'azote est trop faible pour être attractif notamment compte tenu de l'engagement pour 5 ans de la totalité de l'exploitation. En cas de sécheresse, la contractualisation de cette MAE peut même mettre en péril l'équilibre économique de l'exploitation, car l'agriculteur peut être contraint de recourir à l'achat de fourrage.

De plus, la majorité des agriculteurs du bassin ont beaucoup investi dans du matériel et des bâtiments à vocation intensive afin d'être suffisamment compétitifs. Ces investissements sont un frein majeur aux changements de pratiques et, encore plus, de systèmes, car ils ne peuvent pas, à nouveau, s'endetter avant d'avoir amorti les premiers investissements.

16. La réussite des conversions en systèmes biologiques est freinée entre autres par les contraintes d'approvisionnement et de commercialisation liées aux filières existantes

Le comité de pilotage a considéré, après débats, que l'agriculture biologique est une solution favorable à la réduction des nitrates. La contractualisation de MAE concernant la conversion à l'agriculture biologique est somme toute faible par rapport aux surfaces cultivées. En effet, les modèles technico-économiques dominants laissent peu de place aux filières biologiques et à l'approvisionnement nécessaire à ce type de production. De plus, la conversion à l'agriculture biologique est un acte témoignant d'un certain « état d'esprit ».

17. Les diagnostics d'exploitation permettent une amélioration des pratiques lorsqu'ils s'inscrivent bien dans le cadre d'un conseil personnalisé, et pas uniquement dans une logique de souscription de MAE

On observe trois grands cas de figure d'utilisation du diagnostic « agence » : un diagnostic jouant un rôle central pour le conseil, un diagnostic réalisé uniquement dans l'optique d'une contractualisation de MAE, un troisième cas où le diagnostic est absent ou très peu utilisé en tant que tel.

Les diagnostics d'exploitation servent à évaluer la faisabilité technique et économique de la contractualisation des MAE ; ils ne peuvent, à eux seuls, changer les pratiques. En revanche, les modifications sont plus importantes lorsque le diagnostic joue un rôle central dans le conseil pour analyser les problématiques de chacun, en particulier des agriculteurs les plus éloignés des objectifs, et pour concevoir un programme de conseils agricoles mieux adaptés à leurs besoins.

18. Le conseil personnalisé et un accompagnement individuel approfondis sur la durée entraînent des changements de pratiques des exploitants concernés même sans l'octroi d'une aide financière aux actions environnementales

Des contrats d'objectifs sont parfois établis avec l'agriculteur ; contrats non rémunérés et basés sur le volontariat. Il s'agit de définir des objectifs d'évolution de pratiques suite à un bilan réalisé en première année sur la base d'indicateurs agronomiques lors du diagnostic d'exploitation.

L'agriculteur bénéficie par ailleurs d'un accompagnement pour la réalisation du plan de fertilisation débutant par une formation afin que chaque agriculteur connaisse les références et le raisonnement du calcul de fertilisation et se les approprie. Des analyses de terre, d'effluents et des reliquats sont proposés tous les ans afin d'affiner les connaissances de la fourniture du sol et des effluents organiques en azote. De même, lors d'un nouveau diagnostic d'exploitation, un suivi des indicateurs agronomiques de l'exploitation est mené sur la base du cahier de fertilisation afin d'évaluer l'évolution des pratiques et d'apporter des conseils sur les points où de nouvelles améliorations sont encore possibles.

Ce type de contrat semble avoir fait ses preuves et entraîné des changements de pratiques chez une part significative d'exploitants concernés.

19. Les procédures et les outils de l'État et de l'agence sont complémentaires et cohérents, ce qui ne signifie pas que toutes les politiques soient en synergie, et notamment avec le 1^{er} pilier de la politique agricole commune

Les aides de l'agence sont globalement cohérentes avec les interventions réglementaires (Directive nitrates, police de l'eau, ICPE) ainsi qu'avec les autres types d'actions de l'État visant la réduction des nitrates.

Toutefois, s'il y a cohérence avec ces politiques il n'y pas nécessairement une bonne synergie et d'autant plus avec les politiques agricoles. Bien que ces dernières ne soit pas dans le champ de l'évaluation, il semble important de rendre compte des contradictions relevées par la plupart des acteurs rencontrés qui estiment que ces politiques favorisent l'agriculture intensive. Ces acteurs considèrent qu'une réforme profonde des politiques agricoles est indispensable pour permettre un changement significatif des comportements.

20. L'action foncière est efficiente lorsqu'elle permet d'économiser des coûts curatifs (nouveaux forages, usine de dénitratation...) et réalisable avec une volonté locale forte, des moyens financiers d'acquisition et de gestion importants, et une bonne adaptation aux exploitations concernées

Les exemples d'action foncière étudiés en France et à l'étranger apparaissent bien adaptés sur des territoires bien délimités, par exemple un bassin d'alimentation de captage d'une superficie limitée, alimentant une nappe stratégique ou pour lesquels les enjeux économiques sont importants. Des moyens importants doivent y être consacrés afin de réunir les trois conditions suivantes : un système d'action spécifique, un cahier des charges précis des exigences agricoles et des contrôles performants.

Ces exemples témoignent que, lorsque les enjeux le justifient, et la collectivité (politique autant que financier) s'implique fortement, une action foncière peut produire des résultats spectaculaires. Dans un cas, il est clairement démontré que l'action foncière est beaucoup moins coûteuse qu'une installation de dénitratation.

De plus, l'action foncière permet de mieux sécuriser dans le long terme la protection de la ressource que les solutions curatives.

Les recommandations

Sur la base de ces conclusions présentées, des recommandations ont été formulées suite à une réflexion collective du Comité de pilotage. Elles sont présentées ci-dessous dans l'ordre de priorité sachant que la première est considérée comme beaucoup plus importante que les suivantes.

1. Élargir la politique de l'agence aux filières agricoles et aux prescripteurs

Afin de modifier durablement les pratiques et les systèmes d'exploitation, il semble indispensable d'aider les intermédiaires, notamment les coopératives, à développer des modèles technico-économiques alternatifs. Pour cela, on peut envisager d'agir à l'échelle des régions ou départements sur les acteurs économiques des filières (coopératives, filières, réseaux d'agriculture innovante) et leur confier des actions.

Il est également suggéré d'ajuster la stratégie de mobilisation sociale pour mieux impliquer les prescripteurs comme acteurs du changement (nouvelles cultures...).

Enfin, l'agence peut aider à renforcer les exigences nitrates des cahiers des charges de labels ou marques existants notamment ceux des filières de commercialisation (gros distributeurs...). Une initiative inter-agence pourrait peut-être permettre de créer un label « eau-pure » attribué à des exploitations et/ou filières ayant pris des engagements pour la préservation de la qualité de l'eau.

2. Développer des actions dans le domaine du foncier

Il convient de mettre en place des acquisitions foncières dans le cas d'enjeux nitrates forts comme une démarche préventive alternative aux investissements « curatifs ». Ces actions doivent être très ciblées territorialement (par exemple, un bassin d'alimentation de captage réduit en superficie). Dans ce cas, il est important de consacrer beaucoup de moyens à l'élaboration et aux contrôles d'un cahier des charges précis.

Le foncier (structure de l'exploitation) est souvent cité comme un frein à l'évolution des pratiques et des systèmes, et le morcellement a tendance à s'accroître avec l'agrandissement des exploitations. C'est un enjeu majeur d'amélioration et l'agence

peut également aider à des remembrements fonctionnels sur les critères écologiques et économiques autrement dit permettre à des exploitations de regrouper leurs parcelles de façon à faciliter leur gestion.

3. Renforcer la gouvernance des opérations territoriales

Il est indispensable d'impliquer plus fortement les élus des collectivités territoriales et des chambres d'agriculture, mais aussi des commissions locales de l'eau en amont du lancement de l'opération territoriale de manière à obtenir de leur part un soutien politique explicite dans tous les cas.

Un travail en lien étroit avec les agriculteurs doit s'appuyer sur la mise en place de « collectifs » d'agriculteurs et établir des conventions avec eux afin d'en faire des interlocuteurs pérennes.

La combinaison des instruments utilisés et la gouvernance nécessitent d'être mieux adaptées aux spécificités des territoires. L'établissement d'une typologie des opérations territoriales en fonction de leurs problématiques hydrologiques, agronomiques et sociopolitiques peut aider à choisir au mieux la combinaison la plus adaptée au contexte et à capitaliser l'expérience acquise.

4. Professionnaliser l'animation des opérations territoriales

Il faut renforcer l'expertise en agronomie des animateurs via des formations et un recrutement adéquats pour améliorer le pilotage qualitatif des actions mises en œuvre. Par ailleurs la capitalisation des meilleures pratiques pour chaque type de systèmes d'exploitation devrait être développée.

Il est indispensable de mieux soutenir les animateurs dans leurs fonctions, notamment par un appui politique fort des présidents des structures porteuses : participation aux réunions publiques, aux discussions avec les partenaires...

Par ailleurs, des opérations de démonstration et des mesures nitrates nouvelles dans des zones tests doivent être organisées avec des agriculteurs volontaires et en s'appuyant sur les réseaux existant autour du SAGE. Ce type d'action est plébiscité par les agriculteurs qui aiment « avoir la preuve par l'exemple ».

5. Mieux cibler et renforcer les conseils et les aides individuels

En amont de la distribution des aides individuelles, il convient d'améliorer le ciblage territorial existant en adoptant des critères pour identifier les exploitations prioritaires en fonction des problèmes environnementaux et agronomiques spécifiques et les actions les plus efficaces pour la qualité de l'eau (comme alternative au zonage).

Il faut, ensuite, concentrer les conseils individualisés et les aides sur les exploitations à forts enjeux à partir d'un diagnostic d'exploitation approfondi. Des contrats d'objectifs par exploitation devraient être élaborés permettant une aide financière proportionnée aux objectifs de réduction des pollutions nitrates convenus, aux efforts à réaliser et à la prise de risques de l'exploitant. Les aides financières pour le changement des matériels d'épandage afin de pérenniser les changements de pratiques devraient être éligibles dans un tel cadre.

À une échelle supérieure, des aides individuelles devraient être mises en œuvre dans le cadre de convention collective avec les groupements d'agriculteurs partageant la même problématique.

6. Gérer dans le long terme pour pérenniser les aides et leurs effets

Afin d'observer une amélioration de la qualité de l'eau, il est indispensable de gérer les opérations territoriales dans le long terme pour pérenniser les aides et donc leurs effets.

Il convient de prévoir des objectifs de plus en plus ambitieux selon une progression par étapes dans le cadre du renouvellement des opérations territoriales et des aides aux exploitations.

Il apparaît important de tester différents mécanismes innovants : financements décroissants par « vagues » progressives d'exploitations (les premiers volontaires percevant un montant supérieur) ; mise aux enchères des compensations pour financer les efforts consentis ; rémunération des services environnementaux, création de marchés environnementaux et gestion de quotas de réduction de nitrates...

Enfin, il semble indispensable d'introduire la possibilité de renouvellement des aides MAE dans le cas où cela permet le maintien de l'objectif atteint, et/ou sur la base d'engagements plus ambitieux et de contraintes plus fortes.

7. Renforcer la cohérence administrative avec les politiques nationales et européennes

Il appartient à l'agence de convaincre ses partenaires à améliorer la cohérence administrative sur trois plans au moins : améliorer l'accès aux données, changer le calendrier de notification et réformer les modalités de contrôle.

Il est indispensable de renforcer l'accès aux données détaillées et territorialisées croisant les informations disponibles administratives et environnementales afin notamment de prendre en compte les données de la PAC dans la caractérisation des territoires.

Par ailleurs, le calendrier de notification devra être mieux ajusté aux problématiques des exploitations agricoles, et notamment basé sur un engagement a priori, et un ajustement a posteriori.

Enfin, les contrôleurs doivent réformer leur mode opératoire pour éviter des prescriptions complexes dans leurs applications ainsi qu'un élargissement excessif à des domaines hors du champ des aides allouées par l'agence pour la réduction des pollutions par les nitrates.²

² On trouvera dans le rapport d'évaluation des informations beaucoup plus détaillées et la présentation des opérations territoriales qui ont été étudiées de façon approfondie. Nous encourageons vivement les personnes désireuses de connaître les éléments empiriques qui étayent les conclusions à le lire.

Agence de l'eau Loire-Bretagne

Avenue Buffon - BP 6339

45063 ORLEANS CEDEX 2

Tél. : 02 38 51 73 73 - Fax : 02 38 51 74 74

webmestre@eau-loire-bretagne.fr



*Établissement public du ministère
chargé du développement durable*