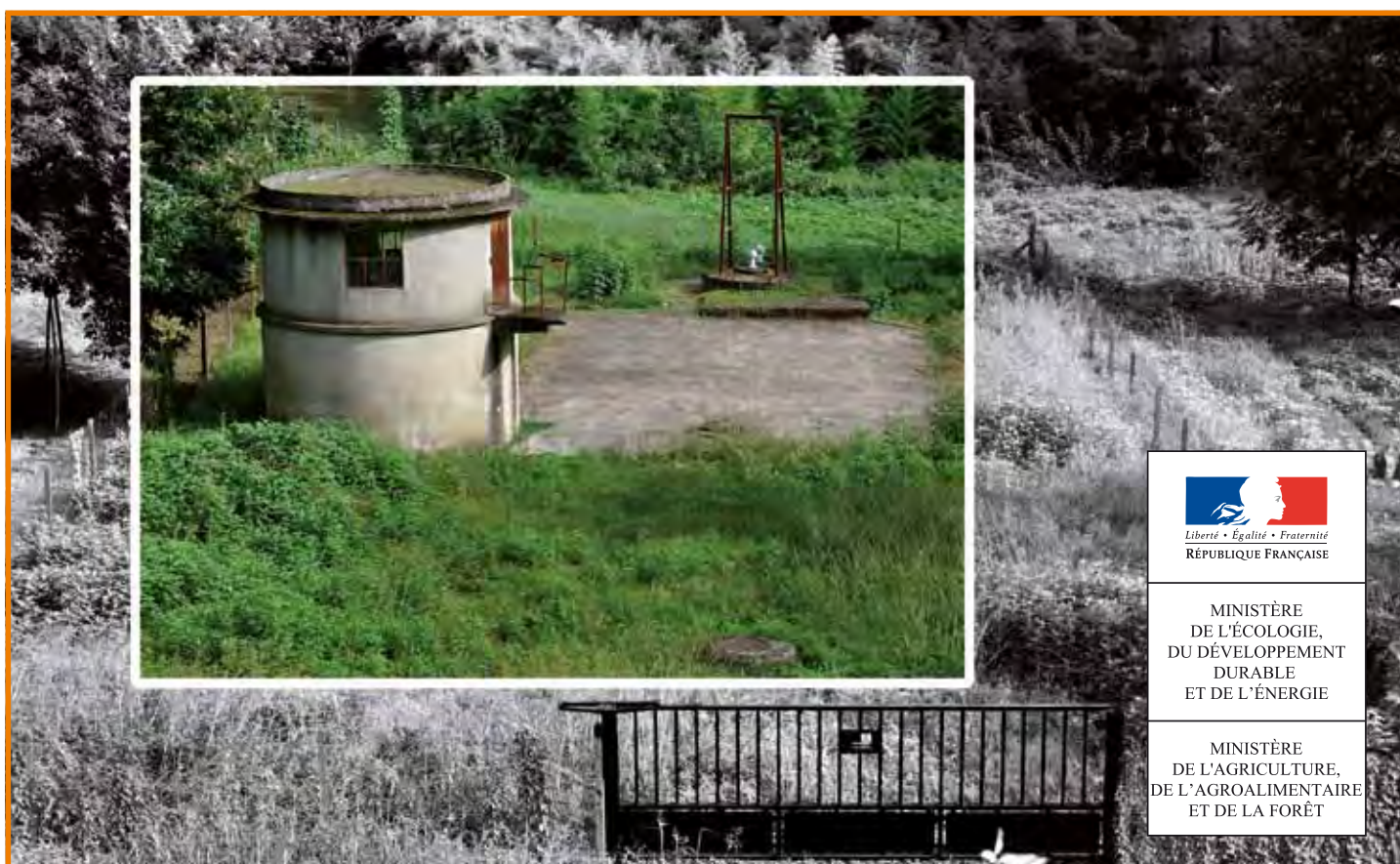




Protection d'aire d'alimentation de captage en eau potable

contre les pollutions liées à l'utilisation
de fertilisants et de pesticides



MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

Présentation du guide

La conception d'un plan d'action visant à protéger une aire d'alimentation de captage contre les pollutions liées à l'utilisation de fertilisants et de pesticides soulèvent de nombreuses questions.

Destiné à l'ensemble des acteurs concernés par la protection d'une aire d'alimentation de captage, ce guide a été conçu sous forme de fiches thématiques apportant des éléments de réponse à ces questions :

Préambule : à quoi sert ce guide ?

Présentation du guide et de son utilisation 3

De quoi parle-t-on ?

Quelques définitions des termes utilisés dans le guide 5

Pourquoi protéger l'aire d'alimentation d'un captage ?

Intérêt de la démarche de protection d'un captage 7

Quel est le contexte à prendre en compte pour l'élaboration d'un plan d'action ?

Présentation du cadre dans lequel s'inscrit le plan d'action 11

Quels sont les acteurs à mobiliser pour la construction d'un plan d'action ?

Présentations des partenaires potentiellement impliqués dans le plan d'action 17

Quelles sont les réglementations qui peuvent s'appliquer sur mon territoire et avoir un impact sur la qualité de ma ressource ?

État des lieux de la réglementation en vigueur 25

Comment construire un plan d'action ?

Éléments de méthode pour construire le plan d'action 31

Quels sont les outils à ma disposition ?

Description des différents outils mobilisables

- **Quels outils pour une action contractuelle avec les agriculteurs ?**
Présentation des actions qui peuvent être engagées avec les agriculteurs du territoire, notamment dans le cadre de la Politique Agricole Commune 39
- **Pourquoi et comment mobiliser l'agriculture biologique sur les aires d'alimentation de captages ?**
Présentation de l'intérêt de l'agriculture biologique et des pistes possibles pour la développer 45
- **Quelles actions pour une maîtrise du foncier et des usages ?**
Présentation des actions sur le foncier : achat, échange, remembrement, bail environnemental, 51
- **Quelles actions pour les usages non agricoles ?**
Présentation des actions à destinations des services communaux, jardiniers amateurs et gestionnaires d'ouvrages 63
- **Quelles sont les actions d'animation à mettre en place ?**
Quelques points de vigilance pour une bonne animation du plan d'action 69

Que faire si j'ai un problème de pesticides, nitrates ou phosphore ?

Pistes d'actions adaptées à chaque type de pollutions 73

Comment m'assurer que mon plan d'action est efficace ?

Éléments de méthode pour mettre en place le suivi et l'évaluation du plan d'action 87

Comment financer les plans d'action ?

Description des points de vigilance lors de l'élaboration du plan de financement du plan d'action 97

Chaque fiche sera appelée à être mise à jour indépendamment en fonction des actualités et des avancées de la recherche et du développement.

Vous pourrez trouver à la fin de chaque fiche trois rubriques :



CE QU'IL FAUT RETENIR

Vous y lirez un résumé des principaux points abordés dans la fiche



POUR ALLER PLUS LOIN

Vous y trouverez des références si vous souhaitez approfondir le sujet



CONTACTS UTILES

Vous y identifierez les organismes ressources

Préambule : à quoi sert ce guide ?

En France, la gestion de l'eau doit répondre à plusieurs enjeux fondamentaux :

- permettre à tous d'avoir accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées ;
- préserver les ressources en eau et les milieux aquatiques et veiller à leur bon état ;
- prévenir les pollutions diffuses et ponctuelles ;
- prévenir et gérer les inondations et les sécheresses, lutter contre l'érosion ;
- assurer la production agroalimentaire et piscicole, tout en limitant les impacts de l'agriculture sur le milieu et les ressources, y compris les milieux littoraux et marins ;
- permettre le développement durable des activités socio-économiques qui dépendent toutes de la disponibilité et de la qualité de la ressource : santé, services, industrie, production énergétique, transports, navigation, tourisme, sports et loisirs.

La directive instituant un cadre communautaire pour une politique de l'eau (DCE) est entrée en vigueur en décembre 2000. Elle a été transposée en France, par la loi du 21 avril 2004 et le décret d'application signé le 16 mai 2005. Cette directive structure la politique de l'eau en France et fixe un objectif de bon état des masses d'eau à atteindre en 2015.

L'atteinte du bon état passe par une approche territoriale des interventions, l'animation et le développement de partenariats. Les principaux défis à relever portent sur :

- l'amélioration de l'hydromorphologie des cours d'eau ;
- la lutte contre les résidus de médicaments dans les eaux ;
- la lutte contre les pollutions diffuses agricoles et non agricoles liées à l'utilisation de fertilisants et de pesticides.

Ce document a été élaboré pour disposer d'éléments méthodologiques relatifs à la construction des plans d'action visant à réduire les pollutions liées à l'utilisation de fertilisants et de pesticides, en zone agricole et non agricole. Il ne traite pas de la question des pollutions liées aux rejets des industries ou des collectivités (assainissement et gestion des eaux pluviales notamment). Il est destiné à l'ensemble des acteurs impliqués dans la démarche de protection d'une aire d'alimentation de captage.

Le lecteur gardera néanmoins à l'esprit que cette démarche s'inscrit dans une logique plus globale de protection de l'aire d'alimentation du captage. Celle-ci se décompose en trois étapes qui sont :

1. la définition de l'aire d'alimentation du captage et le repérage spatial de sa vulnérabilité intrinsèque ;
2. l'identification des pressions s'exerçant sur le territoire permettant, par croisement avec la vulnérabilité intrinsèque, de définir des zones à risques ;
3. la construction d'un plan d'action visant à protéger l'aire d'alimentation.

Pour la première phase, les travaux du BRGM donnent des éléments méthodologiques pour définir l'aire d'alimentation de captages d'eaux souterraines et caractériser leur vulnérabilité. Des travaux en cours précisent le cas des nappes d'eau mixtes et des captages d'eau de surface.

Pour la seconde phase, selon les activités présentes sur le territoire, le diagnostic des pressions porte sur les activités agricoles et s'intéresse également aux pressions liées à des activités non agricoles (assainissement non collectif, activités industrielles, entretien des espaces verts et bords de route...).

La troisième phase, qui consiste à construire le plan d'action, mobilisera bien souvent des outils d'action différents pour les pressions agricoles et non agricoles. Ce plan d'action repose généralement sur une base contractuelle initiée par la collectivité productrice d'eau potable.

CE QU'IL FAUT RETENIR

La démarche de protection d'une aire d'alimentation de captage se déroule en trois temps : identification de l'aire d'alimentation du captage et de sa vulnérabilité, diagnostic des pressions en présence puis construction du plan d'action.

Ce document donne uniquement des éléments méthodologiques pour la construction et la mise en œuvre de plans d'action visant à réduire les pollutions liées à l'utilisation de fertilisants et de pesticides, quelle que soit leur origine (agricole ou non agricole).

Cette démarche devra être complétée, le cas échéant, d'une réflexion concernant les pollutions liées à la gestion des eaux usées et pluviales des collectivités et des industries.

POUR ALLER PLUS LOIN

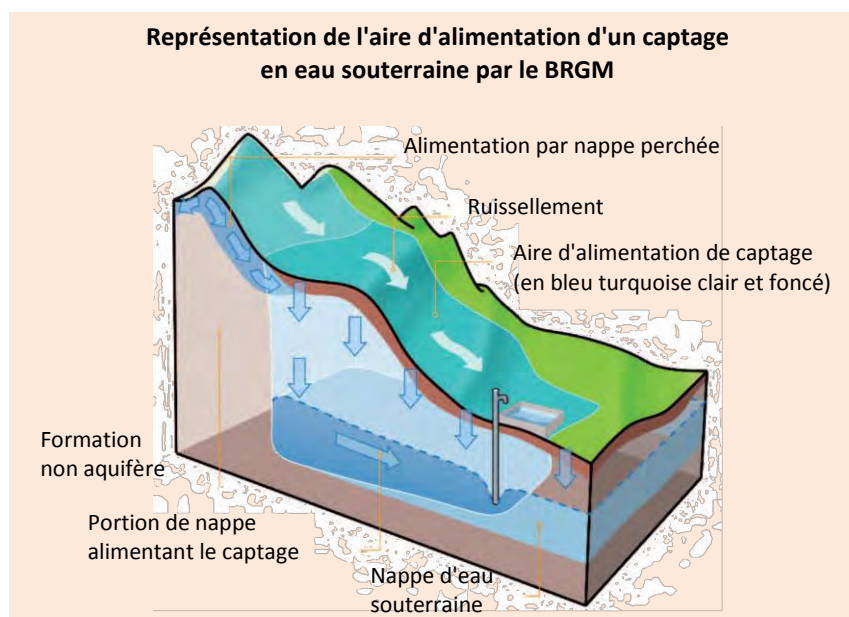
Un site internet méthodologique sur la protection des captages sera mis en ligne fin 2013.

De quoi parle-t-on ?

Il est nécessaire de préciser les termes utilisés pour caractériser l'action engagée sur les territoires des aires d'alimentation de captages, afin de disposer d'un vocabulaire partagé pour faciliter la lecture de ce guide.

Aire d'alimentation de captage

Surface sur laquelle l'eau qui s'infiltre ou ruisselle alimente le captage



Territoire d'action

Zone sur laquelle l'action est entreprise

Exemple : une action d'animation agricole peut avoir comme territoire d'action l'ensemble de l'aire d'alimentation du captage. Une action d'acquisition foncière aura vraisemblablement un territoire d'action limité aux zones les plus vulnérables.

Action ou mesure

Tout ce qui peut être réalisé sur un territoire, afin d'atteindre un objectif environnemental. Une action ou mesure est définie par son objectif spécifique et sa description technique (voir fiche construction)

Exemple : implantation de zones tampons, visant à limiter les transferts vers les cours d'eau

Outils d'action

Moyen par lequel l'application concrète d'une action sur un territoire est rendue possible. Ces outils d'action peuvent s'intégrer dans un cadre réglementaire ou contractuel.

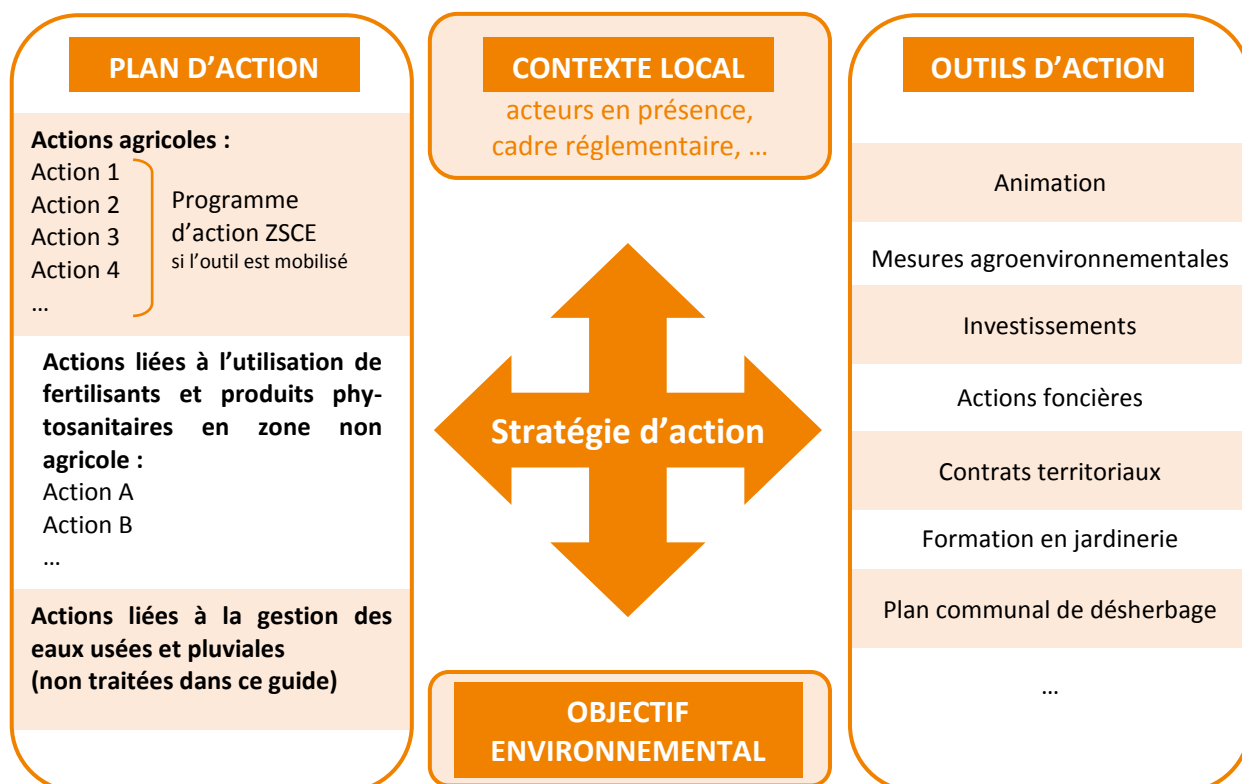
Stratégie d'action

Logique de choix intervenant à différents stades du projet pour :
définir le portage du projet et la nature du réseau d'acteurs à mobiliser ;
articuler les différents volets d'action (agricole et non agricole) qui répondent au même enjeu global de protection de la ressource en eau ;
choisir les outils et leur combinaison pour une mise en œuvre optimale des actions.

Plan d'action

Ensemble des actions visant un objectif général commun sur le territoire, ici la protection de la ressource en eau. Un tel plan d'action peut comporter plusieurs volets, relatifs à différentes pressions polluantes.

Exemple : un plan d'action peut comprendre des actions relatives à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole, des actions visant à réduire les pollutions diffuses d'origine non agricole (entretien des voiries, désherbage des terrains de sport...), des actions relatives à l'assainissement...



Pourquoi protéger l'aire d'alimentation d'un captage ?

LES ENJEUX DE LA PROTECTION DES RESSOURCES EN EAU VIS-À-VIS DES POLLUTIONS DIFFUSES

L'alimentation en eau potable des citoyens est un enjeu de santé publique pour les générations actuelles et futures.

L'exposition chronique aux pesticides constitue le principal facteur de risques pour la santé : risques à long terme liés à l'ingestion de doses très faibles mais répétitives, effets « cocktails » possibles par la combinaison de plusieurs pesticides ou leurs produits de dégradation. Ces risques sont aggravés par la persistance de ces molécules dans les milieux. Aussi, le code de la santé publique fixe les limites de qualité en pesticides dans l'eau distribuée : 0,10 µg/l pour chaque pesticide (à l'exception de l'aldrine, la dieldrine, l'heptachlore et de l'heptachloroépoxyde pour lesquels la limite a été fixée à 0,03 µg/l) et 0,50 µg/l pour le total des substances mesurées.

En ce qui concerne les nitrates, nous les consommons par notre alimentation (dans les légumes par exemple) ainsi que par l'eau que nous buvons. La norme européenne concernant les nitrates pour l'eau potable (50 mg/l) a été instaurée en tenant compte des risques sanitaires encourus par la population la plus vulnérable. S'ils sont en excès, ils peuvent faire courir un risque aux nourrissons et aux fœtus portés par les femmes enceintes. Protéger l'aire d'alimentation d'un captage, c'est donc participer à la production d'une eau potable de qualité.

Au-delà de cet enjeu particulièrement sensible, la France se doit également d'atteindre l'objectif fixé par la directive-cadre sur l'eau de restaurer ou maintenir le bon état de nos ressources en eau. L'enjeu de la protection des captages fait ainsi l'objet d'un article spécifique, imposant à chaque État membre de l'Union européenne :

- d'inscrire les ressources utilisées pour la production d'eau potable, ou destinées dans le futur à un tel usage, dans le « registre des zones protégées » ;
- de veiller au respect de toutes les normes et de tous les objectifs qui s'y rattachent au plus tard en 2015 ;
- de mettre en œuvre, sur les zones ainsi recensées, des actions de protection de la ressource en eau, afin de réduire les coûts de traitement.

Protéger l'aire d'alimentation d'un captage, c'est donc participer à l'effort pour restaurer la qualité de nos ressources en eau.

LE CONSTAT : DES RESSOURCES EN EAU CONTAMINÉES PAR LES NITRATES ET LES PESTICIDES

D'une manière générale, l'édition 2010 du rapport l'environnement en France dresse le constat qu'en 2007, 10 % de nos ressources en eaux nécessiteraient un traitement sur les nitrates pour pouvoir être distribuée. Concernant les produits phytosanitaires, plus de 20 % de nos ressources en eaux nécessiteraient en traitement coûteux des résidus de pesticides.

En France, la principale cause d'abandon de captage est liée à la qualité de la ressource en eau avec 1 958 captages concernés (soit 41 % des captages abandonnés). Parmi les paramètres qualitatifs, les pollutions diffuses liées aux nitrates et/ou pesticides sont à l'origine du plus grand nombre d'abandons avec 878 captages concernés (soit 19 % des abandons). Ces captages sont généralement abandonnés en raison, d'une part, des coûts élevés des traitements et de protection à mettre en œuvre pour respecter durablement les limites de qualité fixées par le code de la santé publique et, d'autre part, car la reconquête de la qualité de la ressource s'inscrit souvent dans la durée. Ils sont ainsi abandonnés au profit de réseaux d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine interconnectés ou de captages mieux sécurisés, plus facilement protégeables ou prélevant une ressource naturellement de meilleure qualité.

PRÉVENIR PLUTÔT QUE TRAITER, ÇA COÛTE MOINS CHER !

Les moyens curatifs (traitement sur charbons actifs, ultrafiltration...) et palliatifs (changement de ressources, interconnexion), sont souvent privilégiés mais ils ne peuvent être une solution pérenne. Ils conduisent à une augmentation de la facture d'eau, posent la question du traitement des déchets et ne protègent en aucun cas les ressources en eau naturelles, pourtant limitées.

La mise en place de traitements des eaux contaminées pour la potabilisation a un coût important pour la collectivité et le consommateur d'eau. Pour le réduire, il est capital de réaliser des actions préventives par la mise en place de meilleures pratiques agricoles et non agricoles en amont du captage.

À titre d'exemple, l'agence de l'eau Seine Normandie a étudié plusieurs scénarios permettant de comparer les actions préventives à des actions curatives, à partir de 21 cas concrets et réels. Cette étude a montré que pour les services d'alimentation en eau potable, le coût du préventif est toujours inférieur au coût du curatif – et parfois très inférieur. Elle a également prouvé que la politique de prévention est toujours d'autant plus intéressante qu'elle est menée tôt. Car à trop attendre, le service d'eau peut avoir à supporter une période de « double peine » où le curatif reste nécessaire le temps que les effets du préventif apparaissent.

CE QU'IL FAUT RETENIR

L'alimentation en eau potable des citoyens est un enjeu de santé publique pour les générations actuelles et futures. De plus en plus de service d'eau potable doivent s'équiper en unité de traitement pour les nitrates et les produits phytosanitaires pour pouvoir continuer à délivrer une eau respectant les normes de potabilisation. Ces traitements curatifs, extrêmement coûteux, ne protègent pas les ressources en eau naturelles. Ils ne peuvent représenter une solution durable. Pour réduire les coûts de traitement, il est capital de réaliser des actions préventives par la mise en place de meilleures pratiques agricoles et non agricoles en amont du captage. Sur le long terme, les solutions préventives ont toujours un coût moins élevé que les solutions curatives. Elles sont d'autant plus efficaces qu'elles sont menées en amont de l'apparition des problèmes de pollution.

POUR ALLER PLUS LOIN

Le site des agences de l'eau :

<http://www.lesagencesdeleau.fr/les-agences-de-leau/les-six-agences-de-leau-francaises/>

Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif ? Argumentaire économique en faveur de la protection des captages – Juillet 2011 – Agence de l'eau Seine Normandie :

http://www.eau-seine-normandie.fr/fileadmin/mediatheque/Expert/Prix_de_leau/PreventifCuratif.pdf

L'environnement en France – Juin 2010 – Commissariat général au développement durable :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref-env.pdf>

Abandons de captages utilisés pour la production d'eau destinée à la consommation humaine – Bilan Février 2012 – Direction générale de la santé :

<http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/bil0212.pdf>

Quel est le contexte à prendre en compte pour l'élaboration d'un plan d'action ?

La protection ou la reconquête de la qualité de l'eau sur un territoire implique une gestion intégrée de la ressource en eau, c'est-à-dire reposant sur une approche globale qui permette de considérer à la fois :

- la réduction des pollutions ponctuelles et diffuses, quelles qu'en soient les origines, en agissant sur les diverses activités anthropiques pouvant correspondre à des sources potentielles de pollution (agricoles, industrielles, liées aux problèmes d'assainissement, à l'entretien des voiries...);
- la diminution des risques de dysfonctionnement quantitatif (inondations, coulées de boues...);
- le respect du fonctionnement de l'hydro-système (relations entre eaux superficielles et souterraines, pouvoir épurateur des zones humides...).

Tous ces éléments ne peuvent être dissociés de la structuration de l'espace par les systèmes de production agricoles (importance relative des éléments structurels du paysage, tels que les haies, les fossés...), de la politique d'aménagement mise en œuvre sur le territoire (relation entre espace agricole et espace urbanisé, importance des axes de communication, zone d'activité en friche, zones imperméabilisées...) et des activités économiques présentes.

La conception d'un plan d'action ne peut donc faire abstraction du contexte territorial. Il faut pour cela mettre en perspective ce plan d'action avec l'ensemble de ce qui est fait autour de la question de l'eau au niveau du territoire, s'appuyer sur la réalisation d'un diagnostic territorial relatif à l'ensemble des activités présentes, et considérer le contexte réglementaire et socio-économique local.

DÉFINIR LA PLACE DU PLAN D'ACTION

Le plan d'action doit intégrer l'ensemble des actions conduites sur le territoire pour assurer la protection ou la reconquête de la qualité de l'eau, vis-à-vis des différents usages et des diverses pollutions (action de lutte contre les pollutions diffuses en zone agricole et non agricole, assainissement, aménagement de l'espace...). L'ensemble des problèmes auxquels le plan d'action global doit répondre ont été identifiés dans un *diagnostic territorial* « *multi-pressions* ».

De même, lorsque plusieurs enjeux environnementaux se rejoignent sur un même territoire (ex. : zones humides ou zones d'érosion diffuse), les mesures définies sur les aires d'alimentation de captages doivent satisfaire l'atteinte des différents objectifs.

La reconnaissance du plan d'action peut se traduire concrètement par des engagements formels tels que des délibérations du maître d'ouvrage porteur du projet, des délibérations des collectivités territoriales impliquées dans le financement, des conventions avec l'agence de l'eau partenaire...

S'APPUYER SUR LA RÉALISATION D'UN DIAGNOSTIC TERRITORIAL DES PRESSIONS

Le diagnostic territorial des pressions s'exerçant sur le territoire est un préalable indispensable à la construction du plan d'action, au même titre que l'identification de l'aire d'alimentation du captage et de ses vulnérabilités.

Ce diagnostic doit permettre de :

- résumer et compléter « l'état des lieux » des connaissances sur l'état de la ressource en eau et l'impact sur cette ressource des activités en présence ;
- caractériser les pratiques agricoles et non agricoles, au regard de leur impact possible sur la ressource en eau, et les spatialiser ;
- recenser les actions déjà conduites sur le territoire, en dresser le bilan (freins rencontrés, thèmes mobilisateurs, efficacité de chaque action, ...), et identifier les marges de manœuvre disponibles ;
- identifier des pistes pour l'action ;
- identifier les réseaux de conseil et les réseaux d'acteurs mobilisables pour la construction et la mise en œuvre du plan d'action.

S'APPUYER SI POSSIBLE SUR LA RÉALISATION D'UN DIAGNOSTIC SOCIO-ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE

Le diagnostic socio-économique vient compléter l'étude des pressions en permettant d'établir un plan d'actions réaliste, avec la mise en place de mesures acceptables par les acteurs en lien avec l'agriculture du territoire tout en maintenant un objectif fort de protection de la ressource en eau. Il s'agit d'analyser les relations sociales (au sens large) et économiques qui lient les différents acteurs de ce territoire, afin de comprendre les jeux d'acteurs et les grands flux financiers.

Ce diagnostic aidera à comprendre les contraintes des agriculteurs vis-à-vis de leurs partenaires, afin de déterminer quels changements peuvent être envisagés de manière réaliste sur ce territoire.

Concrètement, il définit :

- le positionnement des exploitants, philosophiquement et rapporté aux pratiques, leurs compétences et leurs contraintes par rapport au marché ;
- le positionnement des partenaires, philosophiquement, économiquement, et politiquement, et l'adéquation ou non avec leurs actes, de même que leurs compétences et leurs contraintes par rapport au marché ;
- les sources de conseil disponibles ou potentielles sur le territoire et ce qu'elles peuvent apporter pour faire avancer la problématique de la protection de la ressource en eau.

Ce diagnostic permet d'analyser les relations existantes, mais également les marges de manœuvre présentes ou futures.

PRENDRE EN COMPTE LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

Pour assurer une cohérence entre les actions

Les actions engagées doivent être complémentaires aux dispositions réglementaires existantes et, en cas de champ d'action commun, doivent introduire un niveau d'exigences supérieur à celui de la réglementation.

Il est indispensable d'inventorier tout ce que permet déjà cette réglementation, afin d'identifier les axes de progrès et de définir de manière pertinente les voies d'action.

En matière de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole et non agricole, il est souhaitable que cet inventaire des outils réglementaires en application sur le territoire, soit réalisé dans le cadre du diagnostic préalable. Il conviendra par exemple de considérer les dispositions déjà prévues dans les documents suivants :

- prescriptions arrêtées par la déclaration d'utilité publique (DUP) des périmètres de protection de captages, notamment pour les périmètres de protection rapprochée et éloignée, selon les dispositions de l'article L 1321-2 et R 1321-13 du code de la santé publique ;
- programmes d'action en application de la directive « nitrates » ;
- conditionnalité des aides PAC (pourcentage minimum de structures paysagères, protection des cours d'eau par des dispositifs tampons, ...) ;
- restrictions éventuelles d'usage de produits pesticides à proximité des cours d'eau et points d'eau, en application de l'arrêté du 12 septembre 2006 ;
- autres arrêtés préfectoraux...

Ces dispositions s'appliquent sur des territoires différents, selon des niveaux de contraintes distincts qu'il convient donc de superposer.

Pour tenir compte des échéances relatives à la réglementation sur la qualité de l'eau brute et de l'eau distribuée

Il importe de considérer la situation du captage au regard de la réglementation nationale relative à la qualité des eaux brutes utilisées pour la production d'eau potable d'une part et à la qualité des eaux distribuées d'autre part.

L'action revêt ainsi un caractère d'urgence dans les situations suivantes : autorisation exceptionnelle d'utilisation d'eaux brutes superficielles non conformes (R 1321-42 du code de la santé publique), dérogation pour distribuer une eau non conforme aux limites de qualité (R 1321-31 du même code).

La prise en compte des normes et des échéances relatives à ces réglementations nécessite une association de l'agence régionale de santé (ARS) dans l'élaboration du plan d'action.

Articuler la démarche avec les autres cadres d'action mobilisés sur le territoire

L'élaboration d'un plan d'action doit se faire dans le souci de cohérence entre l'ensemble des actions menées sur le territoire, que ces actions concernent la même thématique de protection des aires d'alimentation de captages, ou qu'elles concernent des thématiques distinctes (protection de la ressource en eau, protection de la biodiversité, protection contre les conséquences de l'érosion mais aussi approvisionnement de la restauration collective en produits issus de l'agriculture biologique, approvisionnement de chaudières biomasse...). Au-delà de la seule cohérence, le plan d'action peut devenir un réel projet de territoire transversal. Ainsi, il est important d'évaluer au préalable les actions déjà existantes, qu'elles soient réglementaires ou contractuelles/volontaires.

L'encadré ci-dessous donne des exemples d'articulation.

Différentes articulations possibles

La question de l'articulation entre un plan d'action défini sur une aire d'alimentation de captages et d'autres plans ou programmes d'action mis en œuvre sur le même territoire, se pose de manière différente, selon que ces derniers aient pour objet la définition de modalités concrètes d'action ou l'énonciation de principes généraux pour orienter cette action. Cette articulation peut être définie en termes de complémentarité ou de structuration.

Des exemples de complémentarité...

Les plans d'action, s'ils visent la résolution d'un problème de pollution par les nitrates, sont complémentaires des programmes d'action « nitrates », pris en application de la Directive CE 91/676/CEE, et s'appliquant à l'ensemble de la zone vulnérable de la région considérée. Dans ce cas, les mesures agricoles du plan d'action visent à définir un niveau de contraintes supérieur, justifié par la protection de la ressource utilisée pour la production d'eau potable.

De même, les plans d'action sont également complémentaires des DUP de périmètres de protection des captages. Même si l'objectif des périmètres de protection de captages vise principalement à protéger le captage des pollutions ponctuelles, qu'elles soient d'origine accidentelle ou chronique, l'arrêté préfectoral prévoit parfois des prescriptions pour limiter les pollutions diffuses. Afin d'harmoniser davantage les prescriptions des hydrogéologues agréés relatives aux produits phytosanitaires et fertilisants, le guide « Protection des captages d'eau, acteurs et stratégies » de 2008 recommande aux hydrogéologues agréés dans les PPR d'interdire la création de stockages de produits phytosanitaires en dehors des sièges d'exploitation, l'épandage par voie aéroportée de produits phytosanitaires, le stockage au champ de matières fermentescibles et peut préconiser la mise en prairie permanente afin de s'opposer à tout épandage de produits organiques liquides, de fientes et de produits phytosanitaires dans les PPR. Par ailleurs, une des stratégies d'action pour lutter contre les pollutions diffuses peut être, sur les territoires où les opportunités apparaissent favorables, de favoriser le développement de l'agriculture biologique.

Un exemple de relation structurante

Le plan Écophyto, issu du Grenelle de l'environnement, a défini un objectif national de réduction et d'amélioration de l'utilisation des produits phytosanitaires.

L'axe n° 7 « Réduire et sécuriser l'usage des produits phytopharmaceutiques dans les zones non agricoles » est spécifique aux zones non agricoles (jardins des particuliers, parcs publics, terrains de sport ou de loisirs, voiries, ...).

La concrétisation de cet axe du plan Écophyto ne doit pas être comprise comme la mise en œuvre d'actions supplémentaires, se surajoutant à celles qui doivent s'inscrire dans les mesures en zones non agricoles des plans d'action, mais comme l'énoncé de principes structurants, orientant l'action engagée sur les territoires des aires d'alimentation de captages.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Un plan d'action visant à protéger une aire d'alimentation de captage doit s'appuyer sur une connaissance fine du contexte local : limites et vulnérabilités de l'aire, activités en présence et pressions liées, réglementations et actions déjà mises en œuvre et marges de manœuvre possibles.

Il peut ainsi être construit en cohérence avec ce contexte et s'intégrer dans les cadres d'actions existants plus globaux, en s'appuyant sur un diagnostic préalable des actions déjà entreprises.

POUR ALLER PLUS LOIN

Voir la fiche spécifique à la réglementation

Documents méthodologiques pour le diagnostic socio-économique

http://www.eau-seine-normandie.fr/fileadmin/mediatheque/Agriculteur/Images/Page_documents/AESN_AAC_memento_vf.pdf

Un site internet méthodologique sur la protection des captages sera mis en ligne fin 2013

Quels sont les acteurs à mobiliser pour la construction d'un plan d'action ?

UNE CONSTRUCTION COLLECTIVE...

L'élaboration d'un plan d'action concernant une aire d'alimentation de captage est un projet territorial. La gouvernance de ce projet oriente donc la méthode de construction de ce plan d'action.

Une co-construction est à rechercher dès les premières phases de la démarche, afin de faire reposer le plan d'action sur un diagnostic partagé, faciliter l'appropriation des objectifs et l'acceptation des mesures, et permettre d'atteindre la dynamique collective qui est la principale condition de l'atteinte des objectifs de mise en œuvre du plan d'action.

Dans ce cadre, il est essentiel qu'un **comité de pilotage** soit créé dès le début de la démarche (délimitation de l'aire d'alimentation du captage) et rassemble l'ensemble des acteurs du territoire concernés. Afin que celui-ci reste un endroit où des décisions peuvent être prises, il convient de limiter le nombre de participants et d'insister sur la permanence des membres. Ce comité de pilotage a vocation à intervenir à toutes les phases du projet, de la délimitation de l'aire d'alimentation du captage à la finalisation du plan d'action.

La composition de ce comité de pilotage varie en fonction des pressions visées par le plan d'action. Il convient néanmoins de retenir *a minima* : le maître d'ouvrage, qui assure la présidence de ce comité, les financeurs, les services de l'État impliqués, les représentants des activités concernées (agriculture, industrie, transports...) et les associations de protection de l'environnement et de consommateurs.

Si l'implication de l'ensemble des acteurs conduit à la formation d'un comité de pilotage trop important, il est opportun de constituer des sous-groupes thématiques chargés de travailler sur leurs thématiques respectives. Ainsi, le comité de pilotage, constitué d'un représentant par type d'acteurs concernés, assure la cohérence de l'ensemble.

Par exemple, la représentation des exploitants agricoles au sein du comité de pilotage peut être faite par la chambre d'agriculture, tandis que le sous-groupe thématique concernant les actions agricoles rassemble l'ensemble des acteurs agricoles, avec notamment les opérateurs des filières, et des représentants des groupes de développement agricole, pour contribuer à la construction de la composante agricole du plan d'action.

Cette démarche de co-construction ne signifie cependant pas une indifférenciation des rôles des différents acteurs précités.

Trois catégories d'acteurs jouent un rôle particulier, en fonction des **responsabilités** qui sont les leurs :

- **le maître d'ouvrage**, en tant que pilote du projet territorial dont il est porteur. Il s'agit notamment des collectivités ou établissements publics ayant la responsabilité du service public d'alimentation en eau potable : communes ou groupements intercommunaux, auxquels les communes ont pu transférer tout ou partie des responsabilités et missions relatives à ce service (syndicats intercommunaux, communautés de communes, communautés d'agglomération...). Il peut s'agir également d'autres établissements publics auxquels les collectivités locales ont confié le portage du projet (parcs naturels régionaux par exemple) ;
- **les services de l'État**, en tant que responsables de la mise en œuvre d'une politique nationale répondant à des obligations européennes, en vertu de leur compétence pour mobiliser des outils réglementaires et, enfin, en tant que gestionnaires d'un certain nombre de dispositifs (MAE, PVE...) ;
- **les financeurs** (agences de l'eau, collectivités territoriales), dans le cadre de leurs missions pour appliquer une politique de protection de la ressource en eau, et en tant que responsables, de l'efficacité des aides publiques qu'ils mobilisent.

RÉPARTITION DES RÔLES ENTRE MAÎTRE D'OUVRAGE, FINANCEURS ET SERVICES DE L'ÉTAT

Le maître d'ouvrage

En amont du projet, l'initiative revient à un porteur de projet qui se constitue maître d'ouvrage pour la réalisation de l'opération. Il assure la présidence du comité de pilotage de l'action, et finance généralement une partie des études réalisées dans ce cadre.

La collectivité en charge du service d'eau potable, alimenté par le captage pour lequel le plan d'action est construit, est le maître d'ouvrage le plus légitime (cf. encadré ci-contre). Néanmoins, d'autres acteurs de coopération intercommunale (tels que des syndicats de rivières, structures porteuses de contrats de pays, ...) peuvent porter la démarche.

Le portage politique du projet par le maître d'ouvrage est une condition pré-requise pour le succès de l'opération. Le projet doit être porté par le maître d'ouvrage, responsable de la qualité de l'eau.

Lors de la construction du plan d'action, le rôle central revient au maître d'ouvrage, qui travaille en tant que de besoin avec des prestataires de service, en veillant à respecter les procédures liées à la passation de marchés publics.

L'implication du maître d'ouvrage recouvre à la fois le cadrage technique du plan d'action, l'analyse des moyens humains et financiers à dégager, et l'identification des ressources financières mobilisables pour sa mise en œuvre. La phase de cadrage technique doit être conduite en étroite collaboration avec le comité de pilotage. Le maître d'ouvrage doit s'assurer de la cohérence des actions mises en œuvre.

Dans certaines conditions précisées par les articles L 3232-1-1 et R 3232-1 du code général des collectivités territoriales et déterminées par convention avec le département, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent bénéficier d'une assistance technique pour définir les mesures visant la protection des ressources en eau, ainsi que la restauration et l'entretien des milieux aquatiques.

Par ailleurs, dans le cas d'un service d'eau potable en gestion déléguée, il peut être opportun d'associer le délégataire à la démarche. Celui-ci n'a néanmoins pas vocation à porter la maîtrise d'ouvrage, sauf cas particulier.

Pendant la mise en œuvre du plan d'action, le maître d'ouvrage est responsable du suivi du plan d'action. Il suit les indicateurs permettant d'évaluer les résultats du plan et décide, le cas échéant, de revoir le plan d'action dans une démarche de progrès.

Il gagne à s'entourer du comité de pilotage, devenu à présent comité de suivi, chargé d'étudier de manière régulière ces indicateurs, les difficultés de mise en œuvre sur le terrain et les moyens de lever ces freins. Il est important que tous les acteurs se réunissent pour co-construire dans la durée et maintenir l'implication de chacun.

Ce suivi fait l'objet d'une partie spécifique dans ce guide.

Cas particulier d'une disjonction entre territoires de distribution - consommation d'eau potable et territoires de production agricole

Dans le cas de captages très productifs, et en particulier lorsque ces captages alimentent de grands centres urbains, il peut y avoir disjonction entre :

- le territoire d'implantation des captages, où sont localisées les activités susceptibles d'avoir un impact sur la qualité de la ressource ;
- les territoires de consommation de l'eau, où les collectivités ont la responsabilité de la distribution d'une eau conforme aux normes de qualité.

La question peut donc se poser, dans le cas où l'on observe une dégradation de la ressource en eau utilisée au niveau des captages, du portage d'un plan d'action pour une reconquête de la qualité de l'eau. La réponse à cette question se trouve dans une analyse des responsabilités des différents acteurs en présence.

Une collectivité locale ou un EPCI (Syndicat mixte, Communauté de communes...) n'a de légitimité à intervenir en se portant maître d'ouvrage d'un plan d'action que de par sa responsabilité dans la distribution d'une eau potable, conforme aux normes de qualité.

Cette collectivité dispose de deux leviers d'intervention complémentaires : assurer un traitement de l'eau (dénitratation, adsorption des pesticides...) et engager un plan d'action préventif pour réduire en amont l'importance des pressions polluantes, en partenariat avec l'État qui, lui, porte la responsabilité de la protection de la ressource elle-même.

Le maître d'ouvrage d'un projet de reconquête de la qualité de l'eau doit donc bien être la collectivité ou l'EPCI du territoire de consommation de l'eau, même si ce territoire est très éloigné de l'aire d'alimentation des captages concernés.

Par contre, le montage du projet par ce maître d'ouvrage implique une mise en relation étroite avec les acteurs du territoire de l'aire d'alimentation de captages :

- il doit y avoir implication dans le financement du projet de l'agence de l'eau et, le cas échéant, des collectivités territoriales (Conseil général, Conseil régional) dont relève le territoire de l'aire d'alimentation des captages ;
- la gouvernance du projet ne peut être satisfaisante que si elle repose sur une forte implication des acteurs du territoire de l'aire d'alimentation des captages, ce qui nécessite une coopération étroite entre les collectivités locales ou EPCI des deux territoires.

Les services de l'État

En amont du projet, les services de l'État, en particulier les Directions départementales des territoires (et de la mer) DDT(M) et les délégations territoriales des Agences Régionales de Santé (ARS), peuvent parfois avoir le rôle de catalyser l'action. Il est néanmoins essentiel dans ce cas que le maître d'ouvrage soit convaincu de l'intérêt de la démarche afin qu'il prenne le relais et devienne le porteur du projet. C'est une condition *sine qua non* de l'implication du territoire et donc de la réussite du projet.

Lors de la construction du plan d'action, le représentant de la mission inter-services de l'eau (MISE) départementale, en coordination avec les autres services tels que la délégation territoriale de l'ARS, s'assure de :

- l'adéquation entre la teneur du plan d'action et les objectifs environnementaux poursuivis ;
- la conformité du plan d'action avec les cadres réglementaires existants ;
- la faisabilité financière du plan d'action, compte tenu des moyens financiers disponibles identifiés dans la maquette financière du DRDR, et des aides financières d'État susceptibles d'être mobilisées.

Les services de l'État, coordonnés au sein de la MISE, apportent en outre au maître d'ouvrage les données nécessaires à la construction du plan d'action dont ils sont responsables avec notamment la mise à disposition de données environnementales et agricoles et la fourniture de renseignements d'ordre réglementaire ou administratif.

Selon la situation locale, les services de l'État peuvent également être appelés, dans la mesure de leurs moyens, à aider le maître d'ouvrage à organiser la concertation avec les différents acteurs impliqués. Ils peuvent aussi apporter une aide au montage du projet, lorsque les capacités organisationnelles de la structure porteuse de projet apparaissent trop limitées (faiblesse des effectifs, absence d'animateur). Cette aide peut concerner en particulier le cadrage technique des mesures envisageables sur le territoire de l'aire d'alimentation du captage, l'identification des financeurs potentiels...

Lors de la mise en œuvre du plan d'action, les services de l'État assurent un suivi global de l'action, moins détaillé mais en lien avec celui réalisé par le maître d'ouvrage. Ils peuvent néanmoins disposer d'informations complémentaires et utiles pour le suivi assuré par le maître d'ouvrage.

En définitive, l'articulation entre l'intervention des services de l'État et l'implication des maîtres d'ouvrage peut se résumer de la manière suivante :

- les services de l'État peuvent jouer un rôle de catalyseur pour engager une action, au vu des informations disponibles sur l'état de la ressource en eau ; ils assument toutes les décisions d'ordre réglementaire ; ils s'assurent de l'organisation de la concertation ;
- le maître d'ouvrage pilote et coordonne la mise en œuvre des plans d'action dont il est porteur ; il assure la gestion des relations avec l'ensemble des acteurs territoriaux concernés par le plan d'action et, de par sa responsabilité dans la production et la distribution d'une eau potable, fait valoir à ces acteurs l'importance de la protection de la ressource en eaux brutes ; il peut financer une partie des études préalables et certaines actions du plan.

Les autres financeurs

Les financeurs autres que le maître d'ouvrage et l'État tels que les agences de l'eau et les autres collectivités (Conseil général, régional,...) s'assurent de la conformité du plan d'action envisagé avec :

- les objectifs environnementaux visés ;
- le cadre imposé par leur fonctionnement administratif ;
- les moyens financiers disponibles.

Ils apportent également un appui au maître d'ouvrage, pour l'écriture de contrats ou conventions de financement.

Enfin, par leur participation au Comité de pilotage, ils apportent leur expertise tout au long du projet, notamment lors de la construction du plan d'action : partage d'expériences réussies sur des territoires similaires, formulation d'avis technique sur les actions envisagées...

Les agences de l'eau ont la particularité d'être porteuses d'un programme d'intervention s'appuyant sur les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui identifient des captages prioritaires à protéger d'ici 2015. Elles sont donc à l'initiative de démarches pour les protéger.

IMPLICATION DES ACTEURS

L'acceptation d'un plan d'action par les acteurs du territoire implique un choix de mesures, dont l'adéquation aux enjeux environnementaux du territoire ne puisse être remise en cause, et compatibles avec les marges de manœuvre des activités de ce territoire.

La co-construction du projet territorial avec les acteurs concernés peut faciliter cette acceptation en permettant :

- une appropriation collective des objectifs de protection de la ressource en eau, sur le territoire de l'aire d'alimentation de captages ;
- une élaboration de mesures visant l'évolution des activités, adaptées au contexte territorial.

La réussite d'un projet territorial nécessite donc une implication forte des acteurs dès les études préalables nécessaires à la construction du plan d'action, en particulier lors de l'élaboration du diagnostic territorial des pressions.

Acteurs agricoles

Concernant la représentation des activités agricoles, plusieurs interlocuteurs peuvent être mobilisés.

En premier lieu, il s'agit d'intégrer aux réflexions les agriculteurs du territoire. Cette association peut passer par différents vecteurs : participation d'agriculteurs volontaires aux comités de pilotage, organisation de réunions publiques aux étapes clés de la démarche, représentation par le biais d'une association des agriculteurs du territoire ou d'une organisation professionnelle.

Ensuite, les organisations professionnelles agricoles, en particulier les chambres d'agriculture, jouent un rôle incontournable par leur connaissance des systèmes d'exploitation locaux et des marges de manœuvre techniques existantes, et par leur rôle dans le conseil et l'accompagnement technique des exploitants agricoles. Elles peuvent ainsi apporter une plus-value au cadrage technique du diagnostic territorial des pressions agricoles. Néanmoins, le maître d'ouvrage est libre d'utiliser une cellule d'animation déjà existante ou de faire un appel d'offre pour recruter un prestataire pour réaliser le diagnostic¹.

Enfin, l'intervention d'opérateurs économiques de filières (coopératives et négoce) n'est pas à négliger et peut également être intéressante du fait de leur rôle fréquent dans le conseil technique, de la possibilité de concevoir des actions collectives, et de la possibilité de concevoir des contrats d'approvisionnement incluant des clauses environnementales.

¹ Si la chambre d'agriculture répond à cet appel d'offres, il est alors évident que l'étude technique des différentes propositions devra se faire sans la participation de la chambre, car elle ne peut être juge et partie.

Relais pour les actions vers les acteurs impliqués dans les usages non agricoles

Concernant les actions vers les acteurs impliqués dans les usages non agricoles, les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) ont souvent développé des compétences qui peuvent utilement être mobilisées. Elles peuvent intervenir notamment par des outils de sensibilisation et de formation auprès de tout public ou en tant qu'expert technique pour la mise en place d'une démarche de réduction de l'utilisation des phytosanitaires.

Concernant les actions de formation vers les agents d'entretien des espaces verts, des partenariats peuvent exister avec le centre national de la fonction publique territoriale qui est chargé de la formation continue des agents territoriaux.

Acteurs associatifs

Il ne faut pas oublier les associations locales de protection de l'environnement et des consommateurs qui ont pu développer des actions vers les acteurs du territoire et acquérir ainsi des compétences et construire un réseau qui peuvent faciliter la mise en œuvre d'actions.

CE QU'IL FAUT RETENIR

La réussite d'un projet impose de porter une attention particulière à l'organisation de sa gouvernance.

La répartition des rôles entre maître d'ouvrage, collectivités territoriales ou autres financeurs et services de l'État, dépend du contexte d'action, de la phase d'avancement de la démarche, et des outils d'action choisis ou pressentis. Néanmoins, il est essentiel que la démarche soit portée politiquement par un maître d'ouvrage convaincu de l'intérêt de la démarche.

De manière générale, il faut rechercher une démarche de co-construction du plan d'action par l'ensemble des acteurs concernés au niveau territorial, cette démarche doit être insérée dans le cadre de discussions avec l'ensemble des acteurs concernés, au niveau territorial, par l'enjeu de la protection de la ressource en eau (élus, activités professionnelles, associations de protection de l'environnement, associations de consommateurs...).

L'ensemble des acteurs doit également s'impliquer dans le suivi et l'évaluation du plan d'action.

CONTACTS UTILES

DDT
Agences
FREDON
Chambres

Quelles sont les réglementations qui peuvent s'appliquer sur mon territoire et avoir un impact sur la qualité de ma ressource ?

Cette fiche présente, de manière très succincte, les dispositifs réglementaires pouvant permettre d'énoncer des règles spécifiques sur les territoires des aires d'alimentation de captages et les dispositifs réglementaires encadrant de manière plus globale les activités concernées par l'usage des fertilisants et des produits phytosanitaires. Les modalités précises d'application de ces dispositifs sont à rechercher dans les références ci-dessous précisées. Il est important de connaître les réglementations qui s'appliquent sur le territoire afin de définir les actions complémentaires à introduire dans le plan d'action pour la protection de l'aire d'alimentation du captage.

RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX CAPTAGES

Périmètres de protection d'un captage

Références :

- Article L 1321-2 du code de la santé publique
- Article R 1321-13 du code de la santé publique

Principes :

Cette réglementation assure la protection des captages et de leur environnement proche. Historiquement, cette réglementation a concerné prioritairement des pollutions ponctuelles, d'origine chronique ou accidentelle, mais les pollutions diffuses font également l'objet de prescriptions dans le cadre de cette réglementation.

Les périmètres de protection de captages sont définis par arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique (DUP).

Ces arrêtés définissent trois périmètres de protection :

- le périmètre de protection immédiate (PPI) ;
- le périmètre de protection rapprochée (PPR) ;
- le périmètre de protection éloignée (PPE), ce dernier étant facultatif.

Ils énoncent des prescriptions relatives aux installations et aux activités réglementées ou interdites sur ces périmètres, ayant valeur de servitudes. Celles-ci peuvent donner lieu à des paiements d'indemnités aux propriétaires fonciers suite à l'expropriation dans le périmètre de protection immédiate ou pour la perte de valeur du foncier liée aux servitudes, ainsi qu'aux

exploitants, pour baisse de marge brute ou surplus d'investissements dans le périmètre de protection rapprochée.

Domaine d'opportunité :

La question du domaine d'opportunité ne se pose pas : l'instauration de périmètres de protection de captages est obligatoire. Le Plan National Santé Environnement (PNSE) a prévu que 100 % des captages devraient avoir fait l'objet d'un arrêté de DUP pour l'instauration de périmètres de protection d'ici 2010.

La mise en œuvre de plan d'action à l'échelle des aires d'alimentation de captages ne doit bien sûr pas être considérée comme une alternative à la mise en place de périmètres de protection : ces démarches, visant des sources de pollution à des échelles spatiales différentes, doivent être considérées comme complémentaires (cf. schéma ci-dessous).

Le périmètre de protection éloignée (PPE) peut être proche du contour de l'aire d'alimentation de captage.

Le périmètre de protection rapproché (PPR) est par définition de taille beaucoup plus limitée. Il peut cependant apparaître préférable de définir des PPR de taille relativement importante, si la nature des servitudes envisageables répond bien à la problématique environnementale rencontrée, et si le financement des indemnités pour servitudes apparaît plus aisé que celui d'autres actions visant les mêmes objectifs et appliquées sur la même surface.

Les servitudes imposées par le PPR et les actions agricoles appliquées sur la zone de protection de l'aire d'alimentation du captage ne doivent pas, lorsqu'elles coexistent sur le même espace, viser le même objet et elles doivent être cohérentes entre elles.

Les Aires d'Alimentation de Captage

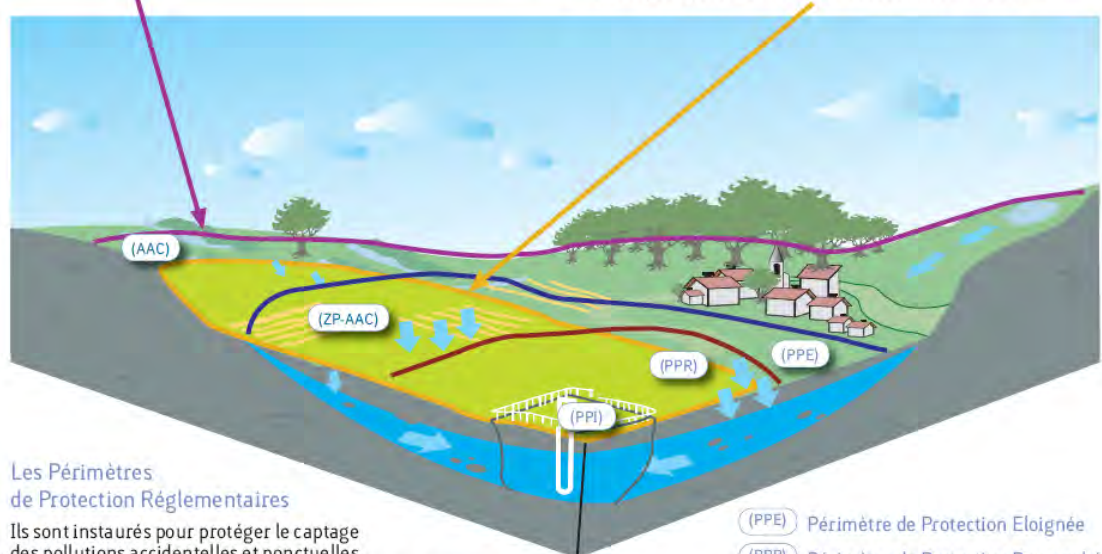
Echelle d'actions efficaces pour lutter contre les pollutions diffuses

(AAC) Aire d'Alimentation de Captage

correspond à la surface totale sur laquelle une goutte d'eau tombée au sol rejoindra le captage.

(ZP-AAC) Zone de Protection de l'AAC

ensemble des secteurs de l'Aire d'Alimentation de Captage les plus vulnérables vis-à-vis des pollutions diffuses. Elle correspond à une échelle d'intervention réaliste pour améliorer la qualité de l'eau au captage. En fonction du type de captage et de son environnement, il peut y avoir une ou plusieurs zones distinctes.



Les Périmètres de Protection Réglementaires

Ils sont instaurés pour protéger le captage des pollutions accidentelles et ponctuelles. Leur rôle n'est pas de régler le problème des pollutions diffuses car les surfaces concernées ne le permettent pas.

- (PPE) Périmètre de Protection Éloignée
- (PPR) Périmètre de Protection Rapprochée
- (PPI) Périmètre de Protection Immédiate

Source : AERMC

Plans de gestion des ressources en eau superficielle

Références :

- Article R 1321-42 du code de la santé publique
- **Circulaire DGS/DE/DERF n° 2002/438 du 2 août 2002** relative aux modalités de mise en œuvre de plans de gestion en vue de la restauration de la qualité des eaux brutes superficielles destinées à la consommation humaine

Principes :

Dans le cas où les eaux brutes superficielles captées ne respectent pas au moins une limite de qualité fixée à l'annexe II de l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine, le préfet peut accorder une autorisation exceptionnelle pour les exploiter à condition, d'une part, qu'un traitement soit mis en place pour ramener toutes les caractéristiques de qualité de l'eau à un niveau conforme aux limites de qualité des eaux destinées à la consommation humaine et, d'autre part, qu'un plan de gestion des eaux superficielles soit mis en œuvre (sauf pour certains paramètres fixés dans l'arrêté précité).

Le plan de gestion peut être compris comme un audit des programmes de reconquête de la qualité de l'eau dans le bassin d'alimentation de la prise d'eau concernée. Le but de cette démarche est de savoir si les actions en cours ou prévues permettront le retour à la conformité de l'eau utilisée dans des délais raisonnables et, si ce n'est pas le cas, de susciter le renforcement de ces actions.

Le volet agricole de ce plan de gestion peut être un plan d'action agricole, reposant ou non sur un dispositif ZSCE. Si un programme d'action ZSCE existait déjà, il devient le volet agricole du plan de gestion.

Dispositif propre aux « zones soumises à contraintes environnementales »

Références :

- Article L 211-3 du code de l'environnement
- Article L 114-1 du code rural et de la pêche maritime
- Articles R 114-1 à R 114-10 du code rural et de la pêche maritime

Principes :

Le dispositif des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) s'applique à quatre types de zones à enjeux : aires d'alimentation de captages, zones humides d'intérêt environnemental particulier, zones érosives, baies à algues vertes identifiées dans les SDAGE. Seul le cas des aires d'alimentation de captages est évoqué ci-après.

Ce dispositif permet aux préfets d'agir par arrêtés sur des zones porteuses d'enjeux forts :

- en délimitant la ou les zones à enjeu (zones de protection de l'aire d'alimentation de captages) ;
- en définissant un programme d'action relatif à cette ou ces zones de protection, comprenant des mesures destinées à être appliquées par les agriculteurs ou, le cas échéant, par les propriétaires fonciers ;

- en rendant obligatoire la mise en œuvre de tout ou partie de ce programme d'action, après un délai de un à trois ans, selon le contexte local, en fonction des résultats de mise en œuvre observés.

Domaine d'opportunité :

De par la possibilité d'un passage à l'obligatoire, ce dispositif peut être utilisé sur toutes les aires d'alimentation de captages porteuses d'enjeu fort où il apparaît nécessaire d'avoir des garanties de mise en œuvre sous une échéance déterminée.

RÉGLEMENTATION RELATIVE À L'UTILISATION DE PRODUITS PHYTOSANITAIRES

Arrêté du 12 septembre 2006

Référence :

- Arrêté du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits visés à l'article L 253-1 du code rural

Principes :

Cet arrêté précise les conditions d'utilisation des produits phytosanitaires à respecter et introduit l'obligation de respecter des zones non traitées. Des mesures sont également prises afin de limiter les pollutions ponctuelles liées à la gestion des effluents (fond de cuve notamment).

Arrêté du 27 juin 2011

Référence :

- Arrêté du 27 juin 2011 relatif à l'interdiction d'utilisation de certains produits mentionnés à l'article L 253-1 du code rural et de la pêche maritime dans des lieux fréquentés par le grand public ou des groupes de personnes vulnérables

Principes :

Cet arrêté précise les conditions d'utilisation des produits phytosanitaires à respecter dans les lieux fréquentés par le grand public et introduit notamment des obligations d'affichage préalable et de balisage. Il interdit également l'utilisation de certains produits, soit en tout lieu public, soit dans les lieux recevant des populations vulnérables (établissements de soin et établissements scolaires notamment).

Contrôle des pulvérisateurs

Références :

- Article L 256-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime
- Articles D 256-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime
- Arrêté du 18 décembre 2008 relatif aux centres de formation d'inspecteurs de pulvérisateurs pris en application de l'article D 256-24 du code rural
- Arrêté du 18 décembre 2008 relatif aux organismes d'inspection des pulvérisateurs pris en application des articles D 256-20 et D 256-26 du code rural
- Arrêté du 18 décembre 2008 relatif aux modalités de contrôle des pulvérisateurs à rampe et pour arbres et arbustes pris en application de l'article D 256-28 du code rural

Principes :

Instauré par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, le dispositif de contrôle technique des pulvérisateurs utilisés pour la protection phytosanitaire est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Ce contrôle périodique (tous les 5 ans) est effectué à l'initiative du propriétaire et par un organisme d'inspection agréé. Il a pour but de s'assurer du bon état des matériels, du suivi de leur entretien et de leur aptitude à un usage correct. Tous les pulvérisateurs à rampe avec une largeur de travail supérieure à 3 m en horizontal et les pulvérisateurs pour arbres et arbustes (y compris en viticulture) distribuant les liquides sur un plan vertical sont concernés. Les appareils « à dos » ne sont pas concernés.

RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUE AUX ACTIVITÉS AGRICOLES

Programmes d'action « nitrate »

Référence :

- Articles R 211-75 et suivants du code de l'environnement

Principes :

Pour améliorer la qualité des eaux superficielles et souterraines, la directive n° 91/676/CEE impose la lutte contre les pollutions dues aux nitrates d'origine agricole. Elle est appliquée au sein de territoires appelés Zones Vulnérables où la contamination des eaux est élevée (notamment lorsque la concentration en nitrates dépasse ou menace de dépasser 50 mg/l ou lorsque les eaux sont eutrophisées ou menacées par l'eutrophisation).

Un programme d'action est mis en œuvre dans les zones vulnérables ; il est constitué d'un programme d'actions national et d'un programme d'actions régional. Le programme d'actions national comporte huit mesures : des périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés, capacités de stockage des effluents d'élevage, limitation de la dose prévisionnelle d'azote sur la base de l'équilibre, enregistrement des pratiques et plan de fumure, limitation de la quantité maximale d'azote issu des effluents d'élevage (170 kg N/ha SAU), conditions particulières d'épandage, couverture des sols pour limiter les fuites de nitrates, bandes végétalisées le long des cours d'eau. Le programme d'actions régional renforce certaines

mesures comme les périodes d'épandage et la couverture des sols ; il intègre aussi des mesures complémentaires dans les zones d'actions renforcées (captage pour l'eau potable ayant une concentration en nitrates supérieure à 50 mg/l ou baies algues vertes). Il maintient aussi des mesures supplémentaires dans les zones définies antérieurement comme les bassins versants en amont d'une prise d'eau destinée à l'alimentation humaine contaminée par les nitrates et les cantons en zone d'excédent structurel.

Enfin, un programme de surveillance de la qualité des eaux et une évaluation des programmes d'action permet d'ajuster, tous les quatre ans, les programmes d'action aux évolutions observées.

Conditionnalité des aides PAC

Références :

- Articles D 341-7 et suivant, D 615-45 et suivant, et D 681-4 et suivant du code rural et de la pêche maritime

Principes :

Mise en place depuis 2005, la conditionnalité soumet le versement de certaines aides, en particulier les Droits à Paiement Unique (DPU) au respect d'exigences en matière d'environnement, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux et de protection animale.

Concernant l'environnement et en particulier l'enjeu eau, il s'agit essentiellement de se conformer aux exigences de la réglementation en vigueur (notamment la Directive « Nitrates », n° 91/676/CEE) et de respecter les Bonnes Conditions Agro-Environnementales (BCAE). Celles-ci imposent notamment des normes pour l'irrigation, l'implantation de bandes tampons enherbées le long des cours d'eau pour limiter les fuites d'intrants, et le maintien des « particularités topographiques » et des terres en prairies permanentes.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Afin de pouvoir construire un plan d'action, il est nécessaire de connaître au préalable les exigences de base déjà imposées par la réglementation, qu'elle soit spécifique à la protection du captage ou qu'elle se rapporte à des pratiques ou des activités particulières.

POUR ALLER PLUS LOIN

Protection des captages d'eau : Acteurs et Stratégies - Mai 2008, ministère de la Santé
<http://www.legifrance.gouv.fr/>
<http://mesdemarches.agriculture.gouv.fr/Fiches-techniques-Conditionnalite>

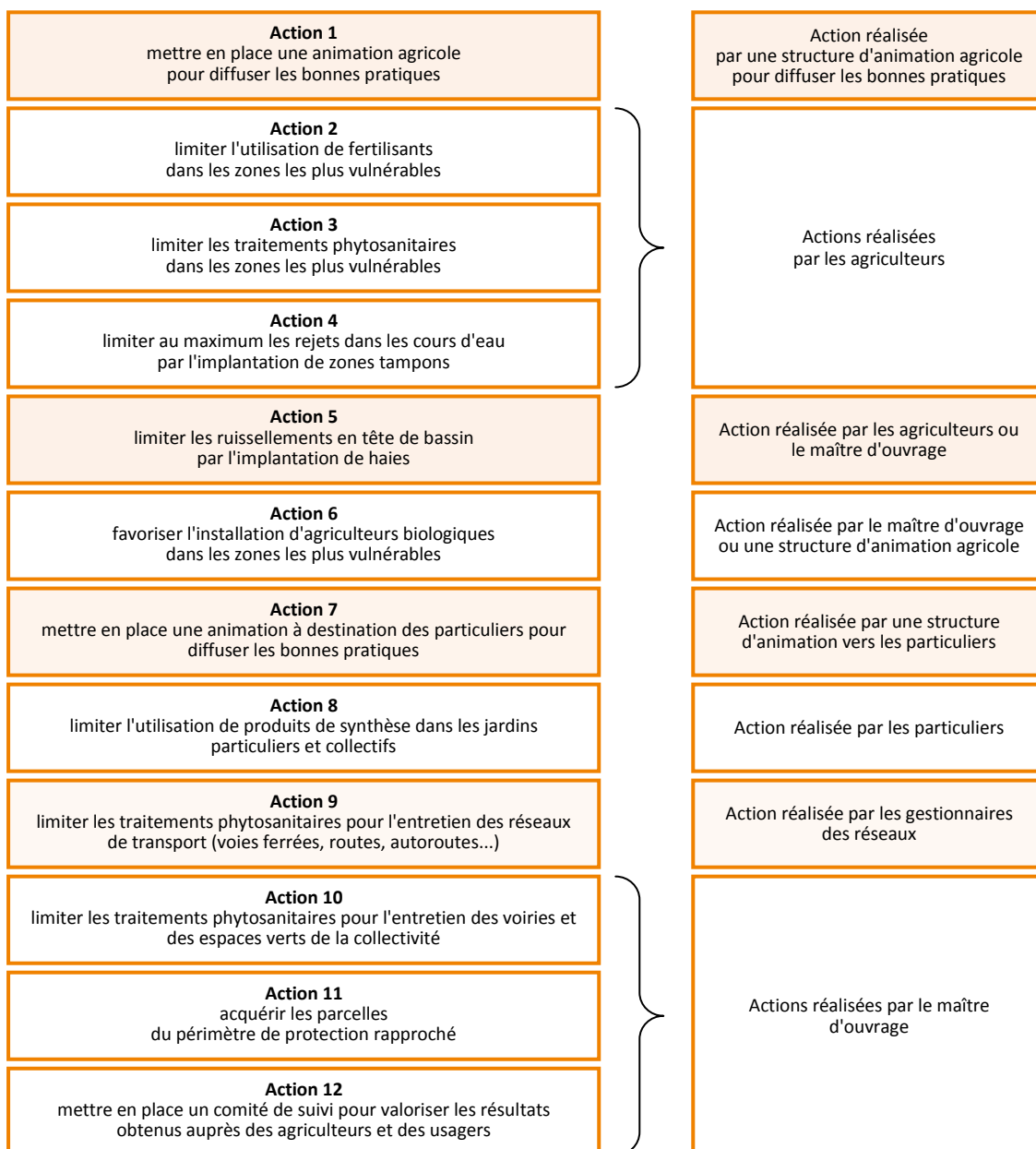
CONTACTS UTILES

Délégations territoriales des agences régionales de santé
Directions départementales des territoires (services agriculture et environnement)
Directions départementales de la protection des populations

Comment construire un plan d'action ?

Comme cela a été rappelé dans le préambule, la construction du plan d'action intervient après une phase d'étude, visant à définir l'aire d'alimentation du captage et sa vulnérabilité intrinsèque d'une part, et à identifier les pressions s'exerçant sur le territoire d'autre part. Le croisement de ces informations permet de localiser des zones à risques sur lesquelles construire les actions adaptées pour atteindre l'objectif environnemental préalablement fixé.

Le schéma ci-dessous présente un exemple simple de la structure du plan d'action obtenu pour la partie concernant les pollutions liées à l'utilisation d'intrants. Celui-ci comporte des actions pouvant être réalisées par différents acteurs (maître d'ouvrage, agriculteurs, particuliers ...).



COMMENT CONSTRUIRE UNE ACTION ?

Une action est l'élément de base d'un plan d'action.

Il s'agit donc de la définir dans ces moindres détails afin de pouvoir faciliter ensuite sa mise en œuvre et son suivi. Afin d'illustrer le propos, nous allons utiliser l'exemple fictif d'un captage, concerné par des concentrations préoccupantes, tant pour les nitrates que pour certains pesticides. L'objectif environnemental dans ce cas est donc double : réduire la concentration en nitrates et réduire la concentration des pesticides. Cette phase de fixation des objectifs à atteindre est d'ailleurs essentielle et doit être menée de façon partenariale, afin de s'assurer qu'ils sont partagés et de faciliter ainsi la définition des actions.

En premier lieu, il s'agit d'indiquer à quel objectif environnemental l'action contribue. Ainsi, dans notre exemple, l'installation de zones tampons contribuera aux deux objectifs tandis qu'une action visant à limiter les traitements phytosanitaires ne contribuera qu'à l'objectif lié aux pesticides.

L'action peut tout à fait contribuer à d'autres objectifs, qui peuvent également être précisés. Par exemple, si la collectivité est engagée dans une démarche d'agenda 21, une action visant à limiter les traitements phytosanitaires pour l'entretien des voiries et de ses espaces verts, peut également répondre aux enjeux identifiés dans sa cette démarche.

Dans un second temps, il convient de définir la cible et la logique de l'action, afin d'en déduire à qui peut être confiée la mise en œuvre de l'action. Dans notre exemple, la collectivité souhaite mettre en place une animation pour diffuser les bonnes pratiques en matière de fertilisation et de traitement phytosanitaire. Cette animation a trois cibles : les agriculteurs, les particuliers, et les agents d'entretien des voiries et espaces verts de la collectivité. Il y aura donc trois actions à mettre en œuvre, chacune étant confiée à une structure d'animation adaptée. Par ailleurs, la réduction de la fertilisation, qui concerne aussi les agriculteurs, intervient selon une autre logique et sera mise en œuvre par les agriculteurs eux-mêmes. C'est donc une action distincte de l'action d'animation.

Ensuite, une fois ces contours dessinés, il s'agit de définir précisément le contenu technique de l'action. Dans notre exemple, il sera précisé où les zones tampons seront implantées, en utilisant une représentation graphique, et quelles seront leurs caractéristiques (couvert, entretien...).

Il est également important de préciser quels sont les financements mis en place pour l'action (voir fiche dédiée). Dans l'exemple des zones tampons, il sera ainsi précisé quelles sont les zones tampons non financées car déjà obligatoires (cas des bandes enherbées imposées par le biais de la conditionnalité des aides) et quelles sont celles qui sont introduites dans le cadre du plan d'action et qui peuvent faire l'objet d'un financement.

Pour que le maître d'ouvrage puisse évaluer l'efficacité du plan d'action établi sur le territoire, il est essentiel qu'il dispose d'informations sur son avancement. Chaque action doit donc être associée à un indicateur de réalisation permettant de caractériser sans aucune ambiguïté sa

mise en œuvre (voir fiche dédiée) et son objectif associé. Dans notre exemple, l'indicateur utilisé pour suivre l'action « implantation de zones tampons » sera la surface du territoire ayant fait l'objet de leur mise en place, l'objectif étant de couvrir l'ensemble de la surface ayant été identifiée comme nécessaire à la protection du captage à horizon cinq ans. Enfin, il est souhaitable de réaliser une hiérarchisation et une priorisation des actions en se basant sur les résultats du diagnostic des pressions.

LES STRATÉGIES D'ACTION ENVISAGEABLES ET LE CHOIX DES ACTIONS

La notion de stratégie a été définie comme la logique de choix relatifs à la gouvernance du projet, l'articulation entre les différentes thématiques d'action, et la combinaison d'outils pour une mise en œuvre optimale des actions.

Il est possible de citer, de manière non exhaustive, les principaux outils suivants, détaillés dans des fiches spécifiques :

- la mise en place d'opérations d'animation collective centrées sur l'évolution des pratiques ou des systèmes de production ;
- la contractualisation État-agriculteur, pour une modification des pratiques ou des systèmes de production *via* les aides de la politique agricole commune ;
- la contractualisation entre collectivités territoriales et agriculteurs, par le biais de systèmes d'aides notifiés hors des programmes de développement rural ;
- l'action (aménagement, travaux agricoles) réalisée sur les terres agricoles, par une collectivité territoriale ou un opérateur collectif ;
- la conduite d'opérations foncières par les collectivités territoriales, liées ou non à des acquisitions associées ;
- l'action par voie réglementaire.

Cependant, il est préférable que la stratégie choisie ne repose pas sur le choix d'un seul outil d'action. Considérer tous les outils disponibles et leurs possibles combinaisons permet d'éclairer le choix de la stratégie d'action adaptée aux spécificités territoriales.

Le maître d'ouvrage pourra établir plusieurs scénarios d'actions afin de pouvoir choisir la stratégie d'action la mieux adaptée à l'atteinte des objectifs poursuivis.

L'opportunité de choisir l'un ou l'autre des scénarios pourra être évaluée à partir des critères suivants :

- le rapport des coûts totaux du plan d'action avec son efficacité présumée ou constatée à l'occasion d'actions antérieures sur le territoire ;
- la faisabilité du scénario compte tenu du contexte territorial (Le marché foncier offre-t-il des opportunités d'acquisition suffisantes à la collectivité ? Peut-on centrer la stratégie sur l'agriculture biologique compte tenu de son potentiel de développement sur le territoire ?...) ;

- la durabilité des effets environnementaux et des changements induits par les actions mises en place (Quel est le scénario qui permet d'assurer l'implantation la plus durable des surfaces enherbées ? Quel niveau d'animation mettre en place pour contribuer à la durabilité des changements de pratiques ?...).

Quelle que soit la stratégie adoptée, certains éléments sont communs à tous les plans d'action. En particulier, une place centrale doit toujours être donnée aux actions d'animation collective sur le territoire, relatives au pilotage des plans d'action ou destinées spécifiquement aux acteurs du territoire, afin d'initier, accompagner et faciliter les changements de pratiques. Cependant, l'animation est une action transversale qui doit obligatoirement s'appuyer sur d'autres actions. C'est donc un outil nécessaire mais non suffisant.

L'objet de cette partie est de donner quelques éléments de méthodologie permettant au comité de pilotage d'évaluer la question du rapport coût-efficacité. Des éléments d'appréciation sur les critères faisabilité et durabilité sont donnés dans les fiches décrivant chaque outil d'action.

Évaluation de l'impact économique sur les exploitations agricoles

L'évaluation des coûts est un préalable à l'évaluation de l'impact que le plan d'action peut avoir sur l'économie des exploitations du territoire. Ces coûts sont à considérer au regard de leurs effets sur les résultats économiques des exploitations, caractérisés par les indicateurs classiques tels que l'excédent brut d'exploitation (EBE) ou le résultat d'exploitation. En effet, tout l'enjeu d'un plan d'action est de répondre aux objectifs environnementaux sans pour autant remettre en cause la viabilité économique des exploitations. Il est donc nécessaire pour le comité de pilotage de connaître l'impact de chaque action sur les exploitations. En particulier, il est important de savoir si l'adoption de certaines mesures pourrait tendre à exclure certaines exploitations de la dynamique territoriale engagée.

Pour apprécier les effets des actions sur les exploitations agricoles, il est nécessaire de connaître leur résultat économique. Pour ce faire, de nombreuses références statistiques sont disponibles sur le site <http://agreste.agriculture.gouv.fr/> ainsi que par l'intermédiaire des réseaux et observatoires gérés par les acteurs agricoles.

Concernant l'évaluation des coûts pour les exploitations agricoles, trois méthodes sont notamment possibles :

- une évaluation précise des coûts - réalisable lorsque les agriculteurs considérés sont d'un nombre limité - prenant en compte la perte de marge brute d'une part, et la somme des investissements d'autre part ;
- une évaluation par la modélisation microéconomique des comportements des agriculteurs lorsqu'un grand nombre d'entre eux est concerné ;
- une évaluation des coûts liés à des changements structurels, reposant sur l'analyse des changements possibles et sur l'utilisation de la statistique agricole.

L'analyse des coûts liés à des changements de pratiques ou de système d'exploitation (par exemple la conversion à l'agriculture biologique) peut parfois reposer sur les analyses faites dans les programmes de développement rural.

Une analyse fine pourra être confortée avec les chambres d'agriculture, les centres d'économie rurale, les instituts techniques et les associations professionnelles agricoles qui sont des sources d'informations très importantes et disposent d'une documentation particulièrement riche.

D'une manière plus générale, l'évaluation des coûts et leur comparaison demande de prendre certaines précautions. Cette évaluation implique d'adopter une démarche la plus exhaustive possible (tout en se gardant la possibilité de ne pas prendre en compte les éléments de coûts négligeables), de considérer les coûts pour des périodes comparables, et d'actualiser ces coûts pour prendre en compte l'inflation.

Le temps et la formation nécessaires aux changements de pratiques sont à prendre en compte en complément de ces analyses économiques.

Évaluation de l'impact économique sur les autres secteurs

L'impact économique sur les autres secteurs va surtout dépendre des coûts supplémentaires engendrés par les changements de pratique en termes de traitement phytosanitaire : investissement dans du matériel alternatif, formation du personnel, éventuel temps supplémentaire nécessaire au traitement...

Ces coûts peuvent être appréciés grâce à des retours d'expérience d'entreprises ou de collectivités déjà engagées dans ces démarches. Des informations peuvent également être disponibles auprès des agences de l'eau, des fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON), des chambres de commerce et d'industrie...

Évaluation des coûts pour la collectivité

La collectivité maître d'ouvrage doit également tenir compte des coûts inhérents à deux types d'actions : les actions relatives à l'animation du plan (suivi global et actions d'animation vers les différents acteurs) et les actions qu'elle met en œuvre directement, comme les actions de réduction des traitements phytosanitaires pour l'entretien de ses voiries et espaces verts, ou les actions d'acquisition foncière.

La plupart des coûts peuvent être évalués à partir d'expériences voisines ou d'ordres de grandeurs disponibles auprès des financeurs. Concernant les coûts d'acquisition foncière, il convient de se rapprocher des SAFER qui connaissent finement les cours du foncier agricole.

Prise en compte de l'efficacité des actions

Les actions énoncées dans un plan d'action visent l'atteinte d'un objectif de protection de la ressource en eau et d'amélioration de sa qualité sous une échéance définie.

Le choix de ces mesures, et le niveau d'ambition qu'elles définissent, devraient donc reposer sur la connaissance de la relation « pression/impact », c'est-à-dire de la relation entre, d'une part, la nature des pratiques et leur évolution et, d'autre part, l'impact de ces pratiques ou de leurs changements sur l'état de la ressource en eau.

Or, cette relation pression/impact varie beaucoup selon les spécificités territoriales en fonction des données pédologiques, climatiques, hydrologiques et hydrogéologiques... Elle est en général connue de manière imprécise.

Certaines aires d'alimentation de captage peuvent disposer d'une modélisation spécifique qui permet alors d'établir une corrélation plus précise entre modification des pressions et évolution de l'état de la ressource en eau, et de déterminer le délai nécessaire pour un retour à une situation jugée satisfaisante.

Si de tels outils ne sont pas disponibles, il convient d'adopter une démarche pragmatique dans le choix des mesures à inscrire dans les plans d'action, sur la base des quelques principes suivants :

- tenir compte des spécificités territoriales, en s'appuyant largement sur les conclusions du diagnostic territorial ;
- utiliser des références de situations comparables.

Dans tous les cas, il convient de ne pas attendre pour engager une action de protection de la ressource en eau. Les plans d'action pourront en revanche être améliorés au cours du temps, en fonction de l'accumulation de références sur les modèles pressions/impact sur la ressource en eau.

Des fiches spécifiques traitent des mesures envisageables répondant aux trois problèmes principaux rencontrés sur les aires d'alimentation de captage : nitrates, phosphates et pesticides. Elles reposent sur l'expérience accumulée au travers de très nombreuses opérations territoriales antérieures.

Comment apprécier la contribution relative du développement de l'agriculture biologique à la résolution du problème environnemental

Lorsque la situation territoriale apparaît, au vu des critères énoncés dans cette grille, favorable au développement de l'agriculture biologique, il est nécessaire d'apprécier la contribution relative de l'agriculture biologique à la résolution du problème environnemental, à partir de plusieurs questions :

- le potentiel de développement de l'agriculture biologique est-il suffisant pour avoir un impact significatif sur la ressource en eau² ?
- le choix du développement de l'agriculture biologique comme outil d'action sur la ressource en eau apparaît-il compatible avec les objectifs, l'échéancier et la logique du plan d'action sur le territoire, au regard des dynamiques de conversion envisageables ?

Les réponses fournies à l'ensemble de ces questions doivent permettre de conclure sur l'intérêt de l'agriculture biologique comme outil de protection ou d'amélioration des ressources en eau. Les situations pour lesquelles cette conclusion est positive peuvent être diverses.

² Ce potentiel de développement peut être apprécié en tenant compte des possibilités technico-économiques de conversions à l'agriculture biologique, de l'importance du bassin de consommation, de la possibilité de structurer des filières, du contexte « politique » territorial plus ou moins favorable à l'agriculture biologique, de l'importance de la « pression » réglementaire sur le territoire... Le nombre de conversions envisageables doit alors être mis en regard du nombre de conversions qui seraient nécessaires pour avoir un impact significatif sur la ressource en eau.

Par exemple, on peut envisager que l'agriculture biologique soit une solution pertinente :

- dans des situations où une action « curative » très coûteuse doit être entreprise pour remédier à un état de dégradation avancée de la ressource en eau, sur des territoires où la pression réglementaire peut être forte (perspective ou mise en œuvre d'un programme ZSCE), même si le potentiel local de développement de l'AB apparaît relativement modéré ;
- sur des territoires où une action préventive devrait suffire à maintenir l'état de ressources peu dégradées, et où l'on suppose que les potentialités de développement de l'AB sont fortes.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Une action se construit en précisant son objectif, sa cible et sa logique d'action. Le contenu technique et financier de l'action est ensuite précisé, notamment en termes de zones d'intervention. Chaque action est suivie par un indicateur de réalisation auquel est associé un objectif quantifié se référant à un échéancier déterminé.

Le plan d'action se construit en associant les actions ainsi construites. Elles seront choisies en fonction de l'objectif environnemental poursuivi et en prenant en compte plusieurs facteurs : le rapport coût-efficacité des actions, leurs conditions de réussite, la durabilité des changements qu'elles induisent...

POUR ALLER PLUS LOIN

CEMAGREF 2009 (S. Loubier, L. Farnier, L. Guerin-Schneider) : Guide d'évaluation économique de la mise en œuvre de programmes d'action sur les aires d'alimentation des captages : le cas des exploitations agricoles – Rapport final décembre 2009

CONTACTS UTILES

Agences de l'eau
Chambres d'agriculture
DDT, DRAAF et DREAL

Quels outils pour une action contractuelle avec les agriculteurs ?

Des contrats engageant des agriculteurs ou des groupements d'agriculteurs peuvent être élaborés pour promouvoir des pratiques ou des systèmes de production plus respectueux de l'environnement ou réaliser des aménagements à vocation environnementale. Ces contrats permettent le financement des actions, sur la base d'une compensation des coûts induits et des pertes de revenu liées aux changements de pratiques, sous réserve de la légalité des aides notamment au regard du droit communautaire.

Deux voies sont alors possibles. Les aides peuvent être financées dans le cadre :

- des dispositifs relevant de la politique agricole commune, co-financés par les crédits européens, l'État, les agences de l'eau et les collectivités territoriales ;
- de dispositifs relevant d'une aide d'État notifiée dans le respect des Lignes Directrices Agricoles (LDA du 27 décembre 2006) ou accordée au titre du régime d'exemption (règlement (CE) n° 1857/2006). Dans ce cas, le dispositif doit être construit en cohérence avec ce qui a été défini dans le PDRH et les PDRR (voir fiche dédiée aux financements).

DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La politique agricole commune finance des mesures visant au développement rural et financées en partie par le Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER).

Ainsi, les outils définis dans ce cadre et permettant d'accompagner les exploitants volontaires dans la mise en œuvre d'actions en faveur de l'environnement, sont détaillés dans les documents constituant la programmation de développement rural française, adaptés en fonction des territoires et de leurs enjeux.

Il convient donc de s'assurer au niveau local des mesures retenues et des conditions de leur mobilisation (territoires concernés, moyens financiers disponibles...).

Il est important de noter qu'une collectivité peut décider de financer seule une mesure du programme de développement rural sans devoir la notifier à nouveau, à condition de respecter le même cahier des charges et le même taux de financement.

On distingue trois grandes catégories de mesures.

Les aides aux investissements

Certains investissements permettant notamment la préservation et l'amélioration de l'environnement peuvent être aidés.

Les investissements concernant l'aménagement de l'espace (zones tampon, plans bocagers,...) ou de mise en défens des milieux sensibles (protection de berges...) sont pertinents s'ils répondent à un des enjeux définis dans le diagnostic de territoire.

Les investissements matériels dits « non productifs » aidés en relation avec l'enjeu de protection de la ressource en eau peuvent être par exemple : des aires collectives de lavage et de traitement des eaux résiduaires phytosanitaires, des plateformes de compostage collectives, des unités de traitement des effluents...

Les investissements matériels participant à la production (désherbinage par exemple) sont subventionnés à une hauteur moindre que les autres investissements.

Des actions d'amélioration et de développement des infrastructures dans le cadre d'une approche collective peuvent être soutenues. Les bénéficiaires des aides peuvent donc être des structures collectives (collectivité territoriales, syndicats d'eau, communautés de communes, PNR...) ou des structures privées s'insérant dans une démarche collective.

Les aides aux changements de pratiques

Des mesures agroenvironnementales (MAE) peuvent être mobilisées pour inciter les agriculteurs à changer de pratiques au niveau parcellaire ou à l'échelle de leur exploitation. Ces mesures basées sur une contractualisation de cinq ans peuvent concerner la réduction de l'utilisation de fertilisants et/ou de produits phytosanitaires, la création de prairies, la conversion à l'agriculture biologique...

Les aides à l'animation et au conseil collectifs

Il est possible de financer les diagnostics de territoire, l'animation accompagnant la mise en place de mesures agroenvironnementales, ou encore la création et reconstitution de haies bocagères, de talus, de petits bosquets, etc., dans le cadre de programmes collectifs ayant pour objectifs la restauration du paysage rural et la préservation de l'environnement (biodiversité, qualité de l'eau...).

Cas particulier de l'Organisation Commune de Marché (OCM) « Fruits et légumes »

L'organisation commune de marché (OCM) « fruits et légumes » permet le cofinancement (50 %) de programmes opérationnels, projets d'entreprises pluriannuels portés par les organisations de producteurs (OP). Parmi les actions éligibles à ces programmes figurent des actions en faveur de la protection de l'environnement, certaines mesures étant destinées à préserver la qualité de l'eau. Ces mesures sont décrites dans le cadre environnemental de la stratégie nationale en matière de programmes opérationnels à caractère durable.

Les programmes LEADER

La méthode Leader (Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale) vise à mettre en œuvre des mesures de développement rural au travers des principes suivants :

- un ensemble d'acteurs publics et privés représentatifs d'un territoire, regroupés au sein d'un groupe d'action locale (GAL), définit une stratégie locale de développement pour son territoire (démarche ascendante) ;
- une priorité ciblée multisectorielle est identifiée, elle est le fil conducteur de cette stratégie. Cette priorité sert également de guide pour établir un plan d'action qui comprend des mesures de développement rural. Ce sont ces actions qui seront cofinancées par le FEADER. Ce plan doit apporter une dimension nouvelle par rapport aux interventions publiques classiques menées sur le territoire (innovation, démarche participative, etc.). Les bonnes pratiques qui en résulteront ont vocation à être diffusées au-delà du territoire lui-même (notamment par la mise en place d'un réseau rural français) ;
- par l'intermédiaire d'un comité de programmation composé de 50 % au moins d'acteurs du secteur privé, le GAL est responsable de la sélection des opérations qui seront mises en œuvre sur le territoire ;
- le « territoire Leader » peut mener des actions communes avec d'autres territoires de projet en France ou à l'étranger, en particulier avec d'autres États-membres de l'Union européenne.

MESURES HORS CADRE AIDÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES OU ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Références :

- Article L 1511-2 du Code général des collectivités territoriales
- Rapport synthétique de l'étude juridique AESN « Conventions conclues entre collectivités publiques et agriculteurs en vue du développement par soutiens publics incitatifs, de pratiques favorisant une meilleure qualité des eaux - Place de l'Agence de l'eau dans ces dispositifs contractuels » réalisée par Sylvain Caylet (juillet/août 2009)

Principes pour les collectivités ou leurs groupements :

Les dispositions régissant les modalités d'intervention en matière d'aide de collectivités territoriales font pour l'essentiel référence aux groupements de ces dernières. Un groupement compétent pour intervenir en matière de soutien public pour la protection de la ressource en eau peut donc mettre en œuvre les mêmes formes d'aides que celles que peuvent attribuer les collectivités territoriales.

Ainsi, l'aide peut revêtir la forme :

- d'une prestation de service, telles qu'une assistance à la commercialisation des produits locaux, des assistances à la gestion, du conseil aux entreprises et autres services subventionnés ;
- d'une subvention ;

- d'une bonification d'intérêt ;
- d'un prêt ou d'une avance, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

Dans ces hypothèses, en principe, seule la région peut définir le régime et décider de l'octroi de cette aide. Les départements et communes, ainsi que les groupements de collectivités territoriales, ne peuvent intervenir que de façon complémentaire à la région. Ainsi, ils ne peuvent financer que totalement ou partiellement les aides mises en œuvre par la région, dans le cadre d'une convention passée avec cette dernière, ou établir avec l'accord de celle-ci leur propre projet d'aides ou régime d'aides pour le mettre en œuvre seuls.

Quoiqu'il en soit, une exception existe à cette obligation d'agrément régional. Les personnes publiques étant soumises en principe à cette dernière, peuvent conclure une convention avec l'État leur permettant de mettre en œuvre ou financer des aides sous les formes pré-indiquées, tout en échappant au regard de la région.

L'aide peut prendre la forme d'un cautionnement ou d'une garantie d'emprunt. Cette aide pourrait alors être mise en œuvre, par exemple, afin de garantir des emprunts émis aux fins d'investissements dans des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Principes pour les agences de l'eau :

L'aide d'une agence de l'eau ne peut se présenter que sous la forme d'une **subvention**, d'une **prime de résultat** ou d'une **avance remboursable**.

Il n'est pas possible de mobiliser toutes les formes d'aides qui pourraient sembler *a priori* intéressantes afin de soutenir directement les agriculteurs participant à la préservation de la ressource en eau. À titre d'exemple, une agence de l'eau ne peut financer une prestation de services auprès d'agriculteurs. En revanche, elle peut subventionner une collectivité territoriale ou un groupement pour mettre en place et financer une telle prestation de services.

Mise en garde à propos des contraintes réglementaires :

Comme indiqué précédemment, les aides ne s'inscrivant pas dans le cadre du programme de développement rural (en co-financement ou en financement seul) doivent faire l'objet d'une notification ou d'une information à la Commission européenne dans le respect des lignes directrices agricoles ou du régime d'exemption. Dans ce cadre, il conviendra notamment de s'assurer de la cohérence avec les mesures de développement rural. Ce cadre juridique est précisé dans la fiche dédiée aux financements.

Ainsi, l'étude juridique menée par l'agence de l'eau Seine Normandie conclut qu'en matière de préservation de la ressource en eau, les différentes règles établies limitent particulièrement les possibilités de mise en œuvre de compléments ou d'alternatives aux outils contractuels déjà existants et maîtrisés par les acteurs publics tels que les agences de l'eau. Le non-respect de ces règles ne peut bien-sûr pas être un moyen d'élargir les marges de manœuvre. En effet, les conséquences contentieuses d'une telle orientation seraient, ne serait-ce que d'un point de vue pécuniaire, particulièrement lourdes.

Les actions sur les filières : complémentaires et indispensables aux actions contractuelles

Au-delà des mesures de soutiens directs à destination des agriculteurs, plusieurs méthodes de soutiens indirects existent et peuvent être mise en œuvre sur les territoires d'aire d'alimentation de captage. Outre les actions transversales d'animation (voir fiche animation), des actions peuvent être réalisées auprès d'un/ou plusieurs opérateurs économiques d'une filière du territoire.

Les exploitations agricoles sont insérées dans une filière qui commence par la vente des intrants (semences, fertilisants, produits phytosanitaires, aliments...), passe par l'exploitation agricole, se poursuit ensuite éventuellement par un organisme stockeur, privé ou coopératif, qui assure l'acheminement et la vente des productions sur le marché ou à des transformateurs. Les choix des agriculteurs sont donc conditionnés par cette filière en amont (conseil, prescription, etc.) et en aval (valorisation économique de la production).

Les actions portant sur l'ensemble des « acteurs filières » peuvent permettre de pérenniser les pratiques favorables à la protection de la ressource, qui ont été développées au moyen de contrats passés avec les agriculteurs. L'échelle action est variée tout comme les cibles et les bénéficiaires.

L'objectif à terme est de **pérenniser l'amélioration des pratiques engagées au moyen d'actions contractuelles avec les agriculteurs en créant, sur le territoire, les conditions nécessaires pour assurer la viabilité économique des agriculteurs engagés dans ces contrats**. Plus concrètement, il s'agit de mettre en place une filière de commercialisation assurant des débouchés pour les nouvelles productions (agriculture biologique, biomasse...)

Par exemple, certaines collectivités ont fait de la protection de l'AAC un projet de territoire et ont modifié les appels d'offres en restauration collective ou leur méthode de chauffage collectif, pour garantir l'achat des nouvelles productions de l'aire d'alimentation du captage. Cela peut aussi prendre la forme d'investissements spécifiques, avec l'achat de bâtiments pour le stockage, le triage des produits, voire de la commercialisation.

Tout comme les actions de contractualisation, les aides à certains des acteurs d'une filière peuvent être financées dans le cadre de dispositifs relevant de la politique agricole commune ou relevant d'une aide d'État notifiée.

Afin d'accompagner les démarches de protection des captages vis-à-vis des pollutions diffuses d'origine agricole, les agences de l'eau s'engagent de plus en plus avec les filières agricoles dans des actions communes, formalisées sous la forme de conventions de partenariats. Elles peuvent alors servir de support à des plans d'action locaux.

Les agences de l'eau accompagnent aussi des projets portés par des collectivités, associations ou d'autres structures collectives en aidant :

- la réalisation d'études et d'animation pour le développement de filières en lien avec la protection de la ressource ;

- certains investissements nécessaires au développement de la filière et ;
- les opérations de promotion des produits issus de la filière.

À titre d'exemple, l'agence de l'eau Seine Normandie a financé un local de stockage et de conditionnement de légumes et céréales biologiques par la Communauté d'Agglomération Seine Eure, avec un taux de 40 % (montant total de la subvention : 832 800 €).

CE QU'IL FAUT RETENIR

La politique agricole commune offre un cadre pour le financement de mesures contractuelles vers les agriculteurs ou les structures collectives pour les actions d'investissement, d'animation et de changement de pratiques.

Il est possible pour une collectivité de construire une mesure spécifique pour son territoire, mais si celle-ci n'entre pas dans le champ des possibles de la politique agricole commune, il faut alors s'assurer qu'elle est conforme aux réglementations (nationales et communautaires) liées à la concurrence.

POUR ALLER PLUS LOIN

Fiche financements

CONTACTS UTILES

DDT
DRAAF
Agences de l'eau

Pourquoi et comment mobiliser l'agriculture biologique sur les aires d'alimentation de captages ?

En matière de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole, le développement de l'agriculture biologique apparaît comme une solution tout à la fois efficace et réaliste pour atteindre le bon état des eaux sur un territoire donné.

La place de l'agriculture biologique et son potentiel de développement dans un plan d'action visant la protection de la ressource en eau doit donc être considérée. Plusieurs outils existent pour soutenir le développement de l'agriculture biologique sur les territoires des aires d'alimentation de captages.

QUELS SONT LES INTÉRÊTS ET LES LIMITES DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE POUR LA PROTECTION DE LA RESSOURCE EN EAU ?

Références :

- Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007
- Règlement d'application n° 889/2008, encadrant le mode de production biologique depuis le 1^{er} janvier 2009
- Guide de lecture pour l'application des règlements par le CNAB-INAO, disponible sur le site du MAAP³

Le mode de production biologique est encadré par le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 et son règlement d'application n° 889/2008.

Le cahier des charges européen de l'agriculture biologique offre de nombreuses garanties quant à la préservation de la qualité des eaux souterraines et de surfaces. L'avantage du mode de production biologique apparaît indéniable pour ce qui concerne l'utilisation de produits phytosanitaires de synthèse (absence d'utilisation en agriculture biologique), les avantages semblent également nombreux en ce qui concerne les stratégies de fertilisation.

Plusieurs études et expérimentations montrent quels peuvent être les apports de l'agriculture biologique dans la protection de la ressource en eau sur les nitrates et les pesticides.

³ <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/environnement/agriculture-biologique/reglementation>

L'intérêt de l'agriculture biologique pour la gestion de l'azote

L'agriculture biologique occasionne *en moyenne* moins de risque de pollution par les nitrates, pour les raisons suivantes :

- apports azotés totaux/ha plus faibles ;
- non utilisation d'engrais minéraux azotés (facilement lixiviables), la fertilisation se faisant sous forme d'apports organiques et la nutrition des plantes valorisant les apports du sol ;
- présence plus importante de surfaces en herbe et, de manière plus générale, taux de couverture du sol plus importants ;
- pratiques d'élevage extensives (chargement limité).

En effet le règlement (CE) n° 834/2007 interdit pour les production végétale l'utilisation d'engrais minéraux azotés (art. 12) et restreint l'utilisation d'intrants extérieurs à l'exploitation aux substances naturelles ou dérivées (art. 4 et 5).

Cependant, des pertes de nitrates sous des surfaces cultivées en agriculture biologique peuvent survenir à certains moments, ou sous certains systèmes de production : le risque de lixiviation, lié à l'absence de synchronisation entre offre (minéralisation de la matière organique) et besoins de la plante, est d'autant plus important que les apports organiques sont élevés (maïs, cultures maraichères...). Ces éléments peuvent être analysés au regard des résultats de la qualité de l'eau qui seront observés par la suite.

Le contrôle des pertes d'azote nécessite donc une maîtrise avancée de la gestion de la fertilisation organique par les agriculteurs.

L'absence d'utilisation de pesticides de synthèse garantit une non pollution des eaux par les matières actives correspondantes

Le règlement (CE) n° 834/2007 limite strictement l'utilisation d'intrants chimiques de synthèse⁴. La protection des cultures repose principalement sur une stratégie préventive qui utilise les ressources de l'agro-écosystème (protection des auxiliaires, choix de variétés résistantes, techniques culturales, procédés thermiques...).

Ainsi, l'intérêt de l'agriculture biologique est indéniable : **n'utilisant pas de pesticides de synthèse, elle ne participe pas à la pollution des eaux par les matières actives correspondantes.**

⁴ L'article 5 et l'annexe II du règlement d'application n° 889/2008 encadrent strictement la liste des produits phytosanitaires pouvant être utilisés, en excluant l'usage de pesticides chimiques de synthèse.

SUR QUELS TERRITOIRES D'AIRES D'ALIMENTATION DE CAPTAGES DÉVELOPPER L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE ?

La conversion à l'agriculture biologique est potentiellement intéressante sur tout territoire pour contribuer à la protection de la ressource en eau, compte tenu des caractéristiques évoquées ci-dessus.

Pour évaluer la pertinence du choix de l'agriculture biologique pour agir sur la ressource en eau, il est nécessaire d'identifier le potentiel de développement de l'AB sur le territoire de l'aire d'alimentation de captages, et son adéquation avec l'objectif de protection de la ressource en eau.

Un groupe de travail piloté par la FNAB a produit en 2008 **une grille d'identification des territoires porteurs d'un potentiel de développement de l'agriculture biologique**, énonçant des critères et des indicateurs relatifs aux éléments suivants :

- potentiel de développement en agriculture biologique sur le territoire (systèmes initiaux, pression foncière,...) ;
- potentiel local de consommation de produits AB ;
- état et possibilités de structuration des filières ; organisation de la commercialisation des produits AB, niveau de maturité de la filière ;
- contexte politique local ;
- pression réglementaire sur le territoire.

Cette grille d'analyse peut être utilisée sur toutes les aires d'alimentation de captages menacées par des pollutions diffuses d'origine agricole.

Elle permet d'apprécier le potentiel de développement de l'agriculture biologique, d'identifier les freins à son développement et de trouver les leviers pour y remédier.

Des retours d'expériences d'utilisation de l'agriculture biologique

Sur les plaines et vallées de Niort (79), zone de grandes cultures et polyculture-élevage, les élus locaux ont décidé d'intégrer le programme Re-Source⁵ en 2007 pour protéger la qualité de la ressource en eau, partant du constat du coût exorbitant de construction et de fonctionnement d'une usine de dénitrification. Un projet spécifique de MAET a été développé sur le territoire pour la conversion à l'agriculture biologique avec un montant de 330 €/ha.

Au-delà des aides à la conversion, c'est la mise en réseau, la présence de leader technique et l'accompagnement des agriculteurs du territoire qui a garanti le succès de la démarche. En 3 ans d'action, la SAU en agriculture biologique a progressé de 1 à 7 %.

⁵ Le programme Re-source a été initié en 2002 dans la région Poitou-Charente pour reconquérir et à protéger l'eau potable du territoire. Il associe l'ensemble des acteurs sur les aires d'alimentation de captage les plus dégradées par les activités humaines, majoritairement par les pollutions diffuses agricoles.

Un partenariat avec la ville de Niort permet d'offrir des débouchés aux produits biologiques. Un marché de 900 000 €/an permet à la ville d'introduire des produits biologiques dans toutes les cantines scolaires. Cette dernière étudie aujourd'hui plusieurs formules pour financer la structuration logistique des filières biologiques sur le territoire. De plus, la ville a converti ces espaces verts à l' « agriculture biologique » afin de montrer l'exemple.

Le champ captant des Hauts Prés (27) assure l'approvisionnement en eau potable des 2/3 des 40 000 habitants de la **Communauté d'Agglomération Seine-Eure (CASE)**. Pendant l'élaboration du PPR, les élus de la CASE ont pu acquérir 130 hectares dont 110 ha en culture (principalement monoculture de maïs grain). Les élus de la CASE ont souhaité mettre en place une agriculture sous cahier des charges environnemental sur l'ensemble du périmètre de protection rapproché (PPR) de l'aire d'alimentation des forages des Hauts Prés en imposant sur certaines parcelles stratégique le recours à l'agriculture biologique. Des solutions individuelles ont ensuite été trouvées, par des échanges de terrains, pour déplacer des exploitants sur des terrains en dehors de ce périmètre. Une réorganisation parcellaire a été réalisée en concertation avec les exploitants qui souhaitaient prendre part au projet d'agriculture biologique. En 2012, 80 ha de grandes cultures sont en cours de reconversion et la réorganisation parcellaire a permis de libérer 30 hectares pour créer une zone de maraîchage biologique. Pour pérenniser les modifications de pratiques et structurer l'ensemble de la filière, une réflexion sur les débouchés locaux est en cours, autour des circuits courts d'approvisionnement.

En 2010, la **ville de Berck-sur-mer (62)** lance une Opération de Reconquête de la Qualité de l'Eau (ORQUE) accompagnée financièrement par l'Agence de l'eau Artois-Picardie. Dans ce cadre, des diagnostics individuels permettant d'évaluer les conséquences d'un projet de conversion des exploitations à l'agriculture biologique sont réalisés en 2011 par le GABNOR auprès des agriculteurs de l'aire d'alimentation du captage qui, pour la plupart, sont spécialisés dans les cultures sarclées et légumes de plein champ.

Sur les zones les plus sensibles de l'aire d'alimentation du captage, le comité de pilotage responsable de l'élaboration du plan d'action a débouché sur l'idée d'expérimenter les pratiques en agriculture biologique, sur les grandes cultures et les légumes, en mettant en commun des parcelles sur cette zone.

CE QU'IL FAUT RETENIR

L'agriculture biologique est encadrée par un cahier des charges européen qui, en limitant fortement l'utilisation d'intrants (éléments fertilisants facilement lixiviables et produits phytosanitaires) permet de répondre *a priori* de manière favorable aux exigences de la protection de la ressource en eau.

Cette solution peut être envisagée sur n'importe quel territoire, l'agriculture biologique est le mode de conduite qui optimise le mieux les paramètres économiques et sociaux à l'échelle de l'exploitation, pourvu que les filières de valorisation des produits existent ou puissent être mises en place.

POUR ALLER PLUS LOIN

Agence BIO – L'agriculture biologique – Un environnement préservé, un lien fort au territoire - document à télécharger sur <http://www.agencebio.org/>

Agence BIO – Lettre d'information n° 11, Automne 2009 - document à télécharger sur <http://www.agencebio.org/>

FNAB – L'agriculture biologique : un outil efficace et économe pour protéger les ressources en eau (7 fiches) – document à télécharger sur <http://www.fnab.org/>

FNAB – L'agriculture biologique : un choix pour une eau de qualité (dépliant 4 pages) – document à télécharger sur <http://www.fnab.org/>

FNAB – Fiches communication

Réseau Mixte Technologique « Développement de l'agriculture biologique » – Les contributions de l'agriculture biologique à la préservation et à la valorisation de l'environnement et des écosystèmes ; janvier 2010 ; 150 p. – Les documents produits par le RMT DévAB sont téléchargeables sur <http://195.101.239.116/rmtdevab/moodle/>

Règlement (CE) n° 834/2007 modifié relatif à la production biologique

Règlement (CE) n° 889/2008 modifié portant modalité d'application du règlement (CE) n° 834/2007, et annexes.

Guide de lecture pour l'application des règlements par le CNAB-INAO, disponible sur le site du MAAF

CONTACTS UTILES

FNAB

GRAB

Chambres d'agriculture et Observatoires Régionaux de l'Agriculture Biologique de certaines chambres régionales d'agriculture

Quelles actions pour une maîtrise du foncier et des usages ?

L'objectif de la maîtrise foncière est d'obtenir une modification ambitieuse et pérenne des usages du sol afin qu'ils soient conformes à la préservation de la ressource en eau. La maîtrise des usages sur des parcelles sensibles n'implique cependant pas forcément une opération d'acquisition foncière : il importe donc de bien distinguer les outils juridiques disponibles en fonction de la combinaison maîtrise foncière/maîtrise des usages qui leur correspond. Cependant, l'acquisition foncière est la forme la plus fréquente de maîtrise de l'usage des sols.

Compte tenu de leur coût et de la difficulté à trouver du foncier disponible, ces opérations d'acquisition foncière seront bien souvent limitées aux zones les plus stratégiques. Pour mémoire, l'acquisition foncière est obligatoire pour les parcelles incluses dans le périmètre de protection immédiate du captage. Pour d'autres parcelles situées dans l'aire d'alimentation de captages, il sera nécessaire de procéder à une comparaison des coûts entre la stratégie d'acquisition (coûts d'acquisition et de gestion) et une stratégie reposant sur la mobilisation d'autres outils d'action (comme les MAE par exemple).

La maîtrise des usages sur des parcelles sensibles n'implique cependant pas forcément une opération d'acquisition foncière : il importe donc de bien distinguer les outils juridiques disponibles en fonction de la combinaison maîtrise foncière/maîtrise des usages qui leur correspond.

Les acteurs jouant un rôle central dans ces actions de maîtrise du foncier et des usages sont :

- les collectivités territoriales ;
- les SAFER, de par leurs missions définies dans le code rural et de la pêche maritime (maintien et développement de l'agriculture, concours technique aux collectivités, protection de l'environnement et mise en valeur des paysages) ;
- les agences de l'eau, qui peuvent passer avec les SAFER des conventions de partenariat, pour informer les collectivités, mettre en place une surveillance du marché foncier, et mobiliser des équipes SAFER autour de la protection de la ressource en eau.

OPÉRATIONS D'ACQUISITION FONCIÈRE

Les opérations d'acquisition foncières et d'aménagement foncier peuvent être envisagées au sein des aires d'alimentation de captage (AAC), s'il y a une volonté de maîtriser des secteurs prioritaires, ou peuvent s'étendre hors des AAC pour procéder à des échanges favorisant l'exploitation des terres, dans les AAC, par des agriculteurs ayant des pratiques plus respectueuses de la qualité de l'eau.

Expropriation pour cause d'utilité publique

Références :

- Article 545 du code civil
- Article L 1321-2 du code de la santé publique

Principes :

L'expropriation pour cause d'utilité publique est une procédure permettant à une personne publique de contraindre un propriétaire foncier à lui céder un terrain, dans un but d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. S'agissant d'une atteinte au droit de propriété, une enquête publique est nécessaire. C'est l'outil qui permet de remplir l'objectif de l'acquisition en périmètre de protection immédiate au cas où les terrains n'ont pu être acquis par voie amiable.

Utilisation du droit de préemption

Références :

- Article L 1321-2 du code de la santé publique
- Article L 210-1 et suivants du code de l'urbanisme (droit de préemption urbain)

Principes :

Le droit de préemption est le droit d'acquérir la propriété d'un bien mis en vente par préférence à tout autre acheteur. L'étroitesse du marché foncier rend l'utilisation de ce droit de préemption longue et aléatoire.

Le droit de préemption des communes peut s'appliquer sur les zones U et AU et a, depuis, été étendu aux périmètres de protection rapprochée situés autour des points de captage destinés à l'alimentation en eau potable des collectivités humaines.

Comme la préemption se réalise au moment où le propriétaire décide de vendre son bien, cela nécessite que la décision d'acquérir ces propriétés soit prise un certain temps avant. Cela nécessite donc une réelle stratégie foncière et ne permet pas forcément de saisir une opportunité. De plus, l'activation du droit de préemption se fait au détriment d'un tiers, ce qui peut poser problème pour mettre en place une politique contractuelle complémentaire (politique contractuelle qui sera mise en place sur la majorité des surfaces).

Droit de préemption de la SAFER

Références :

- Article L 143-1 à 3 du code rural et de la pêche maritime
- Article L 123-1 du code de l'environnement
- Article 112 de la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999

Définition et application :

Dans certaines conditions, les SAFER, grâce à leur droit de préemption, peuvent acquérir un bien à vocation agricole ou d'espace naturel, prioritairement à toute autre personne, hormis l'agriculteur exploitant les terres en fermage⁶, lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre.

Pour utiliser son droit de préemption, la SAFER doit justifier son acte par rapport à neuf objectifs. C'est une argumentation solide autour de ces neuf objectifs qui déterminera si le droit de préemption de la SAFER peut être utilisé.

L'article 112 de la Loi d'orientation agricole a étendu le champ d'application du droit de préemption de la SAFER : il prévoit qu'il puisse être utilisé pour « la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics ».

Pour la mise en œuvre du droit de préemption à finalité environnementale, on peut alors distinguer deux situations :

- soit il existe sur une parcelle un projet d'aménagement qui, en raison de sa nature, de sa consistance ou du caractère des zones qu'il concerne, est susceptible d'affecter l'environnement et doit alors être soumis à enquête publique. Il sera légitime pour la SAFER d'utiliser cet objectif environnemental pour préemption ;
- soit le projet ne s'inscrit pas dans une opération soumise à enquête publique et la SAFER ne peut alors utiliser son droit de préemption pour motif environnemental que sur proposition du DREAL, du directeur du parc national ou régional concerné ou du directeur du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Ce droit de préemption peut s'exercer uniquement dans le but d'une rétrocession des terrains et des droits ainsi acquis.

Lorsqu'elles effectuent des transactions, et qu'elles rétrocèdent les biens directement aux collectivités, les SAFER prélèvent une marge foncière indexée sur le prix de vente. Si la collectivité choisit de laisser les terres en propriété et en gestion de façon temporaire à la SAFER, les taux prélevés sont également indexés sur le prix de vente.

⁶ Le fermier a un droit de préemption supérieur à celui de la SAFER. Il peut de plus préempter lors de l'acte de vente de la SAFER à un attributaire. La vente à un tiers implique donc bien une renonciation au droit de préemption du fermier.

Acquisition à l'amiable et échange foncier

Référence :

- Article 1598 du code civil

Principes :

L'acquisition amiable d'un terrain correspond à son achat lors de la vente volontaire du terrain par son propriétaire, par le biais de la signature d'un contrat de vente. Le contrat instaure également des obligations pour les deux parties.

Une parcelle peut être objet de vente même si un bail rural signé pour ce terrain est en cours. Dans ce cas, il est néanmoins recommandé de négocier une résiliation de bail, pour en faire un nouveau comportant des clauses environnementales (voir ci-après les baux environnementaux).

L'acquisition amiable est alors une solution pour qu'une commune acquière la pleine propriété de terre. Elle peut mandater un opérateur foncier comme les SAFER pour conduire ces acquisitions.

Néanmoins, cette acquisition est dépendante de l'offre locale, et les terres ainsi acquises peuvent être différentes des zones où une limitation des pratiques serait la plus efficace pour la protection de la ressource. La collectivité peut alors chercher à faire des échanges fonciers avec les propriétaires des terres visées.

Aménagement foncier rural

Références :

- Articles L 121-1 et suivant du code rural et de la pêche maritime
- Articles R 121-1 et suivant du code rural et de la pêche maritime

Principes :

Un aménagement foncier rural (ex-remembrement) a pour objet principal de regrouper les parcelles des agriculteurs et de réaliser des travaux connexes d'aménagement (drainage, haies, talus...). Il peut à cette occasion permettre à une collectivité de rassembler dans les périmètres de protection :

- les terres qu'elle a en propriété, et dont elle peut maîtriser les usages (implantation de bois, de taillis à courte rotation, de prairies permanentes...) ;
- des terres sur lesquelles seront implantées des cultures à faibles niveaux d'intrants (prairies de longue durée, parcelles en agriculture biologique...).

La collectivité peut également à cette occasion mobiliser son droit à créer une réserve foncière (plafonnée à 2 % de la surface totale du remembrement) et la situer sur l'aire d'alimentation du captage.

Si cette démarche permet de s'affranchir des questions d'opportunités qui doivent apparaître pour mener des acquisitions amiables, elle est en revanche longue et lourde à mener.

Quelle utilisation des terrains acquis par la collectivité ?

La collectivité ayant acquis des terrains, la question de son utilisation se pose. Quatre cas sont développés ici.

1. Les terres acquises permettent à la collectivité de constituer une **réserve foncière afin de procéder ultérieurement à des échanges** avec les propriétaires des parcelles les plus vulnérables à la pollution de l'AAC, comme vu précédemment.
2. La collectivité garde à sa charge la gestion des terres qu'elle a acquises. Dans ce cas, l'exploitation des terres se limite souvent à l'entretien d'un couvert végétal (prairie permanente, gel environnemental,...) réalisé par un prestataire (une entreprise de travaux agricoles ou un agriculteur par exemple).
3. La gestion des terres acquises par la collectivité est confiée à un exploitant agricole par le biais d'un **bail environnemental** (cf. ci-après).
4. Les terres acquises par la collectivité ou par la SAFER à la demande de la collectivité gestionnaire du captage sont **retrocédées à un exploitant agricole en insérant des clauses au contrat de vente** (cf. ci-après).

Des retours d'expériences d'acquisitions amiables

La ville de Rennes dépend en partie, pour son alimentation en eau potable, d'un dispositif de captages de 13 drains situés au nord-est de la commune de Fougères. Les périmètres de protection et les servitudes qui y sont associées sont définis par un arrêté préfectoral. En complément, la ville de Rennes a mis en place un plan d'action, en combinant deux outils : le remembrement et l'acquisition amiable.

Concernant l'acquisition amiable, la ville a mandaté la SAFER comme opérateur foncier, et proposé pendant 18 mois une prime majorant l'évaluation réglementaire des terrains pour les propriétaires acceptant de vendre. Cette prime restait moins coûteuse à la collectivité que ne l'aurait été l'indemnité d'éviction en cas d'expropriation.

Parallèlement, la ville de Rennes a financé une procédure de remembrement qui a permis de relocaliser, dans une zone sensible à proximité du captage, l'ensemble des surfaces acquises par la collectivité. La ville de Rennes a acquis la maîtrise de 140 hectares dans le périmètre de protection rapprochée de son captage, dont 90 ha ont été boisés et sont entretenus par l'ONF.

À Pontivy, les eaux provenant des points de captage situés dans les bassins de Guily et de Poulglass représentent 10 % des besoins de la ville, le reste venant de la rivière.

La ville de Pontivy a entrepris des démarches d'acquisition amiable auprès d'agriculteurs, lors de cessations d'activité, pour des terrains situés dans le périmètre de protection rapprochée. Elle a ainsi acheté 50 ha sur les 600 ha du périmètre protégé du bassin de Guily, et 17 ha sur les 300 ha de Poulglass. Ces terres ont été boisées avec des arbres fruitiers, et des talus ont été reconstitués. Sur les autres terrains, la ville a mis en place des prairies permanentes et de l'élevage extensif.

Eau de Paris et la SAFER de Bourgogne ont signé en 1995 une convention comportant une surveillance foncière ainsi que des modalités d'intervention plus ciblées sur des zones prioritaires. Depuis, Eau de Paris a ainsi acquis 100 ha sur les aires d'alimentation des captages de la vallée de la Vanne. Cette acquisition a ainsi concouru à la protection de terrains particulièrement vulnérables, en zone karstiques, et a permis d'anticiper les contraintes fortes imposées par les périmètres de protection rapprochée.

Fort de cette expérience positive, cette démarche a été étendue aux régions Ile de France et Champagne Ardenne, aboutissant ainsi, sur les trois régions, à une surface totale d'acquisition de 240 ha.

ACTIONS VISANT UNE MAÎTRISE DES USAGES DES TERRES

Baux ruraux à clauses environnementales (« Baux environnementaux »)

Références :

- Articles L 411-27 et suivants du code rural et de la pêche maritime
- Articles R 411-9-11-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime
- Décret n° 2007-326 du 8 mars 2007

Principes :

Si des conditions environnementales peuvent être insérées dans différents types de contrats entre collectivités et agriculteurs (bail emphytéotique, convention pluriannuelle d'exploitation,...), le bail rural à clauses environnementales est le principal outil pouvant être utilisé.

Des clauses visant au respect de certaines pratiques culturales peuvent être incluses dans les baux, lors de leur conclusion ou de leur renouvellement, dans deux situations :

- lorsque le bailleur est une personne morale de droit public ou une association de protection de l'environnement ;
- pour un bailleur privé lorsque les parcelles concernées sont situées dans les espaces mentionnés dans certains articles du code de la santé, du code rural et de la pêche maritime, ou du code de l'environnement (dont l'article L 211-3 du code de l'environnement, mentionnant les aires d'alimentation de captages) et font l'objet d'un plan de gestion.

Sur les territoires des aires d'alimentation de captages, de telles clauses environnementales peuvent donc être envisagées, que le bailleur soit privé - à condition qu'il existe un plan de gestion - ou soit une personne de droit public (en particulier : collectivité territoriale).

Dans la pratique de mise en œuvre d'un plan d'action, il s'agira essentiellement de baux conclus avec les collectivités territoriales.

Une collectivité devenue propriétaire d'une parcelle peut ainsi inscrire dans les conditions d'exploitation du site une liste limitative de pratiques culturales (voir encadré ci-après), le non-respect de ces clauses pouvant conduire à la résiliation du bail.

Exemples non exhaustifs de clauses pouvant être incluses dans un bail environnemental au niveau d'une aire d'alimentation de captages, et portant sur les pratiques agricoles :

- non retournement des prairies ;
- création, maintien des surfaces en herbe, et leurs modalités de gestion ;
- modalités de récolte ;
- mise en défens de parcelles ou de parties de parcelles ;
- limitation ou interdiction des apports de fertilisants ;
- limitation ou interdiction de produits phytosanitaires ;
- couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes ;
- implantation, maintien de couverts spécifiques à vocation environnementale, et leurs modalités de gestion ;
- interdiction de l'irrigation ou du drainage ;
- diversification de l'assolement ;
- création, maintien, entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, etc. ;
- techniques de travail du sol ;
- conduite de cultures suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique.

Avantages :

L'utilisation d'un bail environnemental suppose l'acquisition en pleine propriété par la collectivité gestionnaire de l'eau. Cette solution de maîtrise de l'usage de parcelles acquises par la collectivité gestionnaire de l'eau permet d'assurer la pérennité des pratiques culturales nécessaires à mettre en œuvre sur l'aire d'alimentation de captage pour préserver la qualité de l'eau⁷. Elle a l'avantage de présenter un gage d'efficacité dans le temps.

Le bail environnemental permet d'encourager les partenariats entre la collectivité gestionnaire du captage et les agriculteurs. La valorisation et la gestion des parcelles restent préférentiellement confiées à des exploitants agricoles.

Les démarches amiables sont privilégiées pour rester au maximum dans un esprit de concertation, gage de réussite. Elles peuvent faciliter les opérations d'échanges fonciers entre agriculteurs ou entre un agriculteur et une collectivité.

Inconvénients :

L'utilisation systématique de cette solution est difficilement envisageable sur une aire d'alimentation de captage très étendue. Son utilisation pourra alors être réservée sur les parcelles les plus vulnérables et les plus contributives à la pollution constatée au captage.

⁷ La durée minimale du bail est de 9 ans (art. L 411-5 du code rural et de la pêche maritime).

Les inconvénients du bail environnemental résident dans la difficulté potentielle de trouver des exploitants prêts à signer un bail environnemental comportant des clauses contraignantes (sans indemnisation particulière mais avec un loyer réduit par rapport à un bail conventionnel) et dans le contrôle du respect des clauses.

Le contrôle du respect des clauses est à la charge du propriétaire. Il n'est pas évident que celui-ci dispose de moyens suffisants pour le mettre en œuvre. Le bailleur peut alors choisir d'introduire des clauses renvoyant à un autre cahier des charges (agriculture biologique par exemple) disposant d'une structure de contrôle adaptée.

Si le non-respect des clauses est théoriquement un motif de résiliation du bail, le preneur peut néanmoins faire appel au tribunal paritaire des baux ruraux s'il juge abusive la demande de résiliation. Dans la pratique, la résiliation du bail peut être refusée par le tribunal paritaire si le non-respect des clauses est par exemple occasionnel ou jugé inévitable.

Les clauses particulières d'un acte de vente : exemple du cahier des charges SAFER

Référence :

- Article L 141-1 alinéa III 1° du code rural et de la pêche maritime

Principes:

Dans le cas de rétrocession d'une parcelle par la SAFER à un acquéreur, quel qu'il soit (collectivité territoriale ou agriculteur), la SAFER a la possibilité d'inclure certaines clauses dans un cahier des charges annexé à l'acte de vente. L'acquéreur est tenu de respecter ces clauses (sauf demande de dérogation) et bénéficie ainsi d'une exonération des droits d'enregistrement. Le non-respect de ce cahier des charges peut conduire à une sanction fiscale voire à la résolution de la vente.

Les clauses intègrent a minima le maintien de la destination agricole ou forestière de la terre (au moins pendant 10 ans), et éventuellement des prescriptions relatives aux pratiques agricoles (pendant 10 à 30 ans).

Avantage :

Il est possible pour une collectivité d'obtenir, *via* la SAFER, l'application sur le territoire de l'aire d'alimentation de captages de clauses environnementales, sans avoir à procéder à une opération d'acquisition foncière.

Inconvénients :

Ses inconvénients sont la durée limitée des contraintes imposées (10 à 15 ans soit 2 à 3 campagnes de MAET) et le contrôle du respect des clauses notamment quand celles-ci visent la limitation, la réduction voire l'arrêt de l'usage des fertilisants et/ou des pesticides

ACTIONS FAVORISANT L'INSTALLATION D'AGRICULTEURS AYANT DES PRATIQUES FAVORABLES À LA RESSOURCE EN EAU DANS LES TERRITOIRES À ENJEU

Le choix du système d'exploitation au moment de l'installation est une étape déterminante. Dans le cadre d'un programme d'actions pour la préservation de la ressource, il s'agit d'une phase clé car une fois l'installation réalisée, l'exploitant ne pourra que difficilement changer d'orientation de système d'exploitation dans les 5 à 10 ans à venir.

Il s'agit donc d'obtenir l'installation ou la reprise des terres par des agriculteurs présentant des systèmes d'exploitation compatibles avec la ressource en eau (système herbager et agriculture biologique, par exemple) sur les AAC.

Concrètement, cela signifie que la délimitation des AAC soit portée à connaissance de la commission départementale d'orientation agricole et que les dossiers d'installation intègrent ce zonage. La réponse environnementale pourrait permettre de départager les candidats à l'installation ou à la reprise de terres sur les AAC.

Cet objectif doit nécessairement être partagé à l'échelle départementale (préfet, OPA et CDOA). Le schéma directeur départemental des structures agricoles définissant les priorités en matière de politique d'aménagement des structures d'exploitations pourrait reprendre cet objectif.

Les services préfectoraux pourraient être sollicités afin de juger de l'opportunité de mener une expérimentation dans les départements.

LES AMÉNAGEMENTS COLLECTIFS ET LA DÉCLARATION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (DIG)

Références :

- Article L 211-7 du code de l'environnement
- Articles L 151-36 à 41 et R 151-40 à 49 du code rural et de la pêche maritime.

Principes :

La DIG est une procédure administrative qui habilite des collectivités territoriales à entreprendre des études, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, ouvrages et installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence sur le domaine privé. Elle est prononcée par un arrêté préfectoral précédé d'une enquête publique.

La collectivité doit constituer un mémoire, s'appuyant sur les conclusions d'études préalables (hydraulique, pressions), définissant le programme de travaux ou d'actions à réaliser, précisant l'estimation financière des investissements et les coûts d'entretien des aménagements envisagés.

Cet outil réglementaire permet à la collectivité de financer totalement ou bien en partie les travaux d'intérêt général. *In fine*, l'intérêt est de débiter des travaux qui ne sont pas engagés par manque de motivation des maîtres d'ouvrage « naturels ».

Les opérations visant à lutter contre les ruissellements et l'érosion des sols des plateaux agricoles - forestiers, la protection de l'eau potable, peuvent ainsi être prises en charge par la collectivité.

La DIG donne compétence pour une durée de 5 ans à la collectivité pour réaliser les aménagements. Le code des marchés publics s'applique et impose que les travaux soient effectués par un prestataire. Il est toléré pour l'entretien que les agriculteurs exécutent cette mission, mais cela doit être précisé dans le mémoire de la DIG.

Remarque :

Le dispositif réglementaire ZSCE prévoit que la réalisation d'aménagements faits en application de l'article L 211-7 du code de l'environnement puissent être mentionnés dans les arrêtés définissant les programmes d'action sur les zones de protection des aires d'alimentation de captage. La procédure de déclaration d'intérêt général est alors mobilisée.

L'exemple du bassin versant de l'Yères

Sur le bassin versant de l'Yères, qui est situé au nord de la Seine-Maritime, un syndicat mixte s'est doté de cet outil pour mettre en place une DIG et ainsi mettre en œuvre un plan d'action pour lutter contre l'érosion des sols sur son territoire⁸.

Un travail préparatoire a donc été effectué afin de compiler l'ensemble des propositions des études hydrauliques dans l'optique de structurer ce territoire de petits aménagements en hydraulique douce (haies, fascines, talus, bandes enherbées, ...).

Cette collectivité a missionné un bureau d'études pour préparer le dossier réglementaire à présenter au service de l'État, du fait de l'importance des aménagements : 494 ouvrages, concernant plus de 1 600 propriétaires différents, sur 34 communes.

L'arrêté a été pris par le Préfet de Seine-Maritime en septembre 2008 et permet ainsi au Syndicat des bassins versants de la vallée de l'Yères de disposer de 80 % de subvention pour la réalisation de ces travaux (financement Agence de l'eau Seine Normandie, Conseil général 76, région Haute Normandie, État, Europe). Ce document réglementaire est actuellement le fil conducteur pour l'ensemble des élus du Syndicat et les agriculteurs ; un rapportage est effectué tous les ans sur les travaux qui sont réalisés et ceux qui sont projetés sur l'année suivante.

⁸ Sur ce bassin versant, l'alimentation en eau potable étant d'origine souterraine, il y a peu de relation entre la qualité de l'eau captée pour l'AEP et l'intensité des phénomènes érosifs. L'exemple cité ne vise donc qu'à montrer l'intérêt de la DIG en général.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Afin de protéger les zones les plus sensibles d'une aire d'alimentation de captage, une collectivité peut choisir d'intégrer à son plan d'action une démarche visant à s'assurer que les usages agricoles de ces zones soient les plus adaptés.

En termes de maîtrise du foncier, plusieurs outils sont mobilisables et présentent chacun leurs avantages et inconvénients :

- l'expropriation est un outil utilisable par la collectivité et mobilisable uniquement sur les parcelles du périmètre de protection immédiate ;
- le droit de préemption est un outil utilisable par la collectivité et la SAFER dont l'intérêt dépend du marché foncier ;
- l'acquisition amiable et les échanges parcellaires sont des outils qui dépendent de la volonté des propriétaires mais qui présentent l'avantage de pouvoir être mobilisés dans une démarche construite de manière partenariale ;
- l'aménagement foncier rural (remembrement) est un outil qui s'accompagne de procédures longues, qui est donc plus une opportunité à saisir s'il est nécessaire pour d'autres projets.

Privilégier l'installation d'agriculteurs ayant des pratiques favorables à la ressource en eau sur les zones les plus sensibles de l'aire d'alimentation de captage permet aussi de garantir une stabilité des pratiques.

Dans tous les cas, ces démarches doivent être accompagnées d'une réflexion sur l'usage des terres visées par ces actions foncières.

POUR ALLER PLUS LOIN

La maîtrise foncière : un outil de protection de vos captages d'eau potable – Agence de l'eau Seine Normandie :

http://www.eau-seine-normandie.fr/fileadmin/mediatheque/Agriculteur/Images/Page_documents/Maitrise_fonciere_validee.pdf

CONTACTS UTILES

SAFER
Agences de l'eau

Quelles actions pour les usages non agricoles ?

Ce guide ne traitant que des pollutions liées à l'utilisation de fertilisants et/ou de produits phytosanitaires, les questions liées à l'assainissement des eaux usées et pluviales (domestiques ou industrielles) ne sont pas abordées ici. Elles font néanmoins partie des points à traiter dans le plan d'action pour la protection de l'aire d'alimentation du captage.

L'utilisation des produits phytopharmaceutiques en zone non agricole⁹ représente 5 %¹⁰ environ des quantités de substances actives phytopharmaceutiques commercialisées chaque année en France. Cette utilisation de pesticides, bien que peu importante en quantité par rapport aux usages agricoles, représente une source non négligeable de la contamination des eaux. Les pesticides utilisés en ZNA sont essentiellement des herbicides appliqués sur des surfaces imperméables ou peu perméables. Du fait d'une infiltration faible, **les taux de transfert dans les eaux par ruissellement des herbicides utilisés en ZNA sont souvent bien supérieurs aux taux relevés dans les zones agricoles.**

Ainsi, les conséquences potentielles pour l'homme et l'environnement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques utilisés dans les zones non agricoles représentent aujourd'hui un enjeu de société majeur.

Une partie du plan Écophyto est dédiée aux ZNA (voir encadré). Sur les aires d'alimentation de captage, les actions de plan d'action spécifiques à ces zones peuvent s'intégrer dans les démarches initiées dans le cadre du plan Écophyto.

Les actions du plan Écophyto pour les zones non agricoles au niveau national

Les actions du plan Écophyto à destination des zones non agricoles sont essentiellement basées sur l'encadrement **réglementaire, le développement d'outils** et sur la **mobilisation des acteurs, par des partenariats, par les échanges, l'information et la communication.**

Au niveau national deux accords-cadres ont été signés en 2010. Il s'agit d'une part de l'accord cadre relatif aux usages des pesticides par les jardiniers amateurs signé le 2 avril 2010, et d'autre part, de l'accord-cadre relatif aux usages professionnels des pesticides en ZNA signé le 3 septembre 2010.

⁹ On entend par « Zones Non Agricoles » ou « ZNA », l'ensemble des zones qui ne sont pas consacrées ou utilisées pour les productions agricoles, c'est à dire pour les activités définies à l'article L 311-1 du Code Rural. Ce sont notamment les zones d'espaces verts urbains ou péri-urbains, les zones occupées par des monuments ou des ouvrages d'art, les sites industriels et leurs abords, les voies de circulation et leurs abords, les sites de production, de stockage, et de transport d'énergie, les sites portuaires et aéroportuaires civils ou militaires, les espaces naturels non exploités situés en zone rurale ouverts au public, les zones bâties et leurs abords immédiats (jardins de particuliers, etc.).

¹⁰ Source : UPJ (6,3 % en 2008)

Une charte relative aux golfs a été également signée le 16 septembre 2010, dans le prolongement de celle signée le 2 mars 2006.

Un accord-cadre, spécifiquement dédié à l'utilisation des pesticides sur les voies ferrées, avait été conclu le 16 mars 2007 entre les ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture, RFF et la SNCF. Un nouvel accord cadre doit être signé d'ici la fin du premier semestre 2013.

Ces différents accords nationaux sont complétés sur le terrain par des actions engagées avec plusieurs partenaires.

Le développement des échanges pour les professionnels a été assuré par la mise en place en mars 2011 de la plate-forme d'échange « ecophytozna-pro.fr » par l'**association Plante et Cité**. Les meilleures expériences et initiatives nationales et régionales ont vocation à y être mises en valeur pour exemple. Un label Écojardin a été lancé mi 2012 afin de mieux valoriser, auprès du public et en interne, les pratiques de gestion écologiques des espaces verts réalisées par les villes et les entreprises.

Par ailleurs il est important de noter que le certificat individuel de formation est désormais détenu par la plupart des applicateurs professionnels, conseillers ou distributeurs de pesticides (obligatoire au plus tard le 01/10/2014).

L'information et le développement des échanges d'information pour les jardiniers amateurs ont été développés en février 2011 avec le lancement par la Société Nationale d'Horticulture de France du site web : « jardiner-autrement.fr ».

Une campagne de sensibilisation (presse écrite, radio, web, publication d'un guide, affiches...) à destination des jardiniers amateurs a été lancée en mars 2010 par le ministère en charge de l'écologie. En 2013 comme en 2012, une attention toute particulière a été portée aux méthodes alternatives et à leur promotion, et notamment aux produits de biocontrôles. Des avenants aux accords-cadres du 2 avril et du 3 septembre 2010, relatifs à la promotion des produits de biocontrôles en ZNA seront signés d'ici la fin du premier semestre 2013 avec les parties concernées.

COMMENT RÉDUIRE L'UTILISATION DES PESTICIDES DANS LES VILLES ET LES VILLAGES ?

Les actions menées viseront une réduction voire une suppression de l'utilisation de pesticides par la/les collectivités concernées. L'atteinte de cet objectif passe par un meilleur contrôle et un désengagement progressif de l'utilisation des pesticides avec, en parallèle, la mise en œuvre de techniques alternatives aux traitements chimiques (désherbage mécanique, thermique, manuel, et à moyen terme également, une conception et un aménagement différent des espaces permettant un entretien plus simple). Les changements doivent être progressifs et diffusés largement pour être acceptés par la population.

La démarche s'effectue nécessairement en plusieurs étapes :

1. Réaliser le diagnostic des pratiques de désherbage et le plan de désherbage de la commune qui s'appuient sur une partie des résultats du diagnostic territorial des pressions.
Le plan de désherbage répond à trois objectifs :
 - évaluer les priorités d'entretien de la commune en fonction des espaces ;
 - inventorier les zones à fort risque de transfert des pesticides vers les eaux ;
 - préconiser des méthodes de désherbage adaptées aux objectifs de désherbage de la commune, aux contraintes de gestion du personnel et du matériel et aux caractéristiques environnementales.
2. Équipement en matériel de substitution avec une formation des agents à ces nouvelles techniques.
3. Mettre en œuvre les choix arrêtés. Par exemple, travailler sur l'aménagement des espaces verts communaux (massifs pérennes, changement variétal,...).
4. Informer les habitants pour les sensibiliser, leur expliquer que leur environnement risque de changer. En particulier, le cimetière est un espace sensible qui nécessite de la communication préalable importante, et où les actions sont mises en œuvre en dernier.
5. Dresser un bilan annuel et adopter les mesures correctives qui s'imposent éventuellement.

Il est conseillé de formaliser la démarche au sein d'une charte actant l'engagement collectif.

Ce document peut contenir deux types d'engagement :

- des engagements de moyens précisant les pratiques alternatives devant être mises en œuvre (acquisition de matériels, lutte biologique dans les serres...) ;
- des engagements de résultats sur la réduction des interventions phytosanitaires et des achats de produits phytosanitaires de synthèse.

L'élaboration d'un plan de désherbage, l'équipement en matériel de substitution et la formation sont soutenus par les agences de l'eau et certaines collectivités territoriales. Comme précisé plus haut, ces actions, pour être acceptées par la population, doivent être accompagnées d'une sensibilisation des habitants aux risques liés à l'usage des pesticides. Aussi, ces actions doivent pouvoir associer les élus et les équipes techniques, en partageant et dialoguant autant que possible avec la population.

Il est important qu'à la fois élus et équipes techniques soient associés et motivés par la mise en place de ces actions pour que le projet aboutisse.

QUELLES ACTIONS POUR RÉDUIRE L'UTILISATION DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES DES PARTICULIERS ?

Les jardiniers amateurs sont les principaux usagers de produits phytosanitaires en zone non agricole. La diminution de l'utilisation passe par une sensibilisation, notamment sur les lieux de vente, ou par le biais de manifestations diverses. Différents outils de communication ont déjà été développés par un certain nombre de partenaires institutionnels et associatifs, au niveau national mais également régional sur de nombreux thèmes tels que les dangers des pesticides sur la santé et l'environnement, sur les bonnes pratiques au jardin, sur les solutions sans pesticides.

QUELLES ACTIONS POUR RÉDUIRE L'UTILISATION DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES POUR LES ENTREPRISES (GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT, GOLFS...) ?

L'entretien des ouvrages linéaires (routes et autoroutes, voies ferrées, canaux...) fait fréquemment appel à des désherbants chimiques. Les démarches de réductions de l'utilisation des pesticides passent par le même type de démarche que les collectivités. Les études, investissements et les actions de communication et de sensibilisation des usagers sont aussi subventionnés par les agences de l'eau.

Plus généralement, toutes les entreprises peuvent réduire leur utilisation de produits phytosanitaires pour l'entretien de leur espaces (verts, parking...) en utilisant des méthodes alternatives.

Des exemples d'actions en zone non agricole

Pour diminuer l'utilisation des produits phytosanitaires, **le golf de Chantilly réintroduit progressivement des graminées européennes**, fétuques ou agrostides ténues, qui permettent de revenir à un entretien durable, respectueux de la qualité de l'eau comme de sa quantité. En effet, comme l'affirme le directeur du golf, pour avoir de beaux greens et un beau golf (le green est la zone de gazon tondu ras où se trouve le trou, c'est la partie la plus entretenue du terrain, déterminante pour la qualité du jeu), ce qui importe le plus c'est de cultiver des graminées adaptées au sol et au milieu. Un mauvais choix variétal conduit à un cercle vicieux dans lequel on multiplie les engrais et l'arrosage pour contrer par exemple un système racinaire peu profond. Ce qui amène à multiplier les traitements puisque le sur-arrosage favorise les champignons, ou le développement de larves d'insectes... À l'inverse une espèce autochtone bien adaptée résistera mieux aux pathogènes et aura besoin de moins d'apports en eau.

POUR ALLER PLUS LOIN

Opération « Objectif zéro pesticide dans nos villes et villages » :

<http://www.loiret-nature-environnement.org/zero-pesticide/index.html>

<http://www.jardiner-autrement.fr/>

<http://www.ecophytozna-pro.fr/>

CONTACTS UTILES

Agences de l'eau

Conseils régionaux et généraux

SRPV/SRAL, FREDONs

Quelles sont les actions d'animation à mettre en place ?

L'existence d'une animation territoriale est une condition indispensable à la réussite du plan d'action.

Cette fonction d'animation est généralement portée par la structure maître d'ouvrage qui conduit le projet territorial (études, construction, mise en œuvre et suivi du plan d'action). Ce portage garantit l'existence d'un appui politique, indispensable à l'efficacité de l'animation.

ANIMATION DE L'ENSEMBLE DU PLAN D'ACTION

Une des premières fonctions de l'animation doit être de sensibiliser des porteurs potentiels du projet et de les appuyer dans l'adaptation de ses compétences et son territoire d'intervention pour porter le plan d'action. L'animateur contribue à faire vivre la démarche au sein de la collectivité qui porte le projet.

Lorsque la maîtrise d'ouvrage est définie et stabilisée, les principales missions de l'animation sont les suivantes :

- Faciliter l'émergence du plan d'action territorial
 - identification des enjeux, proposition de périmètre d'étude, étude de faisabilité incluant l'analyse de l'implication possible des acteurs ;
 - proposition d'objectifs et de résultats à atteindre dans un document formalisé, afin que les partenaires potentiels du projet puissent s'accorder sur des objectifs partagés ;
 - lancement et suivi des études préalables : délimitation de l'aire d'alimentation de captages, diagnostic des pressions, diagnostic socio-économique. Il est souhaitable que cette partie soit sous-traitée, entièrement ou en partie, à un prestataire extérieur. Dans ce cas, la mission de l'animateur consiste à préparer le cahier des charges avec le maître d'ouvrage, faciliter l'accès aux données, les analyser, organiser les réunions de suivi de l'étude... L'animateur assiste donc le maître d'ouvrage et est un garant de la bonne réussite des études et de la qualité de leur contenu.
- Aider à la conception du plan d'action, déterminer quoi faire, pourquoi, quand et comment
 - conception et élaboration du plan d'action : l'animateur aide le comité de pilotage à déterminer, en s'appuyant sur les conclusions du diagnostic et avec éventuellement l'appui d'un prestataire, quelles actions mettre en place, où, comment, avec qui, à quel coût... ;

- ce plan d'action est constitué de plusieurs opérations dans le cadre d'un échéancier pluriannuel ;
- rédaction du plan d'action sous une forme facilement valorisable de type convention, ou document-cadre offrant la possibilité d'une signature par l'ensemble des partenaires (techniques, financiers...) et également facilement utilisable pour le suivi du plan d'action (cette partie peut également être faite par le prestataire).

Cette élaboration du plan d'action implique de mobiliser l'ensemble des partenaires potentiels, il s'agit donc :

- d'identifier et rechercher des partenaires pour la mise en œuvre du plan d'action ;
 - d'organiser une concertation avec ces partenaires, pour obtenir une validation du plan d'action.
- Organiser la concertation et la communication, et participer à la mise en œuvre du plan d'action territorial
- organisation de réunions régulières de mise au point avec les partenaires (comité de pilotage) pour vérifier le bon avancement des opérations, les relancer, lever les points éventuels de blocage, opérer une médiation entre les partenaires et une coordination de leurs interventions ;
 - communication des comptes rendus et documents issus des réunions à l'ensemble des partenaires du plan d'action et organisation de la promotion externe du plan d'action ;
 - montage des dossiers techniques, administratifs et financiers des différentes actions, lorsqu'ils ne sont pas sous-traités ;
 - montage d'opérations de sensibilisation des acteurs locaux (agriculteurs, particuliers, jardinerie, etc.) ;
 - facilitation, sur le terrain, de la mise en œuvre des actions par l'expression, la participation et la coordination des différents partenaires impliqués. Il s'agit notamment de mettre en relation les différents acteurs : maîtres d'ouvrages, techniciens spécialisés (rivière, agriculture...), riverains - particuliers...
- Suivre et évaluer le plan d'action territorial
- proposition des indicateurs de suivi et d'évaluation du projet et de l'état des milieux (tableau de bord) ;
 - organisation de la collecte des données, de leur analyse et communication des résultats ;
 - rédaction des rapports réguliers de suivi-évaluation et leur porter à connaissance par le biais de lettres d'information, points d'étape techniques et financiers, de présentations au comité de pilotage, création d'un site Internet, journée d'information, exposition ou journée thématique pour le grand public et les scolaires... ;
 - formulation de propositions de réorientation des actions au comité de pilotage et entretien de la dynamique de concertation, afin de favoriser ainsi la pérennisation de la démarche.

ANIMATION À DESTINATION DES AGRICULTEURS

L'implication des structures de développement agricole (associations de producteurs et chambres d'agriculture, le cas échéant coopératives agricoles et négoces...) est indispensable pour que les agriculteurs puissent s'impliquer dans la mise en œuvre du plan d'action. L'animation collective à destination des agriculteurs est donc, associée à d'autres actions, un élément très important de ce plan d'action.

- Actions d'animation générale, visant une amélioration des pratiques (Conseil collectif)
L'objectif général de ces actions, dont les opérations Agri-mieux sont l'un des exemples les plus connus, est une amélioration des pratiques culturales des agriculteurs, afin de diminuer leur impact sur les ressources en eau.

Elles se déclinent en :

- diagnostics agro-environnementaux d'exploitations, sur lesquels sont bâtis des plans de développement des exploitations, centrés autour des principales questions identifiées dans les diagnostics ;
- conduites d'expérimentations sur les parcelles des agriculteurs ;
- organisation d'opérations de conseil et de vulgarisation (diffusion de conseils, organisation de démonstrations...).

Les résultats obtenus par ces opérations, variables selon les territoires, sont souvent positifs pour l'amélioration de la qualité de la ressource en eau, même s'ils ne se suffisent pas à eux-mêmes. Ils se traduisent également par une facilitation ultérieure du travail sur des questions environnementales avec les agriculteurs, de par la connaissance des pratiques agricoles que ces opérations apportent.

- Accompagnement individuel dans un cadre collectif
Le diagnostic d'exploitation dresse l'état des lieux des pratiques à risque. Il doit aboutir à la formulation d'un projet individuel d'exploitation, listant les évolutions de pratiques et/ou de système, à partir des objectifs collectifs fixés dans le projet de territoire. Les leviers à mobiliser pour permettre la mise en œuvre de chacune des évolutions y sont identifiés : conseil technique individuel (nombre de jours/an), formation collective, mesures agro-environnementales, investissements, adaptations foncières, approche économique approfondie, stratégie d'évolution du système d'exploitation, etc.

Le diagnostic peut se prolonger par un accompagnement individuel qui permet, à partir des résultats du diagnostic d'exploitation, de favoriser la mise en œuvre de changements de pratiques pertinents, si besoin échelonnés dans le temps.

Dans un territoire ouvert à la contractualisation de mesures agro-environnementales (MAE), l'accompagnement individuel permet d'en intensifier l'impact, de limiter les dérives éventuelles et d'accompagner des pratiques ne pouvant faire l'objet de MAE.

Lorsqu'un accompagnement individuel est mis en place dans une opération territoriale, il conviendra d'être vigilant quant à l'articulation de ce dispositif avec celui de l'animation collective agricole.

Animation en zones non agricoles

L'animation en zone non agricole est aussi un élément nécessaire à la réussite des actions. Plusieurs associations peuvent participer à cette animation.

Les fédérations régionales et/départementale de la FNLON (Fédération Nationale de Lutte contre les Organismes Nuisibles) ont pour mission principale de coordonner, faciliter ou organiser les diverses actions techniques entreprises par les fédérations régionales, départementales et locales, notamment la surveillance biologique du territoire. Elles peuvent appuyer les collectivités dans l'élaboration des chartes et participer à la formation des agents. Au niveau des particuliers, l'association des Jardiniers de France est aussi implantée dans toute la France et anime un important réseau d'amateurs de jardin, de correspondants locaux, régionaux et d'intervenants qui peuvent participer et organiser des actions de sensibilisation à destination des jardiniers amateurs.

D'autres associations existent au niveau régional et départemental (ex. : Loiret Nature Environnement, Aquil'Brie) et peuvent participer aux différentes actions.

CE QU'IL FAUT RETENIR

L'animation est un point essentiel pour la réussite du plan d'action. Elle concerne tout d'abord l'animation du plan dans sa globalité, sous la responsabilité du maître d'ouvrage qui la porte politiquement. L'animation des actions envers les acteurs du territoire est également essentielle, et peut être déléguée à des organismes ad-hoc.

POUR ALLER PLUS LOIN

Revue *L'eau en Loire Bretagne* n° 81 – juillet 2010 – La protection des captages prioritaires pour l'alimentation en eau potable

http://www.eau-loire-bretagne.fr/espace_documentaire/documents_en_ligne/revue_lb/Leau_lb81.pdf

CONTACTS UTILES

Agences de l'eau
Chambres d'agriculture
FREDON

Que faire si j'ai un problème de pesticides, nitrates ou phosphore ?

Quelle que soit la problématique à laquelle est confronté votre captage (nitrates, phosphore, pesticides), on peut distinguer deux voies d'action complémentaires consistant à réduire les sources de pollution d'une part, et les risques de transferts en aménageant l'espace d'autre part. Au-delà de ces deux voies, le maintien des usages du sol déjà présents sur le territoire et bénéfiques pour la ressource en eau est à rechercher (prairies extensives, agriculture biologique, espaces boisés, etc.).

Cette fiche présente dans un premier temps les voies de transferts que peuvent suivre les intrants (pesticides, nitrates ou phosphore) jusqu'aux ressources en eaux.

Les différentes actions agricoles possibles par type d'intrant sont ensuite abordées, une fiche spécifique traitant des actions en zone non agricole. Il est néanmoins important de garder à l'esprit que des interactions entre mesures peuvent exister. Par exemple, la réduction des apports d'azote sur une culture peut contribuer à diminuer les traitements contre certaines maladies, tout comme la diversification des cultures présentes dans l'assolement peut réduire la pression phytosanitaire. Par conséquent, un agriculteur qui s'engage dans un changement de pratiques vis-à-vis d'un intrant peut être amené à revoir le fonctionnement global de son exploitation.

Par ailleurs, les mesures de gestion des intrants peuvent également contribuer à certains enjeux de protection des sols (maintien de la fertilité et de la structure des sols, prévention de l'érosion, etc.) et de maintien de la biodiversité (gestion des couverts, préservation des milieux en bord de cours d'eau, lutte contre l'eutrophisation des milieux, etc.).

LES DIFFÉRENTES SOURCES ET VOIES DE TRANSFERT

Les pollutions liées à l'utilisation des intrants visés dans ce guide peuvent provenir de différentes sources, qu'elles soient agricoles ou non agricoles. Il est donc nécessaire d'identifier les sources émettrices sur un territoire avant de conduire des actions de réduction des émissions, sachant que les pratiques agricoles sont souvent la source principale de ces intrants. C'est l'objet des diagnostics des pressions sur le territoire.

Par ailleurs, plusieurs voies de transferts des produits fertilisants et phytosanitaires existent. Il est donc primordial d'identifier au cours du diagnostic de vulnérabilité de l'aire d'alimentation du captage, les voies de transfert présentes sur le territoire, pour ensuite choisir les actions les plus adaptées.

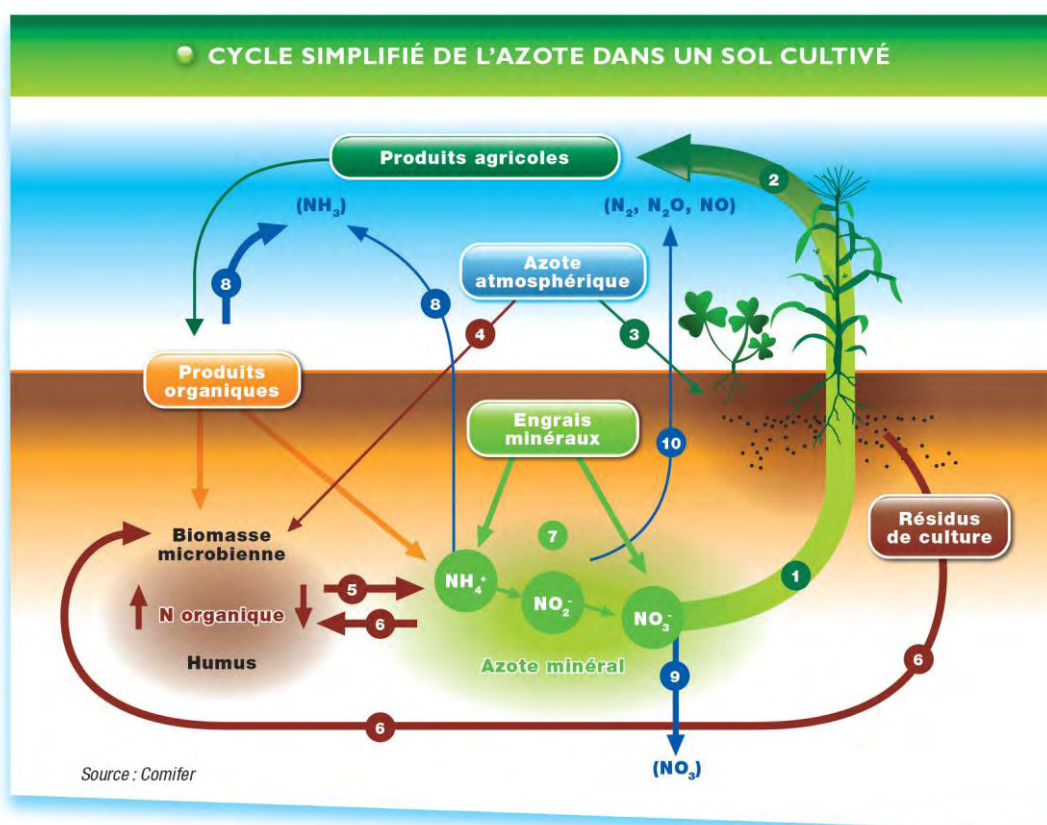
En agriculture, on distingue ainsi :

- les actions visant à améliorer les pratiques d'utilisation des intrants au siège d'exploitation afin d'éviter les pollutions ponctuelles ;
- les actions visant à changer les pratiques culturales, à l'échelle parcellaire ou de l'exploitation, afin d'éviter les pollutions diffuses qui nécessitent un accompagnement adapté (animation, formation, investissements éventuels, etc.).

Cas des nitrates

La contamination par les nitrates agricoles provient essentiellement de l'infiltration des nitrates dissous dans l'eau du sol. On estime que 65 % des nitrates dans les ressources en eau proviennent des activités agricoles.

Ces risques de lixiviation d'azote vers les eaux de surface et souterraines résultent d'un déséquilibre entre apports en azote (par fertilisation, minéralisation de la matière organique du sol, ...) et exportations par les plantes. Cet équilibre entre besoin et fourniture doit tenir compte, non seulement des apports anthropiques (fertilisation, pâturage...), mais aussi de l'azote naturellement présent dans le sol. Le schéma ci-dessous présente le cycle simplifié de l'azote dans un sol cultivé.



- | | |
|--------------------------------|--------------------|
| 1 absorption racinaire | 6 organisation |
| 2 exportation par les récoltes | 7 nitrification |
| 3 fixation symbiotique | 8 volatilisation |
| 4 fixation libre | 9 lixiviation |
| 5 minéralisation | 10 dénitrification |

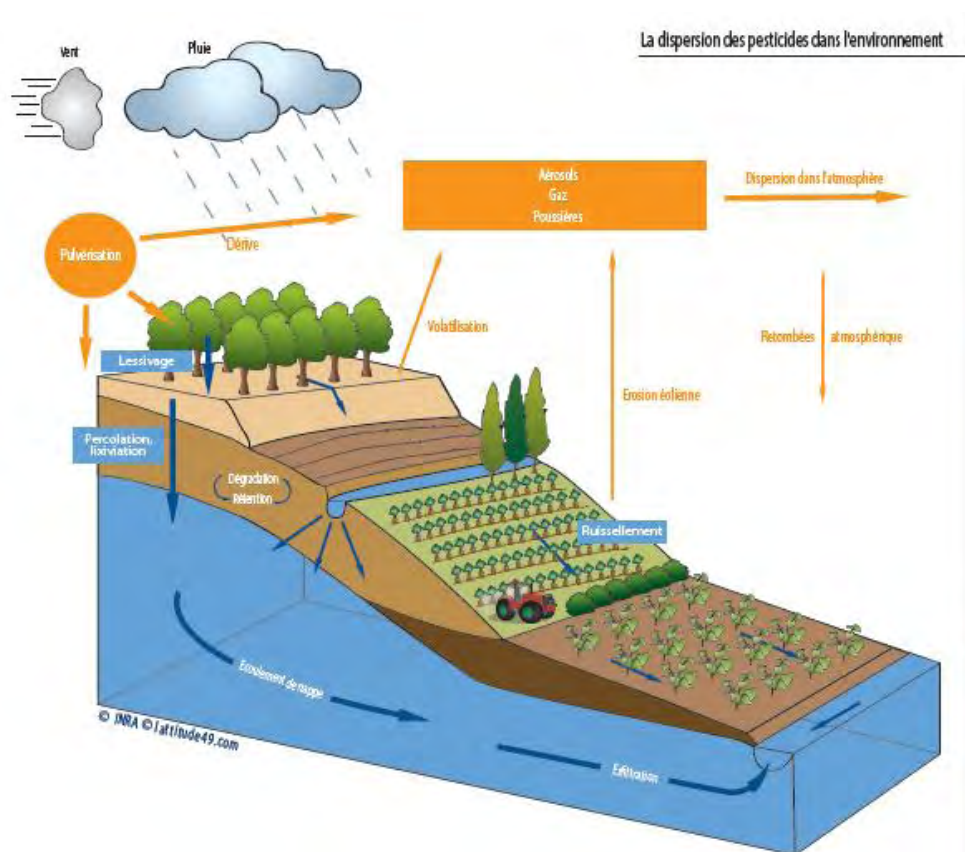
Ils sont donc directement dépendants de plusieurs facteurs, comme les conditions pédo-climatiques et météorologiques et les plantes cultivées. À ce titre, il peut être intéressant de réaliser les mesures de reliquats azotés en entrée et en sortie d'hiver sur des parcelles représentatives de l'AAC pour améliorer la connaissance des risques liés à ces différents facteurs.

Cas du phosphore

La contamination par le phosphore diffus d'origine agricole, source d'eutrophisation tout particulièrement des plans d'eau et des cours d'eau, provient essentiellement du phosphore adsorbé sur les particules de sol entraînées avec l'eau de ruissellement lors des forts orages. Les activités agricoles représentent 90 % des flux de phosphore vers les milieux mais ne contribuent qu'à 25 % de la teneur des eaux en phosphore. Cela s'explique par le fait que l'agriculture met en jeu des formes peu solubles, dont le transfert dans l'eau n'est pas direct, contrairement au phosphore provenant des activités domestiques et industrielles. Le transfert vers les eaux du phosphore agricole se ferait essentiellement par déplacement de particules solides du sol auxquelles sont fixés le phosphore et aussi les résidus phytosanitaires. Par ailleurs, ces apports sont exportés par les cultures et on considère que 1 à 3 % seulement des apports au sol se retrouvent dans l'eau.

Cas des produits phytosanitaires

Les produits phytosanitaires sont ceux dont les voies de transfert sont les plus diverses et est présentée sous le schéma ci-dessous.



(c) Inra (c) Conception graphique : Latitude49.com

Dérive	La dérive représente de manière générale « les pertes de composé pendant l'application ». Les pourcentages de substance active qui n'arrivent pas sur les cibles peuvent être très importants. En pulvérisation sur le feuillage, ils peuvent atteindre 10 à 70 % vers le sol et 30 à 50 % vers l'air. Lors de fumigation du sol, 20 à 30 % de pertes dans l'air peuvent se produire. Elle est couramment caractérisée à partir de deux approches, l'une estimant les pertes pendant l'application, l'autre estimant les dépôts à proximité immédiate de la parcelle. Beaucoup de travaux expérimentaux ont été réalisés et les facteurs qui influencent ce phénomène sont identifiés.
Volatilisation	La volatilisation peut avoir lieu par transfert depuis un sol nu, depuis un couvert végétal ou depuis une surface aquatique dans le cas d'application en riziculture notamment, ou depuis des fossés contaminés. La dynamique de la volatilisation est variable selon le composé, les pratiques culturales et les conditions environnementales et représente de quelques 0,1 % à quelques dizaines de % de la dose appliquée.
Érosion éolienne	L'érosion éolienne de particules de sol sur lequel a été appliqué un pesticide constitue une voie de transfert de ce composé vers l'atmosphère. Cependant, ni son importance, ni les facteurs le gouvernant ne sont connus avec précision.
Dispersion et retombées atmosphériques	À la proximité immédiate d'une source, les concentrations atmosphériques en phase gazeuse peuvent être élevées, engendrant après dispersion atmosphérique des flux de dépôts secs significatifs au voisinage immédiat des champs traités. Les travaux réalisés sur les pesticides tendraient à montrer que leur dépôt gazeux à proximité des zones traitées peut atteindre des niveaux du même ordre de grandeur que les dépôts par dérive, voire être supérieur dans certaines conditions. À plus grande échelle : le transport à grande distance des pesticides (mesures concentrations dans lieux éloignés, montagne, lac...) a été mis en évidence. Il est difficile d'estimer le potentiel de transport des pesticides car il y a une méconnaissance des puits (dégradations dans l'atmosphère, dépôts secs, humides) et de la partition gaz/particules.
Lessivage	Le lessivage est une source potentiellement significative de diffusion des pesticides à application foliaire vers le sol et les eaux. Il peut concerner plusieurs dizaines de % du pesticide appliqué sur le couvert végétal. Il s'agit d'un processus primaire de contamination du milieu pour les fongicides et insecticides. Mais il est peu étudié et sa modélisation est à l'heure actuelle particulièrement rudimentaire.

Percolation	Les flux de percolation à travers le sol produisent des contaminations faibles en concentration, souvent proches de quelques $\mu\text{g/l}$, voire inférieurs. On distingue ceux intervenant dans la microporosité du sol et correspondant à des circulations lentes, à ceux intervenant dans la macroporosité du sol, plus rapides et présentant des contaminations plus élevées, proches de celles des flux issus du drainage artificiel.
Dégradation/ Rétention	Les processus de rétention des pesticides dans le sol immobilisent les molécules dans le sol et évitent ainsi, au moins temporairement, une diffusion hors du lieu de rétention vers l'air par volatilisation ou vers l'eau par entraînement dans les flux hydriques. La propriété de rétention d'une molécule est généralement définie par le coefficient de partage, Koc, entre phase organique solide du sol et phase liquide. Au-delà des propriétés de rétention d'une molécule, la nature du sol (en particulier teneur en matière organique) influence la capacité de rétention. La dégradation est la transformation du pesticide provoquant des modifications de sa structure moléculaire avec apparition de métabolites. La minéralisation totale du pesticide est le processus ultime de dégradation et il est le seul provoquant la complète élimination du polluant. La dégradation dépend de la stabilité chimique de la molécule et de facteurs abiotiques (température, humidité) et biologiques (microflore). La rétention et la dégradation ne sont pas des phénomènes indépendants. La rétention conditionne la disponibilité des produits pour leur dégradation. En pratique, c'est le couple rétention-dégradation qui détermine la mobilité des substances. Ces deux paramètres sont ceux qui servent à caractériser les risques de mobilité propre à chaque substance dans le cadre de l'évaluation du risque écotoxicologique préalable à l'homologation. Ils sont de ce fait disponibles pour la majorité des pesticides, mais sont en revanche rarement disponibles pour les métabolites.
Ruissellement de surface	Le ruissellement de surface est provoqué, soit par une intensité de pluie supérieure à la capacité d'infiltration du sol, soit par saturation du sol au-dessus de niveaux peu perméables. Il lave la couche de surface du sol, fortement chargée en matières actives, et aboutit aux contaminations de l'eau les plus fortes, pouvant aller à plus d'un mg/l et représenter jusqu'à quelques % (voire 10 %) des quantités appliquées sur le sol.
Drainage	Le drainage artificiel des sols se produit lorsqu'il y a des drains enterrés, alimentés soit par les nappes superficielles se formant lors des épisodes pluvieux, soit par de l'eau de ruissellement captée par les tranchées de drainage. La contamination des eaux de drainage est en général d'un ordre de grandeur inférieur à celui des eaux de ruissellement du fait des possibilités de rétention des molécules par la matrice du sol qui sont associées à l'écoulement dans le sol. Des processus d'exfiltration peuvent aussi se produire lorsque le niveau de la nappe passe au-dessus du niveau d'eau dans le cours d'eau/fossé ce qui entraîne des flux d'eau depuis la nappe vers les fossés agricoles ou les cours d'eau.

Réduction des apports d'azote organique et minéral à la parcelle

C'est la mesure la plus fréquemment envisagée, la réduction des apports étant souvent bénéfique pour la préservation des ressources en eau.

L'équilibre de la fertilisation azotée conduit à définir une dose totale intégrant l'azote d'origine organique et minéral, ainsi qu'un fractionnement des apports adapté aux besoins de la plante. Une valorisation optimale de ces apports vise à éviter les surfertilisations et repose en premier lieu sur le choix d'objectifs de rendements adaptés aux conditions pédoclimatique du territoire, sur une meilleure prise en compte de la valeur fertilisante des effluents d'élevage, sur une bonne gestion de l'interculture et des légumineuses, ainsi que sur une bonne prise en compte des quantités d'azote minéralisables dans le sol et issues des fertilisations organiques passées (arrière-effets).

En zone vulnérable, l'équilibre de la fertilisation est déjà fortement encadré par la réglementation.

Dans les aires d'alimentation des captages, les plans d'action peuvent aller au-delà des mesures imposées par la réglementation en optimisant la gestion des intrants sur le territoire (par exemple plateforme collective de compostage), en développant le pilotage de la fertilisation avec des outils adaptés aux conditions pédo-climatiques du territoire.

Il en résulte trois éléments essentiels pour la bonne définition des mesures des plans d'actions :

- l'équilibre de la fertilisation est à adapter pour chaque culture de chaque exploitation. Le diagnostic d'exploitation individuel peut permettre de définir la marge de manœuvre de l'exploitant. Ce diagnostic peut aussi être l'occasion d'amorcer des réflexions sur les possibilités de changement de système à l'échelle de l'exploitation ;
- le bilan azoté post-récolte doit être le plus réduit possible, sachant que même si la campagne de fertilisation a été très bien conduite, il est très souvent légèrement supérieur à zéro ;
- il convient d'être vigilant à ce que toute évolution des assolements vers des cultures moins exigeantes en azote s'accompagne d'une conduite adaptée de la fertilisation.

Optimisation de l'azote à l'échelle de la rotation culturale et gestion de l'interculture

Pour réduire les sources de nitrates d'origines d'agricoles, des mesures de gestion des intercultures peuvent être proposées. Pour cela, il importe que le diagnostic agricole mené sur le territoire ait identifié les successions culturales types et leurs risques associés.

Par exemple, l'introduction dans l'assolement de cultures intermédiaires (CI) et particulièrement de cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN) ayant un cycle de

développement décalé par rapport aux cultures principales, contribue à mieux utiliser l'azote disponible lors des phases de minéralisation de l'azote, ou l'azote minéral restant après la récolte du précédent, et donc à réduire les fuites d'azote.

Il est important de noter que la réglementation liée à la directive nitrates prévoit d'ores et déjà la généralisation des cultures intermédiaires pièges à nitrates pendant les intercultures longues. Dans les aires d'alimentation des captages d'eau, il peut donc s'agir d'aller au-delà de ces mesures en prévoyant des cultures intermédiaires supplémentaires (par exemple dans le cas d'interculture courte), en définissant des conditions de gestion des résidus post-culture, ...

Développement de systèmes d'exploitation économes en intrants

Pour réduire les sources de nitrates d'origines agricoles, un plan d'action comportant des mesures visant à promouvoir les systèmes de production économes en intrants, peut être adopté.

Ces systèmes agricoles ont pour objectif de produire en utilisant des ressources et des mécanismes de régulation naturels pour remplacer des apports dommageables à l'environnement et qui assurent à long terme une agriculture viable.

Plusieurs pistes sont possibles, avec différents niveaux d'ambitions. Certains systèmes de production économes en intrants reposent sur des cahiers des charges prédéfinis, comme celui de l'agriculture biologique (dont l'intérêt a été évoqué dans la fiche dédiée) ou ceux proposés comme mesure « système » dans le programme de développement rural.

Sans s'appuyer sur un cahier des charges particulier, un agriculteur peut également introduire dans ses rotations des espèces et des variétés peu exigeantes en azote qui permettent le développement d'itinéraires techniques à faible niveau d'intrants. Dans certains cas, le développement des filières valorisant ces cultures sera nécessaire et impliquera un travail en amont avec les coopératives et les négociants.

Une autre voie consiste en l'introduction dans la rotation de cultures de légumineuses et de protéagineux, associée à leur bonne gestion (i.e. permettant l'utilisation de l'azote stocké dans le sol par la culture suivante), afin de diminuer les apports en azote sur l'ensemble de la rotation culturale et ainsi à réduire les pertes de nitrates vers les eaux.

Dans tous les cas, des mesures visant à l'adoption de ces systèmes passent par une phase d'apprentissage par les exploitants jusqu'à l'atteinte d'un équilibre technique et économique favorable à sa pérennisation.

RÉDUIRE LES SOURCES DE PHOSPHORE

La dynamique du phosphore, notamment dans les sols, est différente de celle de l'azote. L'azote sous forme de nitrate est très mobile dans les sols car soluble dans l'eau et facilement disponible pour les plantes. Le phosphore est en revanche très peu mobile dans le sol : il s'y trouve majoritairement sous une forme insoluble, d'abord adsorbé sur les constituants du sol puis intégré aux phases minérales (phosphates de fer, d'aluminium, de calcium...). La plupart du phosphore utilisé par les plantes doit être désorbé de la phase solide du sol vers la solution au sein de la rhizosphère, la diffusion des ions phosphates dissous ne s'effectuant que sur de très courtes distances. Un apport d'engrais phosphaté ne sera jamais utilisé à plus de 15 % dans l'année qui suit son application. Il en est pratiquement de même pour les apports de phosphore organique dus à l'épandage des effluents d'élevage ou de produits résiduels organiques.

L'équilibre de la fertilisation phosphorée est donc plus difficile à calculer que dans le cas de l'azote, car le bilan du système sol/plante est fortement dépendant de la variation des stocks de phosphore du sol. En particulier, des apports en phosphore supérieurs aux besoins des plantes n'impliqueront pas nécessairement un bilan excédentaire du système sol/plante tant que les capacités d'absorption du sol en phosphore ne sont pas dépassées. En revanche, dans un sol saturé en phosphore, les apports pourront être égaux voire inférieurs aux besoins des cultures sans pour autant pénaliser la croissance de ces dernières. La fertilisation phosphorée se raisonne donc sur plusieurs années.

Le Comité Français d'Étude et de Développement de la Fertilisation Raisonnée (COMIFER) a proposé une nouvelle grille de calcul de dose contenant des coefficients multiplicateurs des exportations par les cultures notamment en fonction des teneurs en phosphore des sols.

S'agissant des apports d'origine organique, l'attention doit être portée sur les rapports de concentration existants entre les différents éléments minéraux dans l'effluent au regard de ceux des cultures. Les mesures du plan d'action relatives à la gestion du phosphore doivent en particulier bien considérer que la gestion du phosphore et de l'azote sont souvent liées en cas d'épandage des effluents d'élevage. Il s'agira de bien définir les priorités du plan d'action au vu des enjeux du territoire : développer les systèmes sur litière qui favorisent un rapport N/P des effluents proche de celui des plantes, favoriser les systèmes de séparation de phase des lisiers pour exportation de la fraction solide riche en phosphore, réduction des apports totaux en effluents au risque d'augmenter les consommations en azote minéral, ...

RÉDUIRE LES SOURCES DE PESTICIDES

Prévention des pollutions ponctuelles

La prévention des pollutions ponctuelles peut être nécessaire au regard des résultats du diagnostic des pressions et du diagnostic d'exploitation individuel. Il est alors nécessaire de tenir compte des obligations déjà existantes dans le cadre de la réglementation sur l'utilisation des produits phytosanitaires.

Au-delà du rappel de la réglementation, il peut alors s'agir de promouvoir des actions collectives visant à acquérir des matériels ou de réaliser des équipements améliorant les solutions techniques permettant de répondre aux obligations réglementaires, notamment au travers du Plan Végétal pour l'Environnement.

Améliorer l'efficacité des traitements

Accroître l'efficacité des traitements vise à réduire l'usage et la consommation de produits phytosanitaires en adaptant les dates et doses d'utilisation. L'agriculteur peut s'appuyer sur l'utilisation d'Outils d'Aide à la Décision, la consultation de documentation technique, l'observation...

L'impact du raisonnement des traitements sur la consommation en pesticides est variable selon les cultures :

- en grandes cultures : si l'on envisage uniquement le passage au raisonnement sur les surfaces appartenant aux 30 % conduites de la façon la plus intensive, alors la consommation en pesticides diminuerait de 9 % (sources Écophyto R&D) ;
- en viticulture, où quelques usages représentent une très forte proportion des traitements (mildiou et oïdium), des outils de raisonnement plus fins des traitements à l'échelle parcellaire pourraient permettre en première approche autour de 25 % d'économies en pesticides.

Éviter le recours à certains produits

La réduction des problématiques pesticides dans un captage commence par un diagnostic de la vulnérabilité de l'aire d'alimentation du captage. Lorsque celui-ci a pu mettre en évidence une voie privilégiée de transfert des pesticides, il peut alors être pertinent de limiter l'usage des produits aux substances particulièrement mobiles selon cette voie, au profit d'autres produits *a priori* aux risques moindres compte tenu des caractéristiques du milieu. De même, lorsqu'un groupe de substance est analysé de manière privilégiée dans une nappe, il semble pertinent de bannir ces substances de l'aire d'alimentation. Ces pratiques de substitution présentent cependant différentes limites :

- elles peuvent réduire le risque de contamination des eaux par les « pesticides » mais accroître le risque lié aux pesticides pour la santé de l'applicateur, la biodiversité ou

d'autres compartiments environnementaux (air, sol), si le profil éco-toxicologique du produit de substitution apparaît moins favorable que le produit substitué ;

- en réduisant le panel des substances applicables sans réduire l'intensité d'utilisation des pesticides, elles accroissent le risque d'apparition de résistances à ces substances chez les bio-agresseurs. Actuellement la majorité des bio-agresseurs clés des cultures fruitières présentent des résistances, ce qui est également le cas en grandes cultures, où l'ensemble des productions est touché. Ce phénomène est susceptible de conduire, de façon générale, à l'augmentation de la dose utilisée pour un usage donné, et, dans certains cas, à des impasses de protection phytosanitaire.

Il peut également être envisagé de remplacer certaines applications de produits phytosanitaires par des pratiques alternatives ayant une efficacité similaire.

Adoption de systèmes économes en pesticides

Le panel des systèmes économes résulte de la combinaison de plusieurs leviers de réduction de l'utilisation de pesticides. Il peut aller d'une combinaison à l'échelle annuelle à la conception pluri-annuelle d'un système permettant de réduire fortement voire supprimer l'usage de produits phytosanitaires.

L'introduction de cultures herbagères et de prairies dans les rotations, l'allongement des rotations et l'adoption de label (notamment Agriculture Biologique) sont par exemple autant de possibilités de réaliser des économies de pesticides pour un système de production.

Plus généralement, de nombreux modes de conduites économes existent et sont travaillés sur l'ensemble du territoire. Lors de la conception du plan d'action, il est donc utile de s'appuyer sur l'expertise déjà disponible sur le territoire ou de mobiliser des références produites par les réseaux existants.

Par exemple, le réseau DEPHY, réseau de Démonstration, Expérimentation et Production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires, qui constitue une action majeure du plan Écophyto, a pour objectif de contribuer à l'apprentissage des systèmes de culture économes en produits phytosanitaires et est construit sur deux orientations :

- diffuser les pratiques et systèmes de culture économes en produits phytosanitaires, en valorisant le rôle des fermes et des sites expérimentaux appartenant à ce réseau ;
- mutualiser les données de références sur les systèmes de culture économes en produits phytosanitaires au sein d'un réseau national couvrant l'ensemble des filières de production et associant les différents partenaires.

L'existence d'un dispositif d'accompagnement adapté et l'acquisition de nouvelles compétences requises constituent des conditions à la mise en place de tels systèmes de culture par les acteurs. Le suivi est important car la maîtrise de nouvelles cultures, parfois technique, ne s'improvise pas lors du passage à une rotation longue et certains automatismes doivent être modifiés.

Limiter le ruissellement des particules mises en suspension

Toutes les mesures prises pour limiter l'érosion des sols et pour favoriser l'infiltration des eaux plutôt que leur ruissellement, contribuent à limiter le risque de pollution des eaux par les particules mises en suspension. Il peut s'agir de développer les zones tampons en bord des cours d'eau, au niveau des ruptures de pente, de limiter les périodes de sols nus, en particulier pendant les périodes de forte pluviométrie, ou encore de privilégier des techniques culturales adaptées à la réduction du risque d'érosion des sols. Ces mesures sont à privilégier en priorité sur certains sols particulièrement sensibles à l'érosion du fait de leur texture, de leur teneur en carbone organique, de la topographie des lieux (parcelles à forte pente et de grande longueur dans le sens de la pente), du type de culture et de l'intensité de la pluviométrie. Par ailleurs, tous les couverts permanents du sol comme les prairies et le maillage dense bocager, qui diminuent considérablement la possibilité d'érosion et de lessivage des sols, ont un effet régulateur important et constituent aussi un obstacle qui ralentit l'écoulement de l'eau excédentaire et facilite le dépôt et le piégeage des particules mises en suspension.

Mise en place de zones tampons

Une zone tampon (ZT) est un élément du paysage, le plus souvent un espace interparcellaire ayant la capacité d'intercepter les flux d'eau de surface et de subsurface (ruissellement, percolation) et de réduire les flux de substances transportées (ou associées...) afin de protéger les milieux aquatiques, récepteurs de ces flux. Les zones tampons protègent les milieux aquatiques contre les contaminants produits par l'activité agricole qui peuvent être les matières en suspension (MES), le phosphore, les produits phytosanitaires (organiques et minéraux) et l'azote. Elles ont aussi un rôle de protection biologique des milieux aquatiques, de préservation de la biodiversité terrestre et du paysage.

Ces espaces sont linéaires ou surfaciques, et leur origine naturelle ou anthropique (création). Ils sont situés soit sur le versant, soit en bordure du cours d'eau ou à l'exutoire dans le cas de petit impluvium (< 50-100 ha). On distingue deux types de zones tampons du point de vue de leur statut hydrique : les zones tampons dites « sèches » (les dispositifs enherbés, les haies, les ripisylves, etc.), les zones tampons qu'on qualifie d'« humides » (les lagunes, les bassins d'orage, les mares tampons etc.).

La mise en place de zones tampons contribue à réduire les transferts vers l'aval du bassin versant.

Par exemple, le maintien et/ou le développement de zones de dénitrification à certains endroits stratégiques du territoire comme les exutoires des sorties de drainage, contribuent à réduire les fuites de nitrates. Les bandes enherbées ou boisées rivulaires permettent quant à elles de réduire lors de l'application de pesticides l'effet de la dérive atmosphérique sur les milieux aquatiques. Elles permettent aussi d'intercepter les écoulements diffus, chargés en pesticides, en provenance des parcelles contiguës aux réseaux hydrographiques.

Les bonnes conditions agro-environnementales imposent d'ores et déjà la mise en place de bandes enherbées ou boisées non fertilisées et non traitées de 5 mètres le long des cours d'eau, les réglementations nitrates et pesticides pouvant imposer des prescriptions supplémentaires.

En conséquence, au-delà de ce dispositif réglementaire et systématique, il pourra être proposé un dispositif complémentaire pouvant comprendre :

- un élargissement des zones tampons rivulaires et leur extension à des « chemins d'eau » non concernés par les dispositifs réglementaires ;
- la mise en œuvre de zones tampons sur les versants du bassin (dispositifs de bas et de coins de parcelle, prairies et chemins d'eau enherbés dans les talwegs, ...) ;
- des aménagements dans les zones tampons existantes pour améliorer leur efficacité ;
- des aménagements de remédiation en sortie des voies de circulation rapides des écoulements hydriques (courts circuits naturels et anthropiques).

Le choix des actions repose sur l'analyse des caractéristiques locales : il est donc nécessaire de réaliser un diagnostic fin des transferts hydriques et de la fonctionnalité des espaces et des zones tampons existants, en s'appuyant sur le guide méthodologique spécifique à la mise en œuvre des zones tampons.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Pour être efficace, un plan d'action doit contenir les mesures adaptées aux pollutions diffuses auxquelles il s'adresse. Il doit combiner des actions visant à réduire les sources de pollutions (modification de pratiques de fertilisation et de traitement phytosanitaire) et à limiter leur transfert vers les ressources en eau (aménagement du territoire).

POUR ALLER PLUS LOIN

- **Nitrates**

<http://www.comifer.asso.fr/>

Hors-Série Ingénieries, 2008 – Azote, phosphore et pesticides, notamment l'article « Le transfert diffus du phosphore dans les bassins agricoles : ordres de grandeur, mécanisme, maîtrise » par Jean Marcel DORIOZ et Dominique TREVISAN

COMIFER (Groupe azote), 2011 – Calcul de la fertilisation azotée des cultures annuelles et prairies guide méthodologique pour l'établissement des prescriptions locales. Brochure, 91 pages.

CORPEN, 2006 – Des indicateurs azote pour gérer des actions de maîtrise des pollutions à l'échelle de la parcelle, de l'exploitation et du territoire.

INRA, 2012 – Réduire les fuites de nitrate au moyen de cultures intermédiaires. Conséquences sur les bilans d'eau et d'azote, autres services écosystémiques

Ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, 2012 – Actualisation des connaissances permettant d'objectiver les variabilités des périodes recommandées pour l'épandage des fertilisants azotés en France

- **Pesticides**

INRA CEMAGREF, 2005 – ESCo Pesticides

INRA 2010 – Écophyto R&D

Guide Stéphy

INRA et ministère en charge de l'Écologie, 2012 – Guide méthodologique de la démarche Co-click'eau, téléchargeable sur <http://ecophyto.webistem.com/bac/>

Attoumani-Ronceux et al. 2011. Guide pratique pour la conception de systèmes de culture économes en produits phytosanitaires – Application aux systèmes de polyculture. Edition MAAPRAT 2011.

Document principal et annexes disponible sur <http://agriculture.gouv.fr/guide-ecophyto-grandes-cultures>,

Calculateur et notice disponibles sur <http://www.systemesdecultureinnovants.org/moodle/>

- **Zones tampons**

CORPEN, 2007 – Les fonctions environnementales des zones tampons. Les bases scientifiques des fonctions de protection des eaux.

CEMAGREF, 2011 – Guide méthodologique zones tampons

- **Sites ressources à venir**

Des sites internet méthodologiques sur la protection des captages et les zones tampons seront mis en ligne fin 2013.

Comment m'assurer que mon plan d'action est efficace ?

POURQUOI METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DU PLAN D'ACTION ?

La mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation d'un plan d'action est une nécessité **au niveau du territoire de chacune des aires d'alimentation de captages concernées**, en tant que composante du système de pilotage de l'action, afin que celle-ci puisse être connue et adaptée en fonction des résultats obtenus.

Un suivi périodique du plan d'action permet d'apprécier la mise en œuvre des actions. Ce suivi périodique peut être complété à la fin d'une première période de mise en œuvre du plan d'action par une évaluation plus complète.

Cette dernière vise davantage à répondre aux questions que se posent les acteurs à partir des indicateurs de suivi, qui sont davantage des repères au service de la réflexion.

L'évaluation interroge l'atteinte des objectifs, mais ne s'en contente pas. Elle interprète leur sens et leur intérêt. Elle questionne l'imputabilité du résultat final : en quoi l'atteinte ou pas des objectifs est-elle liée à l'action menée ou aux variables conjoncturelles ? Quel lien avec le choix plus ou moins pertinent de la stratégie initiale ? Quel lien avec la mise en cohérence des politiques des autres partenaires ? Les objectifs étaient-ils bien choisis - trop ambitieux ou pas assez ?

QUELLES SONT LES DONNÉES NÉCESSAIRES POUR LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION ?

Principes généraux à propos des données et des indicateurs

Un dispositif de suivi repose sur un ensemble d'informations, structurées en plusieurs niveaux :

- le premier niveau est celui des données brutes (ou variables, paramètres), collectées et stockées dans une base de données ;

- certaines de ces données peuvent être utilisées comme indicateurs, dans la mesure où elles permettent de donner une information liée à la caractérisation d'une situation ou d'un phénomène. Cette information apparaît soit par comparaison avec une valeur de référence (par exemple : norme de qualité des eaux superficielles pour une production d'eau potable = 50 mg/l de nitrates), ou par observation d'une évolution au cours du temps de la valeur de l'indicateur (exemple : diminution de la concentration en nitrates dans les eaux brutes).

Toutes ces données et indicateurs doivent par ailleurs, pour être valorisables, présenter les qualités suivantes :

- être adaptés à l'échelle spatiale et à l'échelle temporelle ;
- être sensibles aux changements attendus ;
- être construits sur des données fiables, facilement accessibles à un coût raisonnable ;
- être lisibles, compris et partagés par l'ensemble des acteurs.

Pour qu'un indicateur soit utilisable dans le temps, il est important de définir la valeur de référence au début du plan d'action et la méthode de calcul : nature des données nécessaires à son calcul, population concernée... Le choix de la population faisant l'objet de la collecte des données nécessaires au calcul doit être adapté au contexte territorial (dispositif de suivi détaillé déjà existant, taille du territoire, nombre d'acteurs concernés...). Par ailleurs, renseigner les indicateurs avant le lancement du plan permet de s'assurer de leur faisabilité.

Il est important de sélectionner un nombre limité d'indicateurs en se restreignant aux plus stratégiques et aux plus utiles ainsi que d'être vigilants sur leur faisabilité afin de garantir leur instruction.

Certains indicateurs peuvent faire l'objet d'une instruction au fil du temps dans le cadre d'un dispositif de suivi du plan d'action. D'autres plus spécifiques à la stratégie du plan, son insertion dans le territoire, ses effets, pourront être rajoutés et renseignés lors de la démarche d'évaluation spécifique du plan d'action.

Quels types d'indicateurs sélectionner ?

Trois types d'indicateurs sont nécessaires au suivi d'un plan d'action.

- Les objectifs globaux d'un plan d'action sont systématiquement définis par rapport à l'état de la ressource en eau, les indicateurs de suivi associés correspondront alors à des **« indicateurs d'état » de la ressource** (suivi de la qualité de l'eau).
- Les « indicateurs d'état » varient en fonction des pressions agricoles et non agricoles exercées sur la ressource. Ils peuvent faire l'objet d'un « temps de réaction » du milieu important dans le cas d'eaux souterraines. Les « indicateurs de pressions » permettent de suivre l'évolution des différentes pressions.
- L'évolution des pratiques agricoles et non agricoles va modifier les « indicateurs de pressions ». Cette évolution des pratiques se mesure par des « indicateurs de réponse » qui définissent l'objectif de réalisation de chacune des mesures qui contribuent à l'atteinte des objectifs globaux du plan d'action. Ces indicateurs peuvent être complétés par un certain nombre de données relatives d'une part au contexte territorial, et d'autre part aux aspects financiers et économiques de mise en œuvre du plan d'action.

Les indicateurs de suivi doivent être choisis en fonction des spécificités des contextes territoriaux (nature des problèmes environnementaux, types de mesures retenues dans le plan d'action,...).

Il est par ailleurs indispensable de s'assurer de la cohérence entre le choix des indicateurs et le dispositif de suivi envisagé pour leur collecte.

Par exemple, si l'utilisation de l'indicateur de fréquence de traitement (IFT) est envisagée, il convient de s'assurer que toutes les données nécessaires à son calcul soient disponibles et puissent être collectées sur l'ensemble de l'aire d'alimentation de captages. De même, il est indispensable de s'assurer qu'un dispositif efficace permet de suivre la qualité de la ressource.

Les encadrés en fin de fiche présentent une liste indicative d'indicateurs pression-état-réponse et de données complémentaires pouvant être utilisés.

Il est indispensable d'établir un « état zéro », un point de départ pertinent pour suivre la mise en œuvre du plan d'action et son effet sur le milieu, et ce, en fonction du contexte local.

COMMENT ÉVALUER UN PLAN D'ACTION ?

La démarche d'évaluation d'une politique publique vise à animer la réflexion générale sur la dynamique et les résultats de cette politique. C'est un exercice de réflexion collective qui s'organise autour de questions spécifiques visant à animer le débat territorial. L'objectif de l'évaluation est avant tout de répondre aux questions que se posent les acteurs du territoire sur la politique évaluée, ici le plan d'action.

Cette démarche peut être confiée à un prestataire externe (bureau d'étude) ou conduite, en interne, par un service des partenaires engagés sur le plan (agence de l'eau, collectivités territoriales) dédié à l'évaluation avec, si nécessaire, l'appui d'un partenaire extérieur.

La démarche de l'évaluation insiste sur la dynamique du projet plutôt que sur la seule comparaison de l'état initial et final du territoire. L'évaluation en tant qu'outil de réflexion et de débat local peut être aussi bien au service des équipes techniques, qu'un outil de sensibilisation et d'aide à la décision pour les élus des territoires ou les partenaires financiers et administratifs.

L'évaluation repose sur une série de questions évaluatives qui sont élaborées par les acteurs des territoires en association avec les responsables de la démarche. Ces questions peuvent porter sur :

- le cadrage et la stratégie du plan d'action ;
- la gouvernance et la mise en œuvre du plan d'action ;
- la réalisation, les résultats et les impacts des actions.

Les indicateurs de suivi permettent d'alimenter en partie les réponses aux différentes questions posées.

Le comité de pilotage de l'évaluation peut intégrer plusieurs acteurs extérieurs au territoire pouvant apporter des points de vue nouveaux (experts thématiques, représentants d'un autre territoire ayant les mêmes problématiques..).

Exemple de questions

- Quelles difficultés et freins ont été rencontrés lors de la mise en œuvre du plan d'action ?
- Les zones prioritaires ont-elles été bien définies ?
- Les résultats sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?
- Quelles sont les conditions de poursuite (financements, animateur, volonté de la collectivité, etc.) ?

On distingue 5 modules lors d'une évaluation :

- **le référentiel d'évaluation** qui permet de comprendre le contexte local et définir les enjeux qui ont motivé l'action, la logique d'action choisie. Le travail se base sur l'analyse documentaire, notamment la réexploitation du diagnostic initial et la relecture critique du plan d'action ;
- l'analyse de la mise en œuvre et de la gouvernance qui se base sur des entretiens avec les animateurs et les structures impliquées dans la mise en œuvre du plan d'action. Il s'agit ici de questionner la façon dont sont organisées et fonctionnent l'animation générale, l'animation agricole et non agricole ;
- **l'analyse des réalisations du plan** qui renvoie à l'exploitation de l'ensemble des données de suivi financières, physiques, géographiques, techniques en opérant leur rapprochement avec les différentes familles d'objectifs ;
- **l'analyse des résultats et impacts** qui s'appuie aussi sur l'exploitation d'indicateurs de suivi (réponse et impact) complétée par des enquêtes spécifiques qui permettent de recueillir les perceptions des agriculteurs, des communes, et des autres acteurs territoriaux sur les actions mises en œuvre ;
- **les conclusions et recommandations** finales doivent être partagées et discutées en comité de pilotage afin de permettre une appropriation de celles-ci par l'ensemble des acteurs. La réflexion peut s'appuyer sur des ateliers de travail thématiques et se nourrir de travaux comparatifs.

En fonction du contexte local et des choix de conduite de l'évaluation, ces modules peuvent être agencés de différentes façons et donner lieu à différents découpages des phases de l'étude. L'évaluation reste cependant un processus long qui nécessite un investissement important des acteurs concernés.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Le suivi et l'évaluation du plan d'action sont nécessaires pour adapter et faire évoluer au mieux les actions du plan d'action pour atteindre les objectifs visés. Ces deux processus sont complémentaires. Le suivi périodique du plan d'action permet d'apprécier la mise en œuvre des actions, l'évaluation questionne les résultats observés et cherche à les analyser. Le suivi s'appuie sur plusieurs types d'indicateurs, définis au moment de la conception du plan d'action. L'évaluation repose sur la réflexion autour de questions formulées par les membres du COPIL.

POUR ALLER PLUS LOIN

Guide évaluation AELB

Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les Chambres d'Agriculture (MAAF 2011)

CORPEN, 2003 – Des indicateurs pour des actions locales de maîtrise des pollutions de l'eau d'origine agricole. Éléments méthodologiques. Application aux produits phytosanitaires.

CONTACTS UTILES

Agences de l'eau

Plan d'action : liste non-exhaustive d'indicateurs parmi lesquels peuvent être sélectionnés les indicateurs de suivi du plan d'action

TYPE D'INDICATEUR	THÈME	LIBELLÉ	SOURCES D'INFORMATION	FRÉQUENCE
Indicateur d'État	Suivi de la qualité de l'eau	Nombre de prélèvements	Suivi local	Annuelle
		Nombre de molécules analysées	Suivi local	
		Taux de dépassements de la norme qualité pour les molécules analysées	Suivi local	
		Noms des molécules qui dépassent la norme		
		Nombre de prélèvements des molécules qui dépassent la norme		
		Taux de dépassements de la norme pour chaque molécule dépassant la norme		
Indicateur pression	Suivi de la pression agricole	IFT territoire	Organismes de conseil / animateur Plan d'action	T0+ 2 ans + Évaluation
		Bilan azoté fin de culture	Organismes de conseil / animateur Plan d'action	T0+ 2 ans + Évaluation
		Durée moyenne des rotations	Échantillonnage et méthode d'enquête (à détailler par l'animateur) + expertise animateur	T0 + Évaluation
		Surfaces en AB	CDA - DRAAF/DDT -	T0 + Annuelle
		IFT herbicides et hors herbicides sur les territoires prioritaires DCE (zone MAET, hors zone MAET)		
		Surfaces concernées par des modifications de pratiques (ex. MAE, hors MAE)	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
		Surfaces qui ont une réduction d'IFT herbicides et hors herbicides	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
		Surfaces par systèmes culturaux qui ont une réduction d'IFT herbicides et hors herbicides	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
		Nombre d'agriculteurs ayant mis en place des techniques alternatives	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
		Surfaces par culture qui ont un désherbage mécanique (ex. : maïs)	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
		Surfaces en vigne qui ont un enherbement inter-rangs	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
		Surfaces par culture en lutte BIO (ex. : arboriculture)	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
		Nombre d'exploitations ayant mis en place un dispositif végétalisé hors BCAE	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
		Surfaces en CIPAN	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle

TYPE D'INDICATEUR	THÈME	LIBELLÉ	SOURCES D'INFORMATION	FRÉQUENCE
Indicateur pression	Suivi de la pression agricole	Surface en conversion en herbage complet	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
		Surface en conversion AB	Animateur agricole + Suivi MAE (DRAAF/DDT)	Annuelle
	Milieu	Linéaire de berge protégé naturellement ou par aménagement	Animateur/technicien rivière	T0+ T5
		Linéaire de berge concerné par des parcelles présentant des risques de pollution des eaux	Animateur	T0+T5
	Suivi Zone agricole	Nombre de partenaires zone agricole	Animateur agricole	Annuelle
		Nombre de documents d'information technique diffusés	Animateur agricole	Annuelle
		Nombre de rencontres techniques spécifiques avec les agriculteurs	Animateur agricole	Annuelle
		Nombre de participants aux rencontres techniques	Animateur agricole	Annuelle
		Nombre de journées de formations	Animateur agricole	Annuelle
		Nombre de participants aux formations	Animateur agricole	Annuelle
		Nombre d'exploitations s'appuyant sur la méthode du bilan azoté pour raisonner sa fertilisation	Échantillonnage et méthode d'enquête (à détailler par l'animateur) + expertise animateur	To+ 2 ans + Évaluation
		Nombre d'agriculteurs ayant amélioré leurs pratiques en lien avec les enjeux prioritaires du plan d'action	Échantillonnage et méthode d'enquête (à détailler par l'animateur) + expertise animateur	Évaluation
		Nombre d'exploitations s'étant engagé à des aménagements ou modifications de pratiques	Animateur agricole + suivi MAE + suivi PVE, PMBE	Annuelle
		Nombre d'exploitations ayant reçu du conseil individuel relatif au programme de lutte selon objectif du Plan d'action	Animateur agricole	Annuelle
		Nombre d'exploitations ayant bénéficié d'une prestation de suivi agro	Animateur agricole	Annuelle
		Nombre d'exploitations diagnostiquées en zone prioritaire	Animateur agricole + suivi MAE+ suivi PVE	Annuelle
		Nombre d'agriculteurs enregistrant correctement les pratiques	Échantillonnage et méthode d'enquête (à détailler par l'animateur) + expertise animateur	To+ 2 ans + Évaluation
		Type d'investissement	Animateur+ suivi PVE, PMBE, mesure 216+ suivi autres dispositifs	Annuelle

TYPE D'INDICATEUR	THÈME	LIBELLÉ	SOURCES D'INFORMATION	FRÉQUENCE
Indicateur pression	Zone non agricole	Nombre de partenaires impliqués en ZNA	Animateur non agricole	Annuelle
		Nombre de communes ayant fait un diagnostic	Animateur non agricole	Annuelle
		Nombre d'applicateurs formés intervenants dans le territoire du plan d'action	Animateur non agricole	Annuel
		Nombre de communes ayant un plan de désherbage/ chartes	Animateur non agricole	Annuelle
		Nombre de communes ayant investi dans l'année	Animateur non agricole	Annuelle
	Communication auprès de tout public (agricole ou non agricole)	Nombre de support de communication	Animateur	Annuelle
		Nombre de personnes touchées par l'action de communication	Animateur	Annuelle
		Nombre de réunions d'informations générales le plan d'action	Animateur	Annuelle
	Animation territoriale	Nombre de réunions annuelles des Comités Techniques (ou groupes thématiques) et du Comité de Pilotage	Animateur	Annuelle
		Nombre de jours consacrés à l'animation, la coordination et le suivi du Plan d'action	Animateur	Annuelle
		Nombre de partenaires (ou structures) associés au comité de pilotage	Animateur	Annuelle
		Nombre de partenaires présents/nombre de partenaires invités au comité de pilotage	Animateur	Annuelle
		Nombre de structures participants à la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions Plan d'action	Animateur	Annuelle

Tableau 1 : indicateurs financiers de suivi

	MONTANT TOTAL DES DÉPENSES	ÉTAT	AGENCE	CG	CREG	AUTRES FINANCEURS	AUTO-FINANCEMENT MAÎTRES D'OUVRAGES
Animation territoriale							
Suivi de la qualité de l'eau							
Conseil collectif agricole							
Conseil individuel agricole							
Investissements en agriculture (PVE + PMBE + investissements collectifs + autres investissements)							
MAE							
Foncier							
Communication agricole							
ZNA conseil / formation							
ZNA études / plan de désherbage							
ZNA investissements							
ZNA Communication							
Totaux							

Tableau 2 : indicateurs de suivi généraux

LIBELLÉ	TERRITOIRE DU PAT	ZONES PRIORITAIRES
Nombre d'exploitations agricoles concernées		
Nombre d'activités industrielles concernées		
Nombre de communes concernées		
Surface totale		
SAU		
Nombre total d'habitants		
- si AEP : population desservie		sans objet
- si AEP : m ³ distribués		sans objet

Comment financer les plans d'action ?

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES FINANCEURS POTENTIELS

Dans le processus d'élaboration d'un plan d'action, différentes étapes pourront faire l'objet de financement :

- les études préalables à l'élaboration du plan d'actions : études hydrogéologiques visant la délimitation de la zone de protection du captage, diagnostic des pressions, diagnostics socio-économiques ;
- le cas échéant, la phase d'élaboration du plan d'action : animation nécessaire à la mise en œuvre de concertation, évaluations techniques des plans d'actions (modélisation), prestation ;
- la mise en œuvre des actions et outils financiers.

Dans un premier temps, la collectivité, maître d'ouvrage de l'élaboration du plan d'actions, devra définir la part des études réalisée en régie et celle réalisée par des prestataires extérieurs : les prestations extérieures feront alors l'objet d'un appel d'offres sur la base de cahiers des charges préalablement validés. Cette première phase d'études et de concertation peut être financée par des financements publics (Agence de l'eau, Conseil général au titre de l'eau potable).

Les agences de l'eau peuvent financer pour partie les actions incluses dans le plan. Néanmoins, les stratégies de mise en œuvre pourront impliquer d'autres financeurs et nécessiteront obligatoirement un financement de la part du porteur de projet, de par le plafonnement des aides publiques. Il sera donc nécessaire, en fonction des différentes stratégies envisagées, d'identifier localement les partenaires financiers potentiels pour chacune des phases du projet, des études préalables à la mise en œuvre du plan d'action. Sans que cette liste soit exhaustive, il peut s'agir des fonds européens, de l'État, du Conseil régional, du Conseil général, d'organismes privés...

Ce travail d'identification pourra se traduire sous forme d'un tableau synthétique des financeurs potentiels pour chacune des étapes du projet.

Le maître d'ouvrage s'informe des politiques et cadres d'intervention des financeurs potentiels afin de connaître les conditions liées au partenariat financier qui peuvent être :

- des exigences formelles : constitution d'un dossier de demande d'aide, calendrier des procédures, transmission des pièces justificatives de dépenses et des rapports d'exécution...
- des exigences sur le fond technique du projet : objectif et contenu technique des actions, conformité du descriptif des études aux attentes du financeur lorsque le maître d'ouvrage fait appel à un prestataire, condition sur le maintien des actions sur le long terme...

Ces exigences sont à prendre en compte tout au long du projet : avant la stabilisation du plan de financement, pendant la construction du plan d'action, et lors de sa mise en œuvre. Le maître d'ouvrage a donc tout intérêt à travailler en relation étroite avec les financeurs potentiels le plus en amont possible du projet.

Par ailleurs, le respect des exigences spécifiques à un financeur ne préjuge pas de l'attribution d'une aide, chaque financeur ayant ses propres priorités de financement (ciblage des subventions selon les thématiques et les territoires d'action...). L'élaboration d'un tableau de financement implique donc pour le maître d'ouvrage de disposer de l'ensemble des réponses des financeurs pressentis.

Les contrats des agences de l'eau...

Ces contrats, qui peuvent recevoir différentes dénominations (contrats territoriaux, contrats de bassin, contrats de nappe, opérations pour la reconquête de la qualité de l'eau d'un captage...) traduisent l'accord intervenu entre l'agence de l'eau et un maître d'ouvrage, porteur d'un projet de reconquête de la qualité de la ressource en eau ou de milieux aquatiques.

Ils définissent précisément les conditions et les modalités d'accompagnement financier par l'agence de l'eau, ainsi que les obligations qui en découlent pour le porteur de projet :

- en préalable à la signature d'un contrat territorial : élaboration d'un dossier présentant le territoire, le contexte et les enjeux de l'action envisagée, et décrivant précisément le plan d'action envisagé (objectifs, résultats attendus, description des actions et leur justification au regard du diagnostic et des objectifs, échéanciers, plan de financement global...),
- pendant la phase de réalisation du projet : pilotage, animation et organisation de la gouvernance du projet, réalisation des actions prévues, réalisation d'un suivi permettant d'établir des bilans annuels, à mi-parcours et en fin de contrat.

La construction de ces contrats territoriaux implique, dès les premières phases de préparation du projet, une étroite collaboration entre le maître d'ouvrage et la délégation territoriale de l'agence de l'eau concernée.

Principes généraux

Les aides publiques versées aux entreprises sont soumises à la réglementation européenne de la concurrence (issue des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et doivent aussi se conformer aux règles du droit français, qui fixent les compétences des pouvoirs publics pour intervenir en matière économique.

Cette partie tente de résumer brièvement les grands principes en découlant pour la mobilisation de financements pour le plan d'action. Pour aller plus loin, le lecteur pourra se référer à la circulaire du premier ministre du 26 janvier 2006¹¹ traitant du sujet.

Concernant la réglementation communautaire, toute aide publique destinée à des bénéficiaires d'un secteur particulier est par principe interdite, sauf dérogation. Pour qu'une aide publique soit légale, il faut donc :

- soit qu'elle rentre dans le cadre d'un régime d'aides déjà approuvé après notification (cas des aides du programme de développement rural) ou exempté ;
- soit qu'elle fasse l'objet d'une procédure de notification ou d'exemption ;
- soit qu'elle relève d'un règlement communautaire « de minima », qui concerne des aides dont les montants sont plafonnés.

L'État étant responsable de l'application du droit communautaire, c'est à lui que revient le devoir de notifier les projets de régimes d'aides à la Commission, y compris ceux des collectivités territoriales.

Cas des aides aux exploitations agricoles

Toute notification concernant les aides publiques à destination des entreprises agricoles examinera la cohérence de l'aide avec les dispositifs d'aides existants, la réglementation en vigueur et les lignes directrices agricoles.

Pour éclairer ces principes, l'étude juridique réalisée par l'agence de l'eau Seine-Normandie¹² identifie quelques pistes de réflexion.

Selon cette étude, le plus grand intérêt de la mise en œuvre de dispositifs d'aides en exemption tient essentiellement à l'absence de programmation de systèmes analogues au sein du programme de développement rural. Pourraient être ainsi retenues en vue de la préservation de la ressource en eau des aides au transfert de bâtiments agricoles dans l'intérêt public. L'objectif d'un tel soutien financier peut se résumer par la volonté d'inciter le déplacement d'unités de production agricole (tels que des bâtiments d'élevage) à l'origine de pollutions des eaux vers des zones moins sensibles du point de vue environnemental.

¹¹ Circulaire du premier ministre du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises (NOR : PRMX0609055C)

¹² « Conventions conclues entre collectivités publiques et agriculteurs en vue du développement par soutiens publics incitatifs, de pratiques favorisant une meilleure qualité des eaux - Place de l'Agence de l'eau dans ces dispositifs contractuels » réalisée par Sylvain Caylet (juillet/août 2009)

Toujours selon cette étude, les aides qu'il serait intéressant de notifier sont :

- les aides à l'établissement de système agricole extensif ou d'activités sylvicoles peuvent être ainsi intéressantes ;
- les aides à la suppression de capacité de production, intéressantes dans le cas de l'élevage.

Les marges de manœuvre pour de nouvelles mesures sont donc relativement faibles. Concrètement, les aides directes versées par les collectivités aux agriculteurs doivent relever d'un programme de développement rural (MAE, aide aux investissements) ou des aides notifiées de façon spécifique. En dehors de ces cas de figure, elles sont illégales. Pour notifier une aide, il faut s'adresser en priorité au ministère en charge de l'agriculture (Bureau de l'Union européenne).

FINANCEMENT DES MESURES OBLIGATOIRES

L'article 38 du règlement (CE) 1698/2005 permet d'attribuer une aide annuelle aux exploitants afin de compenser, dans les zones concernées, les coûts supportés et la perte de revenus subie en fonction des désavantages résultant notamment de la directive 2000/60/CE (directive-cadre sur l'eau).

Cette possibilité de financement pourrait être mobilisée dans le cas des programmes d'action sur les zones soumises à contraintes environnementales, sous réserve que le dispositif d'indemnité soit accepté par la Commission.

CE QU'IL FAUT RETENIR

La réflexion sur le financement de la construction et de la mise en œuvre d'un plan d'action est une étape clé de la démarche pour la collectivité porteuse du projet. Il lui est donc nécessaire d'identifier les partenaires financiers potentiels et de connaître leurs conditions d'intervention.

En ce qui concerne la mise en œuvre du plan d'action, il est important que la collectivité veille à la légalité des aides qu'elle peut être amenée à verser, en particulier quand elles sont à destination des exploitations agricoles.

POUR ALLER PLUS LOIN

Circulaire du premier ministre du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises (NOR : PRMX0609055C)

« Conventions conclues entre collectivités publiques et agriculteurs en vue du développement par soutiens publics incitatifs, de pratiques favorisant une meilleure qualité des eaux - Place de l'Agence de l'eau dans ces dispositifs contractuels » réalisée par Sylvain Caylet (juillet/août 2009)

CONTACTS UTILES

Agences de l'eau

Conseil régional, Conseil général, DRAAF

Ministère en charge de l'agriculture pour les projets de notification

Ministère de l'Écologie, du Développement durable
et de l'Énergie

www.developpement-durable.gouv.fr

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire
et de la Forêt

www.agriculture.gouv.fr/

