Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 14061

Synthèse Eau et Agriculture

Tome 2 : Aspects qualitatifs

établi par

François COLAS-BELCOUR
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Roland RENOULT
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Michel VALLANCE
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

mars 2016

SOMMAIRE

RÉSUMÉ....4
LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS....6
1. LA REDUCTION DES IMPACTS AGRICOLES PASSE PAR LA RECHERCHE, LE DEVELOPPEMENT ET LE PROGRES TECHNIQUE....9
1.1. Les défis de la recherche....9
1.2. Des axes prioritaires d'innovation doivent être affirmés....10
1.3. Des modes de production moins polluants sont à référencer....10
1.4. La diffusion de ces références est à encourager....11
2. LES PROGRAMMES D'AIDES FINANCIERES MONTRENT LEURS LIMITES. 12
2.1. Les outils territorialisés n'ont pas eu le succès escompté....12
2.2. Les plans nationaux n'ont pas été plus eficaces....14
2.2.1. Les plans pour l'élevage....14
2.2.2. La méthanisation à la ferme....15
2.2.3. Le plan végétal environnement (PVE)....16
2.2.4. Les certificats d'économie de produits phytosanitaires (CEPP)....16
2.2.5. La déduction pour aléa 16
2.3. Des améliorations aux programmes actuels sont possibles....16
3. FAUT IL ADAPTER LA REGLEMENTATION ACTUELLE ?....18
3.1. Les bonnes conditions agricoles et environnementales de la PAC....18
3.2. Les mesures d'application de la directive «nitrates»....18
3.3. Les ZSCE 19
3.4. Impact économique de la réglementation....19
CONCLUSION....21
ANNEXES....23
Annexe 1 : Lettre de mission....24
Annexe 2 : Bibliographie du volume 2....26
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés....29

RÉSUMÉ

Une mission du CGAAER a été désignée afin de se pencher sur une décennie de rapports publiés par le CGAAER ou d'autres sources, à propos de la gestion de l'eau et de ses liens avec l'agriculture. Il s'agissait de faire l'analyse de toute cette bibliographie et recommander des lignes d'action ou de progrès. Un premier rapport, daté de juin 2015 a traité du volet quantitatif. Le présent opus se penche sur le volet qualitatif. Alors qu'une riche actualité se développait sur ce sujet (contentieux et nouveau plan d'action nitrates, 2ème version du plan ECOPHYTO), la mission a pris du recul par rapport aux constats récurrents des rapports analysés et a dégagé une quinzaine de recommandations.

Une donnée peut servir à mesurer l'impact de l'agriculture sur les milieux aquatiques : la surface cumulée des aires d'alimentation des 1000 captages prioritaires des SDAGE 2016-2021 serait d'environ 6 millions d'hectares. Les succès ponctuels obtenus localement pour réduire ces pollutions ne parviennent pas à infléchir la tendance. La généralisation des changements de pratiques agricoles (systèmes de culture innovants ou nouvelles techniques innovantes de protection des cultures et de maîtrise de la fertilité) s'impose.

Premier type de levier de l'action publique, des mesures volontaires ont d'abord été privilégiées. Mais elles n'ont suscité qu'une adhésion limitée de la profession agricole craignant que le risque de préjudice économique ne soit insuffisamment compensé par des incitations financières qui, de plus, n'ont qu'un caractère transitoire. Cette faible adhésion (en moyenne moins de 20% des SAU concernées) est allée de pair avec une efficacité modeste vis-à-vis de la reconquête des objectifs de qualité des eaux. L'évaluation exhaustive des politiques incitatives, principalement les MAEt, PMPOA, PVE n'a pas été réalisée à ce jour. Un mode d'occupation adéquat des aires d'alimentation des captages par l'agriculture constitue une forme de service environnemental apporté par l'agriculture aux collectivités responsables de la distribution d'eau potable ou aux sociétés vendeuses d'eau en bouteille. Un tel service pourrait donner lieu à contractualisation entre les parties. De plus, un mécanisme d'assurance soutenu par la PAC pour perte de récolte suite à une réduction d'intrants pourrait être développé.

Deuxième levier, un renforcement des contraintes réglementaires et des conditionnalités de la PAC a aussi été mis en place et poursuivi jusque très récemment à travers le 5ème programme d'action « nitrates » et la nouvelle version d'ECOPHYTO. Cependant l'Etat hésite à imposer des contraintes plus importantes, telles que la conditionnalité des successions culturales ou l'extension sous une forme obligatoire des mesures du plan d'action sur la totalité des ZSCE. Il en découle une perte d'efficacité. Politique agricole et politique environnementale doivent être mieux coordonnées pour gagner en cohérence au plan national et surtout au niveau européen.

Enfin, l'évolution de la réglementation ne peut être envisagée que si la profession agricole peut s'approprier des référentiels agronomiques validés : le progrès technique est le troisième levier. Les changements de pratiques ne peuvent se généraliser progressivement que si des référentiels techniques économes en intrants et performant sur le plan de la production et du revenu sont mis au point par la recherche, expérimentés en vraie grandeur et rendus disponibles. Les secteurs clés de l'innovation à intensifier sont la création variétale, l'agriculture de précision, le biocontrôle et la

gestion durable des adventices. Le conseil aux agriculteurs pour le changement de pratiques doit impliquer les filières aval (coopératives, organismes de collecte) et peut passer par une certification des pratiques favorables à la qualité de l'eau.

Les politiques suivies jusqu'ici vont dans le bon sens mais elles ne vont pas assez loin pour atteindre les objectifs de qualité de l'eau tout en maintenant la performance économique. Ce qui répondra à cet enjeu sera une nouvelle intensification de l'agriculture, non pas dans sa consommation d'intrants mais dans sa composante ressource humaine qui sera plus sollicitée en unités d'oeuvre et en compétence. L'agroécologie répond à ce challenge mais elle doit être très largement mise en oeuvre.

Mots clés : eau, qualité, nitrates, produits phytosanitaires, PAC

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

R1. Orienter les travaux de recherche-développement vers cinq secteurs clés d'innovation :.....10
- l'innovation variétale : trouver des variétés résistantes ou tolérantes pour une gamme beaucoup plus étendue de conditions de culture, de situation de stress ou d'agresseurs.....10
- l'agriculture de précision : machinisme, télédétection, données et aides à la décision.....10
- le biocontrole pouvant impliquer un changement profond des systèmes de culture.....10
- la gestion durable de la flore adventice.....10
- l'optimisation de la méthanisation des effluents d'élevage.....10
R2. Créer un référentiel de la protection intégrée, intermédiaire entre l'agriculture biologique et l'agriculture intensive et promouvoir ce référentiel.....10
R3. Poursuivre l'engagement systématique des exploitations des lycées agricoles dans une démarche d'agro-écologie de façon à tester et promouvoir des solutions techniques adaptées à chaque territoire et à ses enjeux.....11
Soutenir la mise en place de plate-formes régionales d'expérimentation mutualisée pour produire les références techniques nécessaires.....11
R4. Dédier une partie du CASDAR « innovation et partenariat » à la valorisation pédagogique des résultats de recherche appliquée sur les méthodes alternatives à l'usage des pesticides.....11
R5. Afin d'accélérer l'évolution des pratiques agricoles et dynamiser l'implication des acteurs, cibler des actions financées par le CASDAR sur la limitation des pollutions agricoles, assorties d'indicateurs de résultat.....11
R6. Faire évoluer l'activité des prescripteurs (coopératives, distributeurs) de la vente de produits vers le conseil. Créer une certification du conseil en changement de pratique. Dans une phase de transition, financer via le CASDAR les prestations de conseil en agriculture intégrée dispensées par les organismes publics et opérateurs du développement agricole et rural. Se fixer un objectif de 30 000 exploitants engagés.....11
R7. Veiller à la cohérence entre les préconisations de traitement des cultures et les informations des bulletins de santé du végétal. Diffuser plus largement les outils d'aide à la décision.....12
R8. En maraîchage et arboriculture, accélérer la diffusion des variétés résistantes aux insectes et aux maladies cryptogamiques.....12
R9. Accentuer le ciblage territorial de l'ensemble des aides financières afin de gagner en efficacité technique et en efficience financière.....16
Renforcer la logique d'engagement sur résultats.....16
Donner plus de marges de manœuvre au niveau déconcentré pour développer une politique contractuelle avec des opérateurs collectifs, afin de les impliquer dans la mise en œuvre des mesures.....16

R10. Prévoir des MAEC « à la culture » autorisant les échanges annuels de parcelles entre agriculteurs permettant d'introduire des cultures spécialisées dans l'assolement.....17
R11. Aller vers une rémunération des MAE proportionnée aux efforts et/ou aux effets produits. En particulier, ajuster le niveau des aides à la réalité du risque de perte consécutif à la diminution des intrants en grande culture.....17
R12. Donner mandat à l'ADEME pour structurer l'offre d'équipements et de services adaptés aux besoins français de la méthanisation à la ferme et pour développer l'information sur les dispositifs d'accompagnement et sur les retours d'expérience auprès des porteurs de projets.....17
Conclure les travaux pour l'homologation et la normalisation des digestats.....17
R13. Dans le cadre du PCAE, prévoir des aides à l'investissement plus incitatives avec l'objectif de doubler le montant des investissements soutenus par l'ex PVE tout en ciblant les matériels d'agriculture de précision et de techniques alternatives aux phytocides (désherbage mécanique). Inciter l'action collective en bonifiant les investissements des CUMA.....17
R14. Encourager par un mécanisme financier les démarches de certification environnementale des exploitations avec des référentiels exigeants (nationaux ou anglo-saxons), en même temps que leur valorisation auprès des consommateurs.....18
R15. Dans le cadre de la PAC, prévoir une contribution au paiement de primes d'assurance verte pour perte de récolte liée aux réductions d'intrants.....18
R16. Dans le cadre des négociations du prochain programme de la PAC, accroître le couplage des aides avec la performance environnementale. Mettre en place la rémunération des services environnementaux.....20
Mieux coordonner la position française en matière environnementale et agricole pour contribuer à l'amélioration de la cohérence de la politique européenne notamment à l'occasion de la préparation de la PAC 2020.....20
R17. Alléger la réglementation dans les limites de la latitude laissée par les contraintes européennes. En contrepartie, établir une concertation notamment avec la profession agricole pour définir des champs prioritaires de contrôle qui seront renforcés. 20
R18. Réaliser une évaluation des politiques incitatives (principalement MAE) ainsi qu'un bilan des choix régionaux de MAE pour la PAC en cours. 20

Introduction

L'agriculture, comme la quasi totalité des activités économiques, a un impact sur la qualité de la ressource en eau. Deux intrants, produits utilisés pour les cultures, se retrouvent en teneur excessive dans le milieu naturel et constituent les facteurs qui déclassent la qualité des milieux aquatiques : les nitrates et les molécules phytopharmaceutiques.

L'utilisation de ces intrants par l'agriculture est justifiée non seulement par la recherche d'une augmentation des rendements mais aussi par la nécessité de sécuriser la production et les revenus agricoles, les itinéraires intensifs étant particulièrement sensibles aux attaques des bio-agresseurs.

L'agriculture intensive reste le modèle largement dominant. L'agriculture biologique, même en progression constante (+10% par an sur les dernières années), ne représente pour l'instant qu'une très faible part de la SAU (4,6% soit 1,25 millions d'ha et 6% des exploitations). Il devient urgent d'infléchir à grande échelle les pratiques agricoles et les systèmes d'exploitations pour atteindre l'objectif du « bon état chimique » des masses d'eau.

En matière de nitrates, les outils réglementaires (zonages, gestion des flux en zones d'excédent structurel, mise aux normes des bâtiments,..) ont apporté des progrès qui restent localisés.

Depuis 1995, des programmes d'encouragement aux changements de pratiques telles que Fertimieux, Agrimieux, les CAD, les CTE, les MAE et le PVE n'ont guère apporté de changement substantiel. Le plan ECOPHYTO 2018, lancé en 2008, a permis d'enclencher véritablement une dynamique parmi les acteurs de la recherche et du développement. En revanche, 6 ans plus tard, une simple stagnation de l'emploi des produits phytopharmaceutiques est constatée alors qu'une réduction de 50% était visée à l'horizon 2018. Malgré une palette de solutions agronomiques s'étendant de l'agriculture intensive à l'agriculture biologique en passant successivement par l'agriculture raisonnée, l'agriculture à bas niveau de pesticides et l'agriculture intégrée, le choix d'un scénario de rupture avec le modèle conventionnel se heurte pour l'instant à de fortes réticences.

La gestion curative ne saurait constituer une solution durable : les coûts de traitement des pollutions résiduelles par des installations de potabilisation n'ont fait qu'augmenter, aboutissant à un coût global estimé par le CGEDD de 0,6 à 1,1 milliard d'euros par an. Chaque année la liste des substances préoccupantes s'allonge. Il faut donc agir à la source.

Les pollutions ponctuelles industrielles et domestiques ont été jugulées sous l'influence conjointe, pendant quatre décennies, de la réglementation et de l'incitation financière des agences de l'eau. En revanche, la pollution diffuse s'est plutôt aggravée. Une donnée peut servir à bien mesurer l'ampleur de la pollution diffuse d'origine agricole : la surface cumulée des aires d'alimentation des 1000 captages prioritaires des SDAGE 2016-2021 serait d'environ 2 millions d'ha. Des résultats remarquables ont pu être obtenus localement par des opérations pilotes ou des conventions entre collectivités locales (Paris, Lons le Saunier, Lille,…) ou propriétaires de sources minérales (Vittel, Perrier) et exploitants agricoles. Mais, à ce stade, il n'y a pas d'autre alternative que de viser la généralisation des changements de pratiques et l'adoption par une majorité d'agriculteurs de systèmes de culture innovants ou de techniques innovantes de protection des cultures et de maîtrise de la fertilité. D'autant que la pression des directives européennes s'accentue : directive

« nitrates », directive cadre sur l'eau (DCE), directive cadre « pesticides » de 2009. Cependant la profession agricole dans sa majorité n'est pas acquise à ces changements, montrant son incompréhension devant chaque nouvelle réglementation ou réclamant des compensations financières pour le risque de préjudice économique. L'Etat, lui-même, se montre hésitant à accroître les restrictions réglementaires.

Les outils contraignants imaginés pour atteindre l'objectif d'une réduction des impacts négatifs de l'agriculture sur la qualité des eaux ont été nombreux et variés. Ils n'ont pas fait l'objet d'évaluation de leur efficacité vis-à-vis des objectifs recherchés, en tout cas pas dans les rapports ministériels et interministériels que nous avons étudiés.

Il est nécessaire aussi que le changement de pratiques soit accompagné par la recherche et précédé par la mise au point de référentiels techniques alternatifs fiables techniquement et économiquement. Il faut renoncer à aller trop vite en risquant de menacer l'équilibre économique d'exploitations voire la pérennité de productions notamment fruitières ou maraîchères devenues orphelines de leurs produits de traitement. La mise au point d'une fertilisation et d'une gestion phytosanitaire durable passe aussi par la construction de grands programmes structurés assurant, sur une durée suffisante, la continuité entre recherche et innovation.

Le présent travail de synthèse est établi à partir de rapports publiés par le CGAAER ou d'autres sources (Conseil Général de l'Écologie et du Développement Durable, parlementaires) sur la décennie écoulée. Il retrace les constats et analyses effectuées dans ces publications et en reprend les recommandations majeures.

1. LA REDUCTION DES IMPACTS AGRICOLES PASSE PAR LA RECHERCHE, LE DEVELOPPEMENT ET LE PROGRES TECHNIQUE

1.1. Les défis de la recherche

La réduction importante de l'emploi des produits phytosanitaires est le principal champ de recherche et d'innovation si l'on veut limiter les impacts de l'agriculture sur la ressource en eau. De surcroît, l'excessive dépendance aux pesticides de ses modes de production constitue une impasse redoutable pour notre agriculture. Elle doit s'en désengager au nom même de sa compétitivité à moyen terme : l'éventail des solutions chimiques disponibles va plutôt se restreindre que s'élargir.

Les recherches visant à réduire les impacts négatifs de l'agriculture sur la qualité de la ressource en eau doivent relever trois grands défis :

- envisager des scénarios de rupture avec les systèmes actuels de culture ;

- s'assurer que les nouveaux itinéraires techniques, s'ils satisfont aux objectifs écologiques de réduction des impacts, ne menacent pas l'équilibre économique des exploitations ;

- démultiplier l'effort de recherche car il n'y a pas de modèle standard efficace pour tout le territoire national et toutes les cultures.

1.2. Des axes prioritaires d'innovation doivent être affirmés

Alors que le flux d'innovation en provenance de la chimie a tendance à stagner, les autres secteurs d'innovation technologique (agroéquipements, télédétection, outils d'aide à la décision, innovation variétale) ne se sont mobilisés que récemment dans le sens de la réduction des phytosanitaires. Le principal déficit de connaissance se situe dans l'agro-écologie (épidémiologie, écologie des bio-agresseurs et auxiliaires) Il est encore nécessaire d'expérimenter et d'innover en termes de pratiques alternatives économiquement viables de protection des cultures pour pouvoir mettre en place des aides incitatives ou réglementer.

Dans le secteur agronomique, le flux de projets de recherche ayant explicitement comme objectifs d'application la réduction et l'amélioration de l'usage des pesticides s'est considérablement accru depuis 2008 et le lancement d'ECOPHYTO. Le sujet des phytosanitaires occupe une place croissante dans les contrats d'objectifs entre l'Etat et les organismes publics de recherche (INRA, IRSTEA). Il en est de même à travers les nouvelles procédures de contrat d'objectif des instituts techniques agricoles.

Les Unités Mixtes Technologiques (UMT) ont été créées depuis 2006 pour rapprocher les acteurs du développement des pôles de compétence et mieux mobiliser les chercheurs sur des questions de développement. Toutefois la question environnementale y est peu privilégiée avec seulement 2 UMT sur 26 engagées dans ce sens (PIVERT pour la protection intégrée du blé et du colza, et une autre UMT consacrée à la gestion quantitative de l'eau).

R1. Orienter les travaux de recherche-développement vers cinq secteurs clés d'innovation :
- l'innovation variétale : trouver des variétés résistantes ou tolérantes pour une gamme beaucoup plus étendue de conditions de culture, de situation de stress ou d'agresseurs.
- l'agriculture de précision : machinisme, télédétection, données et aides à la décision
- le biocontrole pouvant impliquer un changement profond des systèmes de culture
- la gestion durable de la flore adventice
- l'optimisation de la méthanisation des effluents d'élevage

1.3. Des modes de production moins polluants sont à référencer

Différents référentiels agronomiques affichent des objectifs de réduction des quantités de phytosanitaires et préconisent un mode d'application des produits dans le but de réduire l'impact environnemental de ces traitements. Cependant, le développement agricole manque de référentiels pour engager en masse les agriculteurs vers des changements de pratiques sur les traitements phytosanitaires car la diffusion des résultats de la recherche sur la protection intégrée a été insuffisante et l'éventail des alternatives techniques aux produits phytosanitaires est assez limité.

R2. Créer un référentiel de la protection intégrée, intermédiaire entre l'agriculture biologique et l'agriculture intensive, et promouvoir ce référentiel.

La mise en place de référentiel peut être facilitée en utilisant le vecteur des exploitations de lycées agricoles et en créant des plate-formes régionales.

> **R3.** Poursuivre l'engagement systématique des exploitations des lycées agricoles dans une démarche d'agro-écologie de façon à tester et promouvoir des solutions techniques adaptées à chaque territoire et à ses enjeux.
> Soutenir la mise en place de plate-formes régionales d'expérimentation mutualisée pour produire les références techniques nécessaires.

Le compte d'affectation spéciale "développement agricole et rural" (CASDAR) placé sous la responsabilité du ministère de l'agriculture gère chaque année 140 M€ en direction du développement agricole (Chambres, Instituts techniques, enseignement agricole). Une réorientation partielle du CASDAR permettrait d'accélérer l'évolution vers de tels référentiels.

> **R4.** Dédier une partie du CASDAR « innovation et partenariat » à la valorisation pédagogique des résultats de recherche appliquée sur les méthodes alternatives à l'usage des pesticides.

> **R5.** Afin d'accélérer l'évolution des pratiques agricoles et dynamiser l'implication des acteurs, cibler des actions financées par le CASDAR sur la limitation des pollutions agricoles, assorties d'indicateurs de résultat.

1.4. La diffusion de ces références est à encourager

On compte 24 000 agents, techniciens ou ingénieurs exerçant une activité apparentée au conseil : coopératives (7 500), chambres d'agriculture (6 000), entreprises privées (5 000). Une offre de conseil indépendant émerge. Il en résulte qu'une forte proportion des agriculteurs sont en contact avec un technicien. Les opérateurs économiques (organismes collecteurs, metteurs en marché, industriels de 1ère transformation) sont des partenaires essentiels pour concevoir, généraliser et faire perdurer un système de production adapté aux enjeux du terrain. Ils peuvent propager sur toute leur zone d'influence des pratiques et itinéraires techniques mis au point avec succès sur un périmètre de projet. Par exemple, le groupe coopératif Qualisol fournit un conseil technique renforcé (modifications d'assolement et innovations techniques) et assure un suivi technique d'ensemble des agriculteurs concernés par les captages d'eau potable de la Gimone (82).

> **R6.** Faire évoluer l'activité des prescripteurs (coopératives, distributeurs) de la vente de produits vers le conseil. Créer une certification du conseil en changement de pratique. Dans une phase de transition, financer via le CASDAR les prestations de conseil en agriculture intégrée dispensées par les organismes publics et opérateurs du développement agricole et rural. Se fixer un objectif de 30 000 exploitants engagés.

Le dispositif de veille et d'avertissement en santé végétale est un outil de réduction des usages de phytosanitaires car il peut aider les agriculteurs à limiter les risques de perte de récolte ou de déclassement des produits en qualité. Cependant, il faut que ces avertissements soient cohérents avec les préconisations de traitement.

> **R7.** Veiller à la cohérence entre les préconisations de traitement des cultures et les informations des bulletins de santé du végétal. Diffuser plus largement les outils d'aide à la décision.

Au chapitre précédent, l'importance de la recherche en variétés plus résistantes ou tolérantes a été soulignée. Dans le prolongement de la recherche, il est nécessaire que ces nouvelles variétés soient diffusées par les semenciers et promues par les centres techniques.

> **R8.** En maraîchage et arboriculture, accélérer la diffusion des variétés résistantes aux insectes et aux maladies cryptogamiques.

2. LES PROGRAMMES D'AIDES FINANCIERES MONTRENT LEURS LIMITES

Quels que soient les efforts et les avancées de la recherche en direction d'une moindre dépendance aux intrants chimiques, une large part de la recherche et du développement continue de conforter et d'optimiser le modèle d'agriculture intensive classique. Ce modèle ne permettant pas d'atteindre les objectifs de restauration de la qualité de la ressource en eau, il est nécessaire de conduire des programmes d'incitation pour déclencher le changement de pratique des agriculteurs.

Les programmes d'aides se répartissent en outils territorialisés concentrant les mesures sur des zones limitées et en dispositifs d'incitation couvrant tout le territoire national.

2.1. Les outils territorialisés n'ont pas eu le succès escompté

Des programmes d'incitation ont été initiés depuis plus de 20 ans notamment sous la forme des mesures agro-environnementales (MAE) qui visent à mettre en place des contrats entre l'Etat et des agriculteurs sur un territoire donné.

Ces contrats obéissent à trois ambitions :

- permettre à l'agriculteur de se créer de nouvelles références techniques;

- apporter une réponse rapide et concrète pour l'amélioration de la qualité de l'eau dans les aires d'alimentation des captages prioritaires;

- engager l'ensemble de l'agriculture dans une démarche de réduction des impacts nuisibles à l'environnement.

Toutefois, les actions locales territorialisées ne permettent pas de répondre aux enjeux des bassins ou aquifères de grande taille.

Alternative à la compensation financière, la maîtrise foncière associée à des baux à clauses environnementales ou à l'agriculture biologique ne concerne encore que des surfaces très réduites. Ce type d'action représente un fort potentiel de croissance mais ne peut s'inscrire que sur le long terme du fait de la faible mobilité du foncier. Des opérations de ce genre ont été mises en oeuvre par Eaux de Paris, Lille, Lons le Saunier,.....

Lors de la période 2007-2013, les MAE «eau» avaient connu un fort retard d'engagement. Les agriculteurs avaient diverses craintes liées aux risques :

- d'une perte économique supérieure à la rémunération de la mesure en cas de hausse des cours mondiaux ;

- d'un engagement à 5 ans dont les risques sanitaires et par conséquent économiques sont nettement supérieurs à la rémunération ;

- de valorisation économique par de nouvelles filières non garantie ;

- de mesures souscrites qui deviendront obligatoires et pérennes (Art R114-1 et suivants du code rural) sur les Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE) ;

- de non pérennité de l'incitation financière au-delà des 5 ans.

Les aides incitatives au changement de pratiques n'ont pas été étendues à tout le territoire justiciable d'une amélioration des pratiques (100 000 ha en MAE contre, par exemple, 2 millions ha pour protéger les 1000 captages prioritaires des Schémas Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), ni pérennisées. Sur ces territoires localisés des aires d'alimentation des captages, se superpose également un enjeu fort de santé publique.

Les MAE sont conçues comme des aides transitoires. Elles accompagnent un changement de pratiques, une évolution du système de production. Ces aides permettent de conserver voire d'améliorer le revenu de l'exploitation. Les engagements les plus conséquents portent sur le choix d'équipements, la réduction de l'indice de fréquence de traitement (IFT), l'allongement des assolements, la remise en herbe. Ces changements de pratiques sont générateurs d'importantes modifications sur les rendements, la qualité des produits et leur conformité aux exigences de l'aval. L'introduction de nouvelles cultures dans la rotation n'est accompagnée d'aucune garantie sur la mise en marché de ces productions alternatives encore moins en termes de revenu. Pour pérenniser ces changements, l'approche économique doit être réintégrée avec l'approche qualitative des mesures (voir recommandation R6).

Dans la perspective d'un changement de pratiques agricoles pour en réduire l'impact environnemental, l'approche territoriale des captages prioritaires est une avancée certaine. Mais elle révèle aussi toute la difficulté de définir des normes constantes et des références moyennes alors que l'atteinte des objectifs appelle des mesures différenciées, selon la vulnérabilité des masses d'eau et le niveau de risque inhérent à chaque parcelle.

Dans les bassins versants prioritaires dotés de plan d'action expérimental (volontaire) on compte en moyenne 20 % d'agriculteurs réfractaires à tout changement. L'inaction de cette minorité peut annihiler l'efficacité en matière de résultat. Le changement des pratiques n'a pas encore diffusé

au-delà des agriculteurs pionniers alors même que des succès probants sont obtenus pour ces derniers.

Toutes ces actions territorialisées ont montré la voie des progrès réalisables mais aussi les limites de ces démarches. On peut constater que ces outils n'ont eu qu'un faible impact environnemental.

Aujourd'hui, ces programmes d'aides sont constitués principalement par les MAE Climatiques (MAEC) qui peuvent être souscrites par les agriculteurs dans le cadre du 2ème pilier de la PAC (2014-2020). Le bilan des souscriptions à mi 2015 fait état de 23 000 demandes. Par rapport à la période précédente (2007-2013), la progression est très significative, d'autant que la moitié des demandes de souscription concerne des MAEC «système» c'est-à-dire une reconception progressive des pratiques culturales ou le maintien de pratiques agro-écologiques.

2.2. Les plans nationaux n'ont pas été plus eficaces

2.2.1. Les plans pour l'élevage

La directive nitrates a entraîné la définition de normes pour les bâtiments d'élevage afin que ces derniers puissent permettre de gérer l'azote des déjections animales. Diverses actions ont été induites :

- stocker les effluents dans des ouvrages étanches avec une capacité adaptée aux possibilités d'épandage ou les traiter,

- collecter les déjections et eaux souillées,

- dissocier les eaux de pluie des effluents,

- gérer le plein air hivernal pour les animaux (gestion des prairies, respect du chargement…),

- disposer d'un plan prévisionnel de fertilisation et d'un cahier d'épandage pour chaque exploitation.

Au vu de l'importance des travaux à réaliser et de la capacité financière des éleveurs, l'application de la directive nitrates se devait d'être accompagnée par un programme d'aides financières. Les fameux programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ont permis cette transition : dès 1994, des subventions aux travaux dans les bâtiments d'élevage existants ont permis de mieux maîtriser la composition et la quantité des effluents à stocker. Simultanément à l'amélioration de la qualité des eaux, ces travaux apportaient aussi de meilleures conditions de travail pour les agriculteurs et davantage de confort pour les animaux.

Dans la première génération de PMPOA, la priorité était donnée aux élevages les plus importants en taille : élevages porcins et avicoles soumis à autorisation au titre du régime des installations classées pour la protection de l'environnement, élevages bovins soumis au régime déclaratif.

Cependant, malgré les 5 milliards d'euros dépensés en France entre 1994 et 1999, il n'a pas été constaté d'amélioration de la qualité des eaux pour le facteur nitrate. C'est pourquoi un deuxième programme, le PMPOA 2, a été mis en œuvre entre 2001 et 2006, passant d'une logique de taille des exploitations à une logique d'enjeux environnementaux par zones géographiques.

A l'issue de ce deuxième programme, le régime transitoire d'aide financière à la mise aux normes réglementaires des bâtiments d'élevage a pris fin. Depuis, des régimes d'aides économiques à la

modernisation de l'élevage ont été mis en place toujours dans le cadre européen. Les aides unitaires aux travaux, plafonnées, sont beaucoup plus modestes. Il s'agit du Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage (PMBE) puis du Plan pour la Compétitivité et l'Adaptation des Exploitations Agricoles (PCAE).

Le PMBE (2005-2013) visait l'amélioration de l'environnement mais aussi celle des conditions d'exploitation depuis le stockage de fourrage jusqu'à la gestion des effluents.

Le PMBE a été intégré dans le PCAE à l'occasion du nouveau programme européen 2014-2020. Ce nouveau plan n'est pas exclusif pour les élevages mais accorde une place importante à ce type d'agriculture.

Les résultats sur le milieu naturel restent moyens. Au vu d'un tel constat, il apparaît logique que les plans pour l'élevage aient une approche globale et non exclusivement environnementale. L'amélioration du milieu viendra de l'effet combiné de ces plans d'aide financiers mais aussi des mesures réglementaires.

2.2.2. La méthanisation à la ferme

La méthanisation à la ferme est une des solutions techniques permettant de valoriser l'énergie les sous produits des exploitations agricoles notamment d'élevage et d'en exporter les digestats. Cette technologie peut ainsi résoudre la situation des Zones en Excédent Structurel (ZES : zone où la production d'effluent est supérieure à la capacité d'absorption des sols par épandage).

En France, les méthaniseurs agricoles sont peu développés en comparaison à d'autres pays comme l'Allemagne. Le tarif de rachat de l'électricité est plus faible en France et ne constitue pas un encouragement. De plus, ce tarif ne s'applique que s'il s'agit de valoriser des effluents d'élevage et non pas des productions agricoles dédiées (afin de ne pas détourner des terres à productions alimentaires vers la production de produits énergétiques). La lourdeur et la durée des procédures d'autorisation administrative sont également évoquées. Enfin, la mise au point industrielle d'un module de méthanisation éprouvé, adapté à la taille moyenne des exploitations et aux caractéristiques des effluents d'élevage, fait encore défaut.

Afin d'atteindre 1000 installations opérationnelles en 2020, le plan Energie Méthanisation Autonomie Azote (EMAA) de mars 2013, vise à lever les freins à l'installation de méthaniseurs.

Un premier bilan de ce plan montre que la dynamique peine à s'installer. Début 2015, 185 méthaniseurs à la ferme et 23 installations collectives sont en fonctionnement en France, dont une grande part dans l'Ouest de la France. 50 installations supplémentaires sont enregistrées chaque année mais ce flux annuel est en baisse.

Le plan EMAA prévoit de subventionner la construction des unités à la ferme à hauteur de deux milliards d'euros d'investissements et propose de nouveaux tarifs préférentiels de rachat. Le seuil du régime d'autorisation a été aussi relevé de 50 à 60 tonnes d'intrants par jour. La valorisation des digestats de méthanisation est facilitée : accélération des décisions d'homologation de digestats, homologation en cours de la norme NFU 42-001 / A12 par l'AFNOR pour la dénomination « Engrais NP issu de lisier méthanisé composté ».

Au-delà de son avantage dans la maîtrise des effluents, la méthanisation permet la production d'énergies renouvelables et réduit la dépendance de l'agriculture aux engrais de synthèse, ce qui

est très positif pour le bilan en gaz à effet de serre de l'agriculture. La filière s'avère plus difficile à monter qu'en Allemagne : les méthaniseurs français, à forte proportion d'effluents, sont beaucoup moins efficaces que ceux à base de produits de culture, nécessitent des opérations de maintenance et génèrent des coûts de fonctionnement plus conséquents.

2.2.3. Le plan végétal environnement (PVE)

Pendant des programmes pour l'élevage, le PVE a permis de diriger des crédits du FEADER, des agences de l'eau, du ministère de l'agriculture et des collectivités territoriales (conseils régionaux et départementaux) vers des aides à l'investissement ayant pour objet principal ou connexe la diminution de l'utilisation des phytosanitaires. En effet, sur la période 2007-2013, plus des trois quarts des investissements subventionnés par le PVE ont concerné des matériels destinés à réduire la pollution par les produits phytopharmaceutiques. Cependant, la marge de progrès reste très importante, les pulvérisateurs de précision et les moyens de désherbage mécanique équipant seulement un faible pourcentage du parc de matériel agricole.

2.2.4. Les certificats d'économie de produits phytosanitaires (CEPP)

L'expérimentation des CEPP sur 5 ans a été inscrite dans la loi d'avenir pour l'agriculture. Engageant les distributeurs de produits phytosanitaires et par voie de conséquence faisant évoluer les pratiques des agriculteurs à qui ils dispensent leur conseil, les CEPP sont un moyen d'accélérer la diffusion des techniques de réduction des usages de pesticides. Les distributeurs sont souvent impliqués de l'autre côté de la chaîne comme collecteurs des productions agricoles et donc particulièrement bien placés pour dispenser un conseil avisé (voir recommandation 6 plus haut). C'est un outil financier original calqué sur celui des CEE (certificats d'économies d'énergie), à la différence près que l'obligation faite aux distributeurs est une obligation de moyens dans la diffusion de conseil et non de résultat.

2.2.5. La déduction pour aléa

La déductibilité fiscale des provisions pour aléa permet de lisser le risque économique pour l'exploitation dont celui dû à la réduction des intrants mais il n'est pas lié à un engagement de ce type.

2.3. Des améliorations aux programmes actuels sont possibles

Le chapitre précédent a permis d'inventorier les limites des programmes actuels et de proposer une série d'action correctrices.

> **R9.** Accentuer le ciblage territorial de l'ensemble des aides financières afin de gagner en efficacité technique et en efficience financière.
> Renforcer la logique d'engagement sur résultats.
> Donner plus de marges de manœuvre au niveau déconcentré pour développer une politique contractuelle avec des opérateurs collectifs, afin de les impliquer dans la mise en œuvre des mesures.

Les dispositifs actuels sont constitués de contrats par lesquels chaque agriculteur s'engage à

respecter des règles culturales particulières sur des parcelles bien déterminées. Cette règle a le mérite d'être simple et les contrôles aisés. En revanche, elle est contraire aux pratiques d'assolement et empêche une approche globale et territoriale.

> **R10.** Prévoir des MAEC « à la culture » autorisant les échanges annuels de parcelles entre agriculteurs permettant d'introduire des cultures spécialisées dans l'assolement.

Les barèmes actuels sont uniques quel que soit le point de départ de la parcelle ou de l'agriculteur concerné alors que les efforts et/ou les effets produits sont différents selon les parcelles, les enjeux environnementaux, les spéculations...

> **R11.** Aller vers une rémunération des MAE proportionnée aux efforts et/ou aux effets produits. En particulier, ajuster le niveau des aides à la réalité du risque de perte consécutif à la diminution des intrants en grande culture.

Le plan méthanisation peut aussi être amélioré.

> **R12.** Donner mandat à l'ADEME pour structurer l'offre d'équipements et de services adaptés aux besoins français de la méthanisation à la ferme et pour développer l'information sur les dispositifs d'accompagnement et sur les retours d'expérience auprès des porteurs de projets.
> Conclure les travaux pour l'homologation et la normalisation des digestats.

Bien que la vocation du PCAE soit essentiellement économique, une once d'incitation environnemental peut être injectée dans les règles actuelles d'aides.

> **R13.** Dans le cadre du PCAE, prévoir des aides à l'investissement plus incitatives avec l'objectif de doubler le montant des investissements soutenus par l'ex PVE tout en ciblant les matériels d'agriculture de précision et de techniques alternatives aux phytocides (désherbage mécanique). Inciter l'action collective en bonifiant les investissements des CUMA.

En lien avec la mise en place des CEPP, la taxation des produits phytopharmaceutiques a été renforcée en élargissant et en modifiant l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses. L'affectation du produit supplémentaire reste en débat. Il serait souhaitable de l'affecter au bénéfice des agriculteurs engagés dans l'agro-écologie : agroéquipements, prestations de conseil, démarche de certification volontaire en particulier.

> **R14.** Encourager par un mécanisme financier les démarches de certification environnementale des exploitations avec des référentiels exigeants (nationaux ou anglo-saxons), en même temps que leur valorisation auprès des consommateurs.

Pour lever les freins à la généralisation de pratiques économes en intrants, il y a lieu d'évaluer l'opportunité de développer un dispositif assurantiel qui viendrait compléter les outils contractuels et financiers disponibles. L'assurance serait combinée à un conseil agronomique renforcé et certifié pour minimiser les risques de dommages

En imposant (aux fournisseurs de conseils) l'obligation de suivi technique et de fourniture des données ainsi recueillies, l'alimentation d'une base de données inventoriant les pratiques agricoles serait assurée.

> **R15.** Dans le cadre de la PAC, prévoir une contribution au paiement de primes d'assurance verte pour perte de récolte liée aux réductions d'intrants.

3. FAUT IL ADAPTER LA REGLEMENTATION ACTUELLE ?

Malgré l'intérêt de la profession agricole pour les dispositifs contractuels et les mesures d'incitation et de subvention, le poids des enjeux économiques est tel que les objectifs environnementaux ne sont pas prioritaires. Aussi, ils ont été complétés par des mesures réglementaires. Un large éventail de contraintes environnementales a été mis en place pour aiguiller les pratiques agricoles dans le sens d'une réduction des impacts négatifs sur l'environnement. Les directives européennes à caractère environnemental constituent l'essentiel de la source réglementaire. Outre le contrôle de la vente des produits phytosanitaires (obligation de compétence personnelle « certiphyto ») et des pulvérisateurs, examinons 3 importants domaines. Nous analyserons ensuite les conséquences économiques de ce volet réglementaire.

3.1. Les bonnes conditions agricoles et environnementales de la PAC

Afin de bénéficier des aides surfaciques prévues par la PAC, les agriculteurs doivent respecter des conditions d'exploitation comme :

- les surfaces d'intérêt écologique ;
- les bandes enherbées le long des cours d'eau ;
- la diversification des assolements.

3.2. Les mesures d'application de la directive «nitrates»

La directive nitrate a obligé chaque Etat à édicter de nombreuses mesures obligatoires :

- les Cultures Intermédiaires Pièges A Nitrates (CIPAN) qui prévoient un couvert hivernal en zone vulnérable ;

- le stockage des effluents d'élevage ;
- les modalités d'épandage des amendements azotés ;
- les mesures de reliquat azoté de fin d'hiver et la limitation des apports ;
- la mise au norme des bâtiments d'élevage.

Du fait des résultats décevants obtenus par l'application en France de la directive « nitrates », un cinquième programmes d'action plus exigeant a été mis en place en 2014. 3800 communes ont été classées zone vulnérable en sus des 19 000 déjà classées. Confrontée aux contentieux européen, la France avait l'obligation de sévériser sa réglementation comme la limitation des apports d'azote, ce qui ne pouvait qu'entraîner une forte réticence du monde agricole. En effet, de telles mesures créent des contraintes dans les itinéraires techniques, garantissent moins les rendements et donc fragilisent le revenu.

3.3. Les ZSCE

Ce dispositif des ZSCE a été mis en place pour faire face à la gravité des enjeux environnementaux sur les périmètres hydrogéologiquement sensibles des aires de captages. Cette mesure allie la voie contractuelle avec la voie réglementaire. En phase initiale, les agriculteurs peuvent souscrire volontairement pendant 3 ans à un plan d'action (limitation de l'IFT, remise en herbe ou en culture sans intrants,....). Ensuite, le préfet peut rendre obligatoire certaines mesures du plan d'action. Complété par la loi « Grenelle II », ce dispositif peut interdire ou limiter l'utilisation d'intrants de synthèse, voire limiter l'usage agricole aux prairies permanentes extensives ou à la forêt. Ce dispositif réglementaire est peu appliqué pour le moment.

3.4. Impact économique de la réglementation

Dans de nombreux contextes agricoles, les contraintes environnementales posent un problème économique. C'est le cas lorsque de très hauts rendements sont liés à des niveaux élevés d'intrants sur de très bonnes terres.

Un autre exemple de l'impact économique est donné par la protection des captages. Estimée sur la base des montants des MAE, l'indemnisation des contraintes sur les seuls captages prioritaires représenterait un ordre de grandeur de 150 millions d'euros/an. Si ces règles étaient assimilées à des servitudes, la compensation financière pourrait devenir pérenne ce qui n'est pas tenable.

Une juste rémunération devrait être proportionnelle aux efforts et ou aux effets produits qui sont différents selon les parcelles, les enjeux environnementaux, les spéculations.

Le volet financier de la PAC poussait autrefois à l'intensification. Ce n'est plus le cas depuis la création des Droits à Paiement Unique (DPU) qui ont constitué un premier découplage avec les volumes de production. En revanche, malgré le principe du verdissement de la PAC actuelle, son important premier pilier ne constitue pas une incitation à réellement réduire l'usage d'intrants. On peut penser que la prochaine PAC accentuera cette incitation vers l'agroécologie.

R16. Dans le cadre des négociations du prochain programme de la PAC, accroître le couplage des aides avec la performance environnementale. Mettre en place la rémunération des services environnementaux.
Mieux coordonner la position française en matière environnementale et agricole pour contribuer à l'amélioration de la cohérence de la politique européenne notamment à l'occasion de la préparation de la PAC 2020.

La violation des contraintes réglementaires entraînent soit une réduction des aides européennes soit une sanction pénale, soit les deux. Cependant, les contrôles sont rares, les poursuites pénales absentes et les conséquences financières d'un manquement à la conditionnalité sont modestes. Les agriculteurs respectueux de la réglementation se sentent non reconnus dans leurs efforts.

R17. Alléger la réglementation dans les limites de la latitude laissée par les contraintes européennes. En contrepartie, établir une concertation notamment avec la profession agricole pour définir des champs prioritaires de contrôle qui seront renforcés.

Les évaluations de l'efficacité des contraintes réglementaires sont trop rares ou méconnues pour convaincre de leur efficacité.

R18. Réaliser une évaluation des politiques incitatives (principalement MAE) ainsi qu'un bilan des choix régionaux de MAE pour la PAC en cours.

CONCLUSION

Après plusieurs décennies d'action publique et de lourds investissements consentis dans la collecte et le traitement, la pollution de l'eau imputables aux effluents domestiques et industriels a été réduite radicalement. Au vu de ce résultat, la politique de l'eau s'est peu à peu tournée vers les remèdes à apporter à la pollution pluviale urbaine et aux pollutions diffuses en particulier d'origine agricole.

Malgré la mise en œuvre de politiques publiques depuis plus de 25 ans et le redoublement de mesures incitatives ou coercitives, les pollutions diffuses principalement d'origine agricole continuent de dégrader l'état qualitatif de nombreuses masses d'eau superficielles ou souterraines. Nitrates et pesticides sont les deux polluants responsables du mauvais état constaté. Les objectifs de bon état des masses d'eau prévus par la DCE ne seront pas atteints en 2015 mais il faudra s'en rapprocher en 2021 et les derniers écarts devront être corrigés pour 2027.

En premier lieu, les mesures volontaires ont été privilégiées.

L'incitation financière et les outils contractuels ont été largement pratiqués mais aucune évaluation n'a été menée jusqu'à présent de leur efficacité vis-à-vis des objectifs de reconquête de la qualité de l'eau. Cette évaluation est compliquée par le décalage temporel qui s'écoule entre la modification des pratiques de gestion par les agriculteurs et l'observation d'une amélioration de la qualité de l'eau dans un système aquatique donné.

De plus, les incitations financières destinées à aider les agriculteurs à réduire leurs intrants souffrent d'une modulation insuffisante et de leur volatilité.

En second lieu, des mesures réglementaires et la conditionnalité à l'octroi des aides européennes ont été mises en place.

Passée la phase d'expérimentation et de création de références techniques, et compte-tenu des résultats limités du volontariat, il a fallu envisager en effet un autre déclencheur. De plus, les contraintes sont mieux acceptées lorsque tout le monde y est soumis.

Le renforcement des mesures coercitives a provoqué la réaction négative des OPA d'autant que leur efficacité n'a jamais été évaluée. Toutefois leur intégration dans la PAC au titre des BCAE reste insuffisante, car elle laisse de côté des leviers majeurs tels que la préconisation des successions culturales ou un plafonnement effectif des apports azotés en grande culture. En revanche le découplage des aides va dans le sens de la limitation des intrants (pas d'incitation à rechercher le rendement maximum). Les négociations du prochain programme de la PAC donnent l'occasion d'accroître le couplage des aides avec la performance environnementale voire de mettre en place la rémunération des services environnementaux

Ces éléments sont le révélateur du manque de cohérence sous-jacent des politiques européennes agricoles et environnementales. Mieux coordonner la position française en matière

environnementale et agricole devrait contribuer à l'amélioration de la cohérence de la politique européenne à l'occasion de la préparation de la PAC 2020.

Troisième levier, le progrès technique doit être accentué pour permettre de gagner les marges de manœuvre nécessaires.

En effet la conversion vers une agriculture doublement performante sur les plans écologiques et économiques nécessite l'élaboration de référentiels techniques adaptés à leurs territoires et à leurs systèmes de cultures qui font pour le moment largement défaut. D'un côté il faut investir dans la recherche et la collecte de données pour améliorer la prise de décision. De l'autre, pour faciliter le transfert il importe que les collectivités et les compagnies responsables de la distribution des eaux ainsi que les entreprises de la filière agroalimentaire coopèrent avec les agriculteurs pour limiter la pollution au minimum par exemple en assurant des services de conseil.

En conclusion, les politiques suivies jusqu'ici vont dans le bon sens mais elles ne vont pas assez loin pour atteindre la triple performance de la production agricole, du revenu des agriculteurs et du bon état de l'eau et des milieux aquatiques.

Cette atteinte passe par une nouvelle intensification de l'agriculture, non pas dans sa consommation d'intrants, mais dans sa composante humaine. Une monteé en compétence des agriculteurs sur des champs techniques nouveaux s'impose. Le temps de travail risque également d'être plus conséquent. Une atténuation de ce facteur imposera une amélioration de l'outillage et plus généralement des technologies utilisées.

François COLAS-BELCOUR **Roland RENOULT** **Michel VALLANCE**

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

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

Le Vice-Président
bertrand.hervieu@agriculture.gouv.fr

Paris, le 06 MAI 2014

N/réf : CGAAER n° 14061

Objet : Synthèse des constats et recommandations des rapports du CGAAER (eau et agriculture)

Afin de mieux éclairer les enjeux et de synthétiser les questions qui se posent dans la mise en œuvre des politiques, le programme de travail du CGAAER pour 2014 prévoit la conduite de synthèses, sur certains thèmes, des constats issus des missions de natures diverses qu'il a effectuées. Ainsi, le thème de l'eau en agriculture et en particulier s'agissant de l'analyse des contraintes au maintien et au développement de l'irrigation a été retenu.

Il s'agit de mettre en évidence, dans les divers rapports rédigés par le CGAAER sur ce thème, les convergences significatives relatives aux constats et recommandations faits.

Il convient :

1) De définir précisément le périmètre du travail de synthèse esquissé ci-dessous :
Dans le programme de travail le sujet identifie précisément la thématique de l'irrigation, toutefois la mission pourra s'intéresser plus largement, compte tenu de la teneur des rapports qui ont été commis sur le sujet de l'eau en agriculture, d'une part à la gestion quantitative de l'eau, à la mobilisation de la ressource à la mise en œuvre, tant sur le plan technique que sur plan institutionnel et d'autre part à la gestion qualitative c'est-à-dire à l'impact de l'activité agricole sur la qualité de l'eau, notamment dans les bassins d'alimentation de captages.

2) Au regard de ce périmètre de dresser la liste des rapports utiles à la synthèse :
A priori la réflexion pourrait remonter à l'année 2007, première année pleine depuis la création du CGAAER. Les principaux rapports généraux sur la relation entre eau et agriculture pourraient être retenus : il s'agit en première approche d'une dizaine de rapports traités par la section 4, en général avec le CGEDD, mais aussi par d'autres sections dans le cadre d'une approche économique ou sanitaire. On n'exclura pas les rapports parlementaires pour lesquels le CGAAER a pu être appelé à apporter une contribution et on pourra enrichir la réflexion des conclusions des audits « eau et biodiversité » conduits avec le CGEDD.

251 rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 83 42 - Fax : 01 49 55 80 70

Les thèmes majeurs sont l'irrigation et le stockage dans des conditions écologiquement acceptables, les pollutions diffuses, nitrates, pesticides, et les moyens mis en œuvre pour leur réduction, réglementation, fiscalité, bonnes pratiques, plus généralement l'évaluation de la politique de l'eau et son appropriation par les acteurs du monde agricole et le lien avec la sécurité alimentaire dans le contexte international.

3) Au travers de la relecture de ces rapports, de leurs constats et de leurs recommandations, de mettre en évidence les éventuels points encore en débat ainsi que la convergence des analyses et des propositions de toute nature à même de contribuer à l'élaboration et à la conduite d'une politique de l'eau en agriculture.

Un groupe de travail restreint sera chargé de ce travail sous la supervision du président de la 4° section et fournira son rapport avant la fin de l'année de façon à ce que ses conclusions puissent être utilisées dans le rapport d'activités du CGAAER. Outre les restitutions qui en seront faites en réunion de section et en assemblée générale, une présentation en sera faite au directeur de cabinet du Ministre, eu égard aux objectifs rappelés en introduction.

Bertrand Hervieu

251 rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 83 42 - Fax : 01 49 55 80 70

Annexe 2 : Bibliographie du volume 2

Mise à jour : 10/09/2015

Rapports du CGGREF

0 2185 Irrigation durable (Février 2005)

Rapports du CGAAER

1 1208 Préconisations pour la mise en œuvre du plan national de gestion de la rareté de l'eau (juin 2007)

2 1524 Les organismes uniques d'irrigation (octobre 2008)

3 1525 Analyse des retenues de substitution quant à leur impact sur les milieux et à leur intérêt économique (Juin 2008)

4 1526 Les bonnes pratiques agricoles et les opérations contractualisées dans les bassins versants (2008)

5 1529 Favoriser l'appropriation de la directive cadre sur l'eau par le monde agricole (décembre 2008)

6 1541 Mise en place d'un système d'observation des surfaces en couvert environnemental (Mars 2008)

7 1764 Mise en œuvre des mesures agricoles dans les SDAGE et les zones soumises à contraintes environnementales (mai 2009)

8 1771 Bilan de dix annees d'application de la reglementation relative a l'epandage des boues issues du traitement des eaux usees (Octobre 2009)

9 1904 Évaluation du PVE et des MAET : enjeu EAU du programme de développement rural hexagonal (Mai 2009)

10 1911 Mise en place des programmes de protection des aires d'alimentation des captages pour l'eau potable (Mai 2011)

11 1912 Généralisation des bandes enherbées le long des cours d'eau (Mai 2010)

12 2022 Élaboration d'un plan de lutte contre les algues vertes (Janvier 2010)

13 10103 Préservation des zones humides (Octobre 2010)

14 10135 Appropriation des enjeux et mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) dans le secteur agricole : enseignements à partir de six études de cas (Septembre 2011)

15 10163 L'eau et la sécurité alimentaire face au changement global : quels défis, quelles solutions ? Contribution au débat international (février 2012)

16 10181 Conséquences sur les filières agricoles et agroalimentaires de l'atteinte des objectifs quantitatifs de la Directive cadre sur l'eau et du SDAGE dans le bassin Adour-Garonne (décembre 2011)

17 10199 Retenues de stockage d'eau Bassin Adour-Garonne (Novembre 2011)

18 11176 Retenues de stockage d'eau en France (Septembre 2012)

19 13019 Plan d'action relatif à une meilleure utilisation de l'azote en agriculture (Juin 2013)

20 13042 Évaluation de la politique de l'eau (Juin 2013)

21 13017 Pour une meilleure efficacité et une simplification des dispositions relatives à la protection des captages d'eau potable (juin 2014)

Autres rapports administratifs

31 Rapport public particulier sur la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne (COUR DES COMPTES, février 2002)

32 L'eau et son droit (Conseil d'État, 2010*)*

33 Plan d'adaptation de la gestion de l'eau, soutiens à la création de retenues d'eau et à l'adaptation des cultures *(novembre 2011)*

34 La gestion quantitative de l'eau en agriculture : une nouvelle vision pour un meilleur partage (Philippe Martin, député , 2013)

35 L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle *(COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, 2014)*

36 Guide juridique - Construction de retenues (MEEDE, mars 2013)

37 La disponibilité future de la ressource en eau en France : quelle place pour le secteur agricole ? (MAAF/CEP, avril 2014)

38 Expertise du projet de barrage de Sivens (Tarn) (CGEDD, octobre 2014)

39 Pesticides et agro-écologie LES CHAMPS DU POSSIBLE (Dominique POTIER, député, novembre 2014)

40 Mission pour un projet de territoire du bassin du Tescou (Midi-Pyrénées) (CGEDD, janvier 2015)

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)

80 Ressources en eau : perception et consommation des Français Résultats d'enquête (CGDD n° 106 de juin 2014)

81 La crainte de pollution agricole et industrielle de l'eau du robinet coûte 300 millions d'euros par an aux ménages *(CGDD, n° 187 de juin 2014)*

82* La réutilisation des eaux usées pour l'irrigation *(CGDD, n°191 de juin 2014)

83* Les teneurs en nitrates augmentent dans les nappes phréatiques *(CGDD, n°161 de mai 2013)

84* Contamination des cours d'eau par les pesticides en 2011 *(CGDD, n°436 de juillet 2013)

Volet qualitatif : études et documents divers

100 Bilan du Plan « EMAA » (Diaporama par le MAAF, mars 2015)

101 Directive Nitrates : résultats de la surveillance (Les synthese n°5 d'Eau France, avril 2012)

102 Le plan EMAA (plaquette MAAF, 2013)

103 Gestion de l'azote (CEP, décembre 2009)

104 Prairies, bois, zones humides artificielles : les solutions simples pour piéger les pollutions et protéger les cours d'eau (ONEMA CEMAGREF, octobre 2010)

105 Le contentieux nitrates (MAAF, non daté)

106 Gestion des pollutions diffuses agricoles et ressource en eau (Les rencontres de l'ONEMA n°26, mars 2014)

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

ARVALIS	Institut technique du végétal
BCAE	Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales
CAD	Contrat d'Agriculture Durable
CASDAR	Compte d'Affectation Spéciale " Développement Agricole et Rural "
CEPP	Certificats d'Economie de Produits Phytosanitaires
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CIPAN	Cultures intermédiaires pièges à nitrate
CTE	Contrat Territorial d'Exploitation
CUMA	Coopérative pour l'Usage de Matériel Agricole
DCE	Directive Cadre sur l' Eau
DRAAF	Direction Régionale de l' Alimentation de l' Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EMAA	plan Energie Méthanisation Autonomie Azote
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
IFT	Indice de Fréquence de Traitement
IGF	Inspection Générale des Finances
INRA	Institut National Agronomique
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MAAF	Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
MAE (T, C)	Mesure Agro-Environnementale (Territoriale, Climatique
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie
PAC	Politique Agricole Commune
PCAE	Programme pour la Compétitivité et l' Adaptation des Exploitations Agricoles
PMBE	Programme de Modernisation des Bâtiments Agricoles
PMPOA	Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole

PVE	Plan Végétal Environnement
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
UMT	Unité Mixte Technologique
ZSCE	Zone Soumise à Contrainte Environnementale