



Quelle stratégie pour une politique incitative renforcée des Agences de l'eau en milieu agricole ?

Thèse professionnelle de Liza BEUNEL

Synthèse



Organisme d'accueil : Agence de l'eau Seine-Normandie

Tuteur pédagogique : Xavier Poux

Tuteurs de l'organisme d'accueil : Sophie Durandea, Sylvain Victor

Autres membres du jury : Armelle Caron, Bernard Barraqué, Anne-Lise Koch-Lavis

Soutenue le **14 octobre 2015** à Paris, en vue de l'obtention du diplôme de Mastère spécialisé « Politiques publiques et stratégies pour l'environnement » délivré par AgroParisTech-ENGREF

Contexte

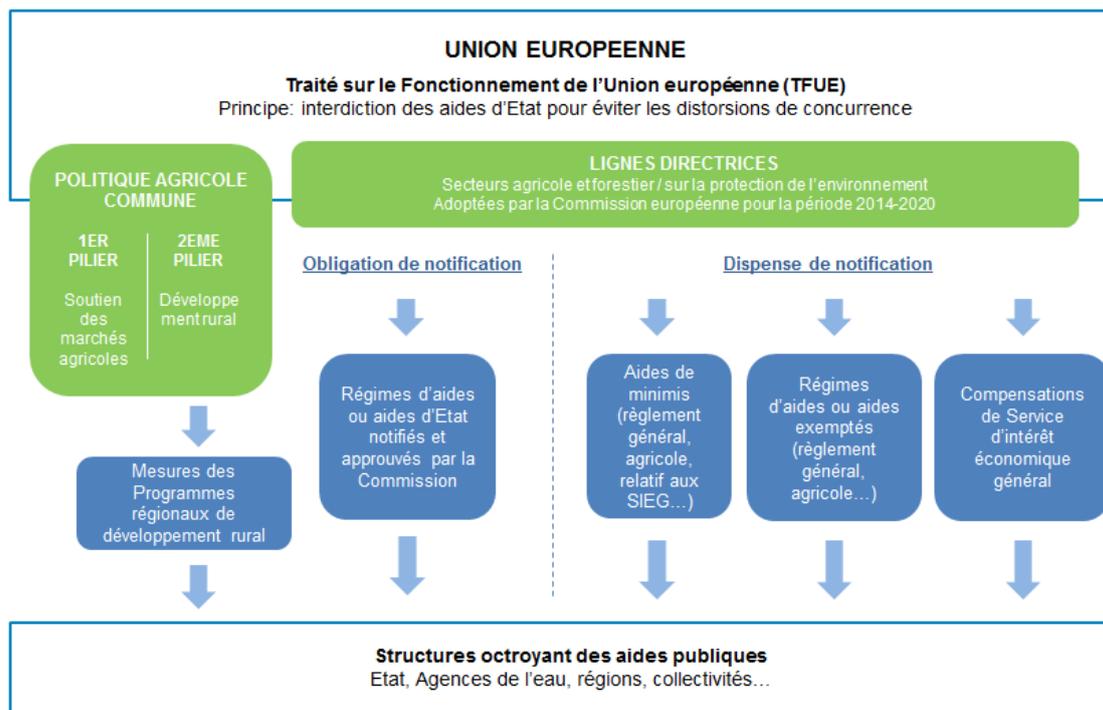
Dans un avis publié en 2014, le Conseil scientifique du Comité de bassin Seine-Normandie a souligné l'urgence d'amorcer une « transition agricole » pour atteindre les objectifs de la Directive cadre sur l'eau (pour voir l'avis <http://goo.gl/5sCj0T>). Cependant, il est difficile aujourd'hui de générer des changements de pratiques agricoles pérennes, notamment sur les aires d'alimentation de captage avec les outils existants, à savoir les Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC).

Objectif du projet piloté par AESN en 2015

Pour trouver une solution, dans le cadre d'un groupe de travail national constitué des six Agences de l'eau et du Ministère de l'Ecologie, l'AESN pilote un projet exploratoire sur les dispositifs encadrant les aides agricoles. L'objectif est de disposer de nouveaux outils, efficaces et suffisamment rémunérateurs, pour engendrer et accompagner des changements de pratiques agricoles pérennes sur les AAC et les autres zones à enjeu.

Pistes de travail arrêtées par le groupe de travail national

Afin de mettre en œuvre de nouvelles mesures, plusieurs pistes de travail sont étudiées, et décrites dans cette synthèse. Le schéma suivant permet par ailleurs de les situer dans la structure du droit européen (sauf options 4 et 6 qui « sortent du cadre »).



Il est intéressant de noter que si les différentes options diffèrent sur le plan juridique, certaines présentent des choix relativement proche en termes de jeu d'acteurs. Ainsi,

- L'option 1 amène l'Agence à travailler avec les acteurs traditionnels de la politique agricole (MAAF, régions principalement) ;
- Les options 2 et 3 supposent toutes deux pour l'Agence de travailler de manière relativement autonome ;
- Les options 4 et 5 proposent de s'appuyer plutôt sur les collectivités locales afin de porter les actions de protection des captages sur le territoire ;
- Enfin, l'option 6 demande de s'inscrire dans le jeu d'acteurs qui prévaut pour l'action foncière des Agences (SAFER, collectivités, etc.).

Option 1: Ajouter une mesure « eau » dans les Programmes régionaux de développement rural / le Document de cadrage national

Description

Convaincre les régions d'ouvrir leur Programmes régionaux de développement rural à des mesures supplémentaires portées par les Agences. Une négociation avec le MAAF pour modifier le Document de cadrage national est également envisageable.

Base juridique

Règlement n°1305/2013 de développement rural (« RDR3 »).

Procédure

- Négociation avec les Conseils régionaux du bassin pour l'introduction d'une ou de plusieurs nouvelles mesures dans les PDRR
- Participation de l'Agence à la procédure de notification des PDRR portée par les Conseils régionaux et encadrée par le MAAF, notamment pour répondre aux questions techniques de la Commission européenne sur le cahier des charges.

Jeu des acteurs

Partenaires: Conseils régionaux, Commission européenne, MAAF

- Transfert de la compétence de gestion des fonds européens aux régions: occasion pour les Agences de retrouver une certaine légitimité dans la conception des MAEC, à travers des partenariats renforcés avec les régions. Pari sur l'augmentation des marges de manœuvre des régions.
- Positionnement dans le cadre de la Politique agricole existante: meilleurs affichage et légitimité, mais difficulté de s'insérer dans un jeu d'acteurs déjà complexe,
- Négociation potentiellement complexe avec chacune des régions du bassin, qui ont à ce jour d'autres priorités (apprentissage de cette nouvelle compétence, mise en œuvre du DCN, réforme territoriale). Action qui relève des DT.

Cahier des charges

Grande liberté dans le cadre de l'article 28 du RDR3: « Agroenvironnement – climat », même s'il faut justifier de l'intérêt de la mesure par rapport à celles qui existent déjà.

Durée d'engagement de 5 à 7 ans.

Financement

Agences, et éventuellement FEADER, et/ou fonds propres régionaux.

Plafond de 600, 900 ou 450 €/hectare/an respectivement pour les cultures annuelles, les cultures pérennes spécialisées et les autres utilisations des terres. Possibilité de majoration de 20% pour prendre en compte les coûts de transaction, voire 30% dans le cas de groupements d'agriculteurs.

Délais

Délais potentiellement importants dû au calendrier de la nouvelle programmation:

- Dès aujourd'hui dans le cadre de l'adoption des PDRR/du DCN ;
- D'ici 1 ou 2 ans à l'occasion d'une révision des PDRR/du DCN ;
- A l'horizon 2020 pour la prochaine programmation de la PAC.

Option 2: Notifier une aide autonome dans le cadre des Lignes directrices agricoles

Description

Notifier à la Commission européenne une aide d'Etat au secteur agricole non prévue par les PDRR, dont la mise en œuvre sera soumise à sa validation.

Base juridique

Lignes directrices de la Commission européenne concernant les aides d'Etat dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020

Procédure

- Procédure de notification du projet d'aide à la Commission européenne, par l'intermédiaire d'un Ministère (MAAF ou MEDDE) et du SGAE qui gère le logiciel de notification SANI.
- Réponses aux demandes complémentaires de la CE sur le cahier des charges par les mêmes biais, jusqu'à validation.

Jeu des acteurs

Partenaires: Commission européenne, MAAF / MEDDE.

- Intermédiaire obligatoire d'un Ministère et du SGAE qui alourdit fortement la procédure. Juridiquement rien n'interdit de passer par l'un ou l'autre des Ministères compétents, voire d'impliquer les deux.
- Mesure propre Agence, qui permet une certaine autonomie et un affichage direct auprès des agriculteurs, mais pas de perspective stratégique à long terme a priori. L'AEAP a cependant pu à terme faire entrer l'essentiel du PEA dans le DCN à la programmation suivante (résultat visé dans l'option 1).
- Plusieurs montages sont possibles: la/les Agence(s) notifie(nt) et assure(nt) seule(s) la gestion du dispositif; ou bien elle(s) notifie(nt) dans l'objectif de mettre à disposition des collectivités un outil juridique et financier. La gestion du dispositif serait alors assurée par ces dernières, et financée au moins partiellement par la/les Agence(s).

Cahier des charges

Pas d'avantage en termes de cahier des charges et de montants par rapport à l'option 1. Identique à l'article 28 du RDR3: « Aides au titre d'engagements agroenvironnementaux ». Durée d'engagement de 5 à 7 ans.

Financement

Agences, y compris ETP en cas de gestion en propre du dispositif (instruction des dossiers et paiements, contrôles, animation). Concours possible des collectivités pour le cas où la gestion leur serait déléguée.

Plafond de 600, 900 ou 450 €/hectare/an respectivement pour les cultures annuelles, les cultures pérennes spécialisées et les autres utilisations des terres. Possibilité de majoration de 20% pour les coûts induits (=coûts de transaction), voire 30% dans le cas de groupements d'agriculteurs.

Délais

Sur la base du retour d'expérience d'AEAP sur le Programme eau et agriculture:

- Conception du dispositif: environ 1 an
- Procédure de notification (en comptant les demandes d'informations complémentaires de la CE): environ 1 an

Option 3: Mobiliser les régimes d'exemption pour concevoir une aide contrainte sur le cahier des charges

Description

Recourir aux régimes d'aides exemptés de notifications dans le cadre du régime européen des aides d'Etat pour créer un ou plusieurs régimes d'aides complémentaires aux PDRR.

Base juridique

- Règlement n°651/2014 du 17 juin 2014, dit règlement général d'exemption par catégorie (RGEC);
- Règlement d'exemption n°702/2014 du 25 juin 2014 pour certaines catégories d'aides dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales,

Procédure

Procédure d'information du régime cadre à la Commission européenne via l'intermédiaire du logiciel SANI (passage par un Ministère et le SGAE comme pour l'option 2), au plus tard dans les 20 jours ouvrables suivant l'entrée en vigueur de la mesure. Celle-ci n'est donc pas soumise à la validation de la CE. Le contrôle de la CE s'exerce a posteriori et uniquement en cas de doute sur la conformité du régime d'aide aux textes européens.

Jeu des acteurs

Partenaires: Commission européenne, MAAF / MEDDE.

- La problématique de l'intermédiaire d'un Ministère est ici moins prégnante car la procédure est grandement simplifiée
- De la même manière, cette option permet de mettre en place une mesure propre Agence, qui permet une certaine autonomie et un affichage direct auprès des agriculteurs, mais pas de perspective stratégique à long terme a priori
- A nouveau, plusieurs montages sont possibles: la/les Agence(s) informe(nt) la Commission et assure(nt) seule(s) la gestion du dispositif; ou bien elle(s) crée(nt) le régime d'aide dans l'objectif de mettre à disposition des collectivités un outil juridique et financier. La gestion du dispositif serait alors assurée par ces dernières, et financée au moins partiellement par la/les Agence(s).

Cahier des charges

Les mesures autorisées dans ce cadre divergent des options 1 et 2, et concernent des mesures venant en complément d'aides surfaciques (conseil, transfert de connaissances, investissements) ou en faveur de l'agroforesterie et du boisement par exemple. Les engagements agroenvironnementaux en sont exclus.

Durée d'engagement de 5 à 7 ans.

Financement

Agences uniquement, et concours possible des collectivités pour le cas où la gestion leur serait déléguée.

Les plafonds sont assez élevés pour chacune des mesures, et notamment pour l'agroforesterie et le boisement.

Délais

Mobilisable immédiatement pour les régimes cadres en vigueur, ou à l'horizon de plusieurs mois dans le cas d'un nouveau régime cadre.

Option 4: La « stratégie Munich » ou le risque calculé

Description

Accompagner les collectivités prêtes à concevoir un projet territorial ambitieux à travers la contractualisation directe avec les agriculteurs de son AAC, sur le modèle de la ville de Munich ou de Lons-le-Saunier, même en dehors du cadre européen.

Base juridique

Aucune.

Procédure

Contrat avec les agriculteurs. Aucune procédure au niveau européen, sauf en cas de litige. Procédure de condamnation pour aide illégale: Risque juridique que la Commission européenne de sa propre initiative ou suite à une plainte exige le remboursement des aides versées par le bénéficiaire. A noter : prescription de 10 ans, et possibilités d'échelonnement des remboursements en cas de risque de faillite pour l'entreprise bénéficiaire.

Jeu des acteurs

Partenaire(s): quelques collectivités avant-gardistes prêtes à se lancer, et qui montreraient ainsi la voie à d'autres. Il faut que les collectivités aient un intérêt à mener une telle politique pour son alimentation en eau potable, qu'elles soient conscientes des risques sur le plan juridique et malgré tout motivées, et surtout qu'elles soient crédibles en termes de moyens et de relationnel avec les agriculteurs pour mener à bien un projet de cette ampleur. En effet, l'Agence pourra intervenir en tant que déclencheur et partenaire financier, mais ce sera véritablement aux collectivités qu'il reviendra de mobiliser les acteurs sur le territoire, de contractualiser avec les agriculteurs, de gérer les paiements et de faire vivre la démarche par un accompagnement de long terme, mais aussi de contrôler les engagements. Un contexte local trop tendu sur le sujet des mesures agro-environnementales représenterait un risque, y compris juridique.

Cahier des charges

Liberté à la fois sur le contenu, la méthode de calcul et la durée d'engagement. L'intérêt d'un projet territorial réside dans la recherche d'un seuil critique de contractualisation des agriculteurs sur une aire d'alimentation de captage, et donc de l'efficacité du dispositif. Ceci peut également réduire le risque juridique. Pour cela, il serait intéressant sur le modèle des exemples cités de concevoir un ensemble structuré d'aides complémentaires: aides directes au changement de pratiques, aides à l'investissement, aides aux filières et ouverture de débouchés commerciaux pour les produits agricoles sur le territoire (notamment restauration collective de la collectivité). Une réflexion de l'Agence serait intéressante sur des conditions d'octroi des différents types d'aides en fonction de leur complémentarité.

Financement

La/les Agence(s) ainsi éventuellement que les fonds propres des collectivités partenaires. La règle contraignante des « surcoûts et manques à gagner » ne s'appliquant pas, il serait intéressant de tester d'autres méthodes de calcul. Le fait des respecter globalement les seuils européens, comme dans le cas de Munich, peut cependant contribuer à faire baisser le risque juridique.

Délais

Le délai nécessaire n'est pas lié à une procédure particulière mais au temps nécessaire pour trouver une ou plusieurs collectivités partenaires et élaborer un projet territorial complet et ambitieux. Il dépend donc principalement de la réactivité des collectivités.

Option 5: Les services d'intérêt économique général (SIEG): vers un service public agricole de production d'une eau brute de qualité

Description

Soutenir financièrement les collectivités qui confieraient une mission de service d'intérêt économique général (SIEG) aux agriculteurs de son AAC pour la protection / restauration du captage ou la préservation d'une eau brute de qualité.

Base juridique

- Jurisprudence Altmark, Aff. C-280/00
- « Paquet Almunia »: règlement n°360/2012, décision du 20 décembre 2011 et communication dite « encadrement » sur les aides d'Etat sous forme de SIEG.

Procédure

Quatre cas de figure sont prévus par la réglementation européenne sur les SIEG :

1. La mise en place d'un marché public pour l'attribution du SIEG
2. Le recours à un règlement de minimis spécifique aux SIEG (500 000€ sur 3 ans)
3. Le versement d'une compensation inférieure à 15 millions d'euros par SIEG, quel que soit le nombre d'entreprises
4. La notification du projet de SIEG à la Commission dans tous les autres cas

Jeu des acteurs

Partenaires: collectivités, dont le rôle est le même que dans l'option précédente.

L'agriculture elle-même ne constitue pas un SIEG, mais une collectivité pourrait confier une mission de SIEG pour la « préservation d'une eau brute de qualité » par exemple sur son captage à travers un marché public destiné aux agriculteurs, à côté de leur activité agricole (cas 1). Les agriculteurs seraient retenus selon leurs propositions et tiendraient deux comptabilités différentes pour leur activité agricole et leur mission de SIEG.

Vis-à-vis des agriculteurs, le changement de positionnement va plus loin que la sémantique. La notion de service rendu, par rapport à celle de compensation pour une charge qui prévaut dans les MAEC, place l'agriculteur dans une position de véritable acteur de la politique agroenvironnementale. En cela, elle est plus valorisante et potentiellement plus mobilisatrice.

Cahier des charges

La limite de ce positionnement tient - comme pour une grande partie des MAEC - à ce qu'elle peut entrer en conflit avec le principe pollueur payeur. Pour nuancer cela, les cahiers des charges mis en avant devraient être suffisamment exigeants pour représenter un véritable service rendu. Les conditions d'usage des sols qui prévalent pour l'aide à l'acquisition de parcelles agricoles peuvent constituer une référence (boisement, enherbement, bio avec contraintes supplémentaires sur la fertilisation azotée).

Dans l'idée d'utiliser la réglementation sur les SIEG pour mettre en œuvre avec une base juridique européenne la nature des projets territoriaux recherchés dans l'option 3, le marché public pourrait être complété par d'autres types d'aides (animation, investissement, etc.).

Durée libre dans la limite de 10 ans, renouvelable.

Financement

Agences, ainsi éventuellement que les collectivités concernées. Dans le cas d'un marché public, aucun plafond européen ne s'applique.

Délais

Le délai est lié au temps nécessaire pour étudier d'un point de vue opérationnel la rédaction de tels marchés publics et de trouver des collectivités partenaires. A titre indicatif: 6 mois.

Option 6: Le recours au foncier par la rémunération des obligations réelles environnementales

Description

En plus d'une rémunération des servitudes réglementaires instaurées par un arrêté de déclaration d'utilité publique (DUP), les Agence pourraient rémunérer les obligations réelles environnementales, qui s'apparentent à des servitudes volontaires. Basées sur un contrat, elles constituent des obligations attachées au terrain, et donc pérennes même en cas de changement de propriétaire.

Base juridique

Projet de Loi sur la reconquête de la biodiversité (art.33). Votée en première lecture par l'Assemblée nationale, en attente d'un examen par le Sénat en 2016.

Procédure

Aucune procédure autre que la signature d'un contrat n'est requise par le Projet de Loi. Celui-ci doit être conclu entre un propriétaire agricole, son bailleur éventuel, et une collectivité / un établissement public / une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement.

Un doute subsiste quant à l'interprétation juridique des compensations éventuelles: constituent-elles des aides d'Etat? Auquel cas cette option ne se suffit pas à elle-même et doit être articulée avec une autre.

Jeu des acteurs

Partenaires: collectivités, organismes privés agissant pour la protection de l'environnement, ou agriculteurs directement.

Au lieu de contractualiser directement avec les agriculteurs, l'Agence pourrait en cohérence avec sa politique de responsabilisation des maîtres d'ouvrage dans les AAC chercher à les sensibiliser sur ce nouvel outil, et les accompagner financièrement. Dans ce cas de figure, il reviendrait aux collectivités / organismes privés de conclure les contrats avec les agriculteurs et de se porter garants des engagements pris par des actions de contrôle. Ces derniers joueraient donc à nouveau un rôle primordial dans le dispositif mis en place, l'Agence se contentant de constituer un partenaire financier.

Cahier des charges

Le projet de loi prévoit que puissent être convenues « les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques dans un espace naturel, agricole ou forestier. »

Durée d'engagement dans la limite de 99 ans.

Financement

Agences, ainsi éventuellement que les collectivités/organismes privés concernés.

Les ORE étant susceptibles de faire baisser la valeur vénale des terres, une rémunération importante est à prévoir, en ciblant les zones les plus fragiles des AAC.

Délais

Avant de mobiliser cette option, il convient d'attendre que la loi soit votée, et que soient publiés ses décrets d'application.