



Guide méthodologique

pour la mise en œuvre de plans d'actions agricoles sur les aires d'alimentation de captages

Version v 1, juin 2010

Ce guide a été réalisé sous la coordination de :

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche – Catherine GIBAUD

(catherine.gibaud@agriculture.gouv.fr)

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer – Philippe NOUVEL

(philippe.nouvel@developpement-durable.gouv.fr)

Organismes ayant contribué à la rédaction du guide

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (MAAP)

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDM)

Ministère de la Santé et des Sports (MSS)

Directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)

Directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)

Directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M))

Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

Agence de l'eau Artois Picardie

Agence de l'eau Adour Garonne

Agence de l'eau Loire Bretagne

Agence de l'eau Rhin Meuse

Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse

Agence de l'eau Seine Normandie

Organismes ayant été consultés

APCA - Assemblée permanente des chambres d'agriculture

Arvalis - Institut du végétal

ITB - Institut technique de la betterave industrielle

CEMAGREF - Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement

INRA - Institut National de la Recherche Agronomique

Eau de Paris

Références utiles :

- Directive CE 2000 /60 du 23 octobre 2000 (« Directive cadre sur l'eau »).
- Code rural et de la pêche maritime, articles R.114-1 à R.114- 10
- Circulaire du 30 mai 2008, DEVO0811384C, du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, du Ministère de l'agriculture et de la pêche et du Ministère de la santé, relative à l'application du décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 modifiant le code rural et de la pêche maritime.
- Courrier DEB –DGPAAT –DGS aux préfets du 26 mai 2009, relatif aux « captages Grenelle ».
- Courrier DEB-DGPAAT-DGAL aux préfets du 09 décembre 2009, relatif à l'action 21 du plan Ecophyto.
- Mémento sur le « diagnostic territorial des pressions agricoles » (DTPA), disponible sur les sites intranet des ministères de l'agriculture et de l'environnement

SOMMAIRE

Avertissement.....	9
Introduction.....	11
FICHE 0 : Quelques définitions préalables.....	15
FICHE 1 : Quel est le contexte à prendre en compte pour l'élaboration d'un plan d'action agricole ?	17
I. Définir la place du plan d'action agricole	17
II. S'appuyer sur la réalisation d'un diagnostic territorial relatif à l'activité agricole.....	17
III. Prendre en compte le contexte réglementaire.....	18
A. Pour assurer une cohérence entre les actions.....	18
B. Pour tenir compte des échéances relatives à la réglementation sur la qualité de l'eau brute et de l'eau distribuée.....	18
IV. Articuler la démarche avec les autres cadres d'action mobilisés sur le territoire.....	19
V. Prendre en compte le contexte « Grenelle » (protection effective des 500 captages les plus menacés d'ici 2012).....	19
FICHE 2 : Quels sont les acteurs à mobiliser pour la construction d'un plan d'action agricole ?...	21
I. Une construction collective.....	21
II. Répartition des rôles entre maître d'ouvrage, financeurs, et services de l'État.....	22
A. Le maître d'ouvrage.....	22
B. Les services de l'État.....	24
C. Les autres financeurs.....	25
III. Implication des agriculteurs, des organisations professionnelles agricoles et des opérateurs de filières.....	26
FICHE 3 : Quels Stratégies et outils d'action utiliser sur les aires d'alimentation de captages ?...	29
I. Les stratégies d'action envisageables.....	29
II. Les cadres réglementaires mobilisables.....	30
A. Réglementation relative aux périmètres de protection de captages.....	31
B. Plans de gestion des ressources en eau superficielle.....	32
C. Dispositif propre aux « zones soumises à contraintes environnementales ».....	32
D. Réglementation relative aux « zones stratégiques pour la gestion de l'eau ».....	33
E. Perspective : article 41 de la loi "Grenelle 2"	34

III. Action contractuelle, pour une adaptation des pratiques, des systèmes de production ou la réalisation d'investissements.....	<u>35</u>
A. Dans le cadre des PDR.....	<u>35</u>
B. Dans le cadre de l'Organisation Commune de Marché (OCM) « Fruits et légumes ».....	<u>39</u>
C. Mesures hors PDR, aidées par les collectivités territoriales ou établissements publics....	<u>39</u>
D. Action contractuelle avec les agriculteurs : le cas particulier du développement de l'agriculture biologique sur les aires d'alimentation de captages.....	<u>40</u>
IV. Actions visant une maîtrise du foncier et des usages.....	<u>45</u>
A. Opérations d'acquisition foncière.....	<u>45</u>
B. Actions visant une maîtrise des usages des terres.....	<u>49</u>
V. Les aménagements collectifs et la Déclaration d'intérêt général (DIG).....	<u>51</u>
VI. Actions d'animation	<u>52</u>
A. Animation de l'ensemble du plan d'action.....	<u>52</u>
B. Animation collective à destination des agriculteurs.....	<u>54</u>
 FICHE 4 : Quelles actions pour un plan d'action agricole ?.....	 <u>57</u>
I. Qu'est-ce qu'une « action » ?.....	<u>57</u>
A. Définition.....	<u>57</u>
B. Suivi de la réalisation de l'action.....	<u>58</u>
II. Cas particulier des programmes d'action ZSCE.....	<u>58</u>
III. Critères de choix des actions.....	<u>59</u>
A. Évaluation des coûts.....	<u>59</u>
B. Évaluation de l'impact économique sur les exploitations agricoles.....	<u>60</u>
C. Prise en compte de l'efficacité des actions.....	<u>60</u>
IV. Mesures répondant à un problème « nitrates ».....	<u>62</u>
A. Réduction des apports d'azote organique et minéral à la parcelle.....	<u>62</u>
B. Gestion des assolements et zones tampons.....	<u>64</u>
V. Mesures répondant à un problème « phosphates ».....	<u>67</u>
A. Problématique.....	<u>67</u>
B. La situation actuelle de la réglementation au regard du phosphore agricole.....	<u>67</u>
C. Les mesures pour lutter contre l'eutrophisation des eaux douces.....	<u>67</u>
VI. Mesures répondant à un problèmes « pesticides ».....	<u>69</u>
A. Présentation des mesures.....	<u>69</u>
B. Articulation avec l'action 21 du plan ECOPHYTO 2018.....	<u>69</u>
C. Utilité de l'indicateur de fréquence de traitement (IFT).....	<u>71</u>
 FICHE 5 : Comment financer les plans d'action ?.....	 <u>73</u>
I. Tableau synthétique des financeurs potentiels.....	<u>73</u>
II. Conditions de financement et priorités des financeurs.....	<u>73</u>
III. Encadrement juridique, aux niveaux national et communautaire.....	<u>74</u>

IV. Financement des mesures obligatoires.....	75
FICHE 6 : Quel Suivi pour les plans d'action agricoles ?.....	77
I. Quelles données minimales pour les services de l'État, communes à l'ensemble des territoires d'aires d'alimentation de captages ?.....	77
II. Quelles données nécessaires au maître d'ouvrage pour le suivi de la mise en œuvre du plan d'action ?	78
A. Principes généraux à propos des données et des indicateurs.....	78
B. Relation entre objectifs globaux du plan d'action, objectif de réalisation défini pour chaque mesure, et indicateurs de suivi du plan d'action.....	79
C. Recommandations sur les indicateurs à utiliser pour le suivi des plans d'actions agricoles	80
FICHE 7 : Comment rédiger les arrêtés ZSCE ?.....	83
I. Arrêté de délimitation de la ou les zone(s) de protection de l'aire d'alimentation de captages	83
A. Objet de l'arrêté.....	83
B. Études préalables à l'arrêté de délimitation de la zone de protection de l'AAC.....	85
C. Rédaction de l'arrêté.....	85
D. Consultations nécessaires et communication de l'arrêté	86
I. Arrêté portant sur la définition du programme d'action, à mettre en œuvre sur la zone de protection de l'aire d'alimentation de captage.....	87
A. Objet de l'arrêté.....	87
B. Champ d'application de l'arrêté.....	87
C. Etudes préalables à l'arrêté définissant un programme d'action ZSCE.....	88
D. Rédaction de l'arrêté.....	89
Annexe I : MESURES PESTICIDES – POUR ALLER plus LOIN.....	91
I. Équipements pour prévenir les pollutions ponctuelles	91
II. Aménagement et gestion des bordures de parcelle pour limiter les pollutions diffuses par ruissellement	91
III. Éviter le recours à certains produits	92
IV. Raisonement des traitements.....	93
V. Adoption de systèmes de culture économes en pesticides	94
VI. Traçabilité.....	96
Annexe II : Résultats d'Ecophyto R&D mobilisables.....	97
Annexe III : Exemple de projet d'arrêté de délimitation.....	100
Annexe IV : Exemple d'arrêté de programme d'action.....	102

AVERTISSEMENT

Ce document a été élaboré pour répondre à la demande des services départementaux de disposer d'éléments méthodologiques relatifs à la construction des plans d'action visant à réduire les pollutions d'origine agricole. Il leur est donc destiné et se situe donc dans la continuité du mémento sur le « diagnostic territorial des pressions agricoles » (DTPA) et traite uniquement des aspects agricoles.

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 BRGM¹ 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 peut porter sur les activités agricoles ou être multi-pressions et s'intéresser, en plus des pressions d'origine agricole, aux pressions liées à des activités non-agricoles (assainissement non-collectif, activités industrielles, entretien des espaces verts et bords de route...).

Pour les aspects agricoles, le mémento DTPA évoqué plus haut fournit des éléments de cadrage pour en réaliser un diagnostic.

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 sur une base contractuelle initiée par une collectivité, ou sur la réglementation des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) qui ne concerne que les pollutions d'origine agricoles.

Le présent document apporte des éléments méthodologiques pour la construction d'un plan d'action visant à réduire les pollutions d'origine agricole.

**Ce document, à destination des services de l'État²,
donne uniquement des éléments méthodologiques
pour la construction des plans d'action visant à réduire
les pollutions d'origine agricole.**

**La démarche devra être complétée, le cas échéant,
d'une réflexion concernant les pollutions d'origine non-agricole.**

¹ notamment le rapport public « Délimitation des bassins d'alimentation des captages et de leur vulnérabilité vis-à-vis des pollutions diffuses - Guide méthodologique »

<http://www.brgm.fr/publication/pubDetailRapportSP.jsp?id=RSP-BRGM/RP-55874-FR>

²Il n'a donc pas vocation à être transmis aux maîtres d'ouvrages, pour lesquels un document résumé et adaptable aux situations de financement propre à chaque département est disponible.

INTRODUCTION

Le Grenelle de l'environnement a permis de souligner l'importance de l'enjeu d'une protection des captages utilisés pour la production d'eau potable, en retenant l'engagement d'une protection effective de 500 captages parmi les plus menacés par les pollutions diffuses d'origine agricole d'ici 2012, traduit dans l'article 27 de la loi dite « Grenelle 1 » du 3 août 2009. Une liste nationale de 507 captages a ainsi pu être établie dès mai 2009.

La volonté de protéger les captages contre les pollutions diffuses n'est cependant pas née du Grenelle de l'environnement, et la nécessité de cette protection ne concerne pas que les seuls captages identifiés sur la « liste Grenelle ». La justification de cette protection tient dans le constat de l'état de dégradation de la ressource pour un nombre important de captages. Le caractère incontournable de sa mise en œuvre résulte des impératifs de la Directive CE 2000 /60, ou « Directive cadre sur l'eau » du 23 octobre 2000, imposant à chaque État membre de l'Union européenne :

- d'inscrire la plupart des captages³ utilisés pour la production d'eau potable, ou les masses d'eau destinées dans le futur à un tel usage, dans le « registre des zones protégées » (art.6),
- de veiller au *respect de toutes les normes et tous les objectifs au plus tard en 2015*, en particulier en rapport avec les exigences de la directive n° 98/83/CE⁴ (article 4 -1c et article 7-2),
- de mettre en œuvre, sur les captages ainsi recensés, des actions de protection de la ressource en eau, afin de réduire les coûts de traitement (art.7-3). Cette mise en œuvre constitue donc une obligation.

Des plans d'action ayant pour objectif de réduire les pollutions diffuses d'origine agricole doivent donc concerner tout d'abord les « captages Grenelle » (protection effective en 2012), et s'étendre ensuite à l'ensemble des captages menacés, identifiés dans le cadre des SDAGE.

La conception de ces plans soulève des questions d'ordre organisationnel (« qui fait quoi ? »), stratégiques (« quelles stratégies d'action choisir, et quels outils d'action utiliser pour agir de manière pertinente au regard des spécificités territoriales ? »), méthodologiques (« comment choisir et calibrer les mesures pour l'obtention du résultat attendu sur la ressource en eau ? »), administratives (« comment rédiger un arrêté définissant un programme d'action ? »)...

L'objectif du présent guide méthodologique est d'apporter des éléments de réponse à ces questions afin de fournir aux services déconcentrés d'État – à qui il est destiné – des outils pour orienter de manière pertinente le travail de construction des plans d'action visant la protection des captages.

³ La directive mentionne, dans son article 7, les masses d'eau utilisées pour l'alimentation en eau potable, actuelle ou future, fournissant en moyenne plus de 10 m³/jour ou desservant plus de 50 personnes. Il est considéré que ces caractéristiques s'appliquent aux captages eux-mêmes, et non aux masses d'eau correspondantes.

⁴ Qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

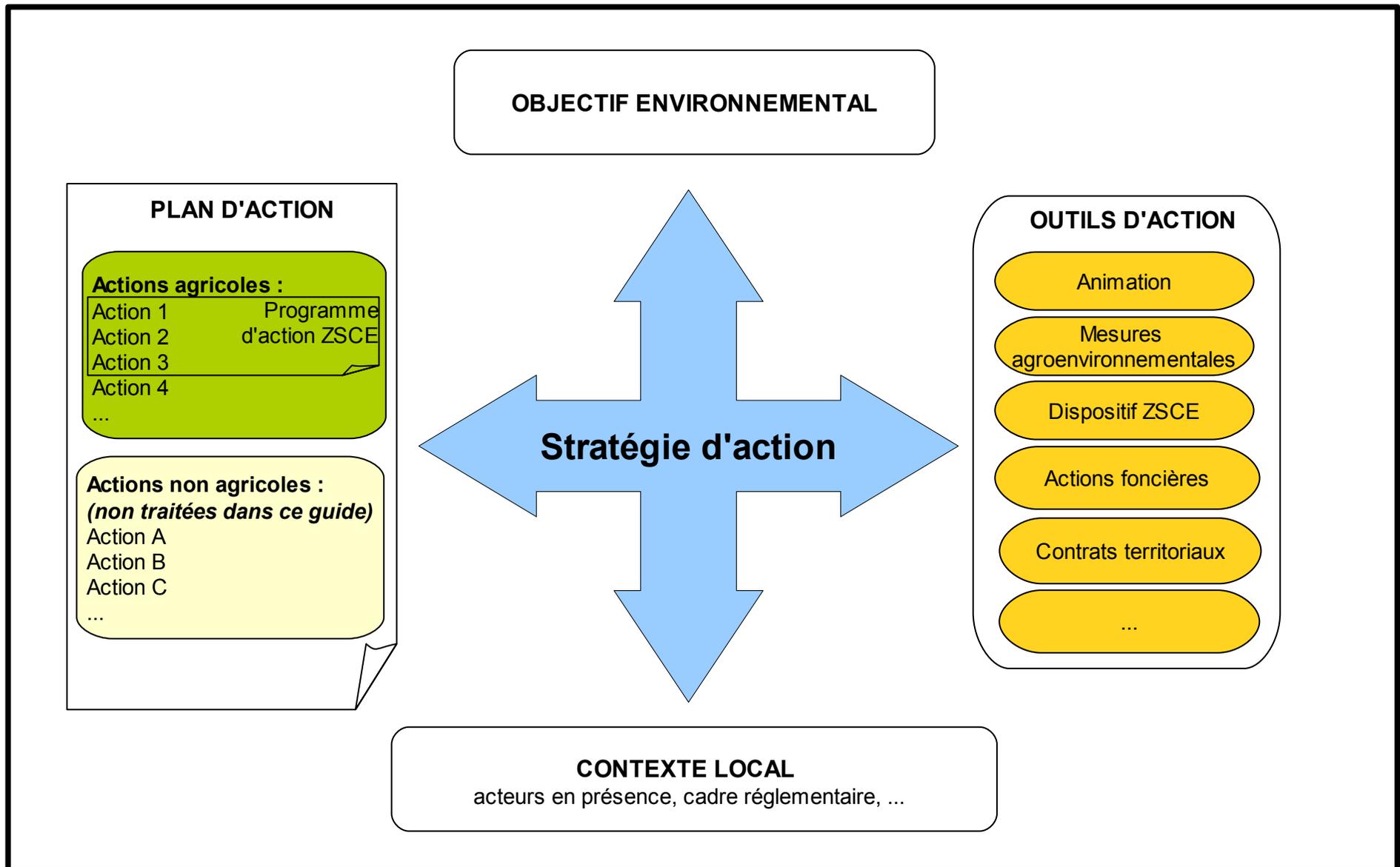
Dans la perspective d'engager une action avec une garantie de résultats, le dispositif réglementaire s'appliquant aux « zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) », issu de l'article 21 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, doit être considéré comme le principal cadre réglementaire mobilisable pour la protection des captages, en particulier pour les « 500 captages Grenelle ». Ce dispositif, visant une action au niveau pertinent de l'aire d'alimentation du captage, permet en effet aux préfets de délimiter une zone de protection puis de définir un programme d'action, dont la mise en œuvre est volontaire mais qui peut, le cas échéant, devenir obligatoire si ses résultats ne sont pas conformes aux objectifs. L'accent mis sur la nécessité d'envisager de manière prioritaire l'utilisation du dispositif ZSCE ne signifie pas que son utilisation soit systématique et revête un caractère obligatoire, y compris pour les « 500 captages Grenelle ». Cette utilisation reste à apprécier au cas par cas en fonction du contexte local, conformément aux indications de la circulaire « ZSCE »⁵.

Aussi ce guide présente-t-il les différents outils mobilisables dans les aires d'alimentation de captages, en détaillant plus particulièrement les modalités d'utilisation du dispositif ZSCE.

Les services de l'État travaillant en coordination au sein des MISE ne sont pas gestionnaires de tous les outils présentés dans ce guide. Néanmoins, il est primordial que ces services soient étroitement impliqués et associés dans les démarches locales engagées sur les territoires. Il apparaît donc important qu'ils disposent d'éléments d'expertise sur l'ensemble des outils existants utilisables pour la protection des ressources en eau vis à vis des pollutions d'origine agricole.

Il ne s'agit pas d'un document figé, mais qui devra évoluer rapidement en fonction des connaissances acquises et des observations réalisées sur les territoires d'action, en particulier sur ceux des aires d'alimentation des « 500 captages Grenelle ».

⁵ Circulaire du 30 mai 2008, de mise en application du décret n° 2007-882 du 14 mai 2007, relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales.



ATTENTION : Le dispositif ZSCE ne concerne que la partie du plan d'action « agricole » définie par une population cible (les agriculteurs), une modalité d'action (l'adaptation des pratiques ou des systèmes de production agricole) et, pour ce qui concerne la protection des captages, un objectif prioritaire (la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole).

FICHE 0 : QUELQUES DÉFINITIONS PRÉALABLES...

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.

Le code rural et de la pêche maritime lui-même constitue un élément de cadrage de ce vocabulaire, puisqu'il mentionne (article R.114-6) que le préfet arrête un « **programme d'action** » et que « *ce programme définit les **mesures** à promouvoir par les propriétaires et exploitants parmi les **actions** suivantes : couverture des sols... ».*

Le programme d'action ZSCE n'est pas le seul cadre d'action sur les aires d'alimentation de captages, aussi les définitions ci-dessous décrivent-t-elle ce qui peut être réalisé pour la protection d'une aire d'alimentation de captage et sont représentées dans le schéma ci-contre.

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 technique⁶.

Exemple : couverture des sols, visant à limiter la lixiviation des éléments fertilisants.

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...

Programme d'action ZSCE Composante d'un plan d'action qui entre dans le cadre du dispositif ZSCE, dont les actions élémentaires ont une valeur réglementaire.

Un programme d'action ZSCE est donc constitué d'actions (ou mesures) agricoles visant à réduire les pressions polluantes d'origine agricole ou à en limiter les effets.

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.

⁶ Le terme de « mesure » prend un autre sens lorsqu'il s'agit des « programmes de mesures » définis au niveau des bassins, en application de la DCE. Dans ce dernier cas, les « mesures » sont définies de manière générique, beaucoup moins précise, et sans préjuger de la manière dont elles sont appliquées sur les territoires (par exemple : « limiter la pollutions diffuses par les nitrates »). Afin d'éviter toute confusion, on utilisera ici préférentiellement le terme d'action.

FICHE 1 : QUEL EST LE CONTEXTE À PRENDRE EN COMPTE POUR L'ÉLABORATION D'UN PLAN D'ACTION AGRICOLE ?

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...) et de la politique d'aménagement mise en œuvre sur le territoire (relation entre espace agricole et espace urbanisé, importance des axes de communication...).

La conception d'un plan d'action agricole, destiné à être mis en œuvre principalement par les acteurs professionnels agricoles, ne peut donc faire abstraction du contexte territorial. Il faut pour cela mettre en perspective ce plan d'action agricole 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'activité agricole, et considérer le contexte réglementaire local.

I. Définir la place du plan d'action agricole

Le plan d'action agricole doit être cohérent avec le plan d'action global, intégrant 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 non agricole, assainissement, aménagement de l'espace...). L'ensemble des problèmes auxquels le plan d'action global répond a pu, le cas échéant, être identifié dans un *diagnostic territorial « multi-pressions »*.

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

La reconnaissance du plan d'action (qu'il soit agricole ou global) 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... Par ailleurs, dans le cas où le dispositif ZSCE serait mobilisé, le plan d'action global peut être mentionné dans les considérants et joint en annexe de l'arrêté établissant le programme d'action.

II. S'appuyer sur la réalisation d'un diagnostic territorial relatif à l'activité agricole

Le diagnostic territorial des pressions agricoles (DTPA) a déjà été décrit dans le mémento qui lui a été consacré⁷.

⁷ http://intranet.ecologie.ader.gouv.fr/article.php3?id_article=337

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 de l'activité agricole,
- caractériser les pratiques agricoles, au regard de leur impact possible sur la ressource en eau,
- identifier et spatialiser les pressions d'origine agricole sur la ressource en eau,
- recenser les actions déjà conduites sur le territoire, en dresser le bilan, 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.

III. Prendre en compte le contexte réglementaire

A. 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 lacunes et de choisir de manière pertinente les axes d'action.

En matière de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole, il est souhaitable que cet inventaire des outils réglementaires en application sur le territoire soit réalisé dans le cadre du DTPA. 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 départementaux 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.

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

B. 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

ou http://intranet.national.agri/rubrique.php3?id_rubrique=1888

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.

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

L'élaboration d'un plan d'action agricole doit se faire dans le souci de cohérence entre l'ensemble des actions relevant du champ d'intervention des services de l'État, 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...etc.).

Le respect de ce principe de cohérence est à rechercher que ces actions relèvent d'un cadre d'application contractuel (mesures agri-environnementales...), ou de nature réglementaire (programmes d'action nitrates...).

L'encadré en fin de la présente fiche donne des exemples d'articulation.

V. Prendre en compte le contexte « Grenelle » (protection effective des 500 captages les plus menacés d'ici 2012)

Les éléments relatifs au contexte « Grenelle » ont été énoncés dans le courrier adressé aux Préfets du 26 mai 2009.

En matière de calendrier, la protection effective en 2012 doit être comprise comme la possibilité d'assurer, d'ici là, au moins une vague de contractualisation de mesures agro-environnementales. Elle implique donc que les plans d'action soient définis au plus tard à l'automne 2011.

Le respect des engagements du Grenelle de l'environnement nécessite une implication forte des services de l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action.

Conformément au courrier précité, le dispositif ZSCE est à considérer en priorité. Néanmoins, d'autres outils d'action sont mobilisables à condition :

- qu'ils soient d'ores et déjà mis en œuvre avec une dynamique satisfaisante ou que la concertation locale soit bien engagée,
- que leur niveau d'exigence permette de mettre en place une protection effective des captages dans les délais prévus.

Dans tous les cas, une évaluation de leur niveau de mise en œuvre devra être effectuée au plus tard en 2011 afin, si nécessaire, de renforcer le mode d'action par la mise en place du dispositif ZSCE. Cette évaluation s'appuiera sur les indicateurs de suivi qui auront été définis et validés localement par l'ensemble des acteurs impliqués au sein du comité de pilotage présenté dans la fiche suivante.

Par ailleurs, lorsque les captages sont concernés par un problème de pollution par les pesticides, ils sont le siège de mise en œuvre de l'action 21 du plan Ecophyto (courrier DEB-DGPAAT-DGAL aux préfets du 09 décembre 2009). A ce titre, l'action engagée localement doit contribuer à l'atteinte des objectifs nationaux du plan Ecophyto (réduction de 50 % de l'usage des pesticides en 10 ans, si possible) et adopter certains éléments de méthode compatibles avec le cadre Ecophyto (choix de l'IFT comme indicateur de suivi global du plan d'action...). Voir à ce sujet la fiche 4, VI B.

Différentes articulations possibles

La question de l'articulation entre un plan d'action agricole 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 agricoles, 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 du département considéré. Dans ce cas, les mesures du plan d'action agricole visent à définir un niveau de contraintes supérieur, justifié par la protection de la ressource utilisée pour la protection d'eau potable.

De même, les plans d'action agricoles 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 (la circulaire du 24 juillet 1990 mentionnait déjà la nécessité d'interdire, si le contexte hydrogéologique le nécessite, l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires dans les PPR). 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**. Il est alors envisageable de faire coexister sur un même territoire deux plans d'action, l'un s'inscrivant dans le cadre réglementaire ZSCE (mesures pouvant, le cas échéant, devenir d'application obligatoire), l'autre visant le développement territorialisé de l'agriculture biologique (et ne pouvant reposer que sur le volontariat des exploitants agricoles).

Enfin, lorsqu'un **plan de gestion d'une ressource en eau superficielle** préexiste sur un territoire (en application de l'article R.1321-42 du code de la santé publique), et que l'atteinte de résultats environnementaux justifie l'engagement dans un programme d'action agricole ZSCE, ce dernier peut intégrer les dispositions initialement définies dans le plan de gestion. De même, si un plan de gestion est mis en place alors qu'un programme d'action ZSCE existe, ce dernier peut représenter le volet agricole du plan de gestion.

Un exemple de relation structurante

Le plan Ecophyto 2018, issu du Grenelle de l'environnement, a défini un objectif national de réduction de l'usage des pesticides de 50 %, si possible, à l'horizon 2018. L'action 21 de ce plan prévoit de cibler les efforts sur les territoires reconnus comme prioritaires, en particulier les aires d'alimentation des « captages Grenelle » menacés par une pollution par des substances pesticides.

La concrétisation de l'action 21 du plan Ecophyto ne doit pas être comprise comme la mise en œuvre d'actions supplémentaires, se surajoutant à celles qui doivent s'inscrire dans les plans d'action agricole, mais comme l'énoncé de principes structurants, orientant l'action engagée sur les territoires des aires d'alimentation de captages.

FICHE 2 : QUELS SONT LES ACTEURS À MOBILISER POUR LA CONSTRUCTION D'UN PLAN D'ACTION AGRICOLE ?

I. Une construction collective...

L'élaboration d'un plan d'action agricole concernant une aire d'alimentation de captage est l'une des composantes d'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'action⁸.

Dans ce cadre, il est essentiel qu'un **comité de pilotage** soit créé dès le départ 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, notamment du diagnostic initial 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 un comité de pilotage restreint, présent à toutes les réunions et assurant la cohérence de l'ensemble et d'élargir ce comité lors de réunions thématiques. Ainsi, la représentation des exploitants peut être faite au sein du comité de pilotage restreint par la chambre d'agriculture, tandis que des réunions techniques rassemblent l'ensemble des acteurs agricoles, avec notamment les opérateurs des filières, pour contribuer à la construction du plan d'action agricole.

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

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 (PNR...).

⁸L'importance de la concertation n'est pas moindre dans le cas où le choix est fait de mobiliser le dispositif réglementaire ZSCE. L'ensemble des phases de mise en œuvre de ce dispositif doit s'inscrire dans un contexte de concertation étroite avec les acteurs du territoire, comme cela est précisé dans le code rural et de la pêche maritime et les documents d'accompagnement déjà diffusés.

- **Les services de l'État**, en tant que responsables de la mise en œuvre d'une politique nationale répondant à des obligations européennes (DCE) et du respect des engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement (protection de 500 captages d'ici 2012), en vertu de leur compétence pour mobiliser des outils réglementaires (ZSCE...) 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.

II. Répartition des rôles entre maître d'ouvrage, financeurs, et services de l'État

A. 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.

Dans le cas particulier où l'action doit se concrétiser par un projet agri-environnemental territorial (mise en œuvre de MAET), il appartient au maître d'ouvrage de prendre l'initiative du lancement du projet, et de soumettre celui-ci aux services d'Etat en vue de son examen en Commission Régionale Agri - Environnementale (CRAE), pour proposition au préfet d'un avis relatif à l'éligibilité du territoire de projet aux aides agri-environnementales⁹.

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 agricole, 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 les organisations professionnelles agricoles, et en lien étroit avec les agriculteurs eux-mêmes.

Dans certaines conditions, précisées par les articles L.3232-1-1 et R.3232-1 du code général des collectivités territoriales, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent bénéficier d'une assistance technique, dans des conditions déterminées par convention avec le département, 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.

⁹ Voir la circulaire annuelle MAE disponible sur NOCIA, l'intranet MAAP ou <http://www.circulaires.gouv.fr/>

Encadré : Cas particulier d'une disjonction entre territoires de distribution – consommation d'eau potable et territoires de production agricoles.

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 est localisée l'activité agricole susceptible 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 d'origine agricole, 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 concernés¹⁰.

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, les 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.

¹⁰ Le cas où il n'apparaît pas possible que cette collectivité se porte maître d'ouvrage est évoqué ci-après, § B, p. 24

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 peut 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.

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

B. 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) ont eu pour rôle de catalyser l'action, notamment dans le cas des captages « Grenelle », compte tenu de la procédure choisie par les ministères chargés de l'écologie et de la santé¹¹.

Par ailleurs, le rôle des services de l'État est central pour tous les territoires où une mobilisation du dispositif ZSCE est décidée ou pressentie, ce qui devrait concerner une part importante des captages « Grenelle », mais est également envisageable ailleurs. Ce dispositif ZSCE relève en effet du domaine réglementaire : le choix de son utilisation et le lancement de la procédure administrative relèvent donc sans ambiguïté de la responsabilité des services de l'État.

Mais même dans ces cas là, il est essentiel 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.

Les services de l'État ont un rôle important à jouer pour entraîner l'adhésion du maître d'ouvrage pressenti (compétent en matière d'eau potable pour le captage), surtout lorsque celle-ci s'avère difficile. En effet, certaines réticences peuvent être levées par des échanges et une explication pédagogique de la démarche. De nombreux arguments peuvent être avancés en fonction des situations locales et des freins qui existent :

- complémentarité entre les périmètres de protection et un plan d'action pour la protection contre les pollutions diffuses ;
- amélioration de la qualité de l'eau sur le long terme, permettant une diminution des coûts de traitement ;
- accompagnement des agriculteurs pour une amélioration des pratiques dans un contexte où la réglementation risque de se durcir à moyen terme...

Si les points de blocage ne peuvent être levés, les services de l'État peuvent recourir à un appel à projet pour identifier d'autres structures porteuses. Il est dans ce cas néanmoins nécessaire d'associer au comité de pilotage la collectivité ayant la compétence eau potable pour le captage.

Enfin, dans le cas où aucun porteur de projet global n'aurait pu être identifié, l'État peut assurer avec le comité de pilotage la coordination de plusieurs structures portant chacune une partie du plan d'action multi-pressions.

¹¹ Courriers aux préfets d'octobre 2007 et février 2008 demandant l'identification d'une liste exhaustive de captages sur la base de trois critères (dégradation par les nitrates et pesticides, importance stratégique,...), hiérarchisation de ces captages, et identification de 6-10 captages par département pour une protection effective d'ici 2012.

Par ailleurs, en cas de difficulté dans l'avancement de la démarche (pouvant être liée à l'identification d'un maître d'ouvrage), les services de l'État peuvent assumer la responsabilité des études préalables (définition de l'aire d'alimentation de captage, diagnostic territorial des pressions). Cette responsabilité induit néanmoins le financement des études qui peut être difficile dans un contexte budgétaire contraint.

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'Etat 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'ordres 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 assure un suivi global de l'action, moins détaillé que celui réalisé par le maître d'ouvrage. Ce suivi doit permettre d'obtenir une vision globale des actions entreprises à l'échelle du département et sera utilisé pour le suivi à l'échelle nationale. Ce point est évoqué dans la fiche 6.

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 jouent 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 qui encadrent la mise en œuvre du dispositif ZSCE ; 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.

C. 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 une assistance 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.

La répartition des rôles entre services de l'État, collectivités territoriales ou autres financeurs, et maîtres d'ouvrage dépend du contexte d'action, de la phase d'avancement de la démarche, et des outils d'action choisis ou pressentis.

III. Implication des agriculteurs, des organisations professionnelles agricoles et des opérateurs de filières.

L'acceptation des plans d'action agricoles par les acteurs agricoles 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 exploitations agricoles.

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 pratiques ou des itinéraires techniques, voire des systèmes de production, adaptées au contexte territorial.

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

Cette implication ne peut être obtenue sans le concours des organisations professionnelles agricoles, en particulier les chambres d'agriculture, qui 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, la participation d'une chambre d'agriculture dans un comité de pilotage ne préjuge pas du mode de réalisation des études préalables. A titre d'exemple, 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 diagnostic¹².

¹² Si la chambre d'agriculture répond à cet appel d'offre, 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.

A l'inverse, si la chambre d'agriculture n'est pas volontaire pour participer au comité de pilotage malgré l'intérêt que sa participation représente pour le choix des outils d'action, il est nécessaire de trouver d'autres relais agricoles afin de ne pas bloquer la démarche.

L'intervention d'opérateurs économiques de filières (coopératives, ...) peut également être intéressante du fait :

- de leur rôle fréquent dans le conseil technique,
- de la possibilité de concevoir des actions collectives,
- de la possibilité de concevoir des contrats d'approvisionnement incluant des clauses environnementales.

En conclusion, la réussite d'un projet impose de porter une attention particulière à l'organisation de sa gouvernance.

La responsabilité de cette organisation repose sur le porteur de projet et sur les services de l'Etat, notamment dans les situations où doit être mobilisé le dispositif ZSCE.

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 impliquant un **partenariat étroit entre le maître d'ouvrage, les agriculteurs et leurs organisations professionnelles**.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que le plan d'action a une **finalité environnementale**. La conception de ce plan ne peut donc se faire en relation avec les seuls acteurs professionnels agricoles, mais doit bien 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, associations de protection de l'environnement, associations de consommateurs...).

FICHE 3 : QUELS STRATÉGIES ET OUTILS D'ACTION UTILISER SUR LES AIRES D'ALIMENTATION DE CAPTAGES ?

I. Les stratégies d'action envisageables

La notion de stratégie a été définie (fiche 0, page 15) 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 suivant, détaillés ci-après :

- l'action par voie réglementaire (en particulier par le dispositif ZSCE),
- la contractualisation État-agriculteur, pour une modification des pratiques (par la mise en œuvre de mesures agroenvironnementales territorialisées) ou pour une modification des systèmes de production (en particulier le développement de l'agriculture biologique sur le territoire de l'AAC),
- la contractualisation entre collectivités territoriales et agriculteurs, par le biais de systèmes d'aides notifiés hors des plans 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, par exemple, à des baux ruraux à clauses environnementales (ou « baux environnementaux »),
- la mise en place d'opérations d'animation collective centrées sur l'évolution des pratiques ou des systèmes de production.

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 choix d'une modalité d'action sur le territoire d'une aire d'alimentation de captages impose de comparer les différentes stratégies envisageables en considérant :

- l'analyse des facteurs qui conditionnent leur réussite par rapport à l'objectif de protection de la ressource en eau,
- la durabilité des changements qu'elles induisent,
- leur rapport coût-efficacité .

Concernant le rapport coût efficacité, il faut souligner que les coûts pris en compte sont ceux de l'ensemble des mesures du plan d'action, qu'elles soient mises en œuvre par les agriculteurs ou par d'autres acteurs (animation, aménagements...).

Le coût des actions mises en œuvre par les agriculteurs dépend de leurs caractéristiques techniques. Il sera abordé dans la fiche 4.

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 (Pour résoudre un problème de pollution azotée, quel est l'équilibre à trouver entre développement de l'agriculture biologique et mise en place des mesures agro-environnementales de réduction de la fertilisation azotée ?...);
- la faisabilité du scénario compte tenu du contexte territorial (Le marché foncier offre-t-il des opportunités d'acquisition suffisante 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 ?...).

Le suivi des plans d'action développé dans la fiche 6 est d'obtenir d'ici quelques années des éléments de référence supplémentaires afin de mieux éclairer les choix de stratégie.

Quelque 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 agriculteurs, afin d'initier, accompagner et faciliter les changements de pratiques et de systèmes de production. 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 la présente fiche est de présenter sommairement les outils disponibles actuellement pour agir au niveau des aires d'alimentation de captage. Elle ne fait pas état de nouveaux outils d'action innovants qui peuvent déjà localement faire l'objet de réflexion (contrats collectifs, dispositifs assurantiels...).

II. Les cadres réglementaires mobilisables

Ne sont ici présentés, de manière très succincte, que les dispositifs réglementaires pouvant permettre d'énoncer des règles spécifiques sur les territoires des aires d'alimentation de captages.

Ainsi, la réglementation propre aux programmes d'action nitrates pris en application de la directive "nitrates" 91/676 CEE, qui s'applique à l'ensemble de la zone vulnérable d'un département, ou la réglementation relative à l'utilisation des produits phytosanitaires (arrêté du 12 septembre 2006) ne sont pas évoquées dans cette partie. Elles sont néanmoins à prendre en compte pour la construction du plan d'action, comme cela a été évoqué dans la fiche 1. Plus généralement, les mesures relevant de la mise en œuvre de la conditionnalité des aides PAC ne sont pas évoquées ici bien qu'elles contribuent à la préservation de la qualité de l'eau.

De même, les modalités précises d'application de ces dispositifs sont à rechercher dans les références ci-dessous précisées.

A. Réglementation relative aux périmètres de protection de captages

Référence :

- article L1321-2 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 leur environnement proche, principalement vis-à-vis des pollutions ponctuelles, d'origine chronique ou accidentelle.

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

Ces arrêtés définissent trois périmètres de protection :

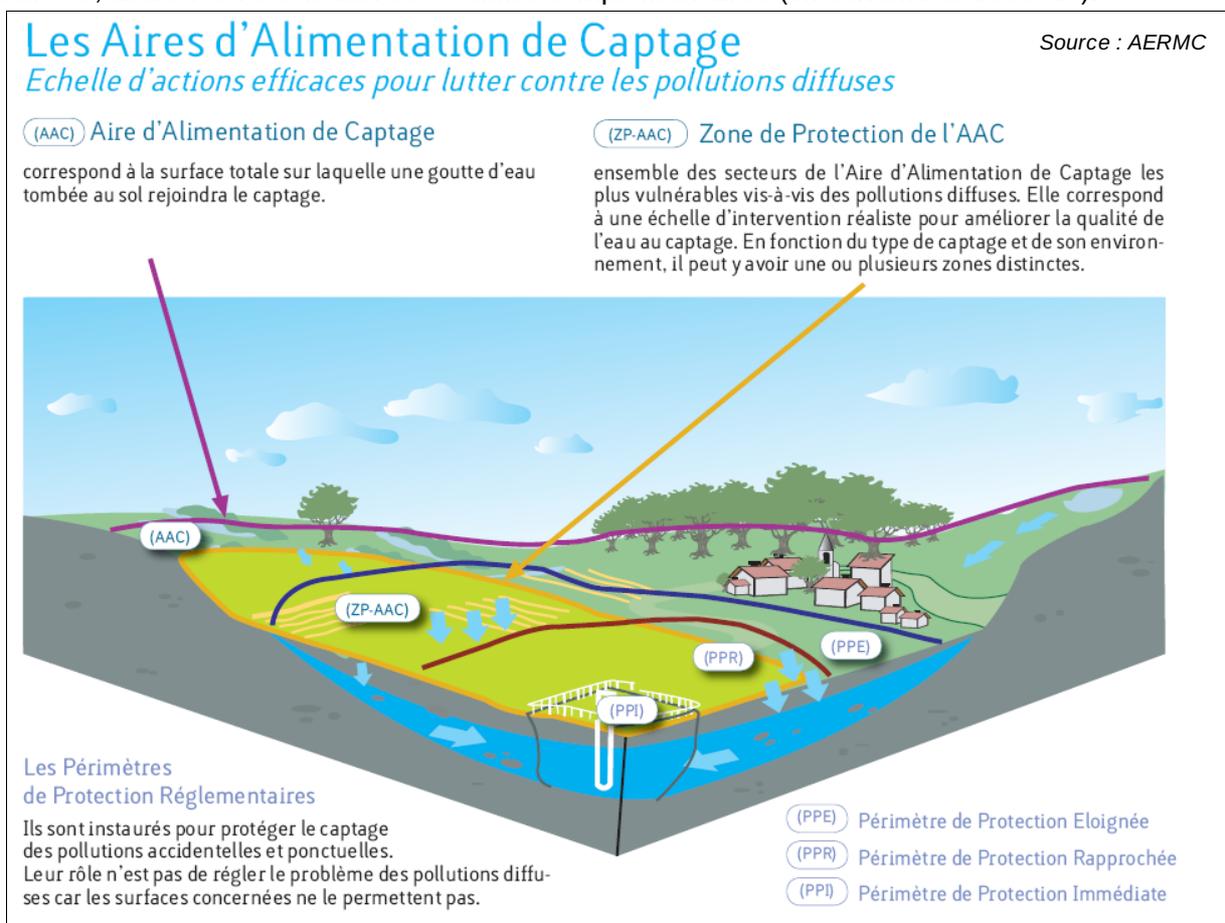
- le périmètre de protection immédiate (PPI),
- le périmètre de protection rapprochée (PPR),
- le périmètre de protection éloignée (PPE), ce dernier étant facultatif.

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 programmes d'action ZSCE 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 distinctes, doivent être considérées comme complémentaires (cf. schéma ci-dessous).



Le périmètre de protection éloigné peut être voisin du contour de la zone de protection de l'aire d'alimentation de captage, et même être proche du contour de cette aire.

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 agricoles 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.

B. Plans de gestion des ressources en eau superficielle

Références :

- article R 1321-42 du code de la santé publique

Principes :

Dans le cas où les eaux brutes superficielles captées ne respectent pas au moins une limite de qualité fixée par 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.

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.

C. Dispositif propre aux « zones soumises à contraintes environnementales »

Références :

- article 21 de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, modifiant l'article L.211-3 du code de l'environnement,
- 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,
- circulaire d'application du décret du 14 mai 2007, du Ministère de l'écologie, Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de la santé, du 30 mai 2008.

Principes :

Le dispositif ZSCE s'applique à trois types de zones à enjeux : aires d'alimentation de captages, zones humides d'intérêt environnemental particulier, zones érosives. Seul le cas des aires d'alimentation de captages est évoqué ci-après.

Il 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 :

Le principal domaine d'application du dispositif ZSCE correspond actuellement aux aires d'alimentation des captages "Grenelle".

Cependant le dispositif réglementaire ZSCE n'est pas le seul outil qui puisse être utilisé sur les aires d'alimentation des captages "Grenelle", et il n'a pas été conçu de manière prédéterminée par rapport à l'identification de ces captages. Il peut ainsi, de par la possibilité d'un passage à l'obligatoire, être utilisé sur toutes les aires d'alimentation de captages porteuses d'enjeu fort où il apparaît nécessaire d'avoir des garanties de résultat sous une échéance déterminée.

D. Réglementation relative aux « zones stratégiques pour la gestion de l'eau »

Référence :

- article L.212-5-1 du code de l'environnement

Principes :

Les zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) peuvent être définies par arrêté préfectoral, sur les territoires soumis à un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), au sein de zones humides précédemment identifiées par la Commission locale de l'eau comme zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP), et délimitées en tant que telles par arrêté préfectoral.

Les ZSGE sont des zones reconnues comme jouant un rôle fonctionnel important au sein d'une zone humide, ayant une incidence sur le plan de la qualité de la ressource en eau (zone de dénitrification...), ou celui de l'économie de cette ressource.

A la différence du programme d'action agricole ZSCE qui s'applique à la ZHIEP, le statut de ZSGE permet de définir des servitudes liées au foncier (interdiction de retournement de prairies humides, de drainage...etc.) sur une partie de la ZHIEP.

Domaine d'opportunité :

Le dispositif ZSGE concerne de manière générale la protection de zones humides porteuses de très forts enjeux. La mobilisation de ce dispositif en vue d'une protection de captages peut être envisagée lorsqu'il existe une zone de captages au sein d'une zone humide.

Dans ce cas, la ZHIEP considérée faisant déjà l'objet d'un programme d'action ZSCE¹³, l'instauration d'une ZSGE, avec l'objectif de la protection de la ressource utilisée pour l'alimentation en eau potable, doit être justifiée par la forte importance fonctionnelle de la zone concernée pour cette ressource.

¹³ Pour mémoire, une ZHIEP est la zone à protéger au sein d'une zone humide par la mise en œuvre d'un programme d'action ZSCE

E. Perspective : article 41 de la loi "Grenelle 2"

La loi "Grenelle 2" n'existant encore qu'à l'état de projet, il ne s'agit ici que de donner un aperçu d'une disposition réglementaire envisagée.

Références :

- Loi Grenelle 2, article 41

Principes :

Il serait possible de limiter l'usage agricole des terres, sur tout ou partie du territoire d'une aire d'alimentation de captages, à :

- une implantation de prairies permanentes extensives ou de cultures ligneuses sans intrants,
- ou à défaut des cultures au respect de conditions limitant ou interdisant l'utilisation d'intrants de synthèse.

Domaine d'opportunité :

Ce dispositif serait à mobiliser sur :

- les zones à enjeu très fort, pour pouvoir justifier la limitation de l'activité agricole,
- les territoires où il existe une possibilité de valoriser des productions de ligneux, dans le cadre de filières bois-énergie, ou les productions agricoles en agriculture biologique.

III. Action contractuelle, pour une adaptation des pratiques, des systèmes de production ou la réalisation d'investissements.

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 :

- du Programme de développement rural hexagonal (PDRH) et les Programmes de développement rural régionaux (PDRR) de la Corse, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion avec cofinancement communautaire, MAAP, Agences de l'eau, 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.

A. Dans le cadre des PDR

Les mesures de développement rural sont mises en œuvre dans le cadre du règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et ses règlements d'application (CE) n°1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 et (CE) n°1975/2006 de la Commission du 7 décembre 2006. 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 : le PDRH et les PDRR de la Corse, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion. Les documents régionaux du PDRH et les PDRR ont précisé les mesures mobilisables sur leur territoire en fonction 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..)

➤ Aide aux investissements productifs (mesure 121)

Références :

- Article 26 du Règlement (CE) n° 1698/2005 ;
- Articles 17, 43 et 55 du Règlement (CE) n°1974/2006 et Annexe II point 5.3.1.2.1. ;
- Article 3 du Règlement (CE) N° 1320/2006 ;
- Programmes de développement rural hexagonal, Corse, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique (consultables sur le site internet et intranet du MAAP) ;

Principes :

Sous la mesure 121 des programmes de développement rural, certains investissements permettant notamment la préservation et l'amélioration de l'environnement peuvent être aidés.

Concernant le PDRH, une mesure spécifique aux investissements environnementaux a été créée (mesure 121 B). Le Plan Végétal pour l'Environnement, destiné à financer des investissements environnementaux qui vont au-delà des normes, s'appuie pour partie sur le dispositif 121B, pour ce qui concerne les investissements « productifs », ainsi que sur la mesure 216 (voir ci-après) pour ce qui concerne les investissements « non productifs » pour l'enjeu qualité de l'eau. Ce Plan Végétal pour l'Environnement est décliné dans chaque document régional.

Il peut être mobilisé dans le cas des captages si les enjeux réduction des pollutions par les produits phytosanitaires et / ou réduction des pollutions par les fertilisants ont été retenus à l'échelle régionale.

Références pour le PVE :

- décret du 16 décembre 1999 modifié, relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement ;
- arrêté du 14 février 2008 relatif au Plan Végétal pour l'Environnement ;
- programme de développement rural hexagonal et ses documents régionaux de développement rural ;
- circulaires DGFAR/SDEA/C2007-5025, C2008-5015, et DGPPAT/SDEA/C2008-3008.

➤ **Aide à certains investissements collectifs (mesure 125 C)**

Références :

- Article 30 du Règlement (CE) n° 1698/2005
- Règlement (CE) n° 1974/2006. Annexe II, point 9
- Programmes de développement rural hexagonal et ses documents régionaux, Corse, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique (consultables sur le site internet et intranet du MAAP)

Principes :

Ce dispositif régionalisé vise à soutenir des actions d'amélioration et de développement des infrastructures dans le cadre d'une approche collective. 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 investissements 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 plate-formes de compostage collective, des unités de traitement des effluents...

➤ **Mesures agroenvironnementales – MAE (mesure 214)**

Références nationales :

- décret du 12 septembre 2007 relatif aux engagements agroenvironnementaux ;
- arrêté du 12 septembre 2007 relatif aux engagements agroenvironnementaux ;
- PDR Hexagonal, Corse, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique (consultables sur le site internet et intranet du MAAP) ;
- circulaires annuelles MAE ;

Principes :

Les dispositifs agroenvironnementaux pouvant être mobilisés au titre de l'atteinte de l'objectif de contractualisation défini dans le plan d'action sont présentés dans le tableau page suivante.

La contractualisation de MAE par l'agriculteur lui impose le respect d'exigence complémentaire relatives aux pratiques de fertilisation et d'utilisation de produits phytosanitaires, qui s'ajoute à la conditionnalité des aides du premier pilier.

PDR Hexagonal	Dispositif A (PHAE) : prime herbagère agroenvironnementale	Dispositif C (SFEI) : système fourrager polyculture-élevage économe en intrants	Dispositif D (CAB): conversion à l'agriculture biologique	Dispositif I (MAET) : mesures agroenvironnementales territorialisées
PDR Corse	Dispositif A (PHAE) : prime herbagère agroenvironnementale		Dispositif B (CAB): conversion à l'agriculture biologique	Dispositif E (MAET) : mesures agroenvironnementales territorialisées
PDR Guadeloupe	Dispositif F (GEXBOC) : gestion extensive d'un bocage d'élevage	Dispositif E (CRB) : conduite raisonnée en bananeraie	Dispositif B (CAB): conversion à l'agriculture biologique	Dispositif G (MAET) : mesures agroenvironnementales territorialisées
PDR Guyane	Dispositif A (GDSH) : gestion durable des systèmes herbagers	Dispositif B (SUPtph) : Suppression des traitements phytosanitaires herbicides dans les systèmes d'arboriculture fruitière Dispositif C : (RTPmar) : Réduction des traitements phytosanitaires dans les systèmes maraîchers Dispositif F (Paysages) : Préservation et entretien des éléments du paysage favorable à la biodiversité	Dispositif D (CAB): conversion à l'agriculture biologique	
PDR Martinique	Dispositif E (MAESH) : Mesure agroenvironnementale pour les systèmes herbagers		Dispositif A (CAB): conversion à l'agriculture biologique	Dispositif G (MAET) : mesures agroenvironnementales territorialisées
PDR Réunion	Dispositif 3 (MHAE) : Mesure herbagère agroenvironnementale	Dispositif 4 (MCAE) : mesure cannière agroenvironnementale	Dispositif 1 (CAB): conversion à l'agriculture biologique	Dispositif 6 (MAET) : mesures agroenvironnementales territorialisées

REMARQUE : Jusqu'en 2009 existait, dans le cadre des PDR, une aide au maintien de l'agriculture biologique. Cette aide est remplacée, à partir de 2010, par un « Soutien à l'agriculture biologique » (SAB) qui, s'appuyant sur l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, relève désormais des aides directes du premier pilier de la Politique Agricole Commune (PAC).

Il est prévu que l'aide à la conversion à l'agriculture biologique passe de même dans le premier pilier de la PAC à compter de 2011.

➤ **Aide aux investissements non productifs (mesure 216)**

Références :

- Article 41 du Règlement (CE) No 1698/2005.
- Article 29 Règlement (CE) No 1974/2006, et Annexe II, point 5.3.2.1. 6.
- Programmes de développement rural hexagonal et ses documents régionaux, Corse, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique (consultables sur le site internet et intranet du MAAP)

Principes :

Ce dispositif régionalisé finance des investissements non productifs, qui peuvent concerner la préservation ou le rétablissement de la qualité de l'eau.

Une attention particulière doit être portée à la question de l'opportunité de mobiliser cette mesure, en considérant notamment son articulation avec la mesure 121¹⁴.

➤ **Conservation et mise en valeur du patrimoine naturel (Mesure 323D)**

Références :

- Articles 52.b.iii, 57.a et 57.b du règlement (CE) n° 1698/2005
- Programmes de développement rural hexagonal et ses documents régionaux, Corse, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique (consultables sur le site internet et intranet du MAAP)

Principes :

Cette mesure permet 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...).

Exemples de mise en œuvre :

Le dispositif Breizh Bocage en Bretagne a pour objectif de lutter contre les phénomènes d'érosion en implantant des haies et talus en rupture de pente, et reconquérir la qualité des eaux bretonnes. Il comporte 3 volets : une étude territoriale, l'élaboration d'un projet de plantation sur une zone prioritaire retenue à l'issue du volet 1 et la réalisation des travaux de plantations.

En région Rhône-Alpes par exemple, le cahier des charges de cette mesure a été adapté dans le cadre du DRDR pour permettre le financement de travaux réalisés en prestations de services sur des parcelles agricoles par des CUMA ou des entreprises de travaux agricoles. Ces travaux peuvent correspondre à la réalisation d'opérations culturales pouvant être inscrites au titre des mesures d'un plan d'action agricole sur le territoire d'une aire d'alimentation de captages (par exemple : semis et destruction mécanique de CIPAN, désherbage mécanique ou mixte des vignes, vergers ou cultures annuelles, semis et entretien de l'enherbement des vignes et vergers, entretien des parcelles en herbe...).

Un tel système de réalisation de travaux en prestations de services peut permettre de limiter les problèmes d'équipement et de travail, qui rendent parfois difficiles la mise en œuvre de certaines mesures par les agriculteurs.

¹⁴A noter que cette articulation entre les mesures 121 et 216 a été définie précisément pour les investissements éligibles au Plan Végétal pour l'Environnement.

B. Dans le cadre 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 pluri-annuels 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 décidé en application des règlements (CE) n°1234/2007 et n°1580/2007.

C. Mesures hors PDR, 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 que 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'Etat 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. A 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 PDRH et les PDRR de la Corse, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion doivent faire l'objet d'une notification ou d'une information à la Commission européenne dans le respect des LDA 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 plus loin.

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.

D. Action contractuelle avec les agriculteurs : le cas particulier du développement de l'agriculture biologique sur les aires d'alimentation de captages.

L'article 27 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (« Grenelle 1 ») prévoit qu'une priorité soit donnée, dans le cadre des plans d'action à mettre en œuvre pour assurer la protection des 500 captages « Grenelle », aux surfaces d'agriculture biologique et d'agriculture faiblement utilisatrice d'intrants.

Il convient donc de considérer quelle peut être la place du développement de l'agriculture biologique dans un plan d'action visant la protection de la ressource en eau.

Références :

- 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 MAAP¹⁵
- **Quel argumentaire relatif à l'intérêt et aux limites de l'agriculture biologique pour la protection de la ressource en eau ?**

¹⁵<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/environnement/agriculture-biologique/reglementation>

Le règlement (CE) n°834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 et son règlement d'application n°889/2008, encadrant le mode de production biologique depuis le 1^{er} janvier 2009, énoncent un certain nombre de prescriptions qui, en limitant fortement l'utilisation d'intrants, notamment les éléments fertilisants facilement lixiviables et les produits phytosanitaires, répondent *a priori* de manière favorable aux exigences de la protection des ressources en eau .

Il s'agit, pour ce qui concerne le règlement (CE) n° 834/2007 :

- des principes généraux de production (art. 4 et 5) :
 - restreindre l'utilisation d'intrants extérieurs à l'exploitation, cette utilisation étant limitée aux substances naturelles ou dérivées, aux engrais minéraux faiblement solubles... ;
 - limiter strictement l'utilisation d'intrants chimiques de synthèse ;
 - adapter les règles de production aux contextes locaux ;
 - réduire au minimum l'utilisation de ressources non renouvelables et d'intrants ne provenant pas de l'exploitation.
- des règles applicables à la production végétale (art. 12) :
 - pratiques culturales empêchant le tassement des sols et l'érosion ;
 - utilisation d'engrais minéraux azotés interdite ;
 - protection des cultures reposant principalement sur une stratégie préventive et utilisant les ressources de l'agro-écosystème (protection des auxiliaires, choix de variétés résistantes, techniques culturales, procédés thermiques...) ¹⁶.
- des règles applicables à la production animale (art. 14) :
 - aliments pour animaux provenant principalement de l'exploitation ou d'autres exploitations biologiques de la région.

Par ailleurs, un certain nombre de références bibliographiques, concernant l'analyse globale des pratiques au regard de leur impact sur la ressource en eau, les flux d'éléments nutritifs (N, P) au niveau parcellaire, ou encore des observations à l'échelle de bassins versants ou de territoires étendus, montrent quel peut être l'apport de l'agriculture biologique dans la protection de la ressource en eau. Une synthèse récente et complète de ces références bibliographiques a été faite par le Réseau Mixte et Technologique « Développement de l'agriculture biologique » RMT DévAB (voir encadré).

Enfin, plusieurs références existent, concernant des expériences réussies de développement territorialisé de l'agriculture biologique pour la reconquête de la qualité de la ressource en eau.

¹⁶En outre, 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 chimique de synthèse.

L'intérêt d'un développement de l'agriculture biologique pour la protection des ressources en eau vis à vis des pollutions diffuses, résultant directement des prescriptions du règlement européen, et tel qu'il ressort des références bibliographiques et des expériences territoriales mentionnées ci-dessus, peut se résumer ainsi :

Nitrates :

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).

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...).

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

Pesticides :

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.

➤ **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.

Cependant, le développement de l'agriculture biologique ne pouvant être considérée ici comme une finalité en soi, il convient de considérer ce développement comme l'un des outils disponibles, dont l'efficacité et l'efficience doivent être comparées avec celles d'autres voies d'action.

Afin d'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,
- potentiel local de consommation de produits AB,
- état et possibilités de structuration des filières ; organisation de la commercialisation des produits AB,
- contexte politique local,
- pression réglementaire sur le territoire.

Il est souhaitable que cette grille d'analyse puisse être utilisée sur toutes les aires d'alimentation de captages menacées par des pollutions diffuses d'origine agricole. Elle ne doit pas être comprise comme un outil permettant, en cas de diagnostic plutôt défavorable, d'exclure toute possibilité de développement de l'agriculture biologique sur le territoire considéré mais de cibler les freins au développement de l'agriculture biologique et de trouver des leviers pour y remédier.

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

- le développement de l'agriculture biologique pour les exploitations relevant d'orientations de production ayant un potentiel de développement avéré pour l'agriculture biologique, peut-il contribuer à réduire les pollutions d'origine agricole constatées ?
- le potentiel de développement de l'agriculture biologique est-il suffisant pour avoir un impact significatif sur la ressource en eau¹⁷ ?
- 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 ?
- y a-t-il compatibilité entre la taille du territoire d'application du plan d'action (zone de protection de l'AAC, par exemple), et la taille minimale du territoire de développement de l'agriculture biologique ?

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 devraient être diverses. On peut ainsi envisager que l'agriculture biologique soit une solution pertinente, par exemple :

- dans des situations où une action « curative » forte 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.

➤ **Moyens existants pour soutenir le développement de l'agriculture biologique sur les territoires des aires d'alimentation de captages.**

Le développement de l'agriculture biologique sur l'ensemble du territoire est soutenu par un système d'aides à la conversion (CAB, dispositif D de la mesure 214 du PDRH jusqu'en 2011) et au maintien (SAB, 1er pilier de la PAC) de l'agriculture biologique et par le financement d'actions d'animation par les fonds européens, l'Etat et les collectivités territoriales¹⁸.

¹⁷ 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.

¹⁸ Ex : Les structures d'animation dédiée à l'agriculture biologique bénéficient de financement État, géré par le MAAP et délégué au niveau régional.

Les dispositifs d'aide CAB et SAB ont été évoqués par ailleurs (voir III A : contractualisation dans le cadre des PDR).

Le caractère spécifique d'un soutien à l'agriculture biologique sur les territoires des aires d'alimentation de captages et, plus généralement, sur les territoires porteurs d'enjeux « eau » se traduit par :

- l'intervention des agences de l'eau dans le financement des mesures d'aides à la conversion,
- le soutien financier apporté par ces mêmes agences de l'eau à des actions d'animation spécifiques sur certains territoires, dans le cadre de conventions passées avec des structures de développement¹⁹.

Pour aller plus loin... quelques références bibliographiques sur le thème « Agriculture biologique et captages »

- 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/>
- BENOIT M. et al, 2003 – Agriculture biologique et qualité des eaux souterraines : depuis des observations et enquêtes à des tentatives de modélisation en situation de polyculture-élevage – INRA.
- 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/>
- GIRARDIN P. et SARDET. E., 2003 – Évaluation de l'impact sur les eaux souterraines des prescriptions du cahier des charges de l'agriculture biologique en grandes cultures - INRA
- 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/>
- Réseau Mixte Technologique « Développement de l'agriculture biologique » ENITA Clermont, Centre National de Ressources en Agriculture Biologique – Agriculture et environnement – Compilation bibliographique, Octobre 2008

¹⁹ Ex : conventions passées entre l'agence de l'eau Seine Normandie et le GAB Ile de France, ou entre l'agence de l'eau Artois-Picardie et le GABNOR.

IV. Actions visant une maîtrise du foncier et des usages

Les actions de « maîtrise foncière » correspondent ici aux acquisitions par les collectivités territoriales de parcelles au sein des territoires des aires d'alimentation de captages, afin de pouvoir y imposer des usages du sol conformes à la préservation de la ressource en eau.

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 leur 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.

A. 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'installation, dans les AAC, d'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 un outil puissant 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.142-1 et suivants du code de l'urbanisme (droit de préemption pour les ENS)
- 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.

Les collectivités disposent de ce droit dans le cadre de la législation relative aux espaces naturels sensibles, mais cette législation n'autorise pas la préemption pour le seul motif d'appropriation par la collectivité de terrains jugés utiles à la protection et à l'amélioration de la qualité des eaux captées.

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, ce qui engendre un coût de portage foncier supplémentaire.

➤ **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 fermage²⁰, 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.

²⁰ 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.

Lorsqu'elles effectuent des transactions, et qu'elles rétrocèdent les biens directement aux collectivités, les SAFER prélèvent une marge foncière équivalente à environ à 1% du 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 de l'ordre de 10% du prix de vente.

➤ **Acquisition à l'amiable et échange foncier**

Références :

- 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.

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.

A 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.

➤ **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 rétrocédées à un exploitant agricole en insérant des clauses au contrat de vente (cf. ci-après).

B. 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 tels 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.

Exemple 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'eau²¹. 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.

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 occasionnel ou jugé inévitable par exemple.

²¹La durée minimale du bail est de 9 ans (art. L.411-5 du code rural et de la pêche maritime).

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

Références :

- 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.

V. 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 motivations 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 territoire²².

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 1600 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, Etat, 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.

VI. Actions d'animation

A. Animation de l'ensemble du plan d'action

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. Ce portage garantit l'existence d'un appui politique, indispensable à l'efficacité de l'animation.

Toutefois, lorsque ce n'est pas le cas, une des premières fonctions de l'animation doit être de sensibiliser des porteurs potentiels du projet et de contribuer à l'identification d'un maître d'ouvrage, d'aider celui-ci à se constituer ou adapter ses compétences et son territoire d'intervention pour porter le plan d'action.

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

²²Sur 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.

➤ **Faciliter l'émergence du plan d'action territorial**

- Identification des enjeux, proposition de périmètre, 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 ;
- Élaboration d'une première maquette grossière du plan d'action.

➤ **Concevoir le plan d'action, déterminer quoi faire, pourquoi, quand et comment**

- Implication dans la réalisation éventuelle du diagnostic de territoire²³. 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 du diagnostic 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 du diagnostic et de la qualité de son contenu ;
- 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, quoi faire, où, comment, avec qui et 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 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 consultation avec ces partenaires, pour obtenir une validation du plan d'action.
- **Établir le plan de financement du plan d'action.**
- Consultation des partenaires financiers
 - Obtention d'engagements
- **Organiser la concertation et la communication, et accompagner 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 ;

²³Pour mémoire, ce diagnostic peut être « multi-pressions », en cohérence avec la teneur du plan d'action.

- 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, 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.

B. Animation collective à destination des agriculteurs.

L'implication des structures de développement agricole (associations de producteurs et chambres d'agriculture, le cas échéant coopératives agricoles) est indispensable pour que les agriculteurs puissent s'impliquer dans la mise en oeuvre 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.

Les chambres d'agriculture, notamment, doivent jouer un rôle central pour promouvoir des actions visant la protection de la ressource en eau. Elles ont déjà en ce domaine engagé antérieurement deux types d'action, reposant sur le volontariat des agriculteurs, qui se poursuivent actuellement.

➤ **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.

Ces opérations concernent la limitation des pollutions par les nitrates (depuis 1990) et par les pesticides (depuis 2003).

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 (diffusion de conseils, organisation de démonstrations...).

Dans le cas des opérations « Agrimieux », le suivi de chaque opération a été assuré par des comités locaux, et par un comité d'évaluation (chambre d'agriculture, agence de l'eau, Conseil régional, INRA...) responsable de l'attribution à l'opération d'un label « Agrimieux ».

Les résultats obtenus par ces opérations, variables selon les territoires, sont souvent positifs pour l'amélioration de la qualité de la ressource en eau. 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.

➤ **Missions captages.**

Ces actions sont plus récentes (2003), développées dans un certain nombre de départements²⁴, et ciblées sur des territoires beaucoup plus restreints, autour des points de captage d'eau potable.

Leur objectif est d'obtenir des changements rapides des pratiques culturales sur des surfaces limitées (quelques centaines d'hectares) afin d'assurer la protection de la ressource en eau, tout en préservant le revenu agricole des exploitants.

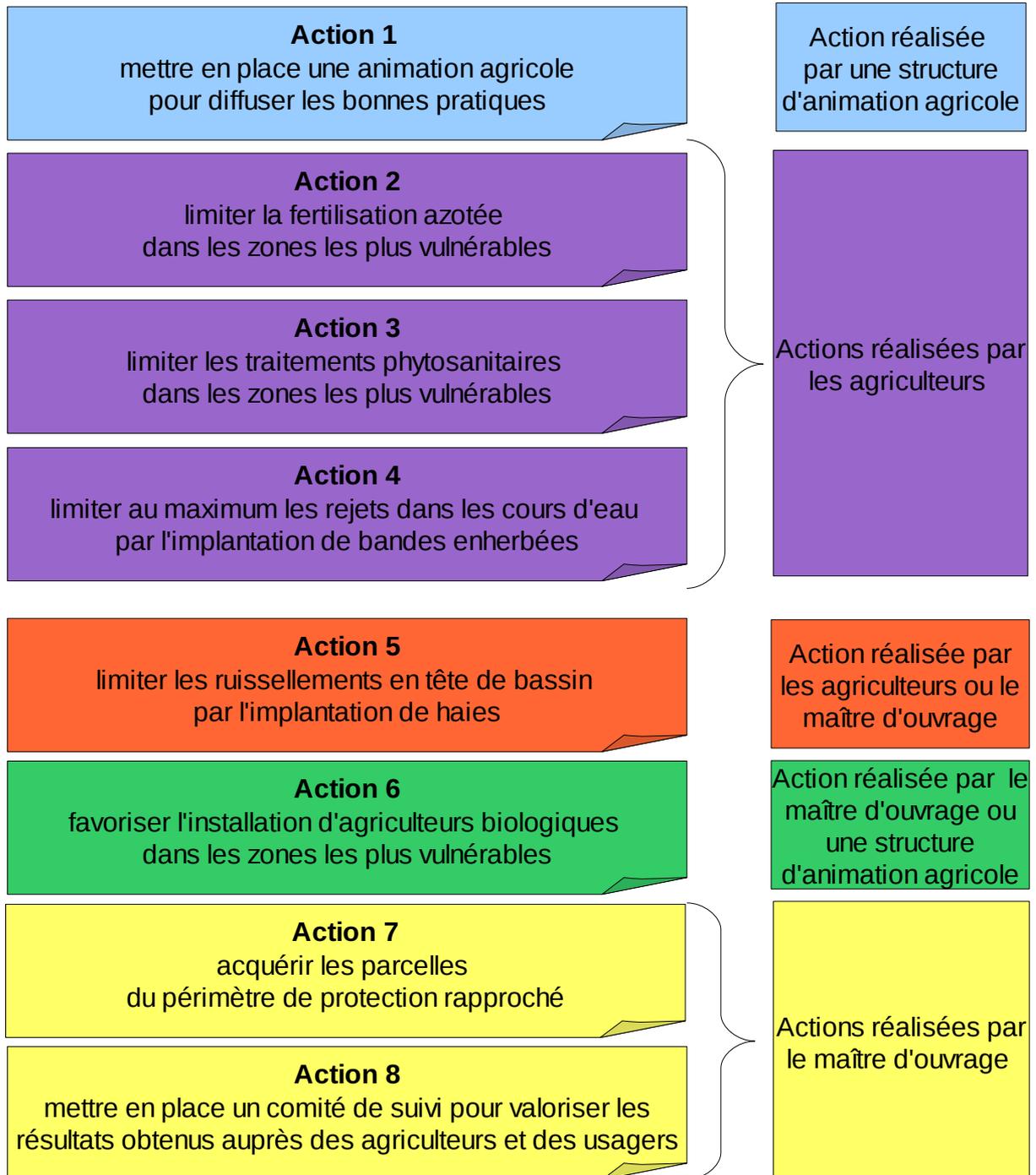
Le fonctionnement de ces missions repose sur l'identification d'une liste d'objectifs territoriaux, en partenariat avec les institutions concernées (agences de l'eau, Direction départementale en charge de l'agriculture, Collectivités territoriales...), sur la réalisation de diagnostics (inventaire des pratiques à risques, caractérisation des sols...), et sur la définition d'un projet de développement précisant les évolutions envisagées.

Ces opérations donnent lieu à un suivi, individuel et collectif, des exploitations concernées, tout au long du cycle cultural.

La logique globale de ces actions portées par les chambres d'agriculture est donc compatible avec celle des plans d'action qui doivent être promus par les services de l'État. Dans une logique de complémentarité et de synergie entre tous les outils d'action, il faut donc considérer ces actions comme des composantes importantes des plans d'action territoriaux.

²⁴Aube, Marne, Moselle...

Exemple d'un plan d'action agricole



FICHE 4 : QUELLES ACTIONS POUR UN PLAN D'ACTION AGRICOLE ?

Dans la chronologie de mise en place d'un plan d'action agricole sur une aire d'alimentation de captages, la conception des mesures suit la réalisation d'un diagnostic territorial des pressions agricoles (DTPA). Celui-ci doit en effet se conclure par une identification des pistes envisageables pour la construction d'un plan d'action adapté aux enjeux du territoire. Le schéma ci-contre présente un exemple simple de la structure du plan d'action obtenu. Celui-ci comporte des actions pouvant être réalisées par différents acteurs (maître d'ouvrage, agriculteurs, ...). La présente fiche n'aborde que les actions pouvant être réalisées par les agriculteurs.

I. Qu'est-ce qu'une « action » ?

A. Définition

Les termes « d'action » et de « mesure », considérés comme synonymes, ont été définis en introduction. Nous nous intéresserons dans cette fiche aux actions, volontaires ou d'application obligatoire, pouvant ou devant être mises en œuvre par les agriculteurs (et le cas échéant les propriétaires fonciers), inscrites dans un plan d'action.

Une mesure (action) se définit par :

1) Sa contribution à l'atteinte d'un **objectif environnemental**...

et, le cas échéant, à l'atteinte d'un **objectif d'évolution des pratiques agricoles**.

2) Une **logique d'action** ou une cible d'action...

et un **contenu technique**

3) Son **indicateur de réalisation**, permettant de suivre sa mise en œuvre

4) Un **objectif de réalisation** se référant à un **échancier** déterminé

Exemples

- Retour à une concentration de nitrates dans la ressource en eau < 50 mg/l d'ici 2017

- Réduction de l'IFT moyen sur le territoire de 30 % d'ici 2017

- Modification des pratiques agricoles,
- Modification des itinéraires techniques ou des systèmes de production.
- Réalisation d'aménagements paysagers.

- Implantation de CIPAN en inter-culture
- Conversion à l'agriculture biologique
- Implantation de haies

- Linéaire de haies implantées sur le territoire de la zone de protection de l'AAC

- Nombre d'exploitations engagées dans une conversion à l'agriculture biologique
- Surface de CIPAN implantée

- 10 km de haies implantées sur le territoire de la ZP AAC d'ici 2017

- 10 exploitations engagées dans une CAB d'ici 2017

- 100 % de couverture hivernale d'ici 2012

B. Suivi de la réalisation de l'action

Pour que le maître d'ouvrage puisse évaluer l'efficacité du plan d'action établi sur le territoire, il est essentiel qu'il soit possible de disposer d'une information sur la mise en œuvre réelle de chaque action.

Dans le cadre particulier du dispositif ZSCE, cette information sur la mise en œuvre des mesures est nécessaire pour prendre, le cas échéant, la décision de les rendre obligatoires.

Dans tous les cas, pour assurer le suivi du plan, chaque mesure doit donc être associée à un **indicateur de réalisation** permettant de caractériser sans aucune ambiguïté sa mise en œuvre.

Il importe de choisir cet indicateur de manière pertinente, en s'appuyant sur les conclusions du diagnostic territorial, notamment au regard :

- de la possibilité de disposer facilement de l'information et de pouvoir l'interpréter
- de sa corrélation avec l'objectif environnemental poursuivi.

La fiche 6 développe en détail cette question du suivi et des indicateurs.

II. Cas particulier des programmes d'action ZSCE

Dans le cas particulier d'une mobilisation de l'outil ZSCE, il faut souligner que toutes les actions inscrites dans les plans d'action territoriaux ne peuvent être intégrées dans les programmes d'action agricoles ZSCE, le code rural et de la pêche maritime (article R.114-6) précisant que ces mesures sont « à promouvoir par les propriétaires et les exploitants », et définissant de manière exhaustive les catégories de mesures qui peuvent s'inscrire dans ces programmes.

Les catégories de mesures pouvant être inscrites dans un programme d'action ZSCE sont :

- la couverture végétale du sol, permanente ou temporaire ;
- le travail du sol, gestion des résidus de culture, apports de matière organique favorisant l'infiltration de l'eau et limitant le ruissellement ;
- la gestion des intrants, notamment des fertilisants, des produits phytosanitaires et de l'eau d'irrigation ;
- la diversification des cultures par assolement et rotations culturales ;
- le maintien ou création de haies, talus, murets, fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux ;
- la restauration ou entretien d'un couvert végétal spécifique ;
- la restauration ou entretien de mares, plans d'eau ou zones humides.

Par exemple :

- une action de limitation des apports azotés s'inscrit sans ambiguïté dans le champ des mesures définies par l'article R.114-6 ;
- une action d'animation agricole visant à améliorer les pratiques de fertilisation des exploitants a toute sa place dans un plan d'action territorial, mais ne peut être inscrite au titre des mesures d'un programme d'action agricole ZSCE ;

- une action visant à réduire l'impact des pollutions ponctuelles par l'acquisition de certains matériels (bacs de traitement des effluents phytosanitaires...) ou la réalisation de certains aménagements (aire de remplissage et de nettoyage du pulvérisateur...) *peut être considérée comme* une action de « gestion des intrants » au sens de l'article R.114-6, et donc intégrable à un programme d'action ZSCE, dès lors qu'elles ne font pas l'objet d'une obligation réglementaire.

Si les MAE ou MAET sont généralement associées aux programmes d'action ZSCE du fait du financement qu'elles permettent de mobiliser, ce ne sont pas les seuls outils d'action mobilisables pour l'application des mesures du programme ZSCE.

III. Critères de choix des actions

Le choix des actions à mener sur le territoire d'une aire d'alimentation de captages repose notamment sur la prise en compte du rapport coût-efficacité des actions, sur l'analyse des facteurs qui conditionnent leur réussite par rapport à l'objectif de protection de la ressource en eau et sur la durabilité des changements qu'elles induisent.

L'analyse des facteurs de réussite et de durabilité des actions renvoie aux choix de la stratégie d'action, qui a été évoquée dans la fiche 3.

Les paragraphes suivants ne traitent que des critères de choix propres aux actions réalisées par les agriculteurs.

Le comité de pilotage aura besoin de ces éléments lorsqu'il construira le plan d'action agricole, afin que celui-ci réponde de manière satisfaisante à la problématique définie sur le territoire, L'objet de cette partie est de donner quelques éléments de méthodologie.

A. Évaluation des coûts

Le rapport coût-efficacité de chaque mesure nécessite tout d'abord d'avoir des éléments de coût.

Une étude réalisée par le Cemagref²⁵ propose quelques éléments de méthodologie afin d'évaluer les coûts d'une mesure du point de vue de l'agriculteur.

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

- 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.

²⁵CEMAGREF 2009 (S.Loubier, L.Farnier, L.Guerin-Schneider) : Guide d'évaluation économique de la mise en oeuvre de programmes d'action sur les aires d'alimentation des captages : Le cas des exploitations agricoles – Rapport final Décembre 2009

L'analyse fine des coûts liés à des changements de pratiques peut reposer sur les analyses faites dans les plans de développement rural (par ex tome 4 du PDRH : annexe mesure 214).

Pour les coûts liés à des changements structurels (par exemple la conversion à l'agriculture biologique), il existe également des éléments de chiffrage dans les plans de développement rural (par ex tome 2 du PDRH : descriptif des mesures 214 C, D et E).

En dehors de ces éléments, les chambres d'agriculture, les instituts techniques et les associations professionnelles agricoles 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.

B. 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 agricole 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.

C. Prise en compte de l'efficacité des actions

Les mesures énoncées dans un plan d'action doivent viser l'atteinte d'un objectif de protection de la ressource en eau et d'amélioration de sa qualité sous une échéance définie, en définissant un certain nombre de « contraintes²⁶ » adaptées à l'objectif.

Le choix de ces mesures, et le niveau de contraintes 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 agricoles 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 agricoles, pédologiques, climatiques, hydrologiques et hydrogéologiques... Elle est en général connue de manière imprécise.

²⁶ Contrainte : ce qui limite les possibles, dans les choix opérés par les agriculteurs.

Divers travaux de recherche ont déjà été réalisés pour modéliser le transfert de substances polluantes de la parcelle agricole à la ressource en eau, permettant ainsi d'établir une corrélation entre une modification des pressions d'origine agricole et l'évolution de l'état de la ressource en eau, et de déterminer le délai nécessaire pour un retour à une situation jugée satisfaisante²⁷.

Un inventaire des travaux de modélisation et des outils d'aide à la décision existants va être réalisé par l'ONEMA en 2010. À la suite de cet inventaire, des travaux de recherche complémentaires devraient être engagés, sous l'égide du groupe technique « lutte contre les pollutions diffuses au niveau des aires d'alimentation de captages », piloté par l'ONEMA.

Toutefois, en l'attente des conclusions de ces travaux nécessairement sur le long terme, 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 DTPA ;
- 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 agricole 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.

Les paragraphes suivants 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.

²⁷ Par exemple l'étude BRGM – INRA : étude sur les bassins versants en contentieux « nitrates eaux brutes » - Juin 2008.

IV. Mesures répondant à un problème « nitrates »

Dans les zones vulnérables, les programmes d'action mis en œuvre au titre de la directive nitrates imposent des mesures de gestion de l'azote constituant, au minimum, les bonnes pratiques agricoles. Il s'agit notamment de fertiliser les cultures en respectant l'équilibre de la fertilisation azotée, de respecter les périodes pendant lesquelles il est inapproprié d'épandre des fertilisations azotées, de respecter certaines conditions de gestion des fertilisants organiques (stockage et limitation d'épandage), de maintenir des bandes enherbées le long des cours d'eau, ainsi que de gérer l'interculture pour limiter les fuites de nitrates. Elles visent à maintenir une teneur moyenne en nitrates dans les ressources en eau, superficielles ou souterraines, inférieure à 50 mg/l et de prévenir l'eutrophisation des eaux douces et marines.

Dans les aires d'alimentation des captages d'eau destinée à la consommation humaine, pour lesquels l'enjeu nitrates existe, seul ou en association avec l'enjeu produits phytosanitaires, l'objectif est d'amener et de maintenir la teneur en nitrates des eaux « brutes » sous le seuil de 50 mg/l voire à une valeur inférieure. Les mesures à mettre en œuvre seront nécessairement plus contraignantes, elles pourront remettre en cause certains systèmes de cultures

Ces mesures concernant l'azote ne sont pas sans influence sur la gestion des produits phytosanitaires et inversement : ainsi la réduction des apports d'azote sur une culture peut contribuer à diminuer les traitements pour certaines maladies, tout comme la diversification des cultures présentes dans l'assolement peut réduire la pression phytosanitaire.

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

Les interactions peuvent également s'exercer au sein même du cycle de l'azote, les intérêts de protection des ressources en eau n'étant pas toujours compatibles avec ceux de diminution des rejets dans l'atmosphère.

De telles synergies ou oppositions doivent être examinées soigneusement au regard des enjeux propres du territoire avant d'arrêter une mesure plutôt qu'une autre.

On peut répartir les mesures selon deux approches : la réduction des apports en azote organique et minéral à l'échelle de la parcelle, et la gestion des assolements et des zones tampons à l'échelle de l'exploitation et du territoire.

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

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

L'équilibre de la fertilisation azotée conduit à un certain niveau d'apports d'azote organique et minéral. Une réduction de ces apports vise à éviter les surfertilisations et repose en premier lieu sur le choix d'objectifs de rendements moins ambitieux (par exemple rendement obtenu quatre années sur cinq au lieu de rendement obtenu deux années sur cinq), 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).

La limitation des apports d'azote organique et minéral est déjà inscrite dans les programmes d'actions nitrates en zones vulnérables à travers plusieurs mesures :

- le respect de l'équilibre de la fertilisation azotée entre les besoins prévisibles en azote des cultures et l'azote apporté aux cultures par le sol et les fertilisants ;
- la limitation des épandages d'azote issus des effluents d'élevage à 170kg/ha/an par exploitation ;
- la limitation, dans les zones d'actions complémentaires (ZAC), de la quantité d'azote total (organique et minéral) épandue à 210kg/ha/an par exploitation.

Certains programmes d'action nitrate vont au-delà de ces prescriptions.

Dans les aires d'alimentation des captages, les plans d'action peuvent donc aller au-delà de ces mesures en :

- prévoyant un plafond d'azote, qu'il soit organique, minéral, ou total (pour les MAE, on considère qu'une réduction significative du plafond correspond à une diminution de 30% des fertilisations autorisées),
- optimisant la gestion des intrants sur le territoire (optimisation de l'azote organique en substitution à l'azote minéral, valorisation des déjections animales en compost ou en méthanisation, ...)
- instaurant des plafonds de fertilisation pour certaines cultures à risque,
- définissant des modalités de fractionnement et/ou de plafonnements des doses,
- renforçant la prise en compte des quantités d'azote contenues dans les sols (mesures des reliquats sortie hiver par exemple),
- promouvant l'utilisation de calculs de bilans post-récolte
- ...

Les 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. Ils sont donc directement dépendants de plusieurs facteurs :

- les conditions pédo-climatiques et météorologiques qui peuvent agir de plusieurs façons : incident climatique qui impacte les rendements prévisionnels attendus, épisode pluvieux qui conduit à la lixiviation d'une partie de l'azote apporté avant que la plante n'ait eu le temps de la prélever, épisode favorable à une minéralisation rapide et importante des matières organiques...
- la capacité exportatrice des plantes, cette capacité étant directement liée aux quantités de nutriments (dont azote) disponibles pour leur croissance
- ...

Il en résulte trois éléments essentiels pour le bon calibrage des mesures définies dans les plans d'actions :

- le bilan azoté post-culture doit être le plus réduit possible, sachant que, même si la campagne de fertilisation a été très bien conduite, il est très souvent légèrement excédentaire ;
- une réduction des apports azotés en-deçà de l'optimum de fertilisation peut conduire à diminuer les exportations par les cultures et donc ne réduit pas nécessairement les risques de lixiviation de nitrates ;
- il convient d'être vigilant à ce que la limitation d'apports ne conduise pas à faire évoluer les assolements vers des cultures qui, bien que moins exigeantes en azote, pourraient, du fait d'une conduite inadaptée de la fertilisation, être à l'origine de quantités d'azote importantes dans le sol en fin de culture (maïs, luzerne, ...). Le bénéfice environnemental en serait largement réduit (bilan apports-exports inchangé...).

B. Gestion des assolements et zones tampons

L'organisation des couverts végétaux et des rotations culturales sur un territoire donné peut permettre d'optimiser les flux d'azote à l'échelle du bassin versant et de réduire les fuites de nitrates vers les eaux superficielles et profondes.

Pour proposer ce type de mesures, il importe donc que le diagnostic agricole mené sur le territoire ait identifié les successions culturales types et leurs risques associés.

➤ Mise en place de zones tampons très peu voire non fertilisées et/ou de dénitrification

La mise en place de zones très peu fertilisées (bandes végétalisées le long des cours d'eau, prairies extensives...) contribue à réduire les flux d'azote à l'aval du bassin versant. Le maintien et/ou le développement de zones de dénitrification à certains endroits stratégiques du territoire contribue à réduire les pertes de nitrates.

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

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

L'approche temporelle en termes de systèmes de cultures est primordiale pour réduire le risque de lixiviation de l'azote. Il convient de prêter une attention particulière au choix des successions culturales et à la gestion adaptée des intercultures.

L'introduction dans l'assolement de cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN) ayant un cycle de besoin en azote 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.

Les 4èmes programmes d'actions nitrates prévoient d'ores et déjà la généralisation des cultures intermédiaires pièges à nitrates pendant les intercultures longues d'ici 2012.

Dans les aires d'alimentation des captages d'eau, il peut donc s'agir d'aller au-delà de ces mesures en :

- prévoyant des couvertures de sols supplémentaires, notamment dans les intercultures courtes entre un protéagineux et une céréale d'automne ;
- prévoyant le maintien des repousses entre deux cultures d'hiver (repousse de colza sur une interculture colza-blé, déjà obligatoire au titre des 4èmes PA nitrates) ;
- définissant des conditions de gestion des résidus post-culture notamment dans le cas des intercultures courtes ;
- renforçant les conditions de gestion des CIPAN (notamment calendriers d'implantation et de destruction et retour au sol des résidus) ;
- favorisant les successions CIPAN-cultures de printemps afin de limiter au maximum les périodes laissant les sols sans couvert capable de prélever significativement de l'azote ;
- ...

Par ailleurs, une introduction dans la rotation des cultures de légumineuses (de préférence en mélange²⁸) et de protéagineux associée à leur bonne gestion (i.e. permettant l'utilisation de l'azote stocké dans le sol par la culture suivante) contribue à diminuer les apports en azote sur l'ensemble de la rotation culturale et ainsi à réduire les pertes de nitrates vers les eaux. En effet, cette introduction, qui permet d'améliorer sensiblement le bilan énergétique (moins d'engrais de synthèse à fabriquer), rend cependant la maîtrise de la restitution de l'azote aux cultures plus difficile.

➤ **Développement de systèmes d'exploitation économes en intrants**

Les deux principaux systèmes de production économes en intrants reposant sur un cahier des charges reconnu sont l'agriculture biologique (dont l'intérêt a été évoqué dans la fiche 3) et les « systèmes fourrages économes en intrants²⁹»

Les systèmes fourragers économes en intrants sont définis par un cahier des charges qui s'applique à l'exploitation. Ces systèmes permettent de limiter les fuites de nitrates du fait d'une plus grande part relative des prairies dans la SAU et du mode de conduite extensive de ces prairies.

Le plan d'action peut comporter une mesure visant à l'adoption d'un système fourrager économe en intrants par les éleveurs. Une telle mesure s'applique dans des zones d'élevage bovin et permet la mise en place de surfaces supplémentaires en prairies pluriannuelles. La mise en œuvre de cette mesure nécessite un bouleversement du système fourrager de ces élevages et en conséquence une phase d'apprentissage. Par contre, le nouveau système mis en place présente un équilibre technique et économique favorable à sa pérennisation. Il convient toutefois de veiller à ce que l'effet stockage d'azote sous les prairies ne soit pas perdu par des retournements ultérieurs.

➤ **Mise en place de cultures peu exigeantes en azote**

L'introduction dans les rotations d'espèces et de variétés peu exigeantes en azote (par exemple des variétés rustiques) permet de diminuer globalement le risque de lixiviation. Le développement d'itinéraires techniques à faible niveau d'intrants valorisant ces cultures peut donc être encouragé.

²⁸Le mélange de légumineuses avec d'autres espèces comme CIPAN, permet une diminution des doses d'azote minéral pour la culture suivante sans augmentation du risque de lessivage de nitrate pendant l'interculture.

²⁹Des informations sur les systèmes fourragers économes en intrants peuvent être trouvés sur le site du RAD (Réseau d'agriculture durable) : <http://www.agriculture-durable.org/>

➤ **L'expérience des bassins versants en contentieux en Bretagne**

Pour mémoire, on peut citer l'expérience des programmes d'actions mis en œuvre dans les bassins versants bretons concernés par le contentieux relatif aux eaux brutes superficielles destinées à la consommation humaine. Dans ces 9 bassins versants, la fertilisation azotée totale a été réduite, selon les systèmes d'exploitation, à 140, 160 ou 170 kg d'azote total/ha/an/exploitation. Une amélioration de la qualité des eaux superficielles de ces bassins versants pour le paramètre nitrates est aujourd'hui constatée.

➤ **L'exemple d'une action Ferti-Mieux sur les plateaux du Haut-Saintois**

L'action, lancée en 1991 et labellisée Ferti-Mieux en 1993, a été engagée suite à l'augmentation régulière de la teneur en nitrates des eaux de source en contrebas d'un plateau agricole. Elle a été conduite en partenariat avec l'agence de l'eau Rhin-Meuse, le Conseil Régional de Lorraine, les Conseils Généraux des Vosges et de Meurthe et Moselle, les gestionnaires de l'eau, les chambres d'agriculture des deux départements concernés, et l'INRA de Mirecourt. Cette action a eu pour objectif de faire évoluer les pratiques agricoles, afin de restaurer à long terme la qualité des eaux.

Le plan d'action a notamment intégré les actions suivantes :

- réduction forte des épandages de fumier, associée au compostage de ce fumier et à son exportation en dehors de la zone sensible,
- réduction des apports d'azote minéral sur les maïs implantés,
- conduite d'opérations conseil auprès des agriculteurs, axées notamment sur le raisonnement de la fertilisation à partir de la méthode des bilans,
- réalisation d'investissements liés à l'évolution des pratiques.

Les résultats apparaissent satisfaisants : on observe une baisse significative de la teneur en nitrates dans les sources (teneur comprise entre 55 et 60 mg/l entre 1994 -1995 ; teneur actuelle comprise entre 40 et 45 mg/l).

➤ **Pour aller plus loin, quelques références bibliographiques :**

- COMIFER (Groupe azote), 1996 – Calcul de la fertilisation azotée des cultures annuelles guide méthodologique pour l'établissement des prescriptions locales. Brochure, 59 pages. NB : Ce guide est en cours d'actualisation (version actualisée prévue pour l'automne 2010)
- CORPEN, 1988 – Bilan de l'azote à l'exploitation
- CORPEN, 1992 – Recueil des bases de préconisation de la fertilisation azotée
- COMIFER, 2002 – Lessivage des nitrates en systèmes de cultures annuelles. Diagnostic du risque et propositions de gestion de l'interculture
- 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.
- CORPEN, 2007 – Les fonctions environnementales des zones tampons. Les bases scientifiques des fonctions de protection des eaux. Adoption de systèmes de production économes en intrants.

V. Mesures répondant à un problème « phosphates »

A. Problématique

Les rejets de phosphore dans l'eau, source d'eutrophisation tout particulièrement des plans d'eau et des cours d'eau, ainsi que de certaines eaux côtières, ont plusieurs origines : agricoles, domestiques et industrielles.

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.

Environ la moitié des apports de l'agriculture sont d'origine minérale. L'apport moyen de phosphore minéral par hectare fertilisable a été réduit de moitié en 25 ans, et est actuellement en moyenne de 26 kg de P_2O_5 par hectare fertilisable (source UNIFA).

Les apports en phosphore organique lié aux effluents d'élevage restent constants et sont importants dans les zones d'élevage intensif hors sol (volailles et porcs). En revanche, dans les zones de grandes cultures, le bilan du phosphore conduit à un appauvrissement des sols.

B. La situation actuelle de la réglementation au regard du phosphore agricole

➤ La limitation des apports de phosphore

La réglementation au regard du phosphore agricole ne concerne que le phosphore issu des effluents d'élevage. Elle est basée sur les textes relatifs aux installations classées pour la protection de l'environnement des élevages (cf. arrêtés de prescriptions pour les élevages soumis à autorisation et à déclaration du 7 février 2005). L'échéance de respect était fixée au 31 décembre 2008 pour les élevages soumis à autorisation et l'est au 31 décembre 2010 pour les élevages soumis à déclaration.

➤ La limitation des transferts de phosphore

La mise en place de bandes enherbées le long des cours d'eau, imposée dans le cadre de la conditionnalité des aides de la politique agricole commune depuis 2005, est un outil efficace et complémentaire pour limiter les transferts de phosphore vers les eaux.

C. Les mesures pour lutter contre l'eutrophisation des eaux douces

➤ Raisonner la fertilisation du 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. L'équilibre de la fertilisation se vérifie par un calcul de solde de bilan (apports – exports) entre la préparation du semis de la culture et sa récolte. 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 résiduaux 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, ...

➤ **Limiter le ruissellement des particules contenant du phosphore**

En matière de risques vis-à-vis des milieux aquatiques, la contamination par le phosphore diffus d'origine agricole provient essentiellement du phosphore adsorbé sur les particules de sol entraînées avec l'eau de ruissellement lors des fortes orages. 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 le phosphore. 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, 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.

Pour aller plus loin, quelques références :

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

VI. Mesures répondant à un problèmes « pesticides »

A. Présentation des mesures

Le tableau ci-après présente les différents types de mesures envisageables pour répondre à un problème « pesticides ».

Il évalue pour chacun d'entre eux, la facilité de suivi et la possibilité d'aller au-delà de la réglementation, qui constituent deux éléments centraux dans la réflexion pour l'élaboration du plan d'action, tout particulièrement si ce dernier s'inscrit dans le cadre du dispositif ZSCE.

Il illustre, pour chacun de ces types de mesures, la façon dont peut être formulée une action et peut être défini l'objectif de réalisation associé, ainsi que les outils pouvant accompagner la mise en œuvre de l'action. Ces trois éléments, ainsi que l'effet escompté sur le milieu, doivent être précisés dans tout plan d'action. Lorsqu'il y a mobilisation du dispositif ZSCE, ces éléments doivent figurer dans l'arrêté portant sur la définition du programme d'action à mettre en œuvre sur la zone de protection de l'aire d'alimentation de captage.

L'échelle de mise en œuvre, résultant d'un compromis entre la localisation la plus restreinte pertinente au regard d'un diagnostic, l'échelle suffisante pour garantir la facilité de suivi de la mesure et l'échelle adaptée à la mise en œuvre de cette dernière, n'est pas précisée dans ce tableau. Pour ce dernier critère, rappelons simplement que si l'échelle de la parcelle à risque est pertinente pour la mise en œuvre de mesures consistant à éviter le recours à certains produits ou à enherber les bordures de cours d'eau au niveau des parcelles à risque, elle est en revanche moins adaptée au développement de systèmes de cultures économes en pesticides (gestion homogène d'un système de culture au sein de l'exploitation).

Les éléments détaillés pris en compte pour remplir ce tableau figurent en annexe I.

B. Articulation avec l'action 21 du plan ECOPHYTO 2018

Au sein du plan ECOPHYTO 2018, visant à répondre à l'objectif du Grenelle de l'environnement de réduire de moitié l'usage des pesticides d'ici 10 ans, l'action 21 porte sur la réduction de l'usage des pesticides sur les territoires ou parcelles identifiés comme prioritaires. Sont visés plus particulièrement les aires d'alimentation des 500 captages les plus menacés à protéger d'ici 2012 lorsqu'ils sont concernés par un problème « pesticides », ainsi que les territoires sur lesquels les groupes régionaux « Phytos » ont ciblé leur action jusqu'à présent et sur lesquels un diagnostic de bassin versant avait notamment été établi antérieurement à 2008.

Pour répondre aux orientations de la protection des captages prévus par l'action 21 du plan ECOPHYTO 2018³⁰, il est indispensable que les plans d'action mis en place sur les territoires où existe une problématique « pesticides » :

- fassent l'objet d'un suivi garantissant la traçabilité de l'utilisation des pesticides ;
- fixent, sur la base d'une expertise locale³¹, des objectifs globaux de réduction de l'usage des pesticides ;
- comportent des mesures visant le développement de systèmes de cultures économes en pesticides, quelque soient les modalités d'action choisies et les outils d'action mobilisés.

³⁰Ces orientations ont été définies dans le courrier conjoint de la DEB, de la DGPAAT et de la DGAL aux préfets de régions et de départements ainsi qu'aux directeurs d'agences de l'eau, en date du 9 décembre 2009.

³¹Une étude est en cours pour fournir une méthode et des outils pour aider à la fixation de cet objectif.

Mesures répondant à un problème "pesticides"

Effet escompté sur le milieu :

supprimer ou réduire les pollutions diffuses en matière de pesticides agricoles pour que l'eau brute respecte les normes "eau potable" (concentration par pesticide de 0,1 microgramme/L et concentration totale inférieure à 0,5 microgramme/L) et permette la production d'une eau potable sans aucun traitement curatif portant sur des pesticides, et ce de façon durable.

Type de mesure	Possibilité d'aller au delà de la réglementation	Facilité de suivi	Ex. de formulation de mesure	Ex. d'objectif	Ex. d'outils	Préconisation
Eviter les pollutions ponctuelles	-	+++ si et seulement si (ssi) équipement précis exigé	Utiliser un pulvérisateur équipé d'une cuve de rinçage respectant la norme EN 12761	100% des pulvérisateurs équipés	Investissements éligibles au PVE - volet "pesticides hors matériel de substitution"	-
Eviter le recours à certains produits	+++	+++ ssi interdiction produit à l'échelle exploitation	Ne pas recourir à des produits contenant des substances à l'origine d'un dépassement de la norme des 0,1 microgramme par litre	X% de réduction pour la substance A	EU PHYTO_01 du PDRH (comprenant un conseil sur le choix du produit) et différents outils pour développer les systèmes de cultures économes	A coupler avec une mesure de développement des SdC économes en pesticides et un outil de conseil dans le choix des produits (ex: EU PHYTO 01)
Enherber les bordures de cours d'eau / parcelles à risque	+++	+++ ssi positionnement clair attendu des bandes enherbées	Enherber l'ensemble des points d'eau au sens de l'arrêté du 12 septembre 2006 sur une largeur de 10 m	100% du linéaire des points d'eau enherbé	EU COUVER_05 du PDRH	Efficace en cas de pollution dominante par ruissellement et non par infiltration en ce qui concerne les bandes enherbées
Mettre en œuvre des systèmes de cultures économes en pesticides	+++	+++ ssi traçabilité et si l'action définie englobe l'ensemble des traitements réalisés à l'échelle de l'exploitation	Recours aux herbicides conduisant : * à un IFT herbicides < X1 sur les parcelles de l'exploitation situées dans l'AAC * à un IFT herbicides < IFT de référence sur les parcelles de l'exploitation en dehors de l'AAC	* IFT _h moyen sur l'AAC < X1 * 100% des exploitations respectant l'IFT _h de ref sur leurs parcelles en dehors de l'AAC	EU PHYTO (hors EU PHYTO1), conversion et maintien de l'agriculture biologique, Investissements éligibles au PVE - volet "pesticides - matériel de substitution"	* Incontournable * A coupler à une mesure de traçabilité et à un outil de conseil sur le choix des produits (ex: EU PHYTO 01)
Traçabilité	+++	+++ si transmission des données sous un format informatique harmonisé	Transmettre les données du registre sur l'usage des pesticides via l'outil dédié au calcul de l'IFT du MAAP pour toute exploitation dont une parcelle se situe dans l'AAC	100% des exploitations ayant transmis leurs données	EU PHYTO_01 du PDRH (bilan de l'usage des pesticides avec calcul IFT)	* Incontournable pour la facilité de suivi de mesure de mise en place de SdC économes en pesticides

Concernant l'adoption de systèmes de cultures économes en pesticides, il convient de privilégier une démarche pragmatique, considérant qu'une amélioration significative et durable de la qualité de l'eau dans les meilleurs délais implique une modification rapide des pratiques permettant une réduction de l'usage des pesticides au sein de ces territoires, en partant des marges de progrès identifiées par le diagnostic en matière de réduction de l'usage des pesticides. Dès lors qu'elle est techniquement et économiquement possible, cette modification des pratiques doit être engagée dès à présent sans attendre de savoir si elle sera suffisante à la reconquête de la qualité de l'eau. Les objectifs quantifiés devront donc être ambitieux et en tout état de cause en cohérence avec l'objectif général du plan ECOPHYTO 2018.

C. Utilité de l'indicateur de fréquence de traitement (IFT)

L'indicateur de fréquence de traitement (IFT) peut être utilisé :

- le cas échéant, comme indicateur de réalisation de mesures (actions), lorsque celles-ci sont énoncées explicitement en termes de réduction de l'usage des pesticides (notamment lorsqu'elles sont mises en œuvre au travers des MAE phyto « à IFT » ;
- systématiquement, comme indicateur de suivi global du plan d'action (indicateur de pression), lorsque celui-ci répond à une problématique « pesticides ».

Différents arguments amènent à utiliser l'indicateur de fréquence de traitement :

- **Au niveau d'une exploitation agricole** : un agriculteur peut réduire son usage des pesticides par le biais de différentes actions (moyens), dans le cadre de différentes MAE (MAE de conversion à l'AB, MAE de réduction forte de l'usage des pesticides, MAE de réduction plus limitée de l'usage des pesticides, MAE prévoyant un désherbage mécanique dans l'inter-rang...), ou en dehors du cadre d'une MAE (ex : en bénéficiant d'un conseil et d'un travail en groupe, d'une aide financière à l'acquisition d'un matériel de désherbage mécanique, etc.). L'utilisation de l'IFT³² permet alors d'apprécier l'évolution des pratiques de l'exploitant agricole en matière de réduction de l'usage des pesticides, sans préjuger de la nature des moyens mis en œuvre qui contribuent à son atteinte.
- **Au niveau de l'ensemble du territoire d'une AAC** : en raisonnant sur un indicateur de l'intensité d'usage des pesticides, on peut prendre en compte la compensation d'une moindre baisse de l'usage des pesticides chez certains agriculteurs par une plus forte baisse chez d'autres.

Indépendamment des outils retenus pour atteindre une réduction de l'usage des pesticides, l'appréciation de cette réduction d'usage suppose donc le calcul de l'indicateur de fréquence de traitement au niveau de chacune des exploitations et à celui de l'ensemble du territoire concerné. Ce calcul est déjà systématiquement réalisé dans le cadre de l'engagement unitaire PHYTO_01. Il constitue dans tous les cas un outil d'animation et d'accompagnement important des agriculteurs dans la mise en œuvre des actions relatives à la diminution de la pression par les pesticides sur le territoire.

A noter

Une étude en cours ONEMA-ADEPRINA dont les résultats sont à paraître fin 2010 vise à apporter des outils d'aide à la décision pour définir l'objectif de réduction de l'IFT atteignable en fonction de différents scénarios et les actions à mettre en œuvre pour l'atteindre

³²En veillant à ce que la méthodologie de calcul de l'IFT soit la même pour tous les cas et construite de manière adaptée à l'objet étudié (cultures céréalières, ensemble des cultures, ...).

Encadré : Bases réglementaires à connaître pour l'élaboration des mesures « phyto »

➤ **Obligations en matière de prévention des pollutions ponctuelles**

Ces obligations figurent dans l'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 et de la pêche maritime. Elles regroupent :

- des obligations concernant le remplissage : protection du réseau d'eau, évitement des débordements, rinçage des emballages ;
- des obligations concernant la gestion des effluents phytosanitaires : définition des effluents, modalité de gestion (épandage, vidange du fond de cuve, nettoyage extérieur...), conditions de traitement.

➤ **Obligations en matière d'implantation de bandes enherbées et de zone non traitée**

Les bonnes conditions agro-environnementales imposent d'ores et déjà la mise en place de bandes enherbées de 5 mètres le long des cours d'eau.

Les 4èmes programmes d'action nitrate reprennent cette obligation pour tous les agriculteurs et peuvent imposer des prescriptions supplémentaires.

Par ailleurs, l'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 et de la pêche maritime fixe l'obligation du respect d'une zone non traitée d'une largeur de 5 mètres minimum, pouvant aller jusqu'à 100 mètres en fonction du produit.

➤ **Dispositions en matière de traçabilité des ventes de pesticides introduites par la LEMA (articles 33, 34 et 35)**

A compter du 1er janvier 2008, toutes les entreprises agréées pour la distribution de produits phytosanitaires ont l'obligation d'enregistrer leurs ventes dans un registre. Cette obligation concerne toutes leurs ventes à des utilisateurs finaux, quel que soit le produit phytosanitaire vendu.

Ce registre doit notamment comporter, pour chaque produit phytopharmaceutique vendu ou distribué à l'utilisateur final, le numéro d'autorisation de mise sur le marché du produit, la quantité exprimée en kilogramme ou litre et, pour les produits destinés à un usage dans un cadre professionnel, le code postal de l'utilisateur final et la date de facturation.

Le préfet ou les agences de l'eau peuvent ainsi demander aux distributeurs un extrait de leur registre, le cas échéant au format informatique, pour une liste restreinte de code postaux d'utilisateurs finaux.

Pour le suivi de l'usage des pesticides au sein d'une aire d'alimentation de captage, cette information est cependant limitée par le fait que tous les agriculteurs dont le siège est situé dans une commune n'ont pas forcément des parcelles, et à fortiori toutes leurs parcelles dans l'AAC.

FICHE 5 : COMMENT FINANCER LES PLANS D'ACTION ?

I. 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 agricoles (le plus souvent inclus dans un diagnostic territorial multi pression afin de viser (1) la cohérence des actions à mettre en œuvre et (2) l'atteinte du bon état en tenant compte de l'ensemble des pressions) ;
- 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) ;
- la mise en œuvre des actions et outils financiers.

Il est visé une implication forte des collectivités ou gestionnaires des captages dans ce dispositif. Ainsi dans un premier temps, la collectivité, maître d'ouvrage de l'élaboration du plan d'actions, devra définir la part réalisée en régie et la part réalisée par des prestataires extérieurs ; les prestations extérieures feront alors l'objet d'un appel d'offre sur la base de cahier 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).

La mise en œuvre du plan d'action peut pour partie être financée par les agences de l'eau, dont les interventions dans ce domaine ont été renforcées suite au Grenelle de l'environnement. Néanmoins, les stratégies de mise en œuvre pourront impliquer d'autres financeurs. 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.

II. Conditions de financement et priorités des financeurs

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...

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 presentis.

Les contrats territoriaux des agences de l'eau...

Ces contrats, qui peuvent recevoir différentes dénominations (contrats de bassin, contrats de nappe, contrats 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.

III. Encadrement juridique, aux niveaux national et communautaire

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 2006³³ traitant du sujet. Voir aussi la fiche 3, III, C.

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'aide déjà approuvé après notification (cas des aides du PDR) 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 minimis ».

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.

³³ 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)

Toute notification concernant les aides publiques à destination des entreprises agricoles examinera la cohérence de l'aide avec les dispositifs d'aide 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-Normandie³⁴ 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 PDRH. 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.

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

- les aides à l'établissement de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles qui ne font l'objet d'aucune programmation au sein du PDRH : la mise en place de système agricole extensif ou celle d'activités sylvicoles peut être ainsi intéressante,
- 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 PDR (MAE, aide aux investissements) ou des aides notifiées de façon spécifique. En dehors de ces cas de figure, elles sont illégales.

IV. 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).

En France, cette possibilité a été mise en place par le dispositif des indemnités compensatoires de contraintes environnementales (ICCE), alors que les modalités d'application de l'article 38 n'étaient pas définies. Les bases réglementaires en sont :

- le décret n°2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural et de la pêche maritime (articles L.114-1 à 3 et R.114-1 à 5) ;
- le décret n°2008-453 du 14 mai 2008 relatif à l'indemnité compensatoire de contraintes environnementales.

Cette possibilité de financement pourrait être mobilisée dans le cas des programmes d'action ZSCE, soit en restant dans le champ de ce qui est défini par les modalités d'application de l'article 38 définies par le règlement UE 108-2010 de la Commission du 8 février 2010³⁵, soit en notifiant une nouvelle aide d'État, sans garantie d'accord par la Commission.

Dans tous les cas, les zones géographiques concernées, les mesures susceptibles de donner lieu au versement de l'indemnité, le contenu de leurs cahiers des charges ainsi que la période de souscription de l'indemnité devront être définis dans un arrêté interministériel.

³⁴« 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)

³⁵Règlement (UE) n°108/2010 de la Commission du 8 février 2010 modifiant le règlement (CE) n° 1974/2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Données minimales requises pour le suivi des plans d'action

Domaine d'information	Données à recueillir	
	Objet - Question	Réponses possibles ou unité
a - Données relatives à l'avancement de la procédure administrative	Dispositif ZSCE envisagé	oui/non
	Prise arrêté délimitation ZSCE	oui/non
	Prise arrêté programme d'action ZSCE	oui/non
	Prise arrêté MAET (suite CRAE)	oui/non
b - Données relatives aux captages	Désignation du captage	Nom courant
	Commune d'implantation du captage	Code INSEE
	Code national de la Banque du Sous-Sol (BSS)	N° BSS
	Désignation de l'unité de distribution (UDI) concernée	Nom courant
	Origine de la ressource	ESO/ESU
	Population desservie par le captage	Nombre d'habitants
	Surface de l'AAC	ha
	Surface de la zone de protection de l'AAC (si arrêté ZSCE)	ha
	Existence d'un arrêté de DUP de PPC	oui/non
	Existence d'un arrêté dérogatoire relatif à la distribution d'eau potable (R.1321-31 CSP)	oui/non
	Existence d'une autorisation exceptionnelle d'utilisation des eaux brutes (R.1321-42 CSP)	oui/non
	Existence d'un dispositif de traitement de l'eau	nitrites/phosphates/pesticides/aucun
	Fréquence des analyses d'eau brutes	Nombre d'analyses/an
	Nature du problème environnemental	Nitrites-phosphates-pesticides
	Intégration dans la liste des captages « Grenelle »	oui/non
	Nombre d'agriculteurs concernés sur la ZPAAC	nombre
	Volume d'eau brute produite au niveau du captage	(m ³ /an)
	Volume d'eau distribuée produite au niveau de l'UDI	(m ³ /an)
Cellule d'animation active	oui/non	
Couche de données SIG périmètre AAC		

FICHE 6 : QUEL SUIVI POUR LES PLANS D'ACTION AGRICOLES ?

La mise en place d'un dispositif de suivi 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,
- **au niveau national** et à celui de chacune des entités territoriales de mise en œuvre d'une politique de protection de la ressource en eau (département, région, bassin), afin de connaître les réalisations et leurs résultats sur les territoires des aires d'alimentation de captages, pour répondre aux objectifs suivants :
 - identifier les stratégies d'action les plus efficaces et efficientes au regard de la préservation et l'amélioration des ressources en eau ;
 - contribuer à l'évaluation de différents outils de politique publiques (en particulier le dispositif ZSCE) ;
 - contribuer au rapportage européen relatif aux programmes de mesures pour l'atteinte des objectifs DCE ;
 - contribuer au suivi du plan Ecophyto 2018, prévoyant une réduction de l'usage des pesticides de 50 % d'ici dix ans, si possible.

Toutes les données relatives à ce suivi peuvent se regrouper en deux ensembles :

- les données minimales communes à l'ensemble des territoires d'aires d'alimentation de captages, nécessaires aux services de l'État,
- les données complémentaires, propres à chacun des territoires concernés, nécessaires aux maîtres d'ouvrage.

La description de l'organisation du dispositif de suivi (collecte et circulation de l'information) fait par ailleurs l'objet d'une circulaire spécifique.

I. Quelles données minimales pour les services de l'État, communes à l'ensemble des territoires d'aires d'alimentation de captages ?

Ces informations sont nécessaires aux services de l'État responsables, sous la coordination de la MISE départementale, de la mise en œuvre de plans d'action sur les territoires des aires d'alimentation de captages pour :

- disposer d'une information synthétique sur l'avancement global de l'action conduite sur ces aires d'alimentation de captages,
- caractériser très sommairement les territoires de projet (nature du problème environnemental, surface du territoire, population agricole concernée...), afin de disposer des éléments de contexte propres à apporter un éclairage sur les enjeux et la portée de l'action entreprise.

Ces informations sont énoncées dans le tableau ci-contre.

II. Quelles données nécessaires au maître d'ouvrage pour le suivi de la mise en œuvre du plan d'action ?

Des informations plus précises que celles mentionnées au point 1 ci-dessus sont indispensables au maître d'ouvrage pour décrire ses propres réalisations et en assurer le pilotage, afin que l'action soit cohérente avec les objectifs environnementaux poursuivis.

Ces informations peuvent en outre contribuer, à une autre échelle territoriale (région, bassin, France) à l'évaluation de l'action conduite sur les territoires des aires d'alimentation de captages, sous réserve qu'un nombre minimum d'indicateurs soit commun aux différents territoires.

A. 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 indicateurs³⁶, 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.

Les indicateurs sont classés selon la typologie définie par l'OCDE, distinguant trois catégories :

- indicateurs de pressions : caractérisent les activités pouvant avoir un effet sur le milieu (dans notre cas les pratiques agricoles) ;
- indicateurs d'état : caractérisent le milieu (dans notre cas la qualité des ressources en eau) ;
- indicateurs de réponse : caractérisent la nature et l'importance des actions mises en œuvre pour limiter les effets des pressions sur le milieu (dans notre cas, limiter l'impact négatif de certaines pratiques agricoles sur la ressource).

³⁶ Voir : CORPEN, 2003 – Des indicateurs pour des actions locales de maîtrise des pollutions de l'eau d'origine agricole. Éléments méthodologiques. Application aux produits phytosanitaires. Définition OCDE (1993) : un indicateur est un paramètre ou une valeur dérivée de paramètres donnant des informations sur un phénomène.

Par ailleurs, 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'agriculteurs...).

B. Relation entre objectifs globaux du plan d'action, objectif de réalisation défini pour chaque mesure, et indicateurs de suivi du plan d'action.

Il importe de distinguer :

- les objectifs du plan d'action, relatifs à l'amélioration de l'état de la ressource en eau et, le cas échéant, à l'évolution des pratiques agricoles, dont l'atteinte est appréciée par des « indicateurs de résultat » ;
- l'objectif de réalisation de chacune des mesures qui contribuent à l'atteinte des objectifs globaux du plan d'action, dont le suivi est effectué par des « indicateurs de réalisation ».

Les indicateurs de résultat sont variables en fonction des objectifs globaux assignés au plan d'action :

- des objectifs doivent être systématiquement définis par rapport à l'état de la ressource en eau ; les indicateurs de résultat correspondent alors à des « indicateurs d'état » de cette ressource ;
- si des objectifs sont également définis en terme d'évolution des pratiques agricoles, les indicateurs de résultat traduisent une évolution des pressions agricoles, mesurées par des « indicateurs de pressions ».

Les indicateurs de réalisation permettent de mesurer le degré de mise en œuvre des mesures du plan d'action, et donc d'apprécier l'état d'avancement de celui-ci. Il correspondent, en fonction de la définition des mesures du plan d'action, soit à des indicateurs de réponse (par exemple : surfaces de bandes enherbées implantées), soit à des variations d'indicateurs de pression (par exemple : réduction de la fertilisation azotée/ha).

Si par exemple une aire d'alimentation de captage (AAC) est touchée par un problème de pollution par les herbicides, principalement issus de parcelles de vigne, les objectifs du plan d'action pourraient être :

- sur le plan environnemental : une absence de dépassement des limites de qualité en substances pesticides dans les eaux brutes alimentant le captage (0,5 µg/l pour l'ensemble des substances), d'ici 2015 ; l'indicateur de résultat permettant d'apprécier l'atteinte de cet objectif sera la fréquence de dépassement des limites de qualité en substances pesticides ;
- sur le plan des pratiques agricoles : une réduction de l'usage des pesticides de 50 % d'ici 2015 (contribution territoriale à la mise en œuvre du plan Ecophyto 2018, prévoyant une réduction de 50 % de l'usage des pesticides, si possible, en dix ans sur l'ensemble du territoire français) ; l'indicateur de résultat utilisé sera un indicateur de pression : IFT herbicides, calculé au niveau du territoire de la zone de protection de l'AAC.

Pour atteindre les objectifs du plan d'action, plusieurs scénarii d'action³⁷ pourront par exemple être envisagés, le choix devant s'appuyer sur les conclusions du DTPA et celles de la concertation locale :

	Mesures	Indicateur de réalisation	Objectifs de réalisation 2017	Outils mobilisés
Tronc commun aux 2 scénarios	Aménagement des bordures de parcelles pour éviter le ruissellement	Linéaire de bordures aménagées (dans le cadre du plan d'action) sur les parcelles identifiées à risques par le DTPA.	2 km (le DTPA ayant identifié par exemple 4 km de linéaire à risques)	PVE, mesure 216, MAET avec engagements unitaires de la série « linéa » ...
scenario 1	Adoption de pratiques alternatives à l'utilisation de pesticides (travail mécanique dans l'inter-rang sur vigne)	Nouvelles surfaces de mise en œuvre du travail mécanique dans l'inter-rang	10 ha (le DTPA ayant identifié par exemple 20 ha de parcelles à risques)	MAET avec engagement unitaire phyto 14 « absence de traitement chimique sur l'inter-rang ».
scenario 2	Réduction de l'usage des herbicides en vigne	Réduction de l'IFT herbicides	Diminution de l'IFT herbicides de 60 %	MAET avec engagement unitaire phyto 04
scenario 3	Développement de l'agriculture biologique	Nouvelles surfaces de conversion à l'agriculture biologique	300 ha de CAB (pour une SAU de 1000 ha sur l'AAC)	MAE CAB (2010) Aide à la conversion du premier pilier (2011)

Les objectifs globaux du plan d'action pouvant être atteints par différents scénarii d'action, combinant différentes mesures, et choisis au niveau local en fonction d'une analyse d'opportunité, on voit donc, au travers de cet exemple, que :

- Les indicateurs de suivi utilisés pour caractériser ces objectifs globaux (réduction de l'IFT herbicides de 50 %...) ne se superposent pas, ou pas forcément, avec les indicateurs de réalisation des différentes mesures (par exemple dans le scénario 1 : nouvelles surfaces de mise en œuvre de pratiques alternatives),
- Les objectifs définis au niveau territorial pour un plan d'action (réduction de l'IFT sur le territoire) ne se confondent pas forcément en terme d'échéance ou de niveau de réduction avec l'objectif d'un plan d'action national (réduction de 50 % de l'usage des pesticides en dix ans dans le cadre du plan Ecophyto), à l'atteinte duquel il contribue néanmoins.

C. Recommandations sur les indicateurs à utiliser pour le suivi des plans d'actions agricoles

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,...). Cependant, pour s'assurer de la pertinence des indicateurs envisagés, et afin d'avoir un minimum d'indicateurs communs sur les différents territoires, il est nécessaire que les services départementaux soient directement impliqués dans le choix des indicateurs dans le cadre de la gouvernance du 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.

³⁷La présentation de ces scénarii est volontairement très schématique, et ne vise qu'à illustrer le choix des indicateurs en fonction de la définition des mesures du plan d'action. Les valeurs numériques mentionnées (par exemple : objectif de réduction de l'IFT = -30 %) n'ont ici aucune valeur de prescription ni de conseil.

Par exemple, si l'utilisation de l'IFT comme indicateur est envisagé, 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. Un outil de calcul de l'IFT est disponible sur le site internet du Ministère de l'agriculture.

Il est souhaitable, par ailleurs, que ces indicateurs puissent 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 encadrés ci-après présentent une liste indicative d'indicateurs pression-état-réponse et de données complémentaires pouvant être utilisés.

Données de contextualisation territoriale	
Thèmes	Données
Production agricole	Orientation de production
	Surface de prairies/ SAU (%)
	Nombre d'exploitations bio
	Nombre d'exploitations avec certification environnementale (niveaux 2, 3)
Occupation de l'espace	SAU / AAC (%)

Données financières et économiques
<ul style="list-style-type: none"> • Coût total du plan d'action agricole/territoire AAC/5 ans • Coût de mise en œuvre des MAE/territoire AAC/5 ans • Coût de mise en œuvre du PVE/territoire AAC/5 ans • Coût de l'animation territoriale • Part de la prise en charge du coût total du plan d'action par l'Agence de l'eau • Part de la prise en charge du coût total du plan d'action par le MAAP • Part de la prise en charge du coût total du plan d'action par les Collectivités territoriales • Coût annuel de traitement (le cas échéant) (€/m³/an)

Indicateurs « pression –état –réponse (P-E-R)» envisageables sur les territoires des aires d'alimentation de captages

Captages ayant une problématique nitrates	P	Apport azoté minéral/ha SAU (kg N /ha SAU/an)
		Apport azoté organique/ha SAU (kg N /ha SAU/an)
		Apport azoté organique/ha SPE (kg N /ha SPE/an)
		Apport azoté total/ha SAU (kg N /ha SAU/an)
	E	Teneur moyenne annuelle en nitrates avant traitement (mg NO ₃ /l)
		Fréquence annuelle de dépassement de limites de qualité (%)
	R	Surface concernée par une réduction de l'apport azoté (ha)
		Surface concernée par une couverture hivernale du sol(ha)
		Longueur des structures paysagères linéaires mis en place pour intercepter les flux polluants (km)
		Longueur des structures paysagères linéaires entretenues (km)
Captages ayant une problématique pesticides	P	Indice de fréquence de traitement – IFT global (nombre de doses homologuées/ha/an
		Indice de fréquence de traitement herbicide – IFT herbicides (nombre de doses herbicides homologuées/ha/an
		Indice de fréquence de traitement hors herbicide – IFT hors herbicides (nombre de doses hors herbicides homologuées/ha/an)
	E	Nombre de substances pour lesquelles il y a un dépassement des limites de qualité (eaux brutes) au moins une fois/campagne et liste des substances correspondantes,
		Concentration totale maximale en pesticides observée en cours de campagne,
		Fréquence de dépassement de la norme de qualité pour les eaux brutes utilisées pour la production d'eau potable (pourcentage du nombre de prélèvements où la norme « eau potable » est dépassée, pour une substance particulière ou pour l'ensemble des substances),
	R	Surface concernée par un objectif de réduction de l'IFT global (ha)
		Surface concernée par un objectif de réduction de l'IFT herbicides (ha)
		Surface concernée par une utilisation de méthodes de lutte non chimique (ha)
	Captages ayant une problématique phosphates	P
E		Teneur moyenne annuelle en phosphates avant traitement (mg P ₂ O ₅ /l)
R		Pourcentage de parcelles où l'on utilise un outil de raisonnement donné

FICHE 7 : COMMENT RÉDIGER LES ARRÊTÉS ZSCE ?

Comme nous l'avons évoqué plus haut dans la présentation succincte du dispositif (fiche 3), le programme d'action s'applique sur une ou plusieurs zones de protection. Pour plus de facilité de lecture, nous parlerons dans la suite de « la » zone de protection, celle-ci étant soit d'un seul tenant, soit composée de plusieurs petites zones disjointes.

I. Arrêté de délimitation de la ou les zone(s) de protection de l'aire d'alimentation de captages

A. Objet de l'arrêté

- **S'agit-il de délimiter l'aire d'alimentation de captages ou la zone de protection de cette aire d'alimentation ?**

L'énoncé des articles R.114-1 et R.114-3 du code rural et de la pêche maritime indique sans ambiguïté que l'objet de l'arrêté est la délimitation de la *zone de protection* de l'aire d'alimentation de captages, et non la détermination du périmètre de cette aire elle-même.

- **Que recouvre la notion de « zone de protection » de l'aire d'alimentation de captages ?**

La circulaire d'application du dispositif réglementaire ZSCE du 30 mai 2007 (annexe C) a fourni les éléments de cadrage relatifs à la définition de la zone de protection, au sens des articles R.114-1 et R.114-3 du code rural et de la pêche maritime.

Sur le plan réglementaire, cette zone de protection ne peut avoir d'autre statut que d'être la zone d'application d'un programme d'action tel que défini à l'article R.114-6 du code rural et de la pêche maritime, c'est à dire constitué de mesures visant des pratiques agricoles et destiné à être mis en œuvre essentiellement par des agriculteurs.

En effet l'article R.114-1 mentionne des « zones de protection des aires d'alimentation de captages », l'article R.114-3 décrit les modalités de délimitation des zones mentionnées à l'article R.114-1, et l'article R.114-6 indique que, « pour chaque zone délimitée [...], le préfet établit un programme d'action ». Il y a donc bien égalité entre « zone de protection » et zone d'application du programme d'action.

Il en résulte que la prise d'arrêté préfectoral délimitant une zone de protection d'une aire d'alimentation de captages ne peut constituer une base réglementaire pour instaurer une protection du captage contre des pressions d'origine non agricole (telles que par exemple des pollutions diffuses d'origine non agricole, des pollutions industrielles, ou liées à un défaut d'assainissement...etc.).

Il faut souligner que les deux arrêtés préfectoraux prévus dans le code rural et de la pêche maritime, le premier relatif à la délimitation de la zone de protection (R.114-3), le deuxième relatif au programme d'action (R.114-6) sont indissociables dans l'ensemble du dispositif ZSCE : le premier ne prend son sens que dans l'application du deuxième.

La zone de protection de l'aire d'alimentation de captages est donc la "zone d'action pertinente", ou "zone d'action efficace" pour l'application du programme d'action.

➤ **Quelle doit -être l'étendue de la zone de protection de l'AAC, visée par l'arrêté de délimitation ?**

La circulaire d'application relative au dispositif réglementaire ZSCE du 30 mai 2007 a fourni des indications méthodologiques relatives à cette délimitation.

La zone de protection de l'aire d'alimentation de captages est déterminée par le croisement de deux zonages, qui peuvent être réalisés de façon concomitante :

- l'un qui établit, sur des bases hydrologiques ou hydro-géologiques, le contour de l'aire d'alimentation de captages, et identifie, au sein de cette aire, les zones de plus forte vulnérabilité intrinsèque de la ressource en eau,
- l'autre qui traduit, sur la base d'un "diagnostic territorial des pressions agricoles", la répartition spatiale des pressions polluantes d'origine agricole à l'égard de cette ressource en eau.

Le croisement de ces deux zonages, permettant de définir la zone de protection, ressort d'une démarche de type « analyse de risque », celui-ci étant formalisé sous la forme du produit d'une vulnérabilité (vulnérabilité intrinsèque de l'AAC) et d'un aléa (pression polluante d'origine agricole)³⁸.

Ce cadrage méthodologique repose sur la prise en considération de trois éléments :

- l'analyse de la notion de zone de protection (cf. ci-dessus) : d'un point de vue réglementaire, il s'agit de la zone d'application d'un programme d'action « agricole » ;
- le constat du fait que, dans un certain nombre de situations, la délimitation doit actuellement s'appuyer essentiellement sur le diagnostic territorial des pressions agricoles (cas notamment des aires d'alimentation de captages en eaux superficielles pour lesquels il n'y a pas de méthodologie validée de délimitation de l'AAC et de caractérisation de sa vulnérabilité intrinsèque) ;
- la volonté de cerner, le plus en amont possible de la démarche ZSCE, les zones pertinentes pour mettre en œuvre un programme d'action, afin de définir clairement le contexte de la concertation locale et d'évaluer l'importance des moyens à mettre en œuvre.

Cependant, il est parfaitement envisageable dans certaines situations, sans contrevenir aux dispositions du code rural et de la pêche maritime, de définir de manière assez extensive la zone de protection de l'aire d'alimentation de captages, en l'étendant à l'ensemble des zones de forte vulnérabilité intrinsèque de l'aire d'alimentation de captage, voire parfois - dans le cas d'aires d'alimentation de captages de taille réduite - à l'ensemble de l'aire d'alimentation elle-même.

Une telle option peut être choisie en particulier dans le cas où l'on souhaite maintenir un faible niveau de pressions dans certains secteurs vulnérables de l'AAC, afin de préserver la ressource en eau de toute évolution de l'usage du sol ou des pratiques agricoles (par exemple : retournement de prairies).

Cette modalité ne saurait cependant conférer à la zone ainsi délimitée un statut de protection vis à vis de toutes sources de dégradation potentielles (cf supra 1.1.2).

Si cette modalité est choisie, il restera nécessaire de circonscrire les zones pertinentes pour la mise en œuvre du programme d'action, dans le cadre de l'arrêté portant sur ce programme.

³⁸ L'utilisation de valeurs numériques discrètes pour caractériser vulnérabilité et aléa permet d'apprécier et de comparer l'importance du risque pour différentes situations, en établissant des règles de décision relatives à la délimitation de la zone de protection.

Par exemple, si la vulnérabilité et l'aléa sont caractérisés par des indices pouvant prendre chacun 3 valeurs (1 : faible ; 2 : moyen ; 3 : fort), le risque est caractérisé par un indice dont la valeur varie de 1 (vulnérabilité = 1 ; aléa = 1) à 9 (vulnérabilité = 3 ; aléa = 3). La règle de décision permettant de délimiter la zone de protection pourra être, par exemple, d'étendre la zone de protection à toutes les zones où le risque est au moins égal à 6 (vulnérabilité forte et pressions moyennes, ou vulnérabilité moyenne et pressions fortes).

➤ **Quelle doit être la précision du tracé du périmètre de la zone de protection ?**

La zone de protection de l'AAC est le lieu de mise en œuvre d'un programme d'actions, constitué de mesures appliquées essentiellement par les exploitants agricoles. La précision de son tracé doit donc être de niveau parcellaire.

Une fois le contour de la zone de protection obtenu par la méthode rappelée plus haut, il est le plus souvent nécessaire de l'adapter à la marge, afin que chaque parcelle puisse être clairement identifiée comme étant entièrement dans la zone de protection ou hors de cette zone.

B. Études préalables à l'arrêté de délimitation de la zone de protection de l'AAC

La définition de la zone de protection de l'aire d'alimentation de captages repose sur la réalisation de deux études préalables :

- étude hydrologique ou hydrogéologique, permettant de connaître le périmètre de l'aire d'alimentation de captages et de caractériser et spatialiser la vulnérabilité intrinsèque de la ressource en eau,
- diagnostic territorial des pressions agricoles (DTPA).

Dans le cas des eaux souterraines, l'étude hydrogéologique doit être conduite selon la méthodologie définie par le BRGM. Néanmoins, la priorité devant être donnée à la conception et la mise en œuvre rapides d'un programme d'action, d'autres études antérieures réalisées selon des méthodes différentes peuvent être retenues, sous réserve d'une expertise par les services de la DREAL de leur adéquation avec l'objet de l'étude (connaissance du périmètre de l'aire d'alimentation de captage, caractérisation et spatialisation de la vulnérabilité intrinsèque de la ressource en eau).

Dans le cas des eaux superficielles, une méthodologie est en cours de formalisation (étude Cemagref 2009-2010). En l'attente, les zones de protection doivent être définies en considérant simultanément le repérage des bassins versants, l'identification des bassins et sous-bassins les plus contributeurs à l'alimentation du (des) captage (s), et les conclusions du diagnostic territorial des pressions agricoles (DTPA).

C. Rédaction de l'arrêté

➤ **Visés**

A minima, les visés suivants doivent être mentionnés :

- La Directive cadre sur l'eau de décembre 2000, et notamment ses articles 6 et 7
- Le Code de l'environnement, et notamment son article L211-3
- Le Code rural et de la pêche maritime, et notamment ses articles R.114-1 à R.114-10
- Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- Les résultats des consultations publiques relatives au projet d'arrêté de délimitation de la zone de protection de l'aire d'alimentation de captage, organisées selon les termes de l'article R.114-3

Peuvent en outre être mentionnés :

- La circulaire relative au dispositif réglementaire ZSCE du 30 mai 2007,
- L'arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique des périmètres de protection du ou des captages concernés,
- L'arrêté préfectoral relatif au plan d'action nitrates

➤ **Considérants**

Les motivations de l'instauration d'une zone de protection d'aire d'alimentation de captages doivent être mentionnées :

- Le cas échéant : inclusion du ou des captages concernés dans la liste nationale des "500 captages Grenelle",
- Conclusions des études préalables réalisées (étude hydro-géologique, diagnostic territorial des pressions agricoles),
- Autres éléments sur lesquels s'appuie un constat de dégradation de la ressource en eau utilisée pour la production d'eau potable.

➤ **Corps de l'arrêté**

Les captages concernés doivent être clairement identifiés (code BSS, code SISE-EAU).

La définition de la zone de protection de l'aire d'alimentation de captages peut se faire :

- éventuellement par l'énoncé d'un certain nombre d'entités territoriales identifiables sans aucune ambiguïté (par exemple : liste de communes),
- systématiquement, sur la base de documents cartographiques annexés à l'arrêté.

Dans ce dernier cas, une rédaction envisageable pour l'arrêté peut être la suivante :

"Une zone de protection de l'aire d'alimentation du(des) captage(s) [dénomination et localisation précise du ou des captages] est arrêtée, conformément au document cartographique annexé".

L'arrêté doit enfin mentionner les autorités compétentes dans sa mise en œuvre, chacune dans son champ de compétence particulier, notamment le Secrétaire général de la Préfecture et le Directeur départemental des territoires.

➤ **Documents annexés**

Le document cartographique annexé doit être à une échelle territoriale suffisante pour localiser sans aucune ambiguïté les parcelles agricoles par rapport à la zone de protection de l'aire d'alimentation de captages. L'échelle conseillée peut aller, selon les territoires, du 1/25 000^{ème} au 1/5 000^{ème}.

La(les) carte(s) produite(s) doit (doivent) mentionner a minima le contour de la zone de protection de l'aire d'alimentation de captages.

Il est également important de faire figurer sur ce document le contour de l'aire d'alimentation de captages elle-même, ainsi que la localisation des zones de plus forte vulnérabilité intrinsèque. Ces éléments constituent en effet une information essentielle, pouvant être valorisée dans d'autres contextes d'action pour la protection de la ressource en eau vis à vis de toutes sources de dégradations potentielles.

➤ **Un exemple d'arrêté est fourni en annexe III**

D. Consultations nécessaires et communication de l'arrêté

Le code rural et de la pêche maritime (article R114-3) prévoit la consultation du CODERST, de la chambre d'agriculture et le cas échéant de la Commission locale de l'eau (CLE).

Une fois l'arrêté pris, il doit être transmis pour information à la DREAL, la DDCSPP et la direction territoriale de l'agence de l'eau.

En outre, conformément à l'article 7 de la charte de l'environnement³⁹, il est opportun de publier sur les sites internet de la préfecture et de la DDT le projet d'arrêté au moment du lancement de la consultation institutionnelle, puis l'arrêté définitif, une fois publié au registre des décisions administratives de la préfecture.

I. Arrêté portant sur la définition du programme d'action, à mettre en œuvre sur la zone de protection de l'aire d'alimentation de captage

A. Objet de l'arrêté

L'arrêté doit permettre de définir l'ensemble des composantes du programme d'action, telles que définies dans l'article R.114-6 du code rural et de la pêche maritime. Il doit ainsi :

- énoncer un objectif de résultat relatif à l'amélioration de la ressource en eau, avec un échéancier prévisionnel, sur la base d'indicateurs de résultat pertinents ;
- définir les mesures à mettre en œuvre par les exploitants agricoles et, le cas échéant les propriétaires fonciers, ainsi que les aménagements collectifs qui peuvent les accompagner ;
- énoncer des objectifs de réalisation, cohérents avec l'objectif de résultat mentionné ci-dessus, sur la base d'indicateurs de réalisation pertinents ;
- énoncer les moyens humains et financiers devant être mis en œuvre, et les outils d'action qui pourront être mobilisés.

Dans le cas où le premier arrêté a défini une zone de protection de l'aire d'alimentation de captages de manière extensive et imprécise (se rapprochant de l'ensemble des zones de forte vulnérabilité intrinsèque, voire de la totalité de l'aire d'alimentation de captages), l'arrêté relatif au programme d'action doit en outre préciser la localisation précise de sa mise en œuvre.

B. Champ d'application de l'arrêté

La rédaction d'un arrêté ZSCE définissant un programme d'action soulève des questions relatives à l'articulation entre le programme d'action ZSCE et le plan d'action plus global envisagé sur le territoire. Ces questions concernent :

- l'identité des acteurs susceptibles d'appliquer les mesures définies dans l'arrêté préfectoral,
- le type d'actions pouvant être mentionnées dans le cadre de l'arrêté ZSCE.

➤ **Quels sont les acteurs territoriaux concernés par l'application des mesures du programme d'action ZSCE ?**

Pour ce qui concerne l'action sur les aires d'alimentation de captages, le programme d'action ZSCE énonce des mesures qui sont destinées à être appliquées par des exploitants agricoles ou des propriétaires fonciers de l'espace agricole.

Un tel ciblage des mesures résulte en premier lieu de la finalité des programmes d'action ZSCE sur les aires d'alimentation de captages qui visent à lutter contre des pollutions clairement identifiées comme étant d'origine agricole (nitrates, phosphates, pesticides)⁴⁰.

³⁹ « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

⁴⁰ Cet argument ne vaut pas, cependant, pour ce qui concerne les pollutions diffuses par les pesticides d'origine agricole (jardins publics, voies ferrées, routes).

Il est par ailleurs inscrit dans le code rural et de la pêche maritime :

- Le dispositif ZSCE est défini dans le chapitre IV du livre 1^{er} du code rural et de la pêche maritime, intitulé « l'agriculture de certaines zones soumises à des contraintes environnementales ».
- L'article R.114-6 de ce code mentionne « les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants » et décrit des mesures qui correspondent pour l'essentiel à des pratiques agricoles ou de petits aménagements de l'espace. Les propriétaires ici mentionnés sont donc des propriétaires d'un espace foncier, valorisé par une activité agricole. La cible du dispositif ZSCE est ainsi définie par la vocation des terres et le statut professionnel des personnes concernées.

➤ **Quelles mesures peut-on intégrer dans un arrêté de programme d'action ZSCE ?**

Les actions (mesures) pouvant être mentionnées dans un arrêté de programme d'action ZSCE sont celles mises en œuvre par les acteurs identifiés ci-dessus. Les actions portées par d'autres acteurs (animation, expérimentation, actions de développement de l'agriculture biologique...) ne sont donc pas intégrables dans ce programme d'action ZSCE.

Par ailleurs, les mesures du programme d'action ZSCE sont susceptibles de devenir, le cas échéant, d'application obligatoire. Certaines mesures, bien que mises en œuvre par les agriculteurs et les propriétaires fonciers, peuvent donc apparaître non pertinentes au regard de cette possibilité (par exemple la conversion à l'agriculture biologique). Les mesures retenues pour le programme d'action ZSCE peuvent donc ne représenter qu'une partie des actions envisagées sur le territoire.

L'ensemble des actions qui n'ont pas pu être intégrées au programme d'action ZSCE sont néanmoins légitimes et importantes pour l'atteinte des objectifs. Il est donc souhaitable que ces actions soient mentionnées dans les considérants de l'arrêté préfectoral et citées in extenso dans les annexes de cet arrêté.

Pour renforcer le poids donné au plan d'action global, il peut être ajouté aux considérants et annexes de l'arrêté les actes administratifs émanant des collectivités territoriales ou des établissements publics financeurs qui ont validé la mise en œuvre des actions.

Par ailleurs, le code rural et de la pêche maritime (article R.114-6) indique la possibilité de mentionner dans l'arrêté « *le cas échéant, les aménagements dont la réalisation est envisagée dans la zone sur le fondement de l'article L.211-7 du code de l'environnement en précisant leurs maîtres d'ouvrages, le calendrier et les modalités de leur réalisation* ».

La procédure par laquelle ces aménagements peuvent être réalisés a été décrite dans la fiche 3, V (Aménagements collectifs et déclaration d'intérêt général – DIG). En application du principe de libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la constitution), il est précisé que les aménagements ainsi cités dans l'arrêté ZSCE ne peuvent devenir d'application obligatoire.

C. Etudes préalables à l'arrêté définissant un programme d'action ZSCE

Conformément à l'article R.114-6 du code rural et de la pêche maritime, le programme d'action doit comprendre une évaluation sommaire de l'impact technique et financier des mesures envisagées sur les propriétaires et exploitants concernés.

Cette évaluation sommaire doit être réalisée en amont de la construction du programme d'action ZSCE. Des éléments méthodologiques concernant cette évaluation sont développés dans la fiche 4-III.

Cette évaluation a pour objectif de s'assurer que les mesures mises en œuvre ne remettront pas en cause la viabilité économique des exploitations agricoles du territoire et contribue par ailleurs au chiffrage du coût global du programme d'action qui pourra être pris en partie en charge par les financeurs.

D. Rédaction de l'arrêté

➤ Visés et considérants

Outre les visés et considérants déjà énoncés dans l'arrêté de délimitation de la zone de protection de l'aire d'alimentation de captage, doivent également être visés :

- l'arrêté de délimitation de cette zone de protection, qui précise le lieu de mise en œuvre du programme d'action,
- l'étude sommaire relative à l'impact technique et financier du programme d'action.

➤ Corps de l'arrêté

a) définition des objectifs globaux du programme d'action

Le code rural et de la pêche maritime (article R.114-6), en indiquant que le programme d'action doit préciser « les effets escomptés sur le milieu », donne des éléments d'orientation pour la définition des objectifs qui sous-tendent la conception du programme d'action ZSCE.

Les « effets escomptés sur le milieu » doivent être caractérisés par des indicateurs de résultat (voir fiche 6, II C) qui peuvent être par exemple :

- la valeur objectif d'un indicateur d'état à une date déterminée (par exemple : teneur en nitrates < 50 mg/l en 2015),
- la diminution de la valeur de ce même indicateur d'état, pendant un laps de temps déterminé (par exemple : diminution de 10 mg/l de la concentration en nitrates, en dix ans).

Les objectifs de résultat sont à choisir en fonction de la situation initiale et de l'importance de l'enjeu, et de manière réaliste, compte tenu des conclusions du diagnostic territorial des pressions agricoles, des conclusions d'éventuelles études complémentaires réalisées localement (modélisation du fonctionnement de l'aire d'alimentation de captages, application de modèles de décision...), et en cohérence avec la définition des mesures et leurs objectifs de mise en œuvre.

b) Enoncé des mesures à mettre en œuvre

Des exemples précis de mesures pouvant être inscrites dans un plan d'action sont donnés dans la fiche 4, répondant à des problèmes de pollution par les nitrates, phosphates et pesticides.

Le code rural et de la pêche maritime (article R.114-6) indique que le programme d'action précise les « *objectifs à atteindre selon le type d'action pour chacune des parties de la zone concernées, en les quantifiant dans toute la mesure du possible, et les délais correspondants* ».

Chaque mesure doit donc être associée à un indicateur de réalisation, pour lequel doit être défini un objectif chiffré. Ces indicateurs de réalisation correspondent, en l'occurrence, à des indicateurs de réponse. Par exemple, un indicateur envisageable pour une action visant à limiter la pollution par les pesticides peut être la *surface de mise en œuvre* de mesures définies par un objectif de réduction de l'IFT hors herbicides, avec un objectif de réalisation pour 2015 de 15 ha.

C'est sur la base de ce type d'indicateur de réalisation, propre à chacune des mesures, que le préfet peut décider, « *compte tenu des résultats de la mise en œuvre de ce programme en regard des objectifs fixés, décider de rendre obligatoires, dans les délais et les conditions qu'il fixe, certaines des mesures préconisées par le programme* ». (article R.114-8 du code rural et de la pêche maritime).

Le cadre d'action ZSCE impose donc de veiller particulièrement à la manière de rédiger la description des mesures à mettre en œuvre, afin que cette description soit dès l'origine compatible avec un éventuel passage futur à l'obligatoire. En effet, seules les mesures mentionnées dans l'arrêté initial pourront, pour tout ou partie, devenir d'application obligatoire. La non adaptation de ces mesures initiales imposerait de prendre préalablement un arrêté de révision du programme d'action ZSCE (R.114-9 du code rural et de la pêche maritime), avant de pouvoir envisager un

passage à l'obligatoire, et ce dans le respect des échéances prévues par l'article R.114-8 du code rural et de la pêche maritime (délai de 1 à 3 ans entre l'arrêté de révision du programme d'action et l'arrêté rendant obligatoire ce programme).

c) Moyens engagés pour la mise en œuvre du programme d'action

L'article R.114-6 du code rural et de la pêche maritime prévoit que le programme d'action présente les moyens prévus pour atteindre les objectifs de réalisation et indique notamment les aides publiques dont certaines mesures peuvent bénéficier ainsi que leurs conditions et modalités d'attribution.

Ces moyens regroupent les financements attribués aux agriculteurs (ex : financement par les MAE ou le PVE) et les financements de mesures d'accompagnement (ex : animation globale du plan d'action et animation agricole).

L'arrêté doit donc comprendre un tableau prévisionnel des financements publics relatif à l'ensemble du plan d'action, regroupés par outils d'action, présentant :

- le montant total des financements,
- le montant des financements par outil d'action,
- la participation financière de chaque acteur pour l'ensemble du plan d'action et pour chacun des outils.

d) Évaluation des impacts techniques et économiques du programme d'action

Les principales conclusions de l'étude mentionnée au paragraphe II C ci-dessus doivent être reportées dans l'arrêté préfectoral.

➤ **Un exemple d'arrêté de définition d'un programme d'action ZSCE est fournis en annexe IV**

Cet exemple est le résultat d'une négociation face à une situation et des rapports de force entre acteurs locaux. Il permet d'illustrer ce qui peut être fait à l'échelle d'un territoire, mais n'est pas destiné à être reproduit à l'identique.

ANNEXE I : MESURES PESTICIDES – POUR ALLER PLUS LOIN

Cette annexe présente les différents types de mesure existantes pour répondre à un problème « pesticides », en partant des plus classiques et présentes dans la réglementation (équipements pour prévenir les pollutions ponctuelles, aménagement pour limiter les pollutions diffuses par ruissellement) aux plus innovantes (en particulier : adoption de systèmes de culture économes en pesticides). L'efficacité, les modalités d'accompagnement et de mise en œuvre et la facilité de suivi de ces différents types de mesure sont examinés.

I. Équipements pour prévenir les pollutions ponctuelles

➤ Description, efficacité

En matière de prévention des pollutions ponctuelles, l'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 et de la pêche maritime fixe différentes obligations relatives au remplissage du pulvérisateur et à la gestion des effluents phytosanitaires, dont le respect passe en particulier par l'acquisition de certains matériels ou la réalisation de certains équipements, le choix étant laissé à l'exploitant de la solution technique permettant de répondre aux obligations réglementaires.

Les mesures visant l'acquisition de ces matériels ou la réalisation de ces équipements ont toute leur place dans un plan d'action, au moins lorsque le diagnostic territorial a permis de souligner l'importance des pollutions ponctuelles dans la dégradation de la ressource en eau.

Cependant, il convient alors de porter une attention particulière à la définition (écriture) de ces mesures, afin de ne pas restreindre l'éventail des solutions techniques envisageables pour respecter la réglementation, en contradiction avec les orientations nationales qui reconnaissent ces solutions comme équivalentes (ex : aire de remplissage ou surveillance du remplissage, acquisition de dispositif de traitement des effluents phytosanitaires et aire de lavage ou rinçage à la parcelle, etc.).

➤ Facilité de suivi

L'équipement en de tels matériels ou équipements est assez simple à contrôler.

II. Aménagement et gestion des bordures de parcelle pour limiter les pollutions diffuses par ruissellement

➤ Description , efficacité

En matière d'aménagements en bordure de parcelle pour limiter les pollutions diffuses par ruissellement, la conditionnalité des aides du premier pilier de la Politique agricole commune fixe une obligation d'implantation de bandes enherbées d'une largeur de 5 m le long de tous les cours d'eau définis dans le cadre des BCAE (cf. résumé de ces obligations dans l'encadré p.). Cette même obligation découle également, à partir de 2009, de l'application des programmes d'action « nitrates » en zone vulnérable.

L'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 et de la pêche maritime impose pour sa part le respect d'une zone non traitée d'une largeur comprise entre 5 et 100 m, par rapport aux cours d'eau et à l'ensemble des points d'eau.

Dans ce contexte réglementaire et incitatif, on devrait se diriger vers un « gainage » systématique des cours d'eau et autres points d'eau par des bandes enherbées étroites – quand

leur bord n'est pas déjà occupé par un autre type de zones tampons (boisements, prairies, friches) ou une autre occupation du sol (chemin, bâtiment, ...).

Ce dispositif tampon minimal est certainement utile dans tous les cas, ne serait-ce que par son rôle vis à vis de la dérive. Par contre, il risque d'être insuffisant, dans la majorité des cas pour intercepter significativement les pesticides transférés par le ruissellement. En effet, d'une part une largeur de 5 m paraît faible (et 10 m insuffisant également dans de nombreux cas) et, d'autre part, la position rivulaire n'est pas nécessairement la meilleure pour l'interception des pesticides : en particulier, pour deux raisons :

- l'hydromorphie des sols y est plus fréquente que sur les versants du bassin, ce qui limite la capacité d'infiltration de la zone tampon (dont dépend largement son efficacité vis à vis de la rétention des pesticides) ;
- la concentration du ruissellement y est maximale, ce qui conduit à limiter également l'efficacité de la zone tampon par effet de « court-circuit ».

Cette question importante est discutée amplement dans le document du CORPEN de 2007 et nous y renverrons pour plus de précisions.

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

- un élargissement des bandes rivulaires ;
- le gainage du réseau de ruisselets et de fossés amont non classés réglementairement comme « points d'eau » ;
- la mise en oeuvre de zones tampons sur les versants du bassins (bandes de bas de parcelle, prairies dans les talwegs, ...)
- des aménagements dans les zones tampons existantes pour améliorer leur efficacité.

L'opportunité de ces actions est totalement dépendante des caractéristiques locales : il est donc nécessaire de réaliser un diagnostic spécifique à la mise en œuvre des zones tampons. Des bases pour la réalisation de ce diagnostic sont présentés dans le document du CORPEN déjà cité.

Elles restent néanmoins assez générales ; des éléments plus opérationnels de diagnostic et de dimensionnement devraient être mis à disposition des acteurs de terrain par le Cemagref en 2011..

Par ailleurs, le même organisme devrait être en mesure de proposer dans un avenir assez proche des éléments de mise en œuvre et de dimensionnement des « zones humides artificielles ». Ces ouvrages représentent en effet une alternative intéressante aux zones tampons « classiques » en présence de réseaux de drainage ou de terrains fortement hydromorphes⁴¹.

➤ **Facilité de suivi**

La présence de bandes enherbées est assez simple à suivre, si la localisation à respecter est définie de façon suffisamment explicite (ex : bordure de cours d'eau).

III. Éviter le recours à certains produits

➤ **Efficacité**

Dans ce domaine, il n'existe pas d'obligation réglementaire au plan national : tout produit autorisé peut être utilisé sous réserve du respect de ses conditions d'emploi (usage mentionné dans l'AMM (culture et cible du traitement), respect de la dose homologuée, respect de la ZNT associée au produit, etc.).

⁴¹A propos de ces ouvrages, voir le site du projet Life ARTWET (<http://www.artwet.fr/artwet/>)

L'article 4 de l'arrêté du 12 septembre 2006 mentionné précédemment stipule cependant qu'« en cas de risque exceptionnel et justifié, l'utilisation des produits peut être restreinte ou interdite par arrêté préfectoral immédiatement applicable ». Cet arrêté motivé doit préciser les produits, les zones et les périodes concernés ainsi que les restrictions d'utilisation prescrites. Il doit être soumis, dans la quinzaine, à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture. Aucun arrêté d'interdiction n'a cependant été pris sur cette base, les seuls arrêtés d'interdiction de traitement à proximité de cours d'eau, fossés, avaloirs, caniveaux et bouches d'égout, ayant été pris sans distinction de produit.

Dans ce contexte, une mesure visant à éviter le recours à certains produits peut s'inscrire dans l'optique de remplacer les produits contenant les substances actives à l'origine d'un problème « pesticides » sur le captage par des produits contenant d'autres substances actives.

Cette pratique présente cependant différentes limites :

- Elle peut reporter le problème « pesticides » dans les eaux sur d'autres substances, alors que les délais entre utilisation et mesure d'un impact en ce qui concerne la qualité de l'eau peuvent être longs, et conduire, d'une part, à un manque de réactivité en pilotant le choix des mesures en fonction de la qualité de l'eau observée, et ainsi à des délais importants pour restaurer la qualité de l'eau une fois cette dernière dégradée. Un conseil adapté sur le choix du produit peut contribuer à limiter ce risque.
- Elle peut 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 à l'origine de la pollution du captage.
- En réduisant le panel des substances applicables sans réduire l'intensité d'utilisation des pesticides, elle accroît le risque d'apparition de résistances à ces substances chez les bio-agresseurs et va ainsi à l'encontre de la durabilité agronomique des systèmes de culture. 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.

➤ **Facilité de suivi**

Le suivi de cette mesure est difficile si elle ne consiste pas en l'interdiction d'usage d'une liste des produits contenant certaines substances à l'échelle globale de l'exploitation (pas de contrôle possible du local de stockage des produits phytosanitaires ou de recoupement du registre avec la comptabilité possible).

IV. Raisonement des traitements

➤ **Efficacité**

Dans ce domaine, il n'existe pas d'obligation réglementaire. Le raisonnement des traitements conduit nécessairement, par réduction du nombre de traitements ou des doses appliquées, à utiliser globalement moins de produits phytosanitaires. En revanche, il ne modifie ni le système de culture ni les caractéristiques du milieu à l'origine de ce « besoin » de traiter. Notons ainsi que l'effet du raisonnement des traitements sur la réduction du nombre de traitements réalisés peut être fortement limité si l'évolution simultanée du système de culture considéré (par exemple un raccourcissement de la succession culturale) engendre pour sa part une augmentation de sa vulnérabilité vis-à-vis des bio-agresseurs ou le maintien d'une très forte vulnérabilité.

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

- En grandes cultures : selon les résultats de l'étude Ecophyto R&D, 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 diminue de 9% en grandes cultures⁴² ;
- En viticulture ,où quelques usages représentent une très forte proportion des traitements (mildiou et oïdium) , la même étude montre que des outils de raisonnement plus fins des traitements à l'échelle parcellaire, actuellement en cours de développement, pourraient permettre en première approche autour de 25% d'économies en pesticides.

➤ **Facilité de suivi**

Le suivi de cette mesure est difficile, dans la mesure où on ne peut que vérifier la cohérence entre les observations consignées dans un registre et les seuils de déclenchement des traitements, pour un nombre de traitements et de parcelles importants.

V. Adoption de systèmes de culture économes en pesticides

➤ **Efficacité**

Dans ce domaine non plus, il n'existe pas d'obligation réglementaire.

Tandis que les mesures de limitation des risques liés aux pesticides ont souvent porté exclusivement sur la limitation des transferts et le raisonnement des traitements, l'expertise scientifique collective INRA cemagref « pesticides, agriculture, environnement : réduire l'utilisation des pesticides et en limiter les impacts environnementaux », achevée en décembre 2006, a souligné l'importance de réduire la vulnérabilité des cultures vis-à-vis des bioagresseurs par l'adoption de systèmes de culture économes en pesticides (niveau d'objectif S, comme systèmes): d'après cette dernière, « il apparaît probable que [le niveau d'objectif S] est bien celui qui est à terme devra être atteint dans la plupart des situations. »

Réduire l'usage des pesticides contribue simultanément à limiter les pollutions ponctuelles et les pollutions diffuses et dégage de nouvelles marges de manœuvres pour limiter le recours aux substances actives retrouvées dans les eaux, tout en présentant un coût qui peut être faible et en évitant de reporter le problème « pesticides » sur un autre compartiment ou une autre substance active. Cela contribue également à conserver des produits phytosanitaires efficaces plus longtemps (limitation du risque d'apparition des résistances) et à limiter l'exposition de l'agriculteur aux produits phytosanitaires (protection de sa santé).

Comme mentionné précédemment, les résultats de l'étude ECOPHYTO R et D en matière de scénarios de réduction de l'usage des pesticides au plan national montrent ainsi qu'en grandes cultures, il est possible de réduire d'environ 40% l'usage des pesticides par rapport à la pratique moyenne en conservant le même niveau global de marge au plan national, en faisant intervenir des changements dans les systèmes de culture. Cette étude caractérise par ailleurs les principes agronomiques à mettre en œuvre aux échelles annuelle et pluriannuelle et les performances obtenues par culture et par grande région métropolitaine.

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 agriculteurs.

➤ **Modalités**

En grandes cultures notamment, il apparaît généralement nécessaire de combiner plusieurs pratiques d'efficacité partielle pour pouvoir éviter certains traitements. A l'échelle annuelle, une

⁴²Cette donnée est à comparer avec les résultats obtenus pour l'adoption de systèmes économes en intrants : possibilité de réduire d'environ 40% l'usage des pesticides en conservant le même niveau global de marge au plan national, en faisant intervenir des changements dans les systèmes de culture.

telle combinaison réside par exemple dans le recours à une variété résistante, un semis retardé et clair et une limitation de la fertilisation azotée sur blé tendre et permet une réduction forte de l'usage des pesticides autres qu'herbicides. Une modification de la succession de culture (à l'échelle pluriannuelle) en interaction avec des modifications d'itinéraires techniques de chaque culture est requise pour limiter le recours aux herbicides en grandes cultures.

Cette combinaison de pratiques doit s'inscrire dans un système de culture adapté au contexte d'exploitation et aux objectifs de l'agriculteur. Pour ce faire, il peut être intéressant de définir une mesure de mise en œuvre de systèmes de culture économes en produits phytosanitaires en terme d'intensité d'utilisation de pesticides à ne pas dépasser (exigence de résultat) plutôt que de définir une combinaison prédéfinie de pratiques particulières pour y parvenir (exigence de moyens) : l'agriculteur, exerçant pleinement son rôle de chef d'exploitation, peut alors choisir la stratégie de protection des cultures la plus adaptée à son projet d'exploitation et à la conjoncture pour atteindre cet objectif et la faire évoluer (assolement non figé, etc.). Ceci autorise également une plus grande ambition environnementale tandis qu'une logique d'obligation de moyen conduit souvent à se focaliser sur le plus petit dénominateur commun⁴³. Ceci permet par ailleurs une plus grande facilité de suivi (cf. infra).

Il convient de coupler cette démarche d'évolution vers des systèmes de cultures économes en pesticides à un conseil sur le choix des produits, l'introduction de certaines cultures pouvant conduire à l'utilisation de molécules présentant un fort potentiel de transfert vers les eaux.

Il ne semble par ailleurs pas forcément opportun de cibler cette exigence de résultats uniquement sur les herbicides, même s'il s'agit des molécules les plus souvent retrouvées dans les eaux. En effet, la réduction de l'usage des pesticides autres qu'herbicides peut également contribuer à la restauration de la qualité de l'eau et correspondre à une action d'un programme ZSCE. Au delà des liens pouvant être établis entre les substances « en dépassement » et ces produits, leur réduction constitue en effet en grandes cultures une première étape dans l'adoption de systèmes de culture économes en pesticides, dont la réduction de l'usage des herbicides constitue l'étape suivante. Elle est par ailleurs favorable à la restauration de la qualité de l'eau sur le paramètre « nitrate ». Ainsi, l'adoption d'un itinéraire technique économe en pesticides autres qu'herbicides sur blé tendre s'accompagne d'une limitation des pertes azotées de 21% en moyenne par rapport à un itinéraire raisonné.

La limitation des herbicides en viticulture et en arboriculture constitue un cas particulier, dans la mesure où il est possible de supprimer le désherbage chimique sous ces cultures par travail du sol ou enherbement.

➤ **Facilité de suivi**

Exception faite de la réduction des herbicides en viticulture et en arboriculture, les mesures d'adoption de systèmes de cultures économes en pesticides définies en terme de résultat (intensité d'utilisation à ne pas dépasser) plutôt qu'en terme de moyen pour réduire ces usages présentent une plus grande facilité de suivi. Cela évite de contrôler une combinaison de pratiques peu contrôlable (ex : densité de semis, date de semis, etc.), permet de s'appuyer sur le registre que l'agriculteur doit tenir du fait de la réglementation en matière de traçabilité et permet également d'effectuer un recoupement entre les traitements enregistrés dans le registre par l'agriculteur et leur comptabilité pour quelques produits choisis de façon aléatoire, comme cela est prévu pour le contrôle du respect des MAE phyto « à IFT ». Ainsi, lorsque la mesure mobilise une MAE phyto « à IFT », la double exigence en matière d'IFT, d'une part sur les parcelles engagées de l'exploitation (atteinte du niveau de réduction défini dans le cahier des charges) et, d'autre part sur les parcelles non engagées (respect de l'IFT de référence du territoire) permet de prendre en compte l'ensemble des traitements réalisés sur l'exploitation et renforce ainsi la facilité de suivi de la mesure.

⁴³Par exemple, dans la mesure où les agriculteurs étalent leurs semis, la définition d'une date avant laquelle le semis ne peut être pratiqué conduit à fixer une date relativement précoce;

VI. Traçabilité

➤ Efficacité

En matière de traçabilité, le paquet hygiène et la conditionnalité des aides du premier pilier de la Politique agricole commune imposent à l'agriculteur l'obligation d'enregistrer les traitements qu'il réalise dans un registre, respectivement pour toutes les productions destinées à l'alimentation humaine ou animale et pour toutes les productions de l'exploitation. En revanche, ces réglementations ne prévoient pas de transmission d'informations contenues dans ce registre à l'autorité administrative (simple tenue à disposition de ces informations).

Les dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 31 décembre 2006 permettent pour leur part une centralisation systématique, par les agences de l'eau, d'information concernant les ventes de pesticides aux utilisateurs finaux réalisées par les distributeurs mais à une échelle moins fine que celle d'une aire d'alimentation de captage (voir encadré).

Dans ce contexte, l'inscription d'une mesure de traçabilité de l'usage des pesticides dans le programme d'action permet de vérifier l'atteinte de l'objectif de réduction de l'usage des pesticides.

➤ Facilité de suivi

Le suivi de cette mesure est facilité par le fait que sa mise en œuvre débouche sur la transmission de données à la MISE, via un outil permettant d'effectuer de façon automatique leur synthèse.

ANNEXE II : RÉSULTATS D'ECOPHYTO R&D MOBILISABLES

Pour fixer un objectif de réduction d'usage à l'échelle d'une aire d'alimentation de captage, on peut suivre le déroulé suivant qui s'appuie sur les résultats d'Ecophyto R&D.

Etape 1 : Partir des marges de progrès possibles en matière de réduction de l'usage des pesticides pour chaque famille de production (ie. cultures annuelles, en distinguant grandes cultures et cultures légumières, d'une part et cultures pluriannuelles, en distinguant viticulture et arboriculture, d'autre part) et par type de produits (en distinguant les herbicides des autres produits) et des effets financiers associés pour les agriculteurs.

==> Les résultats de l'étude ECOPHYTO R et D, coordonnée par l'INRA peuvent être utilisés pour éclairer cette question. Les rapports définitifs de cette étude seront téléchargeables sur le site de l'INRA (voir plus loin).

Etape 2 : Mettre ces marges de progrès en regard des outils d'accompagnement mobilisables, en matière de MAE en particulier, dans la mesure où les compensations accordées pour une réduction donnée de l'usage des pesticides ou pour la mise en œuvre des pratiques favorisant cette réduction dans ce cadre sont à intégrer pour évaluer l'opportunité de différents niveaux de réduction de l'usage des pesticides.

Pour ce faire, il convient de noter que les MAE à IFT calculent la réduction d'usage à réaliser par rapport à une référence territoriale établie en fonction de l'assolement du territoire considéré et d'un IFT par culture correspondant au 70ème percentile dans la région, de sorte qu'une majorité d'agriculteurs soient en dessous de cette référence régionale par culture. Il ne faut donc pas comparer les pourcentages de réduction de l'usage des pesticides autorisés par les marges de progrès identifiées au cours de l'étape 1 avec les pourcentages de réduction attendus en année 4 et 5 dans le cadre des MAE à IFT mais comparer les IFT en valeur absolue, en adoptant préalablement les mêmes conventions de calcul (IFT hors herbicides établi sur les cultures hors maïs, tournesol et prairie).

Etape 3 : Définir la réduction d'usage à atteindre par type de production, l'IFT cible pour chacune d'entre elle (en distinguant IFT herbicides et IFT hors herbicides) et les mesures associées en fonction de leur efficacité et de leur facilité de suivi pour chaque famille de production.

Ces mesures pourront correspondre au respect global de l'IFT cible pour un type de production donné sur l'ensemble des parcelles exploitées par un même agriculteur ou à la mise en œuvre d'un moyen simple pour y parvenir (ex : interdiction du désherbage chimique dans l'inter rang en vigne).

Etape 4 : Calculer l'IFT objectif global pour l'aire d'alimentation de captage toutes productions confondues (toujours en distinguant IFT herbicides et IFT hors herbicides), au regard duquel l'efficacité globale du programme d'action sera évaluée.

Etape 5 : Envisager dans leurs globalité les outils d'accompagnement à mettre en place, et non plus uniquement les MAE

Encadré : Valorisation des résultats de l'étude ECOPHYTO R et D – cas des grandes cultures

L'étude ECOPHYTO a notamment débouché sur la caractérisation, au sein de chacune des familles de production (ie. cultures annuelles, en distinguant grandes cultures et cultures légumières, d'une part et cultures pluriannuelles, en distinguant viticulture et arboriculture, d'autre part), des stratégies de protection des cultures possibles (« niveaux de ruptures plus ou moins économes en pesticides) et de leurs performances par culture et par grande zone pédoclimatique. Cinq niveaux de rupture sont considérés (par ordre décroissant de recours aux pesticides : niveau 0 dit « intensif », niveau 1 de « raisonnement des traitements », niveau 2a de « protection intégrée à l'échelle annuelle », niveau 2c de « protection intégrée à l'échelle pluriannuelle », niveau 3 « agriculture biologique »). Ces niveaux de rupture sont mis en regard du niveau actuel, établi comme la moyenne statistique observée.

Ces résultats, en ce qui concerne les grandes cultures, sont présentés dans le rapport intitulé Tome II : Analyse comparative de différents systèmes en grandes cultures.

Pour chaque culture, le chapitre 2 du rapport définit :

- de grandes zones pédoclimatiques par une liste de région en fonction des potentialités de rendement, de l'intensité d'utilisation des pesticides et de la pression exercée par les bioagresseurs
- les principes agronomiques mis en œuvre pour chaque niveau de rupture

L'annexe B1 de ce rapport, « Matrices des itinéraires techniques par culture et par zone », présente notamment pour chaque niveau de rupture (hors niveau 3), chaque culture et chaque grande zone pédoclimatique, l'IFT total et sa décomposition par type de produit (notamment IFT herbicides).

L'annexe B 2 de ce même rapport intitulée « Matrices des indicateurs calculés à l'échelle de l'itinéraire technique, par culture et par zone » présente notamment à cette même maille, pour chacun des niveaux de rupture (hors niveau 3), le produit brut et la marge, sous hypothèse de prix 2006, ainsi que le bilan azoté (à considérer simultanément à la réduction de l'usage des pesticides, notamment sur le 1/3 des 500 captages « Grenelle » concernés à la fois par des problèmes « nitrate » et « pesticides ») associés.

L'hypothèse de prix 2006, décrite pour chaque culture en annexe B5, correspond à un niveau de prix moyen sur la période début des années 90 – première moitié de la décennie 2000-2010. En revanche l'année 2007 s'est caractérisée par des prix particulièrement élevés se traduisant par une augmentation moyenne du revenu en grandes cultures de 65% par rapport à 2006. Le rendement fourni en annexe B1 permet d'établir le produit brut et la marge brute pour d'autres hypothèses de prix à partir des produits bruts et marges obtenus sous hypothèse de prix 2006.

L'annexe C1 présente les deux types de matrices précédents en ce qui concerne le niveau 3 (agriculture biologique).

Pour éclairer l'étape 1, il est donc possible, dans une étape 1.1, de renseigner le tableau suivant pour chacune des principales grandes cultures présentes sur l'aire d'alimentation de captage, en fonction de la région dans laquelle se situe cette AAC et de la zone associée pour la culture considérée :

		« Niveaux de rupture » définis dans l'étude			
Culture XXX	Niveau actuel	Niveau 1	Niveau 2a	Niveau 2c	Niveau 3
IFT total					
IFT herbicides					
Rendement					
Prix					
Produit brut					
Marge directe					
Bilan azoté					
Surface au sein de l'AAC					

La comparaison du niveau actuel décrit dans l'étude pour la grande zone pédoclimatique au sein de laquelle se situe l'AAC avec celle de l'AAC (ce que devrait permettre les résultats du diagnostic territorial des pressions agricole) permet alors une première évaluation de la transposabilité directe des résultats de cette étude à une plus petite échelle dans le cas particulier de l'AAC considérée.

Si les résultats sont transposables, les **performances globales** obtenues pour les grandes cultures pour chacun des niveaux de rupture 0, 1 et 2a (en terme d'IFT, de produit brut, de marge et de bilan azoté), peuvent être obtenues en réalisant la somme, sur chacun des critères de performance, de ce critère pondéré par la surface actuelle de la culture au sein de l'AAC, pour l'ensemble des grandes cultures de l'AAC.

L'évaluation des performances globales des niveaux 2c et 3 est plus complexe dans la mesure où ils suppose un changement d'assolement.

Des scénarios plus complexes, faisant appel à différents niveaux de rupture, peuvent être construits, par exemple pour maintenir la marge tout en optimisant la réduction de l'usage des pesticides, en tenant compte, le cas échéant, des subventions possibles, etc.

Une étude, confiée à l'ADEPRINA est en cours pour définir, d'une part, une méthode pour adapter la caractérisation et l'évaluation des niveaux de rupture, établie dans le cadre de l'étude ECOPHYTO R et D à l'échelle de grandes zones pédoclimatiques, à l'échelle plus fine d'une aire d'alimentation de captage, et, d'autre part, pour exploiter ces résultats pour éclairer la fixation d'un objectif de réduction de l'usage des pesticides dans le cadre du programme d'action, conformément au courrier aux préfets de région et de département ainsi qu'aux directeurs d'agence de l'eau en date du 9 décembre 2009. Dans ce cadre le développement d'un simulateur est envisagé pour instrumenter la mise en œuvre de cette méthode. Les résultats définitifs de cette étude (guide méthodologique et simulateur, le cas échéant) seront disponibles fin 2010. Les résultats intermédiaires relatifs à une étude de cas seront disponibles au début du second semestre 2010.

ANNEXE III : EXEMPLE DE PROJET D'ARRÊTÉ DE DÉLIMITATION

ARRETE N°

Relatif à la délimitation de la zone de protection de l'aire d'alimentation des captages du SIEA de SAINTE MAURE/LAVAU sur la commune de SAINTE MAURE

LE PREFET DE L'AUBE
Chevalier de la Légion d'Honneur
Officier de l'Ordre National du Mérite

VU la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau,

VU la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration,

VU le code de l'environnement et notamment son article L211-3,

VU le code rural et notamment ses articles R114-1 à R114-10,

VU le code de la santé publique, et notamment son article R.1321-7,

VU l'arrêté du 11 janvier 2007 du ministère de la santé et de la solidarité, relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine,

VU le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.D.A.G.E.) du bassin Seine Normandie, approuvé par le préfet coordonnateur de bassin le 20 novembre 2009,

VU les conclusions de l'étude réalisée en 2006 par le bureau d'études ANTEA relatives à la détermination de la zone de plus forte vulnérabilité du bassin d'alimentation des captages situés sur la commune de SAINTE MAURE,

VU l'arrêté préfectoral n°08-2169 du 1er juillet 2008 déclarant d'utilité publique l'instauration des périmètres de protection autour des captages situés sur la commune de SAINTE MAURE,

VU l'avis de la chambre d'agriculture de l'AUBE en date du _____,

VU l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques en date du _____,

CONSIDERANT que les captages sur la commune de SAINTE MAURE figurent dans la liste nationale, issue des travaux du Grenelle de l'Environnement, des 507 captages parmi les plus menacés par les pollutions diffuses,

CONSIDERANT l'importance stratégique que représentent les captages situés aux lieux-dits « La Pultine » et « Charley » pour l'alimentation en eau potable des communes de SAINTE MAURE et LAVAU,

SUR proposition de M. le secrétaire général de la préfecture,

ARRETE

Article 1er : Une zone de protection de l'aire d'alimentation des captages situés sur la commune de SAINTE MAURE aux lieux-dits « La Pultine » et « Charley » est délimitée, conformément au périmètre fixé sur les documents graphiques figurant en annexe au présent arrêté.

Article 2 : Sur la zone de protection ainsi délimitée, un programme d'actions doit être défini avant fin 2011 en vue d'améliorer la qualité des eaux des captages.

Article 3 : - M. le secrétaire général de la préfecture,
- Le directeur départemental des territoires de l'AUBE,

sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié au SIEA de SAINTE MAURE/LAVAU, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture et dont copie sera adressée :

- au directeur départemental de l'agence régionale de santé,
- au directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement,
- au directeur territorial de l'agence de l'eau Seine Amont,
- au président de la chambre d'agriculture de l'AUBE,
- au maire de la commune de SAINTE MAURE.

A Troyes, le
Le Préfet,

ANNEXE IV : EXEMPLE D'ARRÊTÉ DE PROGRAMME D'ACTION

ARRETE N°2010 - - du

Définissant un programme d'actions visant à restaurer la qualité de la ressource en eau de la source de Saint Clément à DIOU

Le préfet de l'Indre,

Chevalier de l'ordre national du mérite

Le préfet du Cher,

Chevalier de l'ordre national du mérite

VU le code de l'environnement et notamment son article L211-3 ;

VU le code rural et notamment ses articles R114-1 à R114-10 ;

VU le code de la santé publique, et notamment son article R.1321-7 ;

VU l'arrêté du 11 janvier 2007 du ministère de la santé et de la solidarité, relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine ;

VU l'arrêté préfectoral n° 84-E- 3032 du 21 décembre 1984 portant révision du règlement sanitaire départemental de l'Indre ;

VU l'arrêté préfectoral n° 2009-07-0040 du 1er juillet 2009 fixant le quatrième programme d'actions à mettre en œuvre en zone vulnérable ;

VU l'arrêté préfectoral n°..... du 11 mai 2010 modifié fixant les règles relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres dans le département de l'Indre ;

VU l'arrêté préfectoral n°93-E-3060 / DDAF – 421 du 3 décembre 1993 déclarant d'utilité publique l'établissement de périmètres de protection autour du captage de DIOU sur les communes de REUILLY DIOU et LAZENAY ;

VU l'arrêté préfectoral interdépartemental n° du 2010 délimitant la zone de protection du bassin d'alimentation du captage de la source de Saint Clément ;

VU le SDAGE Loire-Bretagne validé le 28 novembre 2009, notamment ces sections 2C et 6C ;

Vu l'avis de la DDT 18 du.....2010 ;

Vu l'avis de la chambre d' Agriculture de l'Indre du 2010 ;

Vu l'avis de la chambre d' Agriculture du Cher du 2010 ;

Vu l'avis du C.O.D.E.R.S.T. de l'Indre en date du 2010 ;

Vu l'avis du C.O.D.E.R.S.T. du Cher en date du 2010 ;

Vu l'avis de l'Établissement Public de Bassin Loire du2010 ;

Considérant comme défini par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 qu'il est nécessaire de préserver les masses d'eau souterraine nécessaire à l'alimentation en eau potable des populations ;

Considérant que l'eau de la source de saint Clément est nécessaire à l'alimentation d'une population d'environ 2490 habitants ;

Considérant que l'eau du captage d'alimentation en eau potable exploité par le SIAEP de Saint Clément présente depuis 1997 un dépassement de la teneur en nitrates de 40 mg/L et notamment un dépassement régulier de la teneur en nitrate de 50 mg/L de 1999 à 2006 ;

Considérant qu'il est nécessaire de modifier les pratiques agricoles afin de parvenir à une réduction des concentrations en nitrates de l'eau destinée à l'alimentation humaine du captage de la Source de Saint-Clément afin de pérenniser l'exploitation de cette ressource ;

Considérant les conclusions de l'étude réalisée par le SIAEP de Saint-Clément sur la définition de l'AAC, sa vulnérabilité, les pressions (notamment agricoles) et les mesures à mettre en œuvre ;

Considérant les propositions du comité de pilotage chargé d'établir le programme d'action à mettre en œuvre sur la zone de Protection de l'aire d'alimentation du captage de la Source Saint-Clément,

Considérant le plan d'action validé par délibération du comité syndical du SIAEP de Saint-Clément du 2010, porté au titre I et II du présent arrêté ;

Considérant l'avis de l'agence de l'eau Loire Bretagne du..... 2010 ;

Sur proposition du directeur départemental des territoires de l'Indre ;

A R R E T E :

TITRE I – PORTEE DU PROGRAMME D’ACTION

Article 1 : Le présent arrêté définit un programme d'action constitué des mesures à mettre en œuvre sur la zone de protection de l'Aire d'Alimentation du Captage (A.A.C.) de la Source de Saint-Clément située sur la commune de DIOU afin de préserver la qualité de l'eau utilisée pour la production d'eau potable.

Article 2 : Le programme d'action vise à une réduction de la concentration moyenne mensuelle en nitrates des eaux exploitées au niveau du captage. L'objectif visé est que le taux mensuel moyen reste de manière stable en dessous de 40 mg/l d'ici 2015. Pour cela, les actions envisagées visent à une modification durable des pratiques agricoles et des systèmes de production, ainsi qu'à une protection durable des zones de régulation écologique.

Article 3 : Les dispositions suivantes s'appliquent sans préjudice des prescriptions relatives à d'autres réglementations, notamment les obligations liées à la Directive Nitrates, à l'arrêté fixant les prescriptions au sein des périmètres de protection du captage, au Règlement Sanitaire Départemental, à la réglementation des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement et aux Installations, Ouvrages Travaux et Activités soumis à déclaration et autorisation au titre de la loi sur l'eau, ainsi qu'aux bonnes pratiques agricoles et environnementales fixées dans le cadre de la conditionnalité des aides directes aux exploitations agricoles.

Article 4 : Les dispositions du présent arrêté s'appliquent à tout ouvrage et à tout flot cultural situé entièrement ou en partie dans la zone de protection de l'Aire d'Alimentation de Captage de la Source de Saint Clément à DIOU définies par arrêté préfectoral n° 2010- A noter, la délimitation au sein de cette zone d'une zone la plus vulnérable (nommée zone de forte vulnérabilité dans la suite de l'arrêté) où il conviendra d'instaurer, en priorité, les actions volontaires.

TITRE II – MESURES AGRICOLES

Le titre II du présent arrêté regroupe les actions à promouvoir volontairement par les propriétaires, et les exploitants en application de l'article R 114-6 du code rural. Ces mesures sont volontaires mais pourront devenir obligatoires conformément aux dispositions définies à l'article 21 du présent arrêté.

Article 5 : Adaptation des pratiques culturales

1° - Adaptation de la fertilisation à la vulnérabilité du territoire

La limitation de la fertilisation sur l'ensemble de l'AAC est recherchée. Pour cela, la mesure suivante est mise en place sur chaque exploitation :

- Sur la SAU de l'exploitation comprise dans la zone de protection de l'AAC, le maximum de fertilisation moyenne est de 190 U/ha dès la mise en œuvre du programme d'action. Ce maximum est diminué de 10 U/ha tous les ans et sera de 140U/ha d'ici 5 ans.

Ne sont pas concernées les exploitations dont la surface comprise dans la zone de protection de l'AAC est inférieure à 10 hectares.

2° - Réalisation des aménagements nécessaires pour limiter les transferts de matières polluantes d'origine agricole vers la ressource en eau

a – Limitation du retournement des prairies permanentes

Il est conseillé que les prairies naturelles, permanentes soient maintenues en herbe sans retournement, ni déplacement.

b – Implantation de bandes enherbées

Il est conseillé que toutes les parcelles contiguës à un cours d'eau défini par l'arrêté préfectoral en vigueur fixant les cours d'eau du département de l'Indre où s'appliquent les Bonnes Conditions Agro-Environnementales soient bordées d'un couvert environnemental d'au moins 10 m. Ce couvert respectera les caractéristiques des bandes tampons définies dans l'arrêté préfectoral en vigueur fixant les BCAE.

c – Entretien et aménagement des fossés de collecte de drainage:

Il est conseillé que tous les fossés de collecte de drainage soient enherbés de manière permanente. Les traitements chimiques pour l'entretien de ces fossés sont proscrits afin de permettre un bon fonctionnement de ce milieu épurateur.

[...]

4° - Diversification des cultures par assolement et rotations culturales

La diversification des assolements et l'allongement des rotations sont recherchés. Pour cela, l'objectif de diversifications à l'échelle de la parcelle est formulé :

Pour toute parcelle (hors PP, PT5, PN et cultures pérennes), l'implantation de 4 cultures minimum pour cinq ans à compter de 2009/2010 est conseillé.

[...]

6° - Respect des conditions de stockage des effluents

Les ouvrages (aire de stockage du fumier, fosse à lisier, citernes...) doivent être étanches.

7°- Amélioration des pratiques viticoles

L'implantation de couverts végétaux (enherbement permanent) entre tous les rangs de vignes visant à limiter le ruissellement et les fuites de nitrates et de produits phytosanitaires est conseillé sur l'ensemble de la zone, notamment en cas de plantations récentes.

Article 6 : Formation

1° - Les agriculteurs sont incités à participer au programme d'animation mis en place sur l'AAC pour connaître le contexte local et les actions mises en œuvre sur le territoire. Ils peuvent y associer tous leurs salariés permanents.

2° - Les agriculteurs sont incités à suivre une formation sur le raisonnement de la fertilisation mise en oeuvre par un organisme agréé. Cette formation pourra être rendue obligatoire sauf en cas de possession

d'une attestation de présence à ce type de formation de moins de cinq ans ou en cas de certification environnementale (Haute Valeur Environnementale niveau II ou III) .

3° - En plus de ces deux volets, il est conseillé aux agriculteurs de suivre des formations sur les thèmes suivants : pratiques raisonnées de traitement phytosanitaire, ou la protection intégrée ou les nouveaux modes de production plus respectueux de la ressource en eau.

[...]

TITRE IV- MISE EN OEUVRE

Article 12: Maitrise d'ouvrage

Le SIAEP de saint Clément est chargé de la mise en œuvre de l'ensemble des études nécessaires à la compréhension du fonctionnement du bassin d'alimentation de la source de Saint Clément.

Il assure de plus la mise en œuvre du programme d'actions défini au titre II et III du présent arrêté. Dans ce cadre, il est de sa responsabilité de fournir aux agriculteurs et à l'ensemble des habitants les informations nécessaires à la mise en place des actions concernées par cet arrêté.

Il a vocation à présenter tous les ans un projet de Mesures AgroEnvironnementales Territorialisées auprès de la CRAE (cf article 14).

Article 13 : Animation

Afin de s'assurer de la mise en œuvre du programme d'actions, le SIAEP de Saint Clément confie l'animation de ce programme à une structure compétente pour une durée minimale de quatre ans. Le cahier des charges de cette animation est définie dans le contrat territorial du SIAP de Saint Clément avec l'AELB.

TITRE V – OUTILS FINANCIERS MOBILISABLES

Les exploitants agricoles doivent volontairement souscrire aux actions définies au titre II du présent arrêté. S'ils le souhaitent, des moyens de financement présentés au titre IV du présent arrêté sont mobilisable dans le cadre de contrats d'un durée de 5 ans. La souscription à ces contrats est volontaire.

Article 13 : Les agriculteurs de AAC ont la possibilité de solliciter conformément à l'arrêté préfectoral relatif aux engagement du DRDR, les MAE suivantes au 15 mai de chaque année :

- Conversion à l'agriculture biologique (214-D ou 214-I2)
- Mise en herbe des terres cultivées (création ou maintien de prairies peu ou non fertilisées) (214-I2)
- Réduction de la fertilisation azotée (214-I2)
- Entretien des haies (214-I2)
- Enherbement des vignes (214-I2)
- Mesures rotationelles (214-B)

ou toute autre action inscrite au DRDR permettant l'atteinte des objectifs sous réserve de l'existence des dispositifs.

Les parcelles situées en zone de forte vulnérabilité seront prioritaires. Il est demandé à chaque exploitant d'engager en priorité ce type de parcelles avant celles situées dans le reste du périmètre.

Ces actions pourront être financées par l'agence de l'Eau Loire Bretagne dans le cadre d'un contrat territorial « captage grenelle », le Ministère de l'agriculture de l'Alimentation et de la Pêche ainsi que par le Fond Européen d'Aides au Développement Économique et Rural. Les collectivités territoriales peuvent aussi participer au financement.

Article 14 : Les agriculteurs de l'AAC sont prioritaires pour bénéficier du Plan Végétal pour l'Environnement et des mesures de Conversion à l'Agriculture Biologique.

Article 15 : Les mesures définies au titre II du présent arrêté pourront avoir les effets suivants sur les exploitations agricoles significativement présentes sur la zone de protection de l'AAC :

- Modification des pratiques agricoles vers des pratiques de raisonnement de la fertilisation et de diversification des rotations pouvant entraîner une baisse de rendement. Celles-ci pourront être compensées financièrement par la souscription volontaire de mesures contractuelles. Les mesures de compensation auront une durée limitée de 5 ans à partir de la date de signature d'un contrat. Ces contrats visent à compenser les pertes lors de la conversion vers de nouveaux systèmes de production.

Les mesures proposées au titre II du présent arrêté n'ont pas d'impact particulier sur les propriétaires non exploitants agricoles. Certaines mesures proposées au titre III pourront faire l'objet d'un financement public qui sera défini en fonction du projet.

Article 16 : Au regard des objectifs définis à l'article 13, et du montant de rémunération des MAE à la date de signature du présent arrêté, le montant global du programme d'actions est estimé à environ 550 000 d'euros (hors frais d'animation).

TITRE V – SUIVI ET EVALUATION

Article 17 : Comité de pilotage

Un comité de pilotage est chargé du suivi du programme d'actions. La composition de ce comité, présidé par le SIAEP de Saint Clément est défini à l'annexe 2 du présent arrêté.

Ce comité est chargé du suivi des actions volontaires, contractuelles ou réglementaires mises en place sur la zone de protection de l'AAC et de leurs effets sur la ressource en eau.

Article 18: Indicateurs

Les indicateurs de suivi des actions de protections de l'AAC et de leurs conséquences sur la qualité de l'eau distribuée sont définis dans l'annexe 2 du présent arrêté. Ils doivent permettre de mesurer le degré d'atteinte des objectifs fixés.

Article 19 : Suivi du programme d'actions

Tous les ans, une évaluation du programme sera réalisée par la structure en charge de l'animation. Cette évaluation portera essentiellement sur le suivi des indicateurs définis à l'article 17 du présent arrêté. Elle fera l'objet d'une validation par la DDT.

A l'issue d'une période de trois ans (juin 2013), la structure en charge de l'animation réalisera un bilan basé essentiellement sur les changements de pratiques opérés, l'atteinte des objectifs fixés à l'article 22, les effets sur la qualité de la ressource en eau (objectif fixé à l'article 2) ainsi que l'impact économique global des actions. Elle fera l'objet d'une validation par la DDT.

Ces évaluations feront l'objet d'une présentation au comité de pilotage du captage de la source de Saint Clément et d'une communication vers les agriculteurs et les autres acteurs concernés.

Article 20 : Transmission des informations

Chaque agriculteur de la zone de protection de l'AAC doit tenir à la disposition du comité de pilotage (et plus précisément de l'animateur du captage) les informations sur ses pratiques agricoles permettant de suivre et d'évaluer le programme d'action figurant dans cet arrêté.

TITRE VI– RENFORCEMENT DU PROGRAMME D' ACTIONS

Article 21 : Compléments aux actions définies au titre II et III

Des mesures complémentaires pourront être définies afin de renforcer l'efficacité du programme d'action fixé par cet arrêté si cela s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs fixés à l'article 2.

Article 22 : Objectif de mise en œuvre du programme d'actions

La mise en œuvre du programme d'actions est analysée au regard des indicateurs définis en annexe.

L'indicateur principal suivi sera le taux d'apport azoté moyen par hectare de SAU. L'objectif est une diminution de 10 U/ha tous les ans et avec l'atteinte de 140U/ha d'ici 5 ans en 2015.

Cet objectif de fertilisation est corrélé à un objectif de couverture en MAET.

Les objectifs de couverture en MAET de la zone de protection de l'AAC présentés dans le tableau suivant doivent être atteints dans les 3 ans à compter de la signature de l'arrêté préfectoral soit en juin 2012 afin de garantir une bonne mise en œuvre du programme d'actions.

	Zone de protection
SAU concernée	849 ha
Objectif d'engagement dans un contrat	62 %

L'atteinte de ces objectifs sera évaluée en prenant en compte, les limites financières de mise en œuvre des MAETer entre juin 2010 et Juin 2013, ainsi que de l'éligibilité des propriétaires exploitants.

Article 23 : Renforcement des actions définies au titre II

En application de l'article R 114-8 du code rural, le préfet peut, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant la publication du présent arrêté, compte tenu des résultats de la mise en œuvre de ce programme en regard des objectifs définis ci-dessous, décider de rendre obligatoire, dans les délais et les conditions qu'il fixe, certaines des mesures préconisées par le programme.

Les actions à rendre obligatoire seront définies au regard des indicateurs de suivi du programme.

Les objectifs à atteindre sont :

- l'atteinte de l'objectif défini à l'article 2
- ou l'atteinte de l'objectif de fertilisation défini à l'article 22

Dans le cas où l'atteinte des objectifs de mise en œuvre du programme d'actions défini à l'article 20 ne permettrait pas l'atteinte de l'objectif défini à l'article 2, un renforcement du programme devra être envisagé sous forme volontaire puis obligatoire.

TITRE VII – SANCTIONS ET EXECUTION

Article 24: Dates de validités

L'ensemble des mesures définies au présent arrêté, sauf dispositions contraires précisées, sont applicables le jour de la publication du présent arrêté au recueil des actes administratifs de la préfecture du département de l'Indre et celui du Cher.

Le programme d'action est en vigueur jusqu'en Juin 2015, date à laquelle il pourra être reconduit par décision préfectorale.

Article 25 : Informations des tiers

En vue de l'information du public, le présent arrêté sera transmis pour affichage pour une durée minimal d'un mois aux communes de de Reuilly (36), de Diou (36), de Migny (36), de Paudy (36), de Sainte Lizaigne (36) et de Lazenay (18).

Il sera publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du département de l'Indre et celui du Cher et disponible sur le site internet de la préfecture de l'Indre et celui du Cher pour une durée d'au moins un an.

Dans un délai de trois mois suivant la date de publication, le SIAEP est tenu de réunir les agriculteurs afin de présenter le contenu du programme d'actions.

Article 26 : Voies de Recours

Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Limoges dans un délai de deux mois à compter de la date de sa publication au recueil des actes administratifs.

Article 27 : Exécution

Le secrétaire général de la préfecture de l'Indre et celui du Cher, le directeur départemental des territoires de l'Indre et celui du Cher, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de l'Indre et celui du Cher, le directeur départemental de la protection des populations et de la consommation de l'Indre et celui du Cher, le colonel commandant le groupement de gendarmerie de l'Indre et celui du Cher, le directeur départemental de la sécurité publique de l'Indre et celui du Cher, les agents visés à l'article 19 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent arrêté.

Le préfet de l'Indre,

Le préfet du Cher,