

Captages prioritaires et stratégie ZSCE

Comment penser une stratégie ZSCE articulant réglementation, soutiens financiers et outils fonciers pour entraîner un changement de pratiques agricoles sur les aires d'alimentation de captages prioritaires ?

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD, année universitaire 2022-23

Pour le compte de la Direction Départementale des Territoires de Loire Atlantique

Gilles COLLOMBET-GOURDON

Encadré par Maïa DAVID

Face à l'échec des démarches de plans d'action volontaires pour restaurer la qualité de l'eau des captages prioritaires, les services déconcentrés de l'État sont de plus en plus poussés à mettre en œuvre des programmes d'actions de Zone soumise à contrainte Environnementale (ZSCE) avec une portée obligatoire. Pour être véritablement efficace, cette démarche doit s'accompagner de l'élaboration d'une stratégie adaptée à chaque captage articulant démarche réglementaire, incitations financières et outils fonciers. L'élaboration d'une telle stratégie nécessite une connaissance fine du fonctionnement des systèmes de production agricoles locaux et des compétences permettant d'évaluer a priori l'impact des actions d'un programme ZSCE. En conséquence, les services départementaux, à travers leur chargé de mission captage, doivent se former et se doter de méthodes d'analyse agronomique et statistique (SIG, traitement de données). Le manque de mécanisme d'incitations financières adaptée au contexte des captages prioritaires vient cependant compliquer la mise en place d'une stratégie captage locale. La portée réglementaire d'un programme ZSCE a en effet ses limites, notamment sur l'interdiction de produits phytosanitaires au niveau local. L'adhésion sur le temps long d'une majorité d'agriculteurs est souvent indispensable pour mener à bien des changements de pratiques et de systèmes.

1. Un cadre politique qui pousse à la mise en place de démarches réglementaires ZSCE

La transposition de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) en droit français en 2004 et la loi Grenelle de 2009 ont entraîné l'identification de 1000 captages prioritaires à protéger en priorité, notamment vis-à-vis des pollutions diffuses aux nitrates et produits phytosanitaires. Pour répondre à cet objectif, des plans d'action volontaires sont mis en place par la personne publique en charge du service d'eau. Ils sont appuyés par une démarche de Zone Soumise à Contrainte Environnementale (ZSCE) portée par les services de l'État. Un programme d'action peut alors rendre obligatoire des mesures agricoles si elles ne sont pas adoptées par les agriculteurs du captage dans un pas de temps de 1 à 3 ans.

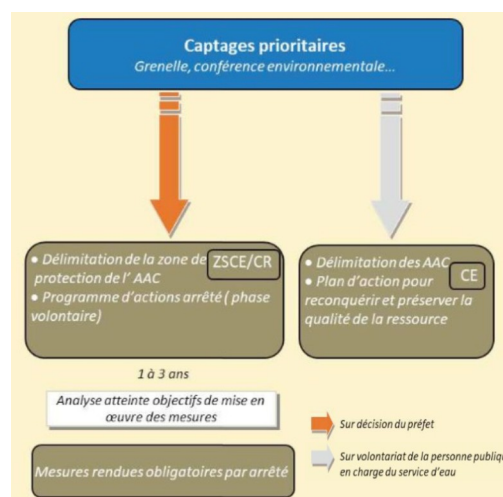


Fig 1 : La complémentarité entre plan d'action volontaire et programme d'action ZSCE

2. Penser cette politique en lien avec les incitations financières et les outils fonciers disponibles

Cet outil de politique publique doit être construit en articulation avec des incitations financières au changement de pratiques via des subventions publiques et la création de débouchés économiques valorisant des pratiques plus vertueuses. Des solutions foncières de

compensation peuvent être également proposées pour les agriculteurs qui ne peuvent pas modifier leurs pratiques pour des questions de structure de leur parcellaire ou de spécificités de leur système de production.

2.1. Un panel d'instruments financiers limité par les règles de concurrence et de dépense d'argent publique de l'Union européenne

Trois types d'aides sont mobilisables pour accompagner les agriculteurs dans leur changement de pratiques.

- Les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC) de la Politique Agricole Commune dont les plafonds sont compris entre 6000 et 12 000€. Pensées pour accompagner les transitions de systèmes, elles sont en pratiques utilisées comme une aide au maintien de systèmes déjà vertueux.
- Les aides d'États, qui doivent être notifiées à la Commission Européenne. Elles englobent le récent dispositif expérimental de paiement pour service environnemental des Agences de l'eau, restreint à quelques captages. Mieux adapté aux aires de captages, il souffre cependant d'une complexité administrative pour sa mise en place.
- Les aides de minimis, qui regroupent toutes les autres aides. La somme de ces aides ne doit pas dépasser 20 000 € par exploitation sur 3 ans.

La mobilisation de ces aides doit également respecter les principes européens suivants :

- **Notification à l'UE pour tout dispositif allant au-delà du régime des minimis**
- **Principe de non double financement** d'une même action par un dispositif européen
- **Principe de non financement de mesures réglementaires obligatoires.** Les mesures obligatoires des programmes ZSCE doivent donc prendre en compte les mesures financées par la PAC dans leur conception.

À ces dispositifs s'ajoutent des prestations de conseil et des expérimentations finançables par les Agences de l'eau

Même s'il en a les moyens, un syndicat d'eau n'a donc pas la liberté d'inciter financièrement les pratiques vertueuses des agriculteurs de captage. Cette réalité est souvent source d'incompréhension pour ces derniers

2.2. Une stratégie foncière qui se résume trop souvent à la préemption

La maîtrise foncière par les collectivités est souvent présentée comme la solution la plus efficace pour maîtriser l'usage de manière pérenne. La préemption est souvent vue comme l'outil le plus efficace pour y arriver. Si elle n'est pas concertée, elle peut mener à des conflits entre le syndicat d'eau et le monde agricole qui bloquent toute avancée sur les questions de changement de pratiques hors des zones préemptées.

Pourtant, d'autres solutions existent pour parvenir à la maîtrise de l'usage des terres

- **L'échange foncier**
- La contrainte réglementaire compensée par une facilitation d'accès à de nouvelles terres en dehors de l'AAC par modification du **schéma directeur des structures**
- Les obligations réelles environnementales (ORE), contrat signé avec les agriculteurs propriétaires.

L'influence des contraintes réglementaires sur le coût d'opportunité des mesures de compensation

Les contraintes réglementaires sur les pratiques agricoles viennent réduire le potentiel de production des terres concernées et donc leur valeur. Des observations dans d'autres départements ont montré qu'un programme d'action ZSCE obligatoire pouvait pousser certains agriculteurs à recourir à des échanges de terres ou à des MAEC qu'ils avaient refusés jusque-là. L'effet total est à contrebalancer avec le risque de fin de financement des certaines mesures devenues obligatoires.

2.3. La structuration de filière : la difficile mobilisation de la restauration collective et la production d'énergie comme source de revenu alternatif en progression

Les solutions de structurations de filières sont présentées par l'ensemble des acteurs comme le meilleur moyen d'assurer la pérennité de productions à bas niveau d'intrants en évitant les difficultés administratives et les systèmes de subventions à vie par de l'argent public.

Trois voies sont possibles :

- **La restauration collective via la commande publique.** Cependant, les règles de concurrence de l'UE ne permettent pas aux collectivités d'acheter une production venant d'une aire de géographique spécifique
- **Des filières de niche basées sur une production transformée localement,** le plus souvent en agriculture biologique. Elles sont à multiplier mais ont du mal à entraîner une majorité d'agriculteurs, notamment sur des cultures spécifiques comme les légumes plein champ.
- **Inclure les filières longue classique** dans les processus de reconquête de qualité de l'eau du captage (coopératives, industrie agro-alimentaire)

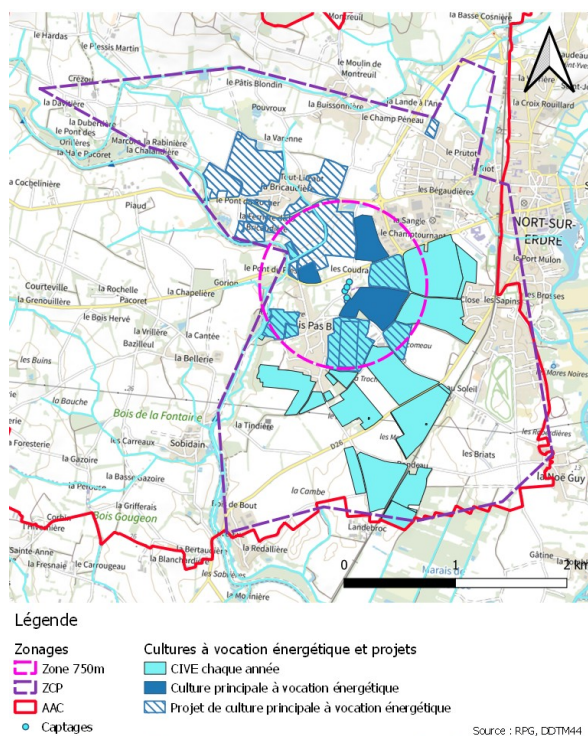


Fig 2 : la progression des cultures à vocation énergétique sur l'aire de captage de Nort-sur_Erdre

Une autre forme de structurations de filière se développe en marge des captages : **la filière énergie, méthanisation et agrivoltaïsme**. Cette filière est à ce jour la seule capable d'assurer des débouchés sur 15 ans avec des tarifs de rachat garantis par la puissance publique pour des systèmes de production n'utilisant pas de produits phytosanitaires pendant leur cycle de culture.

Reconquérir la connaissance des systèmes de production pour adapter la stratégie ZSCE aux projets de développements agricoles locaux vertueux

Les différents outils doivent s'articuler dans une stratégie dont le programme d'action ZSCE constitue la feuille de route. En reprendre la maîtrise d'œuvre nécessite une expertise sur l'agriculture locale que doit acquérir le chargé de mission captage de la DDTM. Ce dernier doit :

- **Avoir un socle de connaissance** en agronomie pour être capable d'identifier les liens entre pratiques agricoles et enjeux nitrates et phytosanitaires. Une compétence

en traitement de données et en SIG permet d'anticiper les impacts des mesures qui auraient vocation à devenir obligatoires.

- Il doit également **travailler en transversal avec les autres acteurs publics**, notamment sur le partage de données et le volet foncier.

L'expertise doit lui permettre d'identifier les grands enjeux spécifiques à chaque captage pour pouvoir animer des processus de concertation

visant à construire des programmes d'action suivis par le monde agricole, tout en maintenant une ambition lucide sur les efforts à fournir.

Limites de la démarche ZSCE et les outils manquants de la politique publique nationale « captages »

La montée en compétence des DDT(M) sur le sujet captage ne peut cependant pas tout. Des enjeux structurels et nationaux conditionnent également le bon fonctionnement des démarches ZSCE localement. Le manque de moyens humains supplémentaires pour contrôler le non-respect des programmes d'actions ZSCE pousse certaines DDTM à n'intégrer dans leurs programmes ZSCE que des actions faisant le consensus.

Par ailleurs certaines décisions comme l'interdiction de molécules spécifiques ne

peuvent se faire qu'au niveau national, sous peine d'être attaquée devant la justice administrative et de tomber au niveau local.

Enfin, l'absence d'outil financier d'accompagnement au changement de pratiques agricoles adapté aux aires de captages crée un manque de légitimité dans le passage à la phase obligatoire. Sans carotte, la politique ZSCE n'est souvent que la politique de l'inaction ou, plus rarement, du bâton.

Bibliographie

- Amblard, L., & Loupsans, D. (2016). Captages : Comment favoriser la coopération entre producteurs d'eau potable et acteurs agricoles pour la mise en place de démarches de protection des aires d'alimentation de captages ? Comprendre pour agir.
- Amblard, L., & Reynal, V. (2015). La coopération entre producteurs d'eau potable et acteurs agricoles en France. Les arrangements coopératifs pour la gestion de la qualité de l'eau dans les aires d'alimentation de captage. Rapport final-partie 1. (p. 61) [Report]. irstea.
- Barataud, F., Benoit, M., Beguin, P., Havet, A., Bail, M. L., Martin, P., Mathieu, A., Reau, R., Remy, B., & Vial, L. (2017). Accompagner les acteurs dans des démarches de protection de la ressource en eau—Analyse d'éléments clés et moyens mis à disposition. ONEMA-INRA.
- Barrez, F., Henaff, G. L., Vernoux, J. F., Catalogne, C., & Carlier, N. (2013). Méthodologie de choix d'actions pertinentes en fonction des typologies de transfert sur une Aire d'Alimentation de Captage. Irstea-ONEMA-BRGM.
- Ferrané, C., Paravano, L., Prost, L., & Reau, R. (2020). Piloter un territoire selon une logique de résultat pour la qualité de l'eau—Guide pour une gestion dynamique du projet d'une AAC à enjeu « nitrate ». INRAE.
- Guillaume JUAN, Fabienne BARATAUD, Pierre BENOIT, Laurent BOUCHET, Alain CARPENTIER, Véronique GOUY, Guy LE HENAFF, & Marc VOLTZ. (2018). *Référentiel sur les outils de la recherche pour réduire les pollutions de l'eau par les pesticides*. INRAE.
- Jean-Baptiste, S., Guichard, L., & Reau, R. (2016). *Guide pratique d'aide à la réalisation du diagnostic territorial des pressions et émissions agricoles (DTPEA)*. INRA-ONEMA.
- Ministère de la Transition Ecologique & Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. (2010). Guide méthodologique pour la mise en œuvre de plans d'actions agricoles sur les aires d'alimentation de captages.
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt & Ministère de la Transition Ecologique. (2013). Guide méthodologique : Protection d'aire d'alimentation de captage en eau potable.