

RENFORCER LES AIDES PUBLIQUES AU CHANGEMENT DE PRATIQUES AGRICOLES POUR L'EAU ?



Pour restaurer la qualité des ressources en eau et atteindre les objectifs de bon état fixés au niveau européen, un profond changement des modèles agricoles est nécessaire [1]. Mais les aides financières proposées par les Agences de l'eau via les dispositifs de la politique agricole commune (PAC), peu adaptées, peinent à mobiliser le monde agricole à mieux intégrer le respect de l'environnement. Face à ce constat, ces dernières ont entamé une réflexion sur la création de nouveaux dispositifs incitatifs, en complément des mesures agroenvironnementales existantes. En effet, le cadre juridique européen contraint fortement l'action des pouvoirs publics mais des possibilités existent dans la nouvelle programmation 2014-2020 pour accompagner les agriculteurs s'engageant à faire évoluer leurs pratiques.

Liza Beunel, diplômée de Sciences Po et d'AgroParisTech, dresse dans une étude faite pour l'Agence de l'eau Seine-Normandie un panorama des marges de manœuvre offertes par le droit européen pour créer de nouveaux régimes d'aides aux agriculteurs.

De nouveaux régimes d'aides, pourquoi ?

La problématique des pollutions diffuses agricoles a officiellement été mise à l'agenda politique au niveau national suite à un discours de Brice Lalonde, alors secrétaire d'Etat chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, le 20 février 1990 en marge du Salon de l'agriculture. Pour la première fois, les agriculteurs étaient présentés comme des « pollueurs », du fait de l'utilisation massive d'intrants tels que les engrais azotés et les produits phytosanitaires, ensuite retrouvés dans les cours d'eau et les nappes phréatiques. Des instruments d'action publique ont par la suite été mis en place afin d'apporter une réponse au problème ainsi posé, qui ont permis des évolutions positives depuis 25 ans. Toutefois, les résultats restent insuffisants par rapport à l'ampleur de l'enjeu, et d'autres évolutions apparaissent indispensables.

La politique agricole a progressivement intégré un ensemble de mesures réglementaires et incitatives. En parallèle, les Agences de l'eau ont été amenées à intervenir financièrement pour soutenir les actions prévues par l'Etat : périmètres de protection des captages d'eau potable, programmes d'action nitrates et mesures agroenvironnementales (MAE). Tous ces efforts sont encore insuffisants pour atteindre les objectifs de bon état fixés au niveau européen par la Directive cadre européenne sur l'eau. Les MAE (MAEC dorénavant), qui constituent le principal outil incitatif à disposition des Agences, présentent de nombreuses faiblesses : lourdeur administrative, cahiers des charges complexes et pas assez ambitieux, montant d'indemnisation insuffisant et peu attractif, faible pérennité des engagements (limités à 5 ans)... Le constat est que trop peu d'agriculteurs souscrivent des MAE.

C'est dans ce contexte que les Agences de l'eau ont entamé une réflexion sur de nouveaux régimes d'aides, en complément des mesures agroenvironnementales existantes. La problématique des pollutions diffuses et de l'inefficacité (ou inefficience) des mesures agroenvironnementales est un constat partagé par les six Agences de

l'eau en France. Dans le cadre d'un projet au niveau national, l'Agence de l'eau Seine-Normandie pilote l'exploration des pistes de nouveaux dispositifs. L'étude réalisée par Liza Beunel, pour l'Agence de l'eau Seine-Normandie, étudie ainsi les marges de manoeuvre pour la création de ces nouveaux dispositifs dans le cadre du droit européen et national.

L'encadrement européen des aides d'État en question

Afin d'octroyer des aides aux agriculteurs acceptant volontairement de faire évoluer leurs pratiques, les Agences de l'eau doivent respecter le cadre réglementaire européen correspondant, à savoir le régime des aides d'État au secteur agricole. Ce cadre est lui-même une application des règles de l'OMC en matière d'agriculture. Le principe général qui s'applique est celui de l'interdiction des aides publiques aux acteurs économiques du secteur, afin de laisser jouer librement la concurrence internationale. Toutefois, la réglementation prévoit de nombreuses exceptions.

Par défaut, tous les projets d'aides ou de régimes d'aides doivent faire l'objet d'une procédure de notification à la Commission européenne, afin que celle-ci puisse vérifier *a priori* et au cas par cas si l'aide est compatible avec le marché intérieur, et la valider. C'est notamment le cas des aides de la PAC, et notamment des mesures agroenvironnementales, qui sont notifiées à la Commission européenne par l'État et les Régions.

Cependant, certaines catégories d'aides sont autorisées par avance au moyen d'un règlement spécifique, comme les aides dites *de minimis* (dont les montants sont trop peu importants pour affecter la libre concurrence), les aides « exemptées » (sous-entendu de notification), et les aides versées à des entreprises chargées de service public (appelés services d'intérêt économique général en droit européen).

L'étude avait pour objectif d'explorer ces différentes possibilités de financement, du point de vue des Agences de l'eau, et d'analyser pour chacune d'elles les principaux avantages, les obstacles qu'elle pourrait permettre de lever quant aux dispositifs actuels, mais aussi les inconvénients à anticiper, la procédure à suivre, ou encore les différents montages et partenariats envisageables.

Les possibilités ouvertes par le régime européen des aides d'Etat au secteur agricole

Les trois premières options identifiées regroupent les différentes possibilités explicitement prévues par le régime européen des aides d'Etat pour la conception de dispositifs agricoles incitatifs.

- Intervenir auprès des Régions pour que leur Programme Régional de Développement Rural (PDRR) soit ouvert aux aides portées par les Agences. Les Régions étant désormais les autorités de gestion des fonds européens, les Agences peuvent travailler avec elles afin de proposer une ou plusieurs MAEC supplémentaires pour l'enjeu eau, en collaboration avec le Ministère en charge de l'Agriculture, qui reste responsable de la rédaction d'un Document de cadrage national. Il est d'ailleurs possible que cet encadrement national devienne moins contraignant à partir de 2020 pour la prochaine programmation, laissant ainsi plus de marges de manoeuvre aux Régions sur la définition des MAEC.
- Notifier à la Commission européenne une aide d'Etat au secteur agricole non prévue par les PDRR, dont la mise en œuvre sera soumise à sa validation. Cette possibilité a déjà été mobilisée par l'Agence de l'eau Artois-Picardie pour le Programme Eau et agriculture 2010-2015. Elle représente toutefois une charge de travail très importante pour la procédure de notification et surtout pour la gestion du dispositif. Cette voie n'est pas privilégiée au regard de la réduction des effectifs des Agences.
- Utiliser les régimes d'exemption. Certaines mesures comme les aides au conseil, à l'investissement, au

démarrage de groupements et organisations de producteurs, à la participation à des systèmes de qualité, à l'agroforesterie ou au boisement sont facilitées par le nouvel encadrement européen. Elles pourraient être utilisées par les Agences ou directement par les collectivités, notamment pour aider le développement de filières agricoles favorables à l'eau. Les régimes d'aides en vigueur ou en projet sont consultables en ligne [2].

Il convient de noter que l'on pourrait également ajouter à cette liste les aides dites *de minimis*, dont les seuils maximums sont considérés comme trop faibles par la Commission européenne pour nuire aux échanges. Toutefois, ces aides sont limitées par un plafond à la fois par exploitation et au niveau national, et sont déjà largement mobilisées par les services de l'Etat. Elles ne seraient donc que marginalement utiles à d'autres pouvoirs publics telles que les Agences.

Comment s'affranchir du régime européen des aides d'État au secteur agricole ? Vers d'autres pistes d'action

D'autres pistes d'actions, de nature plus exploratoire, pourraient permettre de s'affranchir de limites propres au régime des aides d'État dans le droit européen. L'étude avait dans ce cas pour objectif d'examiner si ces pistes présentent un intérêt suffisant après une première analyse pour être étudiées de manière plus approfondie par l'Agence.

- Accompagner une ou plusieurs collectivités prêtes à concevoir un projet territorial ambitieux et à contractualiser directement avec les agriculteurs de l'aire d'alimentation de son captage (AAC) sur le modèle de la ville de Munich ou de Lons-le-Saunier jusqu'en 2010 (sans base juridique européenne ferme).
- Soutenir financièrement une collectivité en considérant la protection des captages comme un service public. Une collectivité pourrait tenter de confier à des agriculteurs une mission de service public pour la « reconquête d'une eau brute de qualité » par exemple, sur son AAC.
- Rémunérer les servitudes règlementaires instaurées par un arrêté de déclaration d'utilité publique (DUP) et les obligations réelles environnementales (ORE). Créées par la future Loi sur la biodiversité (art.33), les ORE s'apparentent à des « servitudes volontaires ». La réflexion sur leur utilisation possible sur les AAC est cependant dépendante du vote de la loi.

L'atteinte du bon état des eaux ne dépend bien sûr pas que des Agences de l'eau, c'est un objectif fixé à l'Etat et donc à l'ensemble de ces services, établissements (notamment les organismes agricoles) et habitants. Au-delà des moyens mobilisables par les Agences, cadre de cette étude et relevant de leurs missions, d'autres leviers apparaissent déterminants pour accompagner un changement profond des pratiques des agriculteurs...

Pour en savoir plus :

- [Télécharger la synthèse de l'étude](#)
- Contacter Liza BEUNEL : liza.beunel[at]gmail.com – 06 95 12 66 22
- Articles à paraître sur cette thématique : État des lieux des aides à la bio à partir de 2015 • Mise en œuvre d'aides financières incitatives en faveur du développement de l'agriculture biologique

[1] *Transitions agricoles*, Avis du Conseil scientifique du comité de bassin Seine-Normandie, 2014.

[2] <http://agriculture.gouv.fr/regimes-daides-detat-regimes-en-vigueur-et-projets-de-notification-ou-dinformation-la-commission>