Les agences de l’eau et Ferti-Mieux au quotidien

Claude GITTON,
agence de l’eau Loire-Bretagne

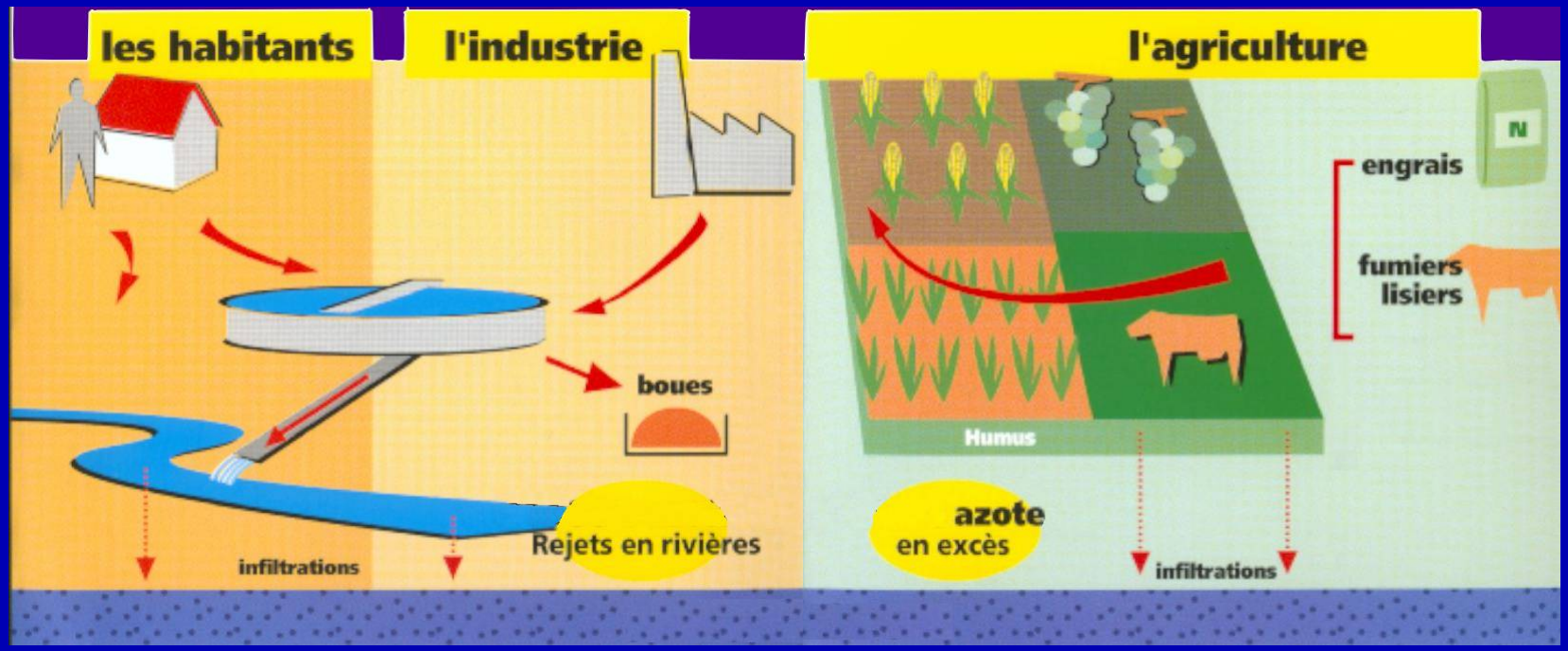
Serge RAMON,
agence de l’eau Rhin-Meuse

Ce qu’est une agence de l’eau

- Ressources = redevances
- Application du principe pollueur-payeur
- Ressources utilisées pour attribuer des aides

D'abord les pollutions domestiques et industrielles…

Puis les pollutions agricoles



L'émergence des pollutions diffuses d'origine agricole

- Rapport HÉNIN
- Résultats du suivi de la qualité des eaux

➔ Nécessité d'agir

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

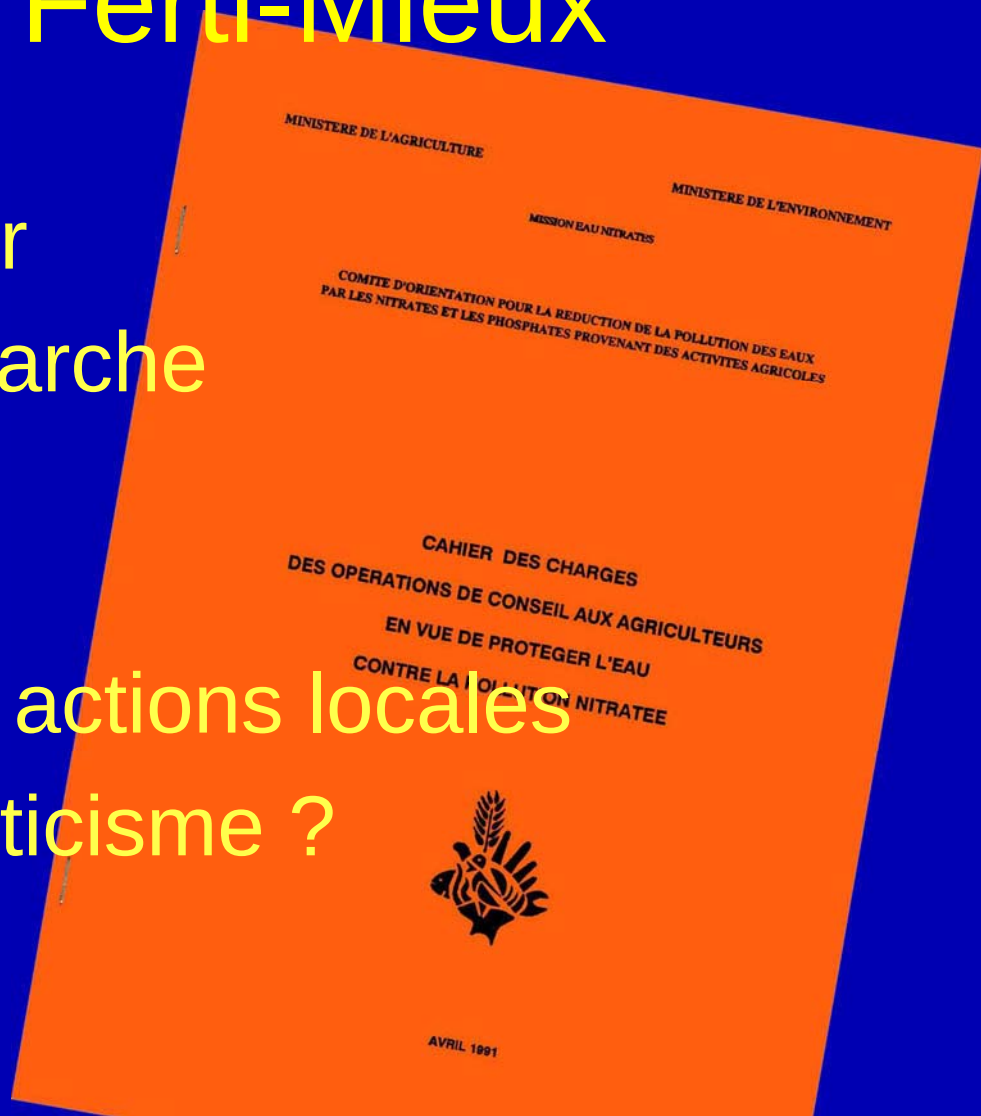
ACTIVITES AGRICOLES et QUALITE DES EAUX

S. HENIN

OCTOBRE 1980

La mise en place des opérations Ferti-Mieux

- Caractère novateur
- Rigueur de la démarche


MINISTERE DE L'AGRICULTURE

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

MISSION EAU NITRATES

COMITE D'ORIENTATION POUR LA REDUCTION DE LA POLLUTION DES EAUX PAR LES NITRATES ET LES PHOSPHATES PROVENANT DES ACTIVITES AGRICOLES

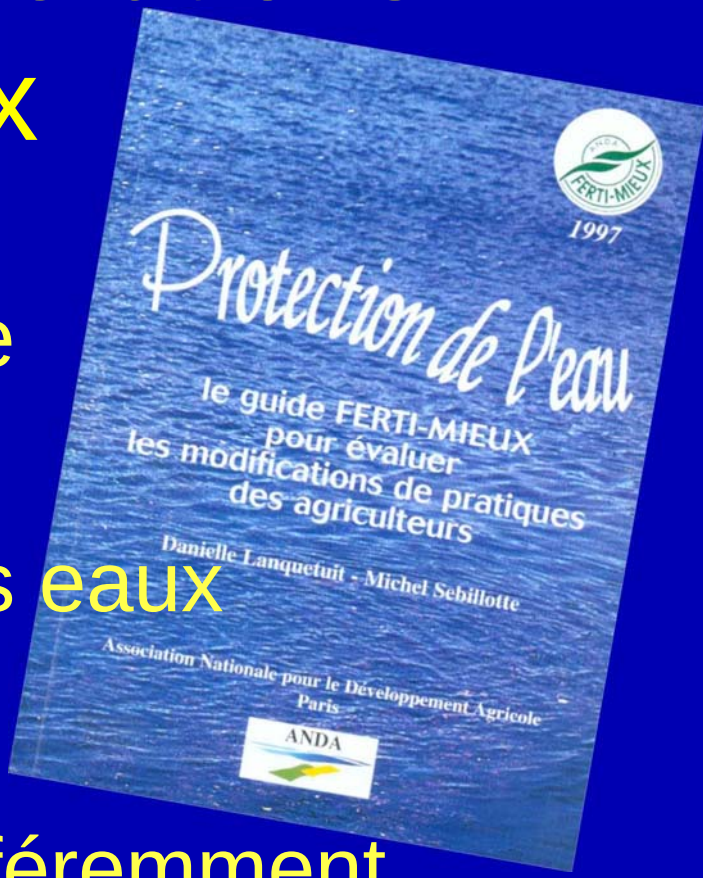
CAHIER DES CHARGES
DES OPERATIONS DE CONSEIL AUX AGRICULTEURS
EN VUE DE PROTEGER L'EAU
CONTRE LA POLLUTION NITRATEE

AVRIL 1991

➔ Aide apportée aux actions locales

➔ Séduction ou scepticisme ?

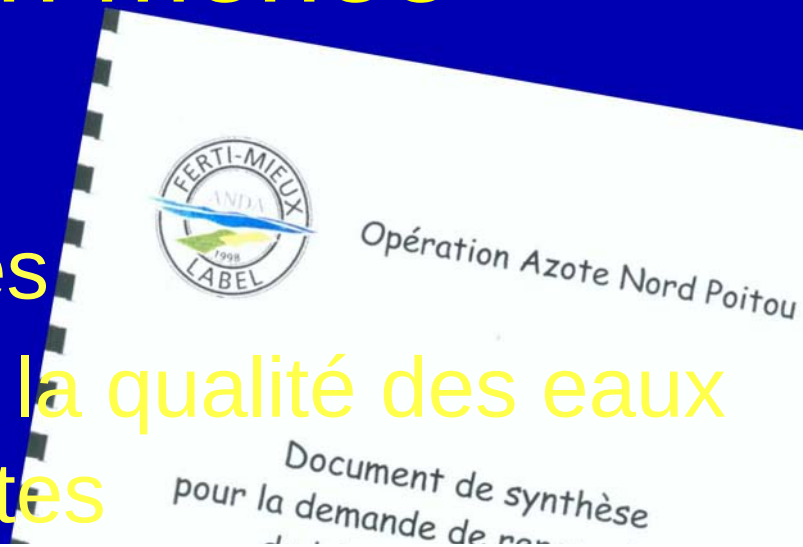
L'efficacité des opérations Ferti-Mieux



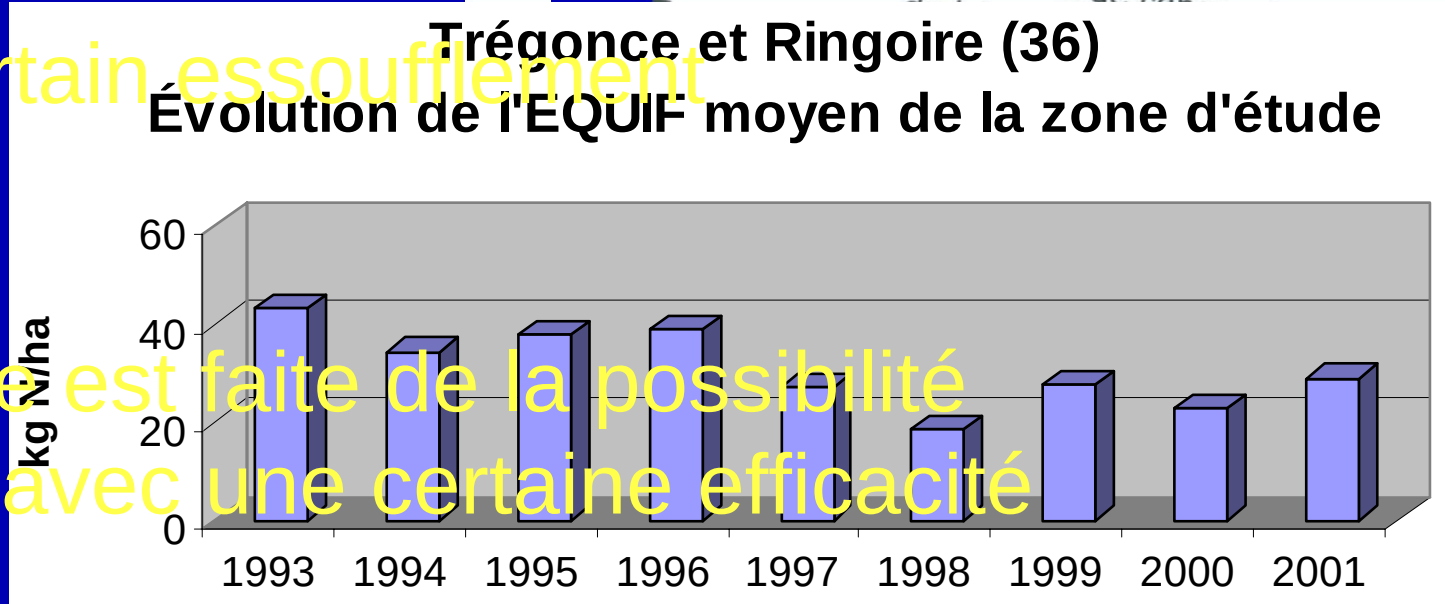
- Problème méthodologique
- Évolution des pratiques
- Évolution de la qualité des eaux

➔ Nécessité de travailler différemment

Bilan de l'action menée



- Acquis méthodologiques
- Parfois amélioration de la qualité des eaux
- Des difficultés récurrentes
- Un certain essoufflement



➔ Preuve est faite de la possibilité d'agir avec une certaine efficacité

Quelle suite pour les agences de l'eau ?

- Consécration de l'intervention territoriale
- Évolution du contexte réglementaire et économique
- Articulation avec des mesures agri-environnementales

- Articulation avec des mesures agri-environnementales

Madame, Monsieur,

Lors du dernier comité de pilotage, le 1er février nous avons présenté le résultat de la campagne 2000-2001 et avons abordé le programme de travail 2002-2004 qui nous permettrait de finaliser le renouvellement du label Ferti-Mieux.

Nous vous invitons à participer à un prochain comité de pilotage :

JEUDI 14 MARS à 9 H
Salle Cyprès

Nous redéfinirons également les objectifs de l'action :

- Améliorer la qualité de l'eau dans le contexte économique général *(les pratiques mises en œuvre ne pénalisent pas l'entreprise agricole, mais on s'attend à 60 mg/litres de NO_3 dans les nappes.*
- Améliorer la qualité de l'eau dans un contexte économique nouveau : objectif moins de 60 mg/litres de nitrates avec des actions qui peuvent grever le budget de l'exploitation, qui compense et comment ?

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Président
de du Comité de Pilotage,

Dest : membres du comité de pilotage – membres du comité techn

Quelle suite pour les agences de l'eau ?

- Consécration de l'intervention territoriale
- Évolution du contexte réglementaire et économique
- Articulation avec des mesures agri-environnementales
- Réforme de la politique de l'eau

➔ Étape charnière

Quelle place pour les actions collectives et territoriales ?

- Nécessité d’aller plus loin
- Adaptation locale des actions

➔ Travailler ensemble, en toute transparence

LES AGENCES DE L'EAU ET FERTI-MIEUX AU QUOTIDIEN

par Claude **Gitton**, agence de l'eau Loire-Bretagne
et par Serge **Ramon**, agence de l'eau Rhin-Meuse

RÉSUMÉ

Les agences de l'eau sont des établissements publics créés en 1964 ayant pour objet de financer les actions nécessaires à la lutte contre la pollution des eaux. Pendant plus de 30 années, elles ont acquis une grande expérience en collecte et traitement des pollutions ponctuelles. Mais lorsque au début des années 90 s'est developpée à grande échelle la pollution diffuse d'origine agricole, les agences n'avaient guère de connaissances adaptées à ce nouveau défi.

À la même époque, la création du label « Ferti-Mieux » est apparue comme une garantie de qualité pour les actions visant à l'amélioration des pratiques agricole. Utilisant la « dynamique de groupe » pour convaincre les agriculteurs de prendre en compte la ressource en eau dans leurs pratiques usuelles, les organisations agricoles ont alors mis en place une soixantaine d'actions locales en France. Les agences de l'eau ont soutenu chacune d'entre elles par des subventions annuelles et, souvent, par une participation technique.

Après 5 à 10 années de fonctionnement, ces actions donnent de bons résultats sur l'évolution des pratiques et même, dans 50% des cas, sur la qualité de l'eau. Ainsi, les agences de l'eau ont obtenu, plus ou moins, le résultat espéré au départ. Mais elles ont obtenu également d'autres retombées positives. Les améliorations ont diffusé au-delà des zones d'action des opérations. La figure insérée dans le texte montre que l'excèdent d'azote à décru de moitié en 10 ans dans deux Régions où les actions Ferti-Mieux sont particulièrement denses. Par ailleurs, les structures mises en place sont maintenant utilisées également pour l'amélioration des pratiques d'irrigation et le bon usage des pesticides.

Enfin et surtout, les employés des agences de l'eau sont maintenant entraînés à la lutte contre la pollution diffuse. Ils sont capables de prendre en compte non seulement l'économie et la technique, mais également les motivations individuelles, les attitudes de groupe, la patience, en un mot, la dimension Humaine et collective de la pollution.

THE FRENCH WATER AGENCIES AND FERTI-MIEUX IN THEIR OWN USUAL WORK

SUMMARY

The French Water Agencies are public administrative bodies created in 1964 in order to finance studies and investments in the field of water pollution control. During more than 30 years, they acquired good experience in sewage collection and treatment. But when agricultural non point source pollution appeared at a large scale, at the beginning of the 90th, the Water Agencies had quite no knowledge about this new deal.

At the same time, the creation of the concept « Ferti-Mieux » looked like a guarantee for quality of actions dealing with improvement in agricultural practices. Using « group techniques » to convince the farmers to take into account water protection, 60 actions were initiated in France

Copyright Académie d'Agriculture de France. Séance du 12 novembre 2003.

by farmers unions. Water Agencies supported each of these by annual grants and, often, technical advice.

After 5 to 10 years these actions are giving good results on agricultural practices and even, in half of the case, on water quality. Then the Water Agencies got more or less result they hoped at the beginning. But they got also other positive effects. Improved practices spread out of the strict action zones as a kind of neighbouring effect. In an other hand, Ferti-Mieux is now serving as a structure to improve irrigation practices and utilisation of pesticides.

And, last but not least, Water Agencies employees are now trained to non point pollution control actions. That means that they are able to take into account not only economy and technique, but also individual motivation, group attitudes, patience, in one word, the Human and collective dimension of pollution.

Les agences de l'eau et Ferti-Mieux au quotidien

⇨ **Les agences de l'eau sont des établissements publics à caractère administratif** créés en application de la loi sur l'eau de 1964. Leur mission consiste à intervenir financièrement pour que les ressources en eau puissent satisfaire les différents types d'usage tant en qualité qu'en quantité. Les moyens d'action des agences de l'eau sont de nature économique. Elles perçoivent des redevances sur la pollution des eaux et sur les prélèvements d'eau et redistribuent les sommes collectées sous forme d'aides financières attribuées aux maîtres d'ouvrage qui mènent des actions de protection et de gestion des ressources en eau.

Depuis leur création, les agences de l'eau ont accompagné financièrement des investissements qui ont montré une très grande efficacité pour traiter des problèmes de pollution ponctuelle faisant appel à un nombre limité de pollueurs (construction de stations d'épuration et des réseaux d'assainissement) et de traitement des eaux.

Vers la fin des années 80, après avoir lutté efficacement contre les rejets industriels et domestiques ponctuels, les agences de l'eau se sont trouvées face au défi de la maîtrise des pollutions diffuses qui sont principalement d'origine agricole.

Le domaine de la pollution diffuse leur était mal connu ainsi qu'à tous les autres acteurs de l'eau et aux acteurs agricoles. Les opérations Ferti-Mieux ont été un véritable laboratoire d'observation et d'acquisition de connaissances.

Insertion des opérations Ferti-Mieux dans la politique d'intervention des agences de l'eau

⇨ **Ferti-Mieux est apparu dès l'origine comme une opportunité à tester**

Au début des années 90, il existait bien peu d'expériences sur lesquelles les agences de l'eau pouvaient s'appuyer pour apporter une aide à la maîtrise des pollutions par les nitrates d'origine agricole. La perspective d'une action misant sur une dynamique de groupe, encadrée par un cahier des charges précis et rigoureux (CORPEN, 1991), suivie par un comité scientifique et technique national, a d'emblée séduit la plupart des agences de l'eau. De plus, des responsables agricoles des agences de l'eau étaient invités à participer au contrôle du label, disposition rassurante et propice à l'instauration d'échanges fructueux.

Une alternative pour les agences de l'eau pouvait consister à engager elles-mêmes une communication auprès des exploitants agricoles, par voie de presse, de lettres, de sites de démonstration, avec les maigres résultats que connaissaient les opérations déjà tentées localement (Info azote en Alsace et en Touraine) et le risque de concurrence, voire de conflits, avec les organisations agricoles. L'agence de l'eau Artois-Picardie avait de son coté mis en place un financement d'analyses de reliquats d'azote minéral en grand nombre afin d'apporter l'information nécessaire aux exploitants prêts à moduler leur fumure azotée, en particulier les producteurs de betteraves sucrières. Ici aussi, seule la fraction des exploitants déjà sensibilisés était concernée et on

risquait de laisser croire que la lutte contre la pollution diffuse azotée se limite à la seule fertilisation raisonnée.

Très tôt, les agences de l'eau se sont donc lancées dans l'aventure Ferti-Mieux, avec toutefois des hésitations entre deux attitudes contrastées : soit limiter les initiatives locales pour se prémunir d'actions "alibi", soit les initier dans le but de les multiplier sur les sites les plus menacés.

La rigueur de la conduite des opérations Ferti-Mieux, garantie surtout par l'attribution révocable d'un label avec un examen périodique des avancées de chaque opération, a permis de faire plus aisément le pari de l'efficacité de ces actions fondées sur le volontariat. Finalement, dans un cadre clairement établi, le financement des agences de l'eau était acquis de manière quasi systématique. Les agences de l'eau ont apporté environ le quart du financement de l'ensemble des opérations.

⇨ **Les agences de l'eau se sont interrogées sur l'efficacité environnementale des opérations Ferti-Mieux**, tout comme pour l'ensemble des opérations qu'elles aident.

Même si le poids des aides aux opérations Ferti-Mieux dans le budget des agences de l'eau est resté très faible, la question de leur efficacité pour la reconquête de la qualité des eaux a été posée .La répétition annuelle des financements n'allait pas de soi, tant pour les agences de l'eau que pour les autres financeurs publics.

Dans le domaine des pollutions ponctuelles, il est assez simple de répondre à la question de la question de l'efficacité pour la reconquête de la qualité des eaux des installations de traitement. On sait mettre en place un dispositif de surveillance permettant de mesurer la diminution des rejets de matières polluantes dans les eaux.

En revanche, dans le domaine des pollutions diffuses d'origine agricole, que ce soit par les nitrates, le phosphore ou les pesticides, il est beaucoup plus difficile de répondre à cette question.

Bien entendu, c'est là aussi l'amélioration de la qualité de l'eau qui est attendue. Mais les inerties liées aux milieux cultivés et aux systèmes hydrologiques excluent de pouvoir mesurer rapidement des résultats. Certaines opérations ont pu montrer un arrêt de croissance de la pollution voire localement une reconquête de la potabilité des eaux concernées. Cependant, dix années et plus paraissent bien longues, voire trop longues, aux gestionnaires d'aides publiques et aux gestionnaires de la santé publique.

En attendant d'éventuels résultats sur la qualité des eaux, il convient de s'assurer que les moyens mis en œuvre permettront à terme de les obtenir. Ce détour par le suivi des moyens mis en œuvre est exigeant en terme de méthode, de transparence et de communication.

Certaines agences de l'eau ont pu exiger que l'évaluation de l'efficacité en terme d'évolution des pratiques soit réalisée par un organisme extérieur indépendant avec à la clé la suppression des aides aux opérations réputées inefficaces.

Quel jugement aujourd'hui ?

⇨ **Une acquisition de savoir-faire et de savoir-être** dans les agences pour la maîtrise des pollutions diffuses

Le personnel des agences s'est aguerri dans le domaine des pollutions diffuses, qui ne sont majoritairement d'origine agricole. Les agents qui ont participé aux Comités locaux Ferti-Mieux et qui ont eu la chance de se frotter à ce nouveau monde d'interlocuteurs ont appris la patience et la nécessité de dépasser la technique pour prendre en compte la dimension humaine pour qui veut lutter contre les pollutions diffuses de manière efficace et économique.

Grâce à l'expérience accumulée par Ferti-Mieux pendant plus de dix ans, certaines évidences sont aujourd'hui couramment admises au sein des agences de l'eau.

Il en est ainsi de la nécessité de travailler sur une zone hydrologique cohérente, d'enchaîner la réalisation d'un diagnostic, la définition d'objectifs et d'un programme d'action, la mise en place d'une action pertinente de suivi-évaluation et la redéfinition régulière de l'action.

La reconnaissance de la nécessité d'associer acteurs de l'eau et acteurs agricoles à la conduite et au suivi des opérations est un autre acquis important. Ce point est indispensable pour éviter les travers des opérations "agricolo-agricoles" qui ignorent le dialogue entre la sphère agricole et les autres composantes locales de la société.

Bien sûr, cela se révèle exigeant en matière de communication et de transparence, mais évite à chacun d'avancer sans cesse des affirmations non étayées.

⇨ **Des résultats positifs ont été obtenus** progressivement au cours de ces dix années (ANDA, 2000).

Au-delà des zones Ferti-Mieux, il a été constaté que ces changements de pratiques ont diffusé souvent en périphérie des opérations par effet de voisinage. Il en est ainsi notamment en Alsace et en Lorraine, deux Régions où la densité d'implantation de Ferti–Mieux est particulièrement importante puisqu'elle atteint un quart des exploitants agricoles contre 3% sur le reste de la France.

⇨ **Des difficultés fréquentes en certains domaines**

L'examen périodique du bon fonctionnement des opérations lors du renouvellement du label a été un réel facteur d'amélioration de la qualité. L'obligation de rédiger un rapport synthétique et de le présenter oralement a été un des incontestables facteurs de progrès.

Certaines lacunes ont été fréquemment rencontrées. Elles pouvaient parfois porter sur la qualité du fondement scientifique des conseils. Mais elles portaient surtout sur des points pour lesquels la préparation des acteurs était insuffisante.

Ainsi, la qualité du diagnostic initial était souvent insuffisante pour permettre une bonne évaluation future de l'efficacité de l'opération. Les études hydrogéologiques présentaient souvent des lacunes qu'un travail partenarial dès le départ aurait souvent pu combler.

Le domaine de l'agronomie a lui aussi présenté des lacunes. Force est de constater que l'important travail méthodologique mené pour définir un cadre pour l'évaluation et donner toute sa place à une grille de risque (LANQUETUIT et SEBILLOTTE, 1997) n'a pas connu les applications sur le terrain qu'il méritait.

La première étape centrée sur la réalisation de bilans CORPEN (CORPEN, 1988) n'a été que rarement utilisée, alors même que sa robustesse est réelle, tout particulièrement dans les exploitations avec élevage.

Les mesures d'azote minéral dans le sol à l'entrée de la période de drainage préconisées dans le cahier des charges (CORPEN, 1991) ont été extrêmement rares. Paradoxalement, c'est dans les milieux où il est pratiquement impossible de réaliser des prélèvements à cause de la charge en cailloux que des simulations de fuite ont pu être faites fréquemment, grâce à l'outil de conseil PC-Azote.

Souvent, l'analyse des systèmes de culture a été abordée avec timidité et il a été difficile d'aller au-delà de la seule prise en compte des flux d'azote pendant la période de présence de la culture. Il est vrai que la prise en compte de cette dimension souligne souvent la nécessité de modifier la gestion de l'interculture, voire de modifier l'assolement, toutes ces modifications ne présentant pas toujours, loin s'en faut, une neutralité économique pour les agriculteurs. Mais l'analyse économique est elle-même restée timide.

Enfin, malgré le travail de qualité réalisé par les techniciens chargés de l'animation, l'adhésion des différents prescripteurs a pu être insuffisante. Les opérations portées par une chambre départementale d'agriculture n'ont pas toujours réussi à fédérer tous les prescripteurs autour d'un message partagé. La signature de charte par les prescripteurs intervenant sur la zone Ferti-Mieux a été un facteur de progrès sur ce point.

⇨ **Un essoufflement des opérations Ferti-Mieux ?**

Les opérations Ferti-Mieux ne se sont toutefois pas développées à un rythme élevé. En l'espace de dix années, à peine plus d'une soixantaine d'opérations a bénéficié d'un label ou d'un

prélabel. Le rythme soutenu de création à l'origine s'est vite ralenti, peut-être du fait de la mise en place des programmes d'action dans les zones vulnérables, du fait d'une certaine lassitude des agriculteurs et de leurs organisations face aux efforts à faire et aux délais nécessaires à l'obtention d'un résultat sur la qualité de l'eau, mais peut-être surtout du fait des difficultés d'obtention du label.

La rigueur de Ferti-Mieux a pu faire peur. Ainsi, certaines opérations Ferti-Mieux n'ont pas demandé le renouvellement de leur label et ont préféré adhérer seulement à une démarche régionale.

Le système mis en place pour la fertilisation est devenu une structure d'accueil pour les actions sur des pratiques voisines : couverture des sols, irrigation raisonnée, gestion des phytosanitaires. Les Comités de pilotage ont encore à faire dans le domaine du « cultive mieux » et constituent des points d'appui importants pour certaines Agences.

Quelle suite pour demain ?

⇨ **Interventions territoriales des agences de l'eau**

Les acteurs engagés dans les opérations Ferti-Mieux continuent de croire en leur nécessité et, malgré l'interruption de gestion du label depuis 2001, la plupart des opérations en cours poursuivent leur action, gardent leur financement et leurs auto-évaluations périodiques, comme si de rien n'était.

Dans le bassin Loire-Bretagne, de nombreuses nouvelles opérations de maîtrise des pollutions diffuses ont vu le jour sans être des opérations Ferti-Mieux. Ainsi, plus de 80 opérations sont menées dans des bassins versants, dont seulement 12 ont le label Ferti-Mieux. L'agence de l'eau tente de valoriser au mieux l'expérience acquise dans les opérations Ferti-Mieux. Une des exigences fortes porte sur la qualité de l'évaluation des pratiques agricoles. Mais l'absence d'audit externe se fait cruellement sentir et la transparence nécessaire à la crédibilité des actions volontaires n'est pas toujours acquise au départ.

⇨ **L'évolution du contexte depuis le lancement de Ferti-Mieux**

Le contexte réglementaire et économique e beaucoup évolué avec notamment l'entrée en vigueur des programmes d'action dans les zones vulnérables et l'application des premières mesures agri-environnementales.

La cohabitation a pu sembler difficile, voire impossible au début. Et puis certaines synergies ont pu apparaître. On peut signaler deux exemples :

- l'introduction de l'obligation en zone vulnérable d'enregistrer ses pratiques de fertilisation azotée a pu faciliter la collecte d'informations lors des enquêtes réalisées pour évaluer l'évolution des pratiques agricoles ;
- l'application privilégiée de mesures agri-environnementales dans le périmètre de certaines opérations Ferti-Mieux a permis de modifier de manière sensible certaines pratiques sans surcoût supporté par les agriculteurs. La couverture des sols par des cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN) a ainsi pu occuper une place importante.

Le contexte réglementaire et économique continue d'évoluer :

- la réforme de la politique agricole commune (PAC) du 26 juin 2003 va notamment introduire l'écoconditionnalité des aides directes, renforcer le second pilier de la PAC, introduire un système volontaire d'audit des exploitations agricoles et permettre le gel sur une largeur de seulement 5 mètres le long des cours d'eau ;
- tous les éleveurs situés en zone vulnérable peuvent, s'ils le souhaitent et quelle que soit leur taille, bénéficier d'aides pour la maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage, avec un volet agronomique renforcé ;
- les seconds programmes d'action ont amené à définir des zones d'action complémentaires où des résultats sur la qualité des eaux superficielles doivent impérativement être rapidement obtenus. Là, la couverture des sols est obligatoire pendant les périodes à risque

de lessivage et des aides dégressives peuvent être attribuées pendant 5 ans aux agriculteurs qui sèment des CIPAN ;

- des plans de gestion doivent être mis en place dans les bassins d'alimentation de prise d'eau superficielle délivrant une eau non conforme, en particulier sur le paramètre nitrates ;
- pour apporter une réponse définitive aux pollutions diffuses d'origine agricole, de plus en plus de gestionnaires de l'eau destinée à la consommation humaine sont tentés par l'acquisition de terrains dans les périmètres d'alimentation des prises d'eau avec une éviction de l'activité agricole.

⇨ **Saurons-nous conserver sa place à une approche collective et territoriale ?**

Il sera indispensable, à l'avenir, de mieux étudier toutes les origines des rejets de produits polluants et de mettre en œuvre les actions correctives correspondantes. Le seul raisonnement des pratiques de fertilisation et de gestion de l'interculture n'est certainement pas suffisant dans tous les cas. La lutte contre la pollution diffuse agricole peut exiger des transformations plus radicales dans l'exercice du métier d'agriculteur.

La recherche d'une combinaison judicieuse des outils d'incitation réglementaire et d'incitation économique avec les actions volontaires restera d'actualité.

Le raisonnement précis de la fertilisation, choix de la dose et du fractionnement, pourra difficilement être totalement cadré par la réglementation.

La définition des actions efficaces au moindre coût ne pourra être définie par des prescriptions ou des mots d'ordre nationaux, ni même régionaux ou départementaux. Elle devra être issue d'un travail mené localement. La définition d'une grille de risque et l'établissement régulier voire annuel d'indicateurs de risque devront idéalement permettre de définir les modifications de pratiques à obtenir.

Sans actions locales menées avec un large partenariat et une réelle transparence, il est à craindre que la protection des eaux ne se fasse parfois en recherchant l'arrêt de toute activité agricole dans les périmètres d'alimentation des prises d'eau destinée à l'alimentation humaine. Pourtant, une analyse agronomique permettrait de dessiner les contours d'une occupation de l'espace où l'agriculture aurait encore une place.

****

Bibliographie

1. ANDA, 2000. – *Ferti- Mieux, évolution des pratiques agricoles et de la qualité de l'eau*, 42 pages
2. CORPEN, 1988. – *Bilan de l'azote à l'exploitation*, 36 pages
3. CORPEN, 1991. – *Cahier des charges des opérations de conseil aux agriculteurs en vue de protéger l'eau contre la pollution nitratée*, 69 pages
4. LANQUETUIT D. et SEBILLOTTE M., 1997. – *Protection de l'eau, le guide Ferti-Mieux pour évaluer les modifications de pratiques des agriculteurs*, ANDA, 179 pages