

<b>Entretiens du Pradel – 17 et 18 septembre 2009 à MIRABEL</b> Exposé de André FLAJOLET
---

**Gestion durable des ressources en eau et milieu aquatiques : quelle place de l'agronomie dans leur nécessaire gestion territoriale ?**

La gestion de l'eau en France a connu une première vraie structuration avec la loi de 1964 et la création des Agences de l'Eau. Si les objectifs quantitatifs furent atteints en particulier pour la réduction des prélèvements par l'industrie et l'accélération des traitements en assainissement collectif, force fut de constater que plusieurs domaines, aujourd'hui essentiels, n'avaient pas de réponses structurées, en particulier l'assainissement non collectif, la protection de la ressource et la place de l'agriculture au regard des besoins quantitatifs en eau et des pratiques qualitatives avec, pour ce dernier point, une attention particulière aux milieux et paysages.

La loi de 1992 apporte quelques perspectives nouvelles, en particulier sur la question de la gouvernance. Cependant, les principes posés auront beaucoup de mal à mettre en avant le « penser bassin versant » car beaucoup de pratiques restent des déménagements de territoire par des pratiques de circonstance très locales.

La Directive Cadre de l'Eau de 2000, traduite en droit français en 2004 – je fus le rapporteur à l'Assemblée Nationale pour cette traduction – fixe des objectifs de bon état pour toutes les masses d'eau douce, de surface et souterraine, littorales et de transition qu'il faut atteindre en 2015 ; c'est-à-dire demain.

Le bon état s'apprécie sur des critères de « qualité chimique » mais aussi de qualité écologique, terme qui doit recevoir un contenu identique sur le plan européen. Pour les eaux souterraines, le bon état vise aussi l'équilibre du volet quantitatif.

Une dérogation avec deux « dates butoir » est prévue avec report à 2021 ou 2027, à condition de définir des objectifs intermédiaires et si les efforts à faire sont démesurés au plan technique ou d'un coût financier excessif.

Au-delà du principe de bon état, la DCE fixe des obligations de non détérioration de la qualité des masses d'eau et intègre la nécessité d'une réduction de certaines substances dans le milieu. Elle fixe aussi le calendrier pour tous les Etats européens :

- Etat des lieux pour 2004
- Mise en place d'un réseau de surveillance de l'état des masses d'eau pour suivre les progrès obtenus et s'assurer qu'il n'y a pas dégradation : 2006
- Définition d'un plan de gestion SDAGE pour nous, et d'un programme de mesures en 2009

Les outils de 1964 et 1992 étant insuffisants, la DCE puis la LEMA ont complété les outils législatifs et réglementaires nécessaires et de nouveaux outils et objectifs s'intégreront dans le Grenelle.

Cette présentation du panorama ne serait pas complète si elle n'était assortie d'un état des lieux du paysage actuel qui, à la lumière de nombreuses documentations, peut être résumé ainsi :

- Contamination généralisée des milieux par les nitrates et les pesticides
- Eutrophisation des cours d'eau et des zones littorales
- Présence généralisée des résidus de pesticides
- En fin 2004, le diagnostic de l'état des masses d'eau réalisé pour faire suite à la DCE donne, pour le « risque de non atteinte du bon état (RNABE) » :

- Eaux souterraines :	39% en RNABE
	18% forts doutes

- Eaux superficielles :	24% en RNABE
	25% forts doutes

- Eaux fortement modifiées : 26% en RNABE

Il apparaît clair et généralement admis que la cause principale se situe dans les pratiques agricoles avec une présence stabilisée des nitrates dans les cours d'eau mais une concentration en hausse dans les masses d'eaux souterraines et la présence de résidus de pesticides à 96% dans les cours d'eau et 61% dans les eaux souterraines.

Si des mesures ponctuelles ont été prises pour les zones en déséquilibre chronique par les arrêtés de restriction d'eau, cette situation est non satisfaisante car il faut une vision globale des volumes prélevables, parfois à ce jour non connus.

Le monde agricole s'est ainsi trouvé au cœur de nombreuses attentions ou polémiques et connaît – ou subit – quelques contraintes supplémentaires alors même qu'il est au cœur d'enjeux économiques nationaux, européens et mondiaux sans précédent.

Les mesures réglementaires actuelles ne sont pas une réponse structurelle suffisante et portent sur :

- Les programmes d'action au titre de la Directive nitrates
- Les bandes enherbées, dans la limite de 3% au titre de la conditionnalité pour les céréales et oléoprotagineux.
- Les zones non traitées de 5 mètres le long des cours d'eau
- Les périmètres de protection des captages d'eau potable.

Au-delà de ces mesures réglementaires, existent aussi des mesures volontaires pour compenser peu ou prou les surcoûts comme la couverture hivernale ou la réduction de la fertilisation. De même des incitations financières à travers le PMPOA, aujourd'hui appelé PMPLEE (programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage) mériteront d'être évaluées dans le temps.

Si on prend le temps d'une synthèse provisoire, je conclurais de la façon suivante :

- Les pollutions ponctuelles ou accidentelles sont aujourd'hui sous contrôle mais les pollutions diffuses restent très mal maîtrisées.
- Nécessité de modifier en profondeur les pratiques agricoles afin qu'elles soient plus économes en intrants.

Je voudrais insister sur cette nécessité pour en définir les contours possibles et ajouter que le contenu des réponses doit prendre en compte le caractère d'urgence environnementale et intégrant :

- Les mesures spécifiques issues des travaux de la LEMA
- Les modalités d'application de la conditionnalité des aides au plan national, dites BCAE (Bonnes Conditions Agronomiques et Environnementales)
- Les modalités d'utilisation de l'outil fiscal, comme la redevance « élevage » et « pollutions diffuses »
- La mise en œuvre des plans d'action coordonnés pour donner un contenu pratique au Grenelle et au plan ECOPHYTO 2018.

Je rappelle que la LEMA permet au préfet de définir des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) pour protéger l'amont des captages d'eau potable, lutter contre l'érosion diffuse et préserver les zones humides. Après une période de 1 à 3 ans basée sur le volontariat, les mesures pourraient être obligatoires.

De même, dans les zones en déséquilibre chronique, il est possible de confier la gestion de tous les prélèvements agricoles à un organisme unique sur un périmètre donné et pour un volume donné.

Enfin, une évaluation critique des redevances de pollution applicable aux activités agricoles mériteraient d'être réalisée pour comprendre les cohérences ou incohérences des montants appliqués en matière de fiscalité environnementale.

De même, une évaluation critique de la redevance élevage dans sa nouvelle formule et celle des redevances majorées C.M.R. (cancérogène, mutagène et reprotoxique) devront être réalisées et ajustées.

Enfin il conviendra de vérifier si la mise en place de la traçabilité des ventes de pesticides est effective, en évaluer les résultats pour donner de nouvelles impulsions environnementales et en vérifier la réalité dans les échanges commerciaux.

Mais si la LEMA fut un grand moment après cinq ans d'hésitations et quelques rebondissements spectaculaires pendant la discussion, le rapporteur que je fus constate que le texte a beaucoup évolué car les mentalités ont intégré assez largement les problématiques environnementales qui furent en débat.

Ayant participé au service après vote, je dois dire que, pour l'essentiel, tous les textes d'application sont sortis, même si les Comités de Bassin des Agences de l'Eau restent très ou trop prudents pour assumer pleinement leurs responsabilités financières, en particulier dans la détermination du montant des redevances.

Trois ans après la LEMA, il est possible et nécessaire de revisiter le texte à la lumière du Grenelle de l'environnement. Des décisions nouvelles existent :

- 500 captages dont la liste est publiée seront protégés contre les pollutions diffuses pour 2012.
- L'engagement de réduction des pesticides de 50% en 10 ans est un objectif largement partagé.
- 20% d'agriculture biologique de la SAU pour 2020 n'apparaît pas un slogan mais un objectif ambitieux.

Le Ministère de l'Agriculture, par son plan Ecophyto même si on peut en regretter la gouvernance spécifique et son plan « objectif terre 2020 » reprend l'essentiel des objectifs du Grenelle.

Les mesures nécessaires au respect des engagements seront, si la représentation nationale le décide, intégrées au Grenelle 2 qui sera en débat au Sénat à la rentrée, à savoir :

- Formation obligatoire des utilisateurs de phytos orientée vers la réduction de leur utilisation
- Création d'un agrément pour les sociétés de conseils vendant des phytos.
- Exigences renforcées pour les distributeurs et applicateurs de produits.
- Renforcement du dispositif ZSCE (zones soumises à contraintes environnementales).
- Renforcement des 4<sup>ème</sup> programmes d'action « nitrates » avec en zone vulnérable deux nouvelles exigences : couverture totale des sols dès 2012 et extension de l'exigence « bandes enherbées » pour tous les cours d'eau.
- Adoption de la nouvelle version des SDAGE

Toutes ces perspectives montrent une très grande avancée dans la théorie et sur le papier. La route est tracée, il faut trouver les porteurs de projets, mobiliser les acteurs de terrain, convaincre de la nécessité pour tous d'un changement profond des pratiques.

Il est clair que la démarche de réussite de la DCE, de la LEMA et des Grenelle ne se fera pas sans l'ensemble des opérateurs au sein desquels se positionnent singulièrement les agriculteurs.

Des pratiques nouvelles se font jour soit par convictions nouvelles, soit par contraintes environnementales ou sociétales, soit par opportunités de soutien financier.

Il est clair que les changements doivent s'accélérer : la nouvelle loi de modernisation agricole en préparation et de nouvelles règles d'équité dans le maquis des règlements du commerce international devront accompagner la volonté politique d'abord dans les zones à fort enjeu « eau », puis sur l'ensemble des territoires.

Plus que jamais, le « penser global » sur le territoire incluant tous les utilisateurs et consommateurs de l'espace est nécessaire pour que les efforts soient justement répartis.

L'agronomie dans sa composante la plus large doit prendre sa place et toute sa place au cœur de cette révolution comportementale et environnementale. L'étude

Ecophyto R et D conduite par l'INRA devrait ouvrir des perspectives pour un contenu dans la démarche de la certification environnementale.

L'agronome aura peut-être à inventer de nouvelles conceptions de systèmes d'exploitation en développant des itinéraires techniques innovants en intrants, en productions, en relation avec l'eau, en partenariat au sein d'espaces urbains et ruraux constituant la cité dans son ensemble où l'architecture des bâtiments et son environnement paysager seront aussi des éléments importants.

La société a une attente très forte vis-à-vis de l'agriculture et des agriculteurs pour que soient modifiés les pratiques et comportements avec un souci majeur du respect de l'environnement. 5 axes majeurs ont été identifiés dans le Grenelle :

- Réduction des pesticides par de nouveaux itinéraires techniques et l'invention de méthodes alternatives. Le plan Ecophyto 2018 propose une centaine d'actions.
- Objectif de 6% d'agriculture bio en 2012, 20% en 2020 : au-delà de la réflexion sur les lieux, il sera nécessaire d'organiser les filières.
- Développer une démarche de certification environnementale, ce qui implique un regard fédérateur autour de l'agronome : paysagiste, urbaniste, hydrogéologues, économistes pour ne citer que quelques spécialités.
- Généralisation de la trame verte et bleue pour assurer la continuité écologique et réactiver les espaces de biodiversité.
- Développement de la couverture végétale comme facteur de réduction de l'érosion et de relance de la biodiversité.

Au regard de ces réflexions, je ne peux taire les incidences européennes et mondiales de ces choix, en particulier sur les échanges commerciaux car ce qui est proposé est une stratégie gagnante à long terme. Il faut aussi insister sur les possibilités de développement de la R et D, d'exportation de concepts, pratiques et produits nouveaux.

Il n'a jamais été aussi nécessaire d'affirmer une politique européenne de l'eau et une politique européenne des échanges commerciaux agricoles à armes égales,

des pratiques agricoles ne portant pas de distorsions de coûts structurelles, un regard politique sur la consommation de l'espace qui ne peut se réduire à un marché de moyens et de produits et qui ne peut considérer les activités agricoles comme de simples activités économiques.

Toutes les activités humaines répondent au double mouvement de la construction de logiques relationnelles et de destruction des logiques naturelles.

L'agronome y a toute sa place pour donner du sens à ces exigences écologiques et à ces recherches d'harmonie entre les gens et leurs territoires d'une part, à promouvoir au sein de l'Europe et du monde le souci de plus en plus actuel d'une nécessaire harmonie entre les activités humaines, le revenu qui en est tiré pour vivre, la transmission de nouveaux modes de production pour éviter que nos activités n'entraînent un solde négatif pour le capital écologique que la terre (et la mer) mettent à disposition de l'humanité. L'agronome, le biologiste et le diététicien nous diront les pratiques exigées pour la qualité du capital écologique et peut-être pour de nouvelles pratiques au profit du patrimoine santé des êtres humains. C'est un immense chantier qui nous attend et qui consiste, au final, à redonner un sens durable au progrès, à l'homme et son milieu récepteur.

André FLAJOLET  
Député  
Président du CNE