



HAL
open science

Amélioration de l'efficacité des politiques publiques par des arrangements locaux négociés. Exemples des politiques de l'eau et de l'installation agricole

Camille Favier

► To cite this version:

Camille Favier. Amélioration de l'efficacité des politiques publiques par des arrangements locaux négociés. Exemples des politiques de l'eau et de l'installation agricole. Sciences du Vivant [q-bio]. 2018. dumas-02051770

HAL Id: dumas-02051770

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02051770>

Submitted on 28 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

AGROCAMPUS OUEST

CFR Angers CFR Rennes



Année universitaire : 2017-2018

Spécialité : Master

Spécialisation (et option éventuelle) :

E2AME

Mémoire de Fin d'Études

- d'Ingénieur de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- de Master de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- d'un autre établissement (étudiant arrivé en M2)

Amélioration de l'efficacité des politiques publiques par des arrangements locaux négociés

Exemples des politiques de l'eau et de l'installation agricole

Par : Camille FAVIER

**Soutenu à Rennes
2018**

le 4 juillet

Devant le jury composé de :

Présidente : Carole Ropars-Collet

Maître de stage : Michel Pech

Enseignante référente : Carole Ropars-Collet

Autre membre du jury (Nom, Qualité)

Aude Ridier, Enseignante-Chercheuse

Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUS OUEST

Ce document est soumis aux conditions d'utilisation

«Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 4.0 France»



Fiche de confidentialité et de diffusion du mémoire

Confidentialité

Non Oui si oui : 1 an 5 ans 10 ans

Pendant toute la durée de confidentialité, aucune diffusion du mémoire n'est possible ⁽¹⁾.

Date et signature du maître de stage ⁽²⁾ :

04/07/2018

A la fin de la période de confidentialité, sa diffusion est soumise aux règles ci-dessous (droits d'auteur et autorisation de diffusion par l'enseignant à renseigner).

Droits d'auteur

L'auteur ⁽³⁾ Nom Prénom FAVIER Camille

autorise la diffusion de son travail (immédiatement ou à la fin de la période de confidentialité)

Oui Non

Si oui, il autorise

la diffusion papier du mémoire uniquement⁽⁴⁾

la diffusion papier du mémoire et la diffusion électronique du résumé

la diffusion papier et électronique du mémoire (joindre dans ce cas la fiche de conformité du mémoire numérique et le contrat de diffusion)

(Facultatif) accepte de placer son mémoire sous licence Creative commons CC-BY-Nc-Nd (voir Guide du mémoire Chap 1.4 page 6)

Date et signature de l'auteur : 04/07/2018

Autorisation de diffusion par le responsable de spécialisation ou son représentant

L'enseignant juge le mémoire de qualité suffisante pour être diffusé (immédiatement ou à la fin de la période de confidentialité)

Oui Non

Si non, seul le titre du mémoire apparaîtra dans les bases de données.

Si oui, il autorise

la diffusion papier du mémoire uniquement⁽⁴⁾

la diffusion papier du mémoire et la diffusion électronique du résumé

la diffusion papier et électronique du mémoire

Date et signature de l'enseignant : le 04/07/2018

(1) L'administration, les enseignants et les différents services de documentation d'AGROCAMPUS OUEST s'engagent à respecter cette confidentialité.

(2) Signature et cachet de l'organisme

(3) Auteur = étudiant qui réalise son mémoire de fin d'études

(4) La référence bibliographique (= Nom de l'auteur, titre du mémoire, année de soutenance, diplôme, spécialité et spécialisation/Option)) sera signalée dans les bases de données documentaires sans le résumé

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier du fond du cœur mon maître de stage, Michel Pech, qui m'a permis de terminer ces études dans les meilleures conditions, et qui m'a également été d'un grand soutien pour cette période un peu difficile. Je remercie également sincèrement Carole Ropars-Collet, ainsi que l'équipe enseignante du master, d'avoir accepté d'adapter les conditions de mes derniers mois d'études à la situation. Mes pensées vont également à l'équipe administrative de l'INRA UMR SMART-LERECO pour sa compréhension et son soutien, et à celle de la Station biologique de Paimpont pour son chaleureux accueil. Je pense aussi à Kristell Jegou, une des belles rencontres de ce master, à qui je souhaite le meilleur.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	1
TABLE DES MATIERES	2
LISTE DES ABREVIATIONS	5
INTRODUCTION.....	7
I. La politique de l'eau en France	10
Un cadre européen de la gestion de l'eau qui harmonise et organise les différents droits de l'eau des Etats membres	10
1. La directive-cadre sur l'eau, la clé de voûte du droit européen de l'eau	10
1.1 L'objectif d'atteinte du « bon état » écologique, chimique et quantitatif des eaux communautaires	11
1.2 Les principaux axes et moyens de la DCE	12
2. Les autres directives européennes majeures dans le domaine de l'eau.....	13
3. La transposition en droit français de la DCE	14
La gestion de l'eau au niveau national.....	15
1. Le dispositif législatif français	15
1.1 La loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution.....	16
1.2 La loi n°92-3 du 3 janvier 1992.....	16
1.3 La loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)	16
2. L'échelon national de la politique de l'eau	17

2.1	L'organisation ministérielle.....	17
2.2	L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema).....	17
2.3	Le Comité national de l'eau (CNE)	18
La gestion de l'eau au niveau local, une gestion qui prend de l'ampleur.....		18
1.	L'échelon par bassins versants.....	18
1.1	Les instances responsables de la gestion de l'eau à l'échelle des bassins	19
1.1.1	Les comités de bassin, les organes de réflexion	19
1.1.2	Les agences de l'eau, des instruments financiers incitatifs.....	19
1.1.3	Les établissements publics territoriaux de bassins (EPTB)	20
1.2	Les documents de planification à l'échelle des bassins.....	21
1.2.1	Le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE), un outil de gestion de l'eau à l'échelle du bassin.....	21
1.2.2	Les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE).....	21
2.	L'échelon local de la politique de l'eau	22
II. L'évolution de la politique d'installation en France.....		23
A. Une modernisation de l'agriculture nécessaire à la reconstruction du pays après la Seconde Guerre mondiale		23
1.	Une modernisation de l'agriculture qui permet d'atteindre les objectifs fixés	23
2.	Des politiques volontaristes à la base de cette modernisation	24
3.	L'importance de la cogestion dans l'évolution des politiques agricoles.....	24
B. La naissance et l'évolution de la politique d'installation		25
1.	La Dotation Jeunes Agriculteurs, l'instrument central à la base de la politique d'installation.....	25

2. ... mais qui ne suffit aujourd'hui plus à répondre aux enjeux de l'installation	25
3. Les installations hors cadre familial, une réalité qui prend de l'importance dans le milieu agricole, mais qui peine à trouver sa place dans la politique d'installation....	26
C. Le rôle croissant des collectivités locales dans l'installation des agriculteurs.....	26
III. Les paiements pour services environnementaux, un instrument innovant au service de la préservation de l'environnement et des ressources	28
A. Les mesures agro-environnementales (MAE), des instruments à la portée limitée	28
B. Le cadre conceptuel des PSE	29
1. Une distinction entre services environnementaux et services écosystémiques.....	29
2. Une définition générale des PSE.....	31
3. Les PSE, un outil contractuel encadré juridiquement	32
4. Une innovation des PSE : lier les paiements aux résultats et non plus aux moyens..	33
5. Une multitude de typologies différentes	34
C. Les PSE dans la pratique	35
D. Deux exemples de PSE mis en place avec succès.....	36
1. Vittel, la réussite des PSE dans un cadre majoritairement privé.....	36
2. L'alimentation en eau potable de la ville de New-York, le succès d'un partenariat public-privé	37
CONCLUSION	40
BIBLIOGRAPHIE	42

LISTE DES ABREVIATIONS

- ADEAR** : Association pour le développement de l'emploi agricole et rural
- AITA** : Accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture
- CIVAM** : Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
- CLE** : Commission locale de l'eau
- CNE** : Comité national de l'eau
- CNJA** : Centre national des jeunes agriculteurs
- CPIE** : Centres permanents d'initiatives pour l'environnement
- DCE** : Directive-cadre sur l'eau
- DCSMM** : Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin
- DJA** : Dotation jeunes agriculteurs
- DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- EBR** : Eau du bassin rennais
- EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale
- EPTB** : Etablissement public territorial de bassin
- FAO** : Food and agriculture organization
- FNSEA** : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
- GAB** : Groupement des agriculteurs biologiques
- HCF** : Hors cadre familial
- IVD** : Indemnité viagère de départ
- LEMA** : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
- MAE** : Mesures agro-environnementales
- MAEt** : Mesures agro-environnementales territoriales
- MAPTAM** : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi)
- MEA** : Millenium Ecosystem Assessment
- MISE** : Mission interministérielle de l'eau
- NOTRe** : Nouvelle organisation territoriale de la République (loi)
- NQE** : Normes de qualité environnementale
- OMC** : Organisation mondiale du commerce

ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques

ONG : Organisation non gouvernementale

PAC : Politique agricole commune

PIDIL : Programme pour l'installation et le développement des initiatives locales

PLU : Plan local d'urbanisme

PSE : Paiements pour services environnementaux

SAFER : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

SIE : Système d'information sur l'eau

La protection et l'amélioration de la qualité de l'eau sont aujourd'hui devenues des enjeux majeurs. Si la mise en place de mesures politiques et la désindustrialisation ont permis de diminuer de manière efficace les pollutions accidentelles d'origine industrielle, les pollutions diffuses d'origine agricole, issues de l'utilisation d'engrais (phosphates et nitrates) et de produits phytosanitaires, restent quant à elles importantes (Tiberghien F., 2012).

Dans ce domaine, la France fait figure de mauvaise élève. Elle a ainsi été condamnée par la Cour européenne de justice en 2001 pour manquement à ses obligations au titre de la directive de 1975 sur la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production alimentaire dans l'Union européenne. Depuis, les condamnations et rappels à l'ordre pour non-application ou transposition tardive de plusieurs autres directives se succèdent pour la France, dont la première loi sur l'eau de 1964¹ a pourtant inspiré la Commission européenne pour la rédaction de la directive-cadre sur l'eau² (Brun A., 2009). Les politiques de protection et de gestion des eaux sont désormais largement établies au niveau communautaire. La majorité des textes votés au Parlement français ne sont ainsi que des transpositions de directives communautaires en droit interne (Brun A., 2009). Parallèlement, et en lien avec le processus de décentralisation enclenché en 1982 en France, les collectivités locales obtiennent de plus en plus de prérogatives dans la gestion de l'eau.

Dans le bassin rennais, la qualité de l'eau, sa production et sa distribution sont gérées par la collectivité Eau du Bassin Rennais. Elle regroupe les 43 communes de Rennes Métropole ainsi que 13 autres communes limitrophes et alimente en eau potable près de 480 000 habitants. Afin de produire les 24 millions de m³ d'eau potable nécessaires à son approvisionnement, EBR capte ses eaux dans le milieu naturel, principalement à l'extérieur de son territoire. Elle dispose de 12 captages, dont les aires d'alimentation, ou bassins versants, totalisent une surface de 1500 km² (Rapport d'activité, 2017).

¹ Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

² Directive 2000/60 du 23 octobre 2000

Face à la dégradation progressive de la qualité de l'eau captée, une politique de protection des ressources en eau s'est progressivement mise en place à partir des années 1990. Celle-ci s'articule autour de deux axes majeurs (Rapport d'activité, 2017) :

- La lutte contre les pollutions ponctuelles des captages pour leurs périmètres immédiats et rapprochés, émanant de la protection réglementaire de ces captages ;
- La lutte contre les pollutions diffuses, à travers une politique volontariste de protection allant au-delà des obligations réglementaires.

C'est dans le cadre de ce deuxième axe que la collectivité Eau du Bassin Rennais a décidé d'utiliser le levier économique pour faire évoluer les pratiques agricoles en valorisant les produits des exploitations participant à la préservation de la ressource en eau (Rapport d'activité, 2017).

Depuis 2012, EBR travaille pour cela sur deux axes complémentaires :

- La commande publique pour la restauration collective. EBR, en partenariat avec Rennes Métropole et la ville de Rennes, a trouvé une manière innovante d'utiliser la réglementation actuelle en matière d'organisation des marchés publics pour permettre de valoriser les produits des seules exploitations situées en amont des captages d'eau potable. Ainsi, plutôt que de faire appel à un marché de fourniture qui interdit³, par le code des marchés publics, de privilégier les productions locales, il s'agit de passer par un marché de prestation de services – ici la prestation de protection des ressources en eau (Le Projet « Eau en Saveurs », 2017). C'est une innovation à la fois nationale et européenne, qui pourra être appliquée sur d'autres territoires et concernant d'autres services environnementaux.
- La création d'une marque de territoire pour le marché de consommateurs : Terres de Sources (anciennement « Eau en Saveurs »). La stabilité du marché des restaurations collectives est intéressante pour structurer les filières de production, cependant elle reste insuffisante pour permettre d'écouler les volumes produits par l'ensemble des 2000 exploitations situées en amont des captages. C'est pour cette raison, et pour assurer d'autres débouchés aux producteurs, que la marque Terres de Sources a été créée.

La collectivité Eau du Bassin Rennais, à travers son projet Terres de Sources, souhaite ainsi faire évoluer les pratiques des agriculteurs situés en amont des captages d'eau afin de protéger

³ Sauf si des producteurs locaux remportent l'appel d'offre.

les ressources, en faisant le choix de valoriser économiquement leurs produits et non en les pénalisant pour leurs mauvaises pratiques. Plus de 2000 exploitations sont ainsi concernées, et elles seront encore plus nombreuses si le projet est, comme semblent le souhaiter les consommateurs du bassin rennais d'après une enquête (Rapport d'activité, 2017), élargi à l'ensemble des exploitations du Pays de Rennes.

Or dans les années à venir, toute une génération d'agriculteurs va cesser son activité pour partir à la retraite, posant la question du devenir des exploitations engagées dans le projet et donc du devenir des pratiques visant la préservation de la ressource en eau mises en place.

La politique d'installation nationale n'étant pas adaptée à ce cas particulier, il semble intéressant, voire même nécessaire, de réfléchir à la manière dont, par le biais d'arrangements locaux, pourrait être traitée cette question, afin que les jeunes agriculteurs adoptent de nouvelles pratiques adaptées à l'amélioration de la qualité de l'eau ou poursuivent celles qui ont vu le jour.

Des instruments innovants tels que les paiements pour services environnementaux (PSE) pourraient venir compléter la politique d'installation, voire même s'y substituer pour les installations se faisant sans les aides, afin de répondre à ces enjeux particuliers.

Nous nous attarderons tout d'abord sur la politique de l'eau en France, pour nous pencher ensuite sur l'évolution de la politique d'installation afin de mieux en comprendre les fondements, et terminer par une présentation de ces instruments innovants que constituent les PSE.

I. La politique de l'eau en France

A. Un cadre européen de la gestion de l'eau qui harmonise et organise les différents droits de l'eau des Etats membres

La lutte contre la pollution de l'eau constitue la plus ancienne des politiques environnementales de l'Europe (Union nationale des CPIE, 2012). Ainsi, depuis 1975 et l'adoption de la directive 75/440 relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production alimentaire, c'est le droit européen qui structure les droits de l'eau des différents Etats membres (Drobenko B. et Loupsans D., 2015). Après avoir mis en place plus d'une trentaine de directives et règlements successifs concernant l'eau douce ou l'eau de mer, rendant la politique communautaire de l'eau complexe et peu lisible, l'Europe a décidé de réorganiser cette dernière (Union nationale des CPIE, 2012). C'est dans ce contexte, et en vue d'atteindre le bon état des eaux européennes, qu'a vu le jour la directive-cadre sur l'eau (DCE), devenue aujourd'hui la clé de voûte de la politique européenne de l'eau.

1. La directive-cadre sur l'eau, la clé de voûte du droit européen de l'eau

La directive 2000/60/CE, dite directive-cadre sur l'eau (DCE), adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 23 octobre 2000, établit le cadre d'une politique européenne de l'eau en vue d'atteindre un objectif : le « bon état » écologique et chimique de l'ensemble des eaux communautaires pour 2015. Dans un souci d'harmonisation des différents droits de l'eau des Etats membres, la DCE se présente comme un outil législatif transparent, efficace et cohérent pour gérer les ressources en eau, permettant de fixer des objectifs, des calendriers et des méthodes de travail communes pour les Etats membres. En établissant une nouvelle approche de la gestion de l'eau par grands bassins hydrographiques et non plus en fonction des frontières nationales, la DCE reprend le système de gestion par bassins versants consacré en France par les lois sur l'eau de 1964 et 1992 (Union nationale des CPIE, 2012). Elle innove enfin en associant tous les acteurs à l'évaluation et à la prise de décision, en informant et en consultant le public.

1.1 L'objectif d'atteinte du « bon état » écologique, chimique et quantitatif des eaux communautaires

L'objectif majeur fixé par la directive-cadre sur l'eau est l'atteinte du « bon état » écologique des eaux de l'ensemble des Etats membres pour 2015. La qualité de l'eau repose sur l'évaluation d'une série de critères écologiques : la faune et la flore aquatiques, la composition de l'eau, la pollution, le débit et la qualité des cours d'eau. La DCE identifie des « masses d'eau », qui sont des unités hydrographiques composées d'un même type de milieu : rivière de plaine, torrent de montagne, nappe alluviale, côte sableuse, etc. C'est à l'échelle de ces masses d'eau qu'est évaluée l'atteinte ou non des objectifs de la directive. L'unité de gestion reste toutefois le bassin versant (Union nationale des CPIE, 2012).

Le « bon état » fixé comme objectif par la DCE est défini pour les différentes catégories d'eau (Lesage M., 2013) :

- Pour les eaux de surface, l'objectif est l'atteinte du bon état écologique et du bon état chimique. L'état écologique est défini par l'état des composantes biologiques de l'écosystème ainsi que par la composition physicochimique des eaux afin que celle-ci appuie le bon déroulement des cycles biologiques. En ce qui concerne l'état chimique, la DCE fixe une liste de substances dont les rejets doivent être réduits ou supprimés.
- Pour les eaux souterraines, il s'agit d'atteindre un bon état quantitatif, afin de respecter un équilibre entre les captages et le renouvellement des eaux, et un bon état chimique.
- Pour les eaux artificielles (lacs artificiels, canaux, etc), l'objectif est d'atteindre un bon potentiel écologique ainsi qu'un bon état chimique. Le bon potentiel écologique est établi en comparaison avec des écosystèmes naturels de caractéristiques identiques ou proches.

La DCE définit également pour chaque type d'état (chimique, écologique, quantitatif) des modalités d'évaluation précises (Lesage M., 2013) :

- Pour l'état chimique, il s'agit de respecter des seuils de concentration de substances déterminées ou Normes de Qualité Environnementale (NQE). L'état chimique se divise en deux catégories : « bon » ou « pas bon ».
- L'état écologique se définit en fonction d'une échelle comprenant cinq niveaux et allant de « très bon » à « mauvais ». L'évaluation de la qualité écologique d'une masse d'eau

se fait en mesurant l'écart avec une référence, qui correspond à une situation en l'absence de perturbations anthropiques.

- Pour l'état quantitatif, les objectifs s'attachent à des aspects fonctionnels, mais les critères d'évaluation restent à être précisés.

1.2 Les principaux axes et moyens de la DCE

A travers la DCE, l'Union européenne souhaite unifier le droit de l'eau en établissant des grands principes ainsi que des moyens institutionnels et opérationnels pour sa mise en œuvre. Plusieurs objectifs sont affichés pour parvenir au « bon état » écologique et chimique des eaux d'ici 2015 : prévention et réduction de la pollution, promotion d'une utilisation durable de l'eau, protection de l'environnement, amélioration de l'état des écosystèmes aquatiques et atténuation des effets des sécheresses et des inondations. Pour cela, différents moyens ont été définis (Drobenko B. et Loupsans D., 2015 ; Union nationale des CPIE, 2012) :

- l'évaluation. Il s'agit de recenser les bassins hydrographiques et de les rattacher à des districts hydrographiques afin d'y évaluer la qualité des eaux.
- l'analyse économique. La DCE établit que doit être fait état des modalités de tarification de l'eau et de l'application du principe de récupération des coûts des services d'eau, notamment des coûts environnementaux, en fonction du principe pollueur-payeur. Les contributions des différents acteurs économiques (ménages, industrie, agriculture) sont à identifier. La tarification de l'eau est une mesure importante pour la réalisation des objectifs environnementaux fixés par la directive.
- la planification et la programmation. La directive établit une progression dans la mise en œuvre du plan d'action pour atteindre les objectifs fixés pour 2015. Elle avait prévu qu'un point serait fait en 2015 et que des reports, accompagnés de nouveaux plans de gestion et de nouveaux programmes de mesures, pourraient avoir lieu pour 2021 et 2027. En 2027, l'objectif de bon état de 100% des masses d'eau devra impérativement être atteint.
- les moyens institutionnels, soit la désignation d'une autorité compétente dans chacun des districts hydrographiques.
- le contrôle ; il s'agit d'établir des sanctions effectives proportionnées et dissuasives.
- la consultation du public. Une des innovations majeures de la DCE est la participation de l'ensemble des acteurs et du public à la réalisation des objectifs environnementaux.

2. Les autres directives européennes majeures dans le domaine de l'eau

Depuis les années 1970 et l'inscription de la politique de l'eau dans un cadre européen, une trentaine de directives sur l'eau ont vu le jour. La législation européenne s'est dans un premier temps intéressée aux usages de l'eau (eau potable, baignade, pisciculture, conchyliculture) avant de passer ensuite à la réduction des pollutions (eaux usées, nitrates d'origine agricole) (Lesage M., 2013).

Les principales directives sont les suivantes (Lesage M., 2013) :

- Directive n° 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres
- Directive n° 76/160/CEE du 8 décembre 1975 relative à la qualité des eaux de baignade
- Directive n° 80/68/CEE du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses
- Directive n° 86/278/CEE du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture
- Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires
- Directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles
- Directive n° 98/83/CE du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- Directive n° 2006/11/CE du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique
- Directive n° 2006/113/CE du 12 décembre 2006 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles
- Directive n° 2008/56 CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive cadre « stratégie pour le milieu marin »)
- Directive n° 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau
- Directive n° 2009/54/CE du 18 juin 2009 relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles

- Directive n° 2009/90/CE du 31 juillet 2009 établissant, conformément à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, des spécifications techniques pour l'analyse chimique et la surveillance de l'état des eaux

Lors de l'élaboration de la DCE, l'adoption de mesures complémentaires avait été prévue. La directive n°2006/118/CE du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration et la directive n°2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, représentent ainsi les « directives filles » de la DCE et viennent la compléter (Lesage M., 2013).

Deux directives européennes importantes dans le domaine de l'eau sont construites sur le modèle de la DCE : la directive Inondations 2007/60/CE, qui a pour objet la prévention des inondations, et la directive-cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM) 2008/56/CE, qui vise à atteindre le bon état des eaux marines (Lesage M., 2013 ; DREAL Bretagne, 2016).

Certaines directives interviennent sur des domaines plus sectoriels, comme la directive Eaux de baignade qui fixe des objectifs de qualité des eaux de baignade, ou la directive Nitrates qui vise à lutter contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (DREAL Bretagne, 2016).

3. La transposition en droit français de la DCE

La transposition en droit français de la DCE est établie par la loi du 21 avril 2004 (art L210-1 suiv C.Envir). Celle-ci fixe ainsi différents moyens pour atteindre les objectifs fixés par la DCE (Drobenko B. et Loupsans D., 2015) :

- la planification, à travers un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs du SDAGE ;
- des programmes de surveillance ;
- une compatibilité des documents d'urbanisme avec les objectifs du SDAGE.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 joue également un rôle dans la transposition en droit français de la DCE, en ajoutant l'amélioration des conditions d'accès à l'eau pour tous, la transparence du service public de l'eau et la rénovation de l'organisation de

la pêche en eau douce. Elle est à l'origine de la création de l'Onema⁴ et apporte des précisions sur les attributions et les missions des agences de l'eau, ainsi que sur les redevances qui leur sont versées (Drobenko B. et Loupsans D., 2015).

La DCE reprend le principe d'une gestion de l'eau par grands bassins hydrographiques mis en place en France par les lois de 1964 et 1992. Les six bassins qui avaient vu le jour alors en France sont conservés par la directive et constituent ainsi l'échelon de mise en œuvre de celle-ci. Ce sont les comités de bassin de métropole et d'outre-mer qui sont chargés de définir les objectifs environnementaux à travers les SDAGE, ainsi que les consultations nécessaires. Le préfet coordinateur de bassin s'attache quant à lui à adopter le programme de mesures indispensable à la réalisation de ces objectifs (Union nationale des CPIE, 2012).

La DCE prévoit l'inscription d'exemptions à la réalisation des objectifs dans le SDAGE dans les cas où l'atteinte du bon état écologique en 2015 serait trop difficile. Ces reports doivent cependant être compris dans les limites établies par la directive, soit : la faisabilité technique des actions prévues pour atteindre le bon état ou les conditions naturelles (temps de transfert des pollutions, temps de renouvellement des nappes...), ou encore le coût financier disproportionné des actions (Union nationale des CPIE, 2012). La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, a fixé un objectif de deux tiers des masses d'eau en bon état ou bon potentiel écologique pour 2015 (Lesage M., 2013).

B. La gestion de l'eau au niveau national

1. Le dispositif législatif français

Plusieurs lois encadrent la gestion et la protection de la ressource en eau en France. Parmi celles-ci, trois ont une importance majeure : celles du 16 décembre 1964 et du 3 janvier 1992, ainsi que la LEMA du 30 décembre 2006.

1.1 La loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

⁴ Office national de l'eau et des milieux aquatiques

Relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, la loi de 1964 a posé les bases de ce qui est considéré aujourd'hui comme « l'école française de gestion de l'eau » (Lesage M., 2013).

Afin de répondre aux objectifs de lutte contre la pollution des eaux et de répartition de la ressource en eau pour la population, l'agriculture et l'industrie, la loi de 1964 a mis en place une gestion de la ressource à l'échelle de grands bassins hydrographiques. Des comités de bassin, véritables « parlements de l'eau », ont été créés afin de définir les grandes orientations de la politique de l'eau à l'échelle de ces bassins. Les agences de l'eau, qui reposent sur le principe pollueur-payeur, appliquent quant à elles ces orientations.

1.2 La loi n°92-3 du 3 janvier 1992

La loi de 1992 transpose les différentes directives communautaires relatives à l'eau et innove en introduisant de nouveaux concepts comme le développement durable ou la gestion globale (Lesage M., 2013). Elle vise à garantir la gestion équilibrée des ressources en eau, en prenant en considération les besoins des écosystèmes et non plus seulement ceux liés aux activités humaines. Elle pose comme principe que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation » et s'attache à définir la répartition des compétences entre l'Etat et chaque niveau de collectivités locales.

Concernant les grands bassins hydrographiques, elle prévoit la mise en place dans chaque bassin, ou groupement de bassins, d'un SDAGE, complété dans chaque sous-bassin par des SAGE.

1.3 La loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)

La loi de 2006 transpose la DCE afin de parvenir aux objectifs fixés et notamment :

- le bon état des eaux d'ici 2015 ;
- l'amélioration des conditions d'accès à l'eau pour tous ;
- une plus grande transparence dans le fonctionnement du service public de l'eau.

La LEMA modifie également de manière importante l'organisation de la gouvernance de l'eau au niveau national. Elle modifie les compétences et le financement des agences de l'eau et « constitutionnalise » les redevances qui leur sont versées.

Un nouvel établissement voit également le jour : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema).

2. L'échelon national de la politique de l'eau

2.1 L'organisation ministérielle

La gestion de l'eau est confiée au ministère chargé de l'environnement. Celui-ci collabore avec les autres ministères compétents en fonction des secteurs qui sont touchés, puisque la gestion de l'eau peut concerner à la fois l'agriculture, l'industrie, la santé, les collectivités locales, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, ou encore le tourisme. La coordination entre ces différents ministères est assurée par la Mission interministérielle de l'eau (MISE), commission administrative dépendant du ministère chargé de l'environnement et composée de représentants des autres ministères concernés par la question de l'eau (Lesage M., 2013).

2.2 L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema)

Placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, l'Onema est un établissement public administratif créé par la LEMA et le décret du 25 mars 2007. Il prend la suite du conseil supérieur de la pêche. Sa mission est « de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole » (Lesage M., 2013).

Pour cela, quatre missions principales lui ont été confiées :

- le contrôle des usages de l'eau ;
- la coordination de la recherche et l'approfondissement de la connaissance ;
- la coordination technique du Système d'information sur l'eau (SIE) et la production de données sur l'eau et les milieux aquatiques ;

- l'appui à l'action territoriale, notamment concernant le diagnostic de l'état des eaux et des milieux.

2.3 Le Comité national de l'eau (CNE)

Le Comité national de l'eau (CNE) est un organe consultatif composé d'élus, des présidents des comités de bassin, de représentants des services de l'Etat, d'usagers et d'associations, qui organise les débats préalables à la définition de la politique de l'eau et qui émet ensuite des avis.

Suite à l'adoption de la LEMA, le CNE s'est vu, entre autre, confier la mission d'évaluation et de suivi de la qualité et du prix des services publics de l'eau et de l'assainissement.

C. La gestion de l'eau au niveau local, une gestion qui prend de l'ampleur

1. L'échelon par bassins versants

La DCE a confirmé l'organisation de la gestion de l'eau par grands bassins hydrographiques, identifiés autour de grands cours d'eau et de leurs affluents, mise en place en France dès la loi de 1964. Ainsi, en France métropolitaine, la gestion de l'eau s'effectue autour de sept grands bassins (Pissaloux J.-L. et Wulf A., 2010) :

- le bassin de la Seine, de ses affluents et des rivières normandes
- le bassin de la Loire, de ses affluents et des rivières de Bretagne
- le bassin du Rhône et de la Méditerranée
- le bassin de l'Adour et de la Garonne
- le bassin du Rhin et de la Meuse
- le bassin des rivières de l'Artois et de la Picardie
- le bassin de la Corse, depuis la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse

Toute une organisation, composée d'organes institutionnels et de documents de planification, s'est mise en place autour de ces grands bassins au fil des années et des lois sur l'eau successives.

1.1 Les instances responsables de la gestion de l'eau à l'échelle des bassins

1.1.1 Les comités de bassin, les organes de réflexion

A chaque bassin est institué un comité de bassin, véritable « parlement de l'eau » composé à 40% de représentants des collectivités locales, à 40% de représentants des usagers de l'eau et à 20% de représentants de l'Etat (Lesage M., 2013). Au nombre de douze (sept en métropole et cinq en outre-mer), les comités de bassin sont chargés de débattre et de définir les grands axes de la politique de gestion et de protection de la ressource en eau à l'échelle des bassins hydrographiques (Union nationale des CPIE, 2012). Ils élaborent et adoptent le SDAGE, les programmes d'intervention des agences de l'eau ainsi que les redevances nécessaires à leur fonctionnement (Lesage M., 2013).

1.1.2 Les agences de l'eau, des instruments financiers incitatifs

Les agences de l'eau sont des établissements publics administratifs dotés de l'autonomie financière et placés sous la tutelle des ministères chargés de l'environnement et des finances (Union nationale des CPIE, 2012).

Elles viennent compléter le rôle des comités de bassin dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'eau ; alors que les comités de bassin constituent les organes de réflexion, les agences de l'eau, elles, exécutent (Pissaloux J.-L. et Wulf A., 2010). Elles sont au nombre de six en métropole. Tout comme pour les comités de bassin, le conseil d'administration des agences de l'eau fait une large place aux usagers, les représentants de l'Etat étant minoritaires. Elles établissent et recouvrent les redevances fixées par le comité de bassin et exécutent le SDAGE et le programme d'intervention établissant les types de travaux éligibles aux subventions devant être réalisés (Pissaloux J.-L. et Wulf A., 2010).

Les agences de l'eau ont la particularité d'être des instruments financiers incitatifs et spécifiques. La loi de 1964 a innové dans le domaine du financement de la politique de l'eau en faisant le choix de suivre le principe selon lequel « l'eau doit payer l'eau ». Pour cela, elle a créé un outil financier, les redevances, dont le produit doit servir à l'investissement pour la protection de la ressource en eau (Pissaloux J.-L. et Wulf A., 2010). L'action des agences de l'eau a vocation à être incitative, et repose pour cela sur le principe pollueur-payeur. Il ne s'agit plus d'une contrainte mais d'une incitation à dépolluer. Les redevances sont payées par le

producteur de la pollution et par les usagers de l'eau et se présentent sous deux formes : une redevance pour détérioration de la qualité de l'eau et une redevance pour prélèvement. Celles-ci servent ensuite à financer le programme d'intervention quinquennal, composé de différentes actions dont les objectifs sont la protection de la ressource et la lutte contre la pollution, sous la forme de subventions et d'avances (Pissaloux J.-L. et Wulf A., 2010). Les fonds sont ainsi redistribués ensuite sous forme d'aides financières (prêts, subventions) aux collectivités locales, aux industriels et aux agriculteurs, pour la réalisation de différents travaux de lutte contre la pollution (construction ou amélioration de stations d'épuration, élaboration de procédés de fabrication plus propres, etc), de développement et de gestion des ressources en eaux superficielles et souterraines et d'entretien et de restauration des milieux aquatiques (Union nationale des CPIE, 2012).

L'action des agences de l'eau est ainsi incitative pour trois raisons (Pissaloux J.-L. et Wulf A., 2010) :

- à travers les redevances, les agences de l'eau incitent à moins polluer et prélever ;
- par une réduction de la redevance proportionnelle à l'efficacité de l'ouvrage d'épuration mis en place, elle incite à investir en ce sens ;
- par l'attribution d'aides financières, elle incite à la mise en place d'ouvrages permettant une réduction des consommations, un traitement de la pollution ou encore la restauration des cours d'eau.

1.1.3 Les établissements publics territoriaux de bassins (EPTB)

Les établissements publics territoriaux de bassins (EPTB) sont des groupements de collectivités qui peuvent être des institutions ou des organismes interdépartementaux ou tous types de syndicats mixtes.

La loi Risques de 2003 les a reconnus officiellement comme des acteurs de la politique de l'eau à l'échelle des bassins. Cette reconnaissance s'inscrit dans la vision élaborée par la loi sur l'eau de 1964, qui souhaitait que la politique de l'eau à l'échelle des bassins ait trois têtes : les comités de bassin, les agences de l'eau et des établissements publics pouvant se porter maître d'ouvrage d'opérations à l'échelle du bassin (Association française des EPTB).

L'objet et le périmètre d'intervention des EPTB sont définis par l'article L213-12, qui stipule que l'objectif des EPTB est de « faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer à l'élaboration et au

suivi du SAGE ». Ils ont la priorité pour animer les SAGE si aucune autre structure n'a été désignée (Association française des EPTB).

1.2 Les documents de planification à l'échelle des bassins

1.2.1 Le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE), un outil de gestion de l'eau à l'échelle du bassin

Le SDAGE a été instauré par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et les premiers SDAGE ont vu le jour en 1996. Le SDAGE correspond au plan de gestion prévu par la DCE. Il fixe, pour chaque bassin hydrographique, les grandes orientations de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Il est élaboré par le comté de bassin et approuvé par le préfet coordinateur de bassin (Union nationale des CPIE, 2012). Il comprend différentes étapes (Union nationale des CPIE, 2012) :

- un état de la connaissance et des lieux ;
- un diagnostic ;
- la définition d'objectifs prioritaires (dits vitaux) pour le bassin ;
- des préconisations générales pour l'ensemble des domaines de la gestion de l'eau et des préconisations plus locales pour atteindre les objectifs prioritaires.

Juridiquement, le SDAGE est opposable à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics. Les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales) et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec les dispositions du SDAGE.

1.2.2 Les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)

Si la gestion de l'eau est coordonnée à l'échelle des districts hydrographiques par le SDAGE, elle s'adapte aux contextes locaux à travers les SAGE. Ils peuvent ainsi s'appliquer à un sous-bassin, un aquifère ou toute autre unité hydrologique cohérente (Lesage M., 2013). Le SAGE est ainsi un document de planification élaboré pour un périmètre hydrographique cohérent, qui doit être compatible avec le SDAGE. Il détermine les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau (Union nationale des CPIE, 2012). Le SAGE est élaboré par les acteurs locaux (élus, usagers,

associations, représentants de l'Etat) réunis au sein de la commission locale de l'eau (CLE), soumis à enquête publique et approuvé par le préfet.

Le SAGE a une portée juridique puisque le règlement et ses documents cartographiques sont opposables aux tiers. Tout comme pour le SDAGE, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec le SAGE.

2. L'échelon local de la politique de l'eau

Les collectivités locales interviennent depuis longtemps dans le domaine de la gestion de l'eau et sont amenées à jouer un rôle croissant.

C'est ainsi à l'échelon communal que sont gérés la distribution de l'eau potable puis son assainissement, de même que la collecte des eaux pluviales. Les départements sont quant à eux responsables des équipements d'adduction d'eau potable, mais également de l'aménagement rural, des périmètres de captages, du suivi et de la surveillance de la qualité de l'eau, des politiques liées aux espaces naturels et à la biodiversité, des actions de sensibilisation, de conseil. Ils participent aussi à l'élaboration des schémas tels que les SAGE ou les SCoT. Les régions, enfin, interviennent dans différentes politiques publiques liées à l'eau comme le développement économique, l'aménagement du territoire, ou encore les schémas de continuité écologique (Lesage M., 2013).

Afin de mieux répondre aux enjeux fixés par les directives européennes, et notamment la DCE, les lois MAPTAM⁵ et NOTRe⁶ sont venues modifier en profondeur le paysage institutionnel des politiques de l'eau françaises, renforçant le rôle des collectivités locales. Depuis le début de l'année 2018, la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, de même que la prévention des inondations, sont confiées aux communautés de communes et d'agglomération (EPCI). La région Bretagne est la première de France à qui est confiée, par décret ministériel, la responsabilité d'animer et de coordonner les politiques de l'eau (Région Bretagne, 2017).

Désormais, le paysage institutionnel des politiques de l'eau ne repose plus sur le trio « communes-départements-Etat » mais bien plutôt sur une articulation « EPCI-régions-Union européenne » (Région Bretagne, 2017).

⁵ Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

⁶ Nouvelle Organisation Territoriale de la République

II. L'évolution de la politique d'installation en France

A. Une modernisation de l'agriculture nécessaire à la reconstruction du pays après la Seconde Guerre mondiale

1. Une modernisation de l'agriculture qui permet d'atteindre les objectifs fixés

L'agriculture telle que nous la connaissons aujourd'hui a largement été dessinée par les politiques mises en place au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Afin d'enclencher la reconstruction du pays, les objectifs affichés pour le secteur agricole sont l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire, la réduction du déficit commercial et l'amélioration du niveau de vie des paysans, encore nettement inférieur à celui des autres classes sociales (Pech M. et Giorgis D., 2017). La modernisation de l'agriculture passe par l'aménagement des structures, le remembrement, l'agrandissement et la mécanisation des exploitations, ainsi que le développement des produits phytosanitaires. La productivité du travail agricole augmente de façon importante, au point d'être multipliée par 7,5 entre 1950 et 1990 d'après l'économiste agricole Paul Bairoch (Bouchet H., 2010). Les objectifs sont atteints rapidement : les rendements connaissent une forte croissance pour la plupart des productions animales et végétales, la sous-nutrition disparaît. Les autres conséquences sont la spécialisation et l'augmentation de la taille des exploitations, qui passe de 15 hectares en moyenne en 1960 à 62 hectares aujourd'hui (Pech M. et Giorgis D., 2017), et la chute du nombre d'exploitations, qui passe de 3 millions en 1929 à 490 000 en 2010, et d'agriculteurs, de 5 millions en 1900 ils sont passés à 550 000 en 2000 (Pech M. et Giorgis D., 2017).

2. Des politiques volontaristes à la base de cette modernisation

La modernisation de l'agriculture française a été enclenchée par des politiques volontaristes, et notamment par les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, qui encouragent l'agrandissement des exploitations en affichant comme objectif le développement de « l'exploitation agricole de type familial ». L'article 7 de la loi d'orientation agricole de 1960 énonce ainsi que la loi vise à « promouvoir et favoriser une structure d'exploitation de type familial susceptible d'utiliser au mieux les techniques modernes de production et de permettre le plein emploi du travail et du capital d'exploitation ». La loi complémentaire de 1962 encourage quant à elle les agrandissements (Pech M. et Giorgis D., 2017). La politique des structures qui voit le jour alors, sous la pression du CNJA⁷, va conditionner l'évolution de la structure des exploitations jusqu'à nos jours. Elle se donne pour objectif la modernisation des petites et moyennes exploitations potentiellement viables en mettant en place des outils tels que l'Indemnité Viagère de Départ (IVD), destinée aux agriculteurs de plus de 60 ans cessant toute activité qui libèrent ainsi leurs terres pour que des jeunes puissent s'installer, ou les SAFER pour contrôler l'attribution des terres (Desriers M., 2007).

3. L'importance de la cogestion dans l'évolution des politiques agricoles

C'est la profession agricole, à travers l'action du CNJA, qui oriente dès les années 1960 les politiques agricoles. La cogestion, caractérisée par l'étroite relation entretenue entre les dirigeants politiques agricoles et les représentants de l'Etat dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, façonnera la politique agricole jusqu'à nos jours, sous l'impulsion du syndicat majoritaire FNSEA-(CN)JA. Aujourd'hui largement remise en cause par les syndicats minoritaires, les organisations de consommateurs et de défense de l'environnement et les citoyens, pour qui elle a favorisé la sélectivité de la politique publique et le soutien aux « modèles techniques productivistes », la cogestion est à la base des politiques d'installation (Colson F., 2008).

⁷ Centre national des jeunes agriculteurs

B. La naissance et l'évolution de la politique d'installation

1. La Dotation Jeunes Agriculteurs, l'instrument central à la base de la politique d'installation...

Si les résultats des politiques agricoles engagées dans les années 1960 sont rapidement apparus en termes de rendements, la modernisation des exploitations et l'exode rural ont eu pour conséquence l'abandon des espaces les plus difficilement exploitables. Or ces espaces ont besoin d'être entretenus pour éviter certaines difficultés aux collectivités territoriales (friches, feux de forêt, avalanches, etc). Le maintien des exploitations, donc l'installation de paysans, sont ainsi essentiels sur ces territoires (Pech M. et Giorgis D., 2017). La Dotation Jeunes Agriculteurs (DJA), qui est instaurée en 1973, se destine donc tout d'abord aux jeunes de moins de 35 ans qui s'installent sur ces territoires. Elle sera étendue à tout le territoire trois ans plus tard pour devenir la pièce maîtresse du dispositif d'aide à l'installation, tout en conservant un montant supérieur pour les zones initiales. Elle constitue une aide à la trésorerie nécessaire pour faire face aux importantes dépenses que nécessite une première installation en agriculture.

2. ... mais qui ne suffit aujourd'hui plus à répondre aux enjeux de l'installation

Aujourd'hui encore, la DJA reste un instrument important de la politique d'installation. Elle a tenté de s'adapter aux nouvelles attentes de la société et aux nouveaux profils des jeunes qui souhaitent s'installer par la révision des montants de base et l'introduction de modulations « hors cadre familial », « agroécologie » et « valeur ajoutée et emploi ». Cependant, malgré cela, le nombre d'installations aidées ne cesse de diminuer et aujourd'hui, deux tiers des installations se font sans les aides (Confédération paysanne, 2012). Les principales raisons avancées par les agriculteurs sont les complexités du dossier et du parcours à l'installation (Bernier M., 2005). Les cadres classiques d'accompagnement à l'installation et les critères d'éligibilité aux aides nationales ne sont pas adaptés aux projets considérés comme « atypiques », qui sont de plus en plus nombreux, et notamment portés par les hors cadre familial.

3. Les installations hors cadre familial, une réalité qui prend de l'importance dans le milieu agricole, mais qui peine à trouver sa place dans la politique d'installation

Les installations hors cadre familial constituent désormais une réalité qui s'impose. Elles ont en effet doublé entre 1993 et 2003, pour atteindre près de 30% des installations aidées ; plus si sont prises en compte les installations non-aidées (Lataste D. et Chizelle B., 2013). D'après François Lefebvre (2009), si une telle progression se poursuit, les HCF pourraient représenter jusqu'à 30% des agriculteurs en 2020. Ils sont ainsi devenus indispensables au renouvellement des générations en agriculture. Le plus souvent non issus du milieu agricole, ils innovent par leurs projets, réinventent le métier d'agriculteur et répondent ainsi aux nouvelles demandes de la société. Ils privilégient l'installation sur de petites surfaces, les productions à haute valeur ajoutée, de niche, l'agriculture biologique, la transformation, la vente directe ou les circuits courts, l'accueil pédagogique ou encore l'agrotourisme.

Ces nouveaux profils ont cependant à surmonter un certain nombre d'épreuves avant de réussir à s'installer. Outre l'accès au foncier, les cadres classiques d'accompagnement à l'installation et les critères d'éligibilité aux aides nationales ne sont pas adaptés à ces projets « atypiques ». Des critères tels que la rentabilité ou la quantité produite appliqués à l'attribution des aides marginalisent ce type d'exploitations. Certains agriculteurs refusent même volontairement les aides alors qu'ils pourraient y prétendre car ils considèrent les conditions trop contraignantes pour la manière dont ils envisagent de conduire leur exploitation. L'offre de formation est également trop peu adaptée à ces nouveaux agriculteurs, qui ont souvent tout à apprendre. Des associations de développement agricole et/ou rural, tels que les CIVAM, GAB, ADEAR, développent des formations et un accompagnement adaptés à ces nouveaux profils (Camou R. et Quelin C., 2010).

C. Le rôle croissant des collectivités locales dans l'installation des agriculteurs

Les collectivités locales jouent également un rôle de plus en plus important dans l'installation des agriculteurs. L'agriculture étant synonyme de dynamisation des campagnes, de développement économique local ou encore d'entretien des paysages, elle est essentielle au maintien de l'attractivité des territoires. Il est donc légitime que les collectivités territoriales prennent part à la politique d'installation agricole. Suite aux lois de décentralisation de 1982-1985, les conseils régionaux et départementaux ont vu leurs compétences s'élargir et peuvent désormais agir sur l'économie locale. Elles représentent ainsi des facteurs d'innovation politique et institutionnelle dans l'action publique. La décentralisation des politiques

d'installation s'est notamment appuyée sur les PIDIL⁸, aujourd'hui remplacés par l'AITA⁹, qui visaient à favoriser la transmission des exploitations, notamment celles qui étaient sans successeur. Au début des années 1990, certaines collectivités territoriales ont également décidé de mettre en place des aides spécifiquement destinées aux agriculteurs qui ne pouvaient bénéficier des aides nationales à l'installation (Berriet-Sollic M. et al., 2002)

Alors que l'Etat se désengage progressivement de l'aménagement du territoire et que la PAC soutient encore peu les agricultures de proximité, les collectivités locales, elles, s'émancipent, et prennent de l'importance dans les domaines de l'environnement et de l'alimentation. Cette évolution va dans le sens d'une réappropriation locale des enjeux agricoles, avec une diversification des politiques de soutien, mettant ainsi à mal la traditionnelle cogestion Etat/profession (Guiomar X., 2011). La voie se dégage ainsi pour que les collectivités locales puissent prendre de l'importance dans l'élaboration de leurs propres politiques d'installation.

⁸ Programme pour l'Installation et le Développement des Initiatives Locales

⁹ Accompagnement à l'Installation et à la Transmission en Agriculture

III. Les paiements pour services environnementaux, un instrument innovant au service de la préservation de l'environnement et des ressources

Face aux limites atteintes par les politiques réglementaires, les taxes ou encore les mesures agro-environnementales, se fait jour depuis quelques années la nécessité de développer de nouveaux outils. Les paiements pour services environnementaux font partie de ces nouveaux instruments innovants.

A. Les mesures agro-environnementales (MAE), des instruments à la portée limitée

La Politique Agricole Commune (PAC) a réussi à atteindre les objectifs d'autonomie et de souveraineté alimentaires nécessaires à la reconstruction de l'Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale, en soutenant le développement d'une agriculture productiviste. Les années 1990 ont cependant marqué un passage important en mettant à nue les nombreuses externalités négatives qu'a engendrées ce type d'agriculture, tant au niveau de la santé humaine que de l'environnement. Il est alors devenu nécessaire de réorienter certains des objectifs de la PAC, afin que l'agriculture allie performance économique et efficacité écologique (Vert J. et Colomb J., 2009). C'est dans ce contexte, et face à la nécessité absolue d'alléger les coûts sociaux et techniques de la PAC, qu'ont été introduites les mesures agro-environnementales (MAE) en 1992.

Les MAE correspondent à une compensation financière versée aux agriculteurs contre un engagement volontaire pluriannuel de leur part pour mettre en place des pratiques permettant de préserver l'environnement (Duval L. et al., 2016).

Plus de vingt ans après leur mise en œuvre, les MAE font l'objet de nombreuses remises en question, notamment en ce qui concerne le nombre d'agriculteurs impliqués ou encore l'efficacité du point de vue environnemental (Duval L. et al., 2016). Si les MAE territoriales (MAEt) ont permis un meilleur ciblage en étant organisées par des acteurs locaux qui ont accompagné les agriculteurs, il n'en demeure pas moins que le taux d'adhésion est resté faible,

ce qui en a limité l'efficacité. Ainsi, les MAE montrent une inefficacité en l'absence d'un effet de seuil et par manque de continuité écologique (Jegou K., 2017 ; Duval L. et al., 2016).

Si peu d'agriculteurs s'engagent avec les MAE, c'est que l'incitation financière est trop faible (Duval L. et al., 2016 ; Vert J. et Colomb J., 2009). En effet, les règles de l'OMC interdisant que des aides publiques soient rémunératrices¹⁰, les paiements des MAE ne peuvent être que compensatoires, c'est-à-dire qu'ils ne compensent que les surcoûts et pertes de revenus engendrés par le changement de pratiques. Ces règles imposent ainsi que le calcul de tout paiement agro-environnemental se fasse sur la base du coût d'opportunité. Pour que l'on passe d'un système compensatoire à un système de rémunération pour fourniture de service environnemental, il faudrait introduire un facteur incitatif au moins à la hauteur du consentement à recevoir des agriculteurs pour qu'ils fassent évoluer leurs pratiques, tout en tenant compte du consentement à payer des bénéficiaires des services visés (Duval L. et al., 2016).

De plus, afin de réduire les coûts de transaction, les aides sont forfaitaires et calculées sur une moyenne régionale des surcoûts et/ou pertes de revenus liés à la mise en œuvre du cahier des charges. Ce système forfaitaire, qui ne fait pas de distinction au niveau local, peut conduire à créer des effets pervers par surcompensation/sous-compensation des agriculteurs aux coûts d'opportunité inférieurs/supérieurs, et ne permet pas une sélection des contrats les plus performants sur le plan environnemental (Jegou K., 2017).

Les PSE pourraient permettre de pallier les manques des MAE.

B. Le cadre conceptuel des PSE

1. Une distinction entre services environnementaux et services écosystémiques

Il est fréquent que confusion et amalgame soient faits entre services écosystémiques et services environnementaux. Or ces deux types de services sont bien différents, notamment en ce qui concerne leur origine. Alors que les services écosystémiques correspondent aux

¹⁰ Les aides publiques sont soumises à des exigences de compatibilité et ne peuvent être incitatives.

bénéfices que retire l'homme des processus biologiques, les services environnementaux sont eux les services rendus par des hommes à d'autres hommes par le biais de la nature.

Approvisionnement en nourriture et en eau potable, préservation et régénération des sols, fixation de l'azote et du carbone, filtrage des agents polluants ou encore pollinisation font partie de ces nombreux services écosystémiques nécessaires au maintien de la vie humaine. Or aujourd'hui, un grand nombre d'entre eux sont menacés (FAO, 2007).

Afin d'établir les conséquences des changements importants que connaissent les écosystèmes sur le bien-être humain, et ainsi pouvoir poser les bases scientifiques des actions à mener afin de les conserver et de les utiliser de manière durable, un travail international a été engagé au début des années 2000 à l'initiative des Nations Unies (Reid W. V. et al., 2005). Il a abouti à ce qui représente aujourd'hui le plus important document sur les services écosystémiques : le Millenium Ecosystem Assessment.

Le MEA a classé en quatre catégories les services que l'homme retire des écosystèmes (Reid W. V. et al., 2005) :

- Les services d'approvisionnement (la nourriture, l'eau ou encore le bois) ;
- Les services de régulation (le climat, les inondations, les maladies, les déchets et la qualité de l'eau) ;
- Les services culturels, qui procurent des bénéfices en termes de loisirs, de beauté des paysage ou de spiritualité ;
- Les services de soutien, comme la formation des sols, la photosynthèse ou le cycle des nutriments.

L'homme ne rend pas directement de services écosystémiques, il ne peut que les préserver ou agir en faveur de leur restauration à travers les actions qu'il a sur l'environnement (Hernandez-Zakine C., 2014). C'est là que les services environnementaux entrent en jeu. A titre d'exemples, les pratiques agro-environnementales telles que les jachères, les bandes enherbées ou encore l'entretien des haies permettent de produire des services environnementaux comme la préservation de la qualité et de la quantité d'eau, la lutte contre l'érosion des sols, la protection contre les inondations, la fixation du carbone, l'entretien des paysages, etc (Vert J. et Colomb J., 2009).

Les PSE, en apportant une incitation financière aux agriculteurs pour qu'ils fassent évoluer leurs pratiques, peuvent permettre de développer les services environnementaux.

2. Une définition générale des PSE

Il existe une multitude de définitions concernant les paiements pour services environnementaux. La plus communément admise, et celle sur laquelle nous nous appuyerons ici, est celle donnée par la FAO (2007) :

Il s'agit d'« opérations volontaires par lesquelles un prestataire de services est rémunéré par, ou pour le compte des bénéficiaires de ces services, pour des pratiques de gestion agricole, forestière, côtière ou marine dont on attend une fourniture de services plus constante ou plus efficace qu'elle ne l'aurait été sans de tels paiements. Il peut s'agir d'une rétribution monétaire ou d'une autre forme de paiement ».

Ainsi, plusieurs critères permettant de qualifier les PSE font consensus (Duval L. et al., 2016) :

- L'aspect volontaire, qui permet à l'agriculteur, contrairement à ce qui se produit dans le cadre des normes ou des taxes, d'être libre de s'engager dans un contrat, ou pas ;
- L'identification du service écosystémique concerné par le paiement ainsi que l'effet du changement de pratique sur ce service ;
- La conditionnalité, qui établit que le paiement est versé si et seulement si le fournisseur assure effectivement la prestation de service. Il s'agit d'une obligation de résultat ;
- L'additionnalité, garantissant que les fonctions écologiques seront améliorées par le service par rapport à un scénario sans PSE, et non par rapport à la situation initiale ;
- L'aspect incitatif du paiement, qui est l'une des particularités les plus importantes des PSE. Contrairement aux MAE, dont les paiements ne peuvent aller au-delà de la compensation des surcoûts et pertes de revenus engagés par les agriculteurs du fait de leurs changements de pratiques, les PSE constituent un revenu supplémentaire qui peut entrer dans la stratégie d'entreprise des agriculteurs (Hernandez-Zakine C., 2014). Mais pour cela, il faut évidemment que des co-contractants acceptent d'acheter le ou les services rendu(s) par les agriculteurs.

3. Les PSE, un outil contractuel encadré juridiquement

Les PSE, en se basant sur la liberté d'engagement, s'inscrivent au niveau de leur aspect juridique dans le droit des contrats.

En termes juridiques, le consentement, qui est au cœur de la démarche des PSE, se traduit par la rencontre entre deux types de consentement : à payer et à faire (Hernandez-Zakine C., 2014). A travers le contrat, le bénéficiaire du service environnemental consent à payer le fournisseur, qui consent de son côté à fournir le service. Il y a donc deux obligations : le service à rendre et le paiement à verser (Hernandez-Zakine C., 2014).

Le contrat est défini par le nouvel article 1101 du code civil comme : « Un accord de volontés entre deux ou plusieurs parties destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations ». D'après l'article 1108 du code civil : « Quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention : le consentement de la partie qui s'oblige, sa capacité de contracter, un objet certain qui forme la matière de l'engagement, une cause licite dans l'obligation ».

Plusieurs aspects du droit des contrats s'appliquent au cas des PSE (Jegou K., 2017) :

- La liberté contractuelle, qui permet aux parties de contracter ou non, de choisir librement le contenu du contrat, le prix, la durée, les contractants ;
- La liberté de négociation, qui offre aux parties la possibilité de faire valoir leurs besoins respectifs ;
- Des pré-négociations qui peuvent avoir lieu pour mieux établir l'objet et la cause du contrat.

Les contrats PSE participent à la remise en cause de la quasi-exclusivité des pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement. En effet, la conclusion de contrats de droit privé ne nécessite pas l'intervention et le contrôle de l'Etat (Hernandez-Zakine C., 2014). Il s'agit d'une révolution culturelle bienvenue en ces temps de restrictions budgétaires.

4. Une innovation des PSE : lier les paiements aux résultats et non plus aux moyens

Le mouvement actuel de réduction des budgets, issu du New Public Management, transforme les politiques publiques suivant une vision managériale, pour les rendre plus performantes et efficaces (Petitimbert R., 2016). C'est dans ce cadre qu'elles évoluent et s'orientent de plus en plus vers le « résultat » et non plus le « moyen », afin de pouvoir être évaluées en termes de « coût-efficacité » (Jegou K., 2017).

Les PSE, en fixant des objectifs en matière de résultats, à l'inverse de nombreuses MAE, s'inscrivent parfaitement dans ce mouvement. Comme toutes les mesures basées sur des obligations de résultats, les PSE permettent d'atteindre une plus grande efficacité en responsabilisant les contractants, chacun connaissant ses coûts et ayant intérêt à fournir des connaissances et donc à réduire les asymétries d'informations dans le contrat pour garantir le résultat attendu (Jegou K., 2017). Ce type de contrat permet également une responsabilisation de l'agriculteur en le laissant libre dans le choix de ses actions, valorisant ainsi ses savoirs et ses pratiques, qui sont aussi les plus à même d'être adaptés au territoire et au contexte local (Duval L. et al., 2016).

Les mesures orientées vers des obligations de résultats comme les PSE impliquent cependant un changement radical dans le partage des risques, en particulier concernant l'atteinte du résultat environnemental. Alors que dans le cadre des mesures à obligations de moyens, c'est la collectivité qui prend seule le risque que l'objectif ne soit pas atteint, il se passe l'inverse pour les mesures orientées vers les résultats. Si l'intérêt est que l'agriculteur mobilise l'ensemble des moyens intellectuels, matériels et financiers dont il dispose de manière efficace pour réduire le risque d'échec, dans le cadre d'objectifs environnementaux, une large part du risque n'est pas maîtrisable par ce dernier. La conséquence en est que son consentement à recevoir intègrera la prime de risque (Duval L. et al., 2016).

L'avantage toutefois des PSE est qu'ils permettent d'éviter de réaliser des évaluations économiques préalables pour les services environnementaux difficiles à estimer, puisque, chacune des parties connaissant ses coûts, le contrat est établi au « prix juste ». Il s'agit donc plutôt d'évaluer les consentements à payer et à recevoir des acteurs pour la fourniture du service, les paiements devant au minimum atteindre les coûts d'opportunité de l'agriculteur et ne pas dépasser les consentements à payer et à recevoir établis par la confrontation de l'offre et de la demande de services environnementaux (Jegou K., 2017).

5. Une multitude de typologies différentes

Les PSE peuvent être classés selon un nombre important de catégories et prendre différentes formes. Ainsi pour certains, les MAE sont des PSE. La question se pose cependant puisque les MAE s'appuient le plus souvent sur des obligations de moyens, avec un paiement versé quelque soit le résultat, alors que les PSE sont orientés vers des obligations de résultats et versés si et seulement si la fourniture du service a effectivement lieu (Jegou K., 2017). La FAO (2007), dans la définition des PSE qu'elle donne, explique que ces derniers peuvent aller d'un versement direct entre bénéficiaires en aval et prestataires en amont, aux paiements effectués par un gouvernement aux agriculteurs pour le compte de la société, en passant par le prix payé par les consommateurs pour une tasse de café cultivé à l'ombre à l'autre bout du monde.

Les PSE peuvent ainsi se décliner d'une multitude de manières. Nous en retiendrons ici deux. Duval L. et al. (2016) distinguent quatre types de PSE, organisés en deux groupes, en fonction de la manière dont ils sont financés :

- Les PSE financés volontairement :
 - Accords bilatéraux entre les bénéficiaires et les fournisseurs de services environnementaux ;
 - PSE financés par un groupe hétérogène d'opérateurs qui ne bénéficient pas nécessairement du service (cas des ONG).
- Les PSE financés par des taxes :
 - PSE de type bilatéral dans lesquels les bénéficiaires du service sont taxés pour financer la fourniture du service ;
 - Paiements financés de manière non-volontaire par un groupe n'étant pas obligatoirement directement bénéficiaire du service.

Kristell Jegou (2017) présente deux types de services environnementaux, définis en fonction de trois critères : l'intentionnalité de la prestation de service (avec contrepartie financière ou non), le temps passé à la prestation du service traduit en coût de production et la rémunération du service rendu. Ces deux types de services sont donc :

- Services environnementaux complets, qui relèvent du domaine marchand et pour lesquels le fournisseur du service est rémunéré et le coût de production du service non-nul ;
- Quasi-services environnementaux, qui peuvent être de deux natures :

- Passif, lorsque le service est non-intentionnel, c'est-à-dire lorsqu'il accompagne une autre production. C'est le cas de l'entretien des prairies par les agriculteurs dans le cadre de la prime à l'herbe par exemple ;
- Altruiste, lorsque le service est intentionnel et engendre un coût de production mais n'est pas rémunéré. L'entretien des berges d'une rivière par une association de pêcheurs en est un lorsqu'il bénéficie également aux promeneurs.

Le type de PSE qui sera employé dépend également de nombreux facteurs, parmi lesquels la qualité locale ou au contraire plus globale du service.

C. Les PSE dans la pratique

Comment les PSE peuvent-ils être mis en place dans la réalité et comment évaluer le montant de la rémunération ?

Pour répondre à la question des financeurs potentiels d'un service environnemental, il faut s'intéresser aux caractéristiques des services écosystémiques en termes de biens publics. Ils se distinguent en effet en fonction d'un continuum entre les biens publics purs, pour lesquels il ne peut y avoir ni rivalité ni exclusion, et les biens privés. Lorsqu'il s'agit de biens publics, il faut savoir faire la différence en termes d'échelle (global, local, collectif) (Duval L. et al., 2016). A partir de là, les bénéficiaires seront plus facilement identifiables. Une population locale sera ainsi plus encline à financer un service environnemental local, alors qu'il faudra élargir le spectre d'origine des financements pour des services et des biens plus globaux (Jegou K., 2017).

Il est également nécessaire d'évaluer la valeur du service environnemental pour permettre de calculer le montant de la rémunération. Il s'agit des bénéfices associés à la différence entre les valeurs de services environnementaux fournis par deux pratiques, l'une avec et l'autre sans rémunération du service (Duval L. et al., 2016). Bien qu'il ne soit pas aisé de les mettre en place dans la réalité, plusieurs méthodes d'évaluation de la valeur économique de certains services environnementaux ont été élaborées (Jegou K., 2017) :

- Méthodes basées sur les coûts (coûts des dommages évités, coûts d'opportunité) ;

- Méthodes basées sur les préférences révélées basées sur des données comportementales (prix hédoniques, coûts de transport) ;
- Autres méthodes basées sur les préférences déclarées faisant l'usage des sondages.

Dans la pratique, il s'agit également pour les décideurs publics, mais également pour les acteurs du secteur privé, d'estimer et d'évaluer le consentement à recevoir des agriculteurs. Or celui-ci est particulier à chaque agriculteur et dépend de facteurs à la fois monétaires, en fonction des coûts d'opportunité spécifiques à chaque exploitation et des coûts de transaction (coûts d'acquisition de l'information, de formation aux nouvelles pratiques, etc), et non monétaires, liés au phénomène de dépendance au sentier (Duval L. et al., 2016). Plusieurs approches permettent de jouer sur ce dernier facteur, en encourageant l'agriculteur à faire évoluer sa perception du risque à changer de pratiques, et participent ainsi à abaisser son consentement à recevoir. Il peut s'agir par exemple des approches locales participatives, des approches favorisant l'émergence d'une action collective ou encore le fait d'accompagner étroitement chaque agriculteur aux différents stades de la contractualisation (Duval L. et al., 2016).

D. Deux exemples de PSE mis en place avec succès

Afin de mieux comprendre la mise en pratique des paiements pour services environnementaux, nous allons nous pencher sur deux exemples de réussite, l'un relevant majoritairement de la sphère privée, et l'autre associant public et privé.

1. Vittel, la réussite des PSE dans un cadre majoritairement privé

L'exemple des PSE mis en place par Vittel est la preuve de réussite d'une régulation reposant majoritairement sur des acteurs privés.

Pour préserver la qualité de son eau embouteillée face à l'augmentation des pollutions diffuses d'origine agricole, la société a été confrontée à un choix : développer une station de filtration de l'eau ou chercher de nouvelles sources d'approvisionnement. Elle s'est finalement orientée vers la protection des ressources en eau locales, via un programme de réduction des nitrates et des pesticides et de restauration de la purification naturelle de l'eau sur le sous-bassin Rhin-Meuse (Vert J. et Colomb J., 2009). Afin de développer l'élevage laitier extensif, d'améliorer

la gestion des effluents en provenance des élevages et d'arrêter la culture du maïs et l'utilisation de produits phytosanitaires, l'entreprise a utilisé deux outils. Elle a d'une part racheté 1500 km² de terrains situés autour des sources, et d'autre part passé des contrats avec plusieurs dizaines d'agriculteurs afin de les faire changer de pratiques (Vert J. et Colomb J., 2009). L'incitation financière était bien réelle dans les deux cas, puisque dans le premier elle a racheté les terrains à un prix supérieur au prix du marché, avec bail gratuit pour les agriculteurs s'engageant à améliorer leurs pratiques, et dans le second elle a proposé une compensation financière couvrant le risque pris et les pertes de revenus (Vert J. et Colomb J., 2009). La réussite de cette approche des PSE a été mise en évidence et évaluée par la nette diminution de la pollution des eaux (Pomade A., 2016). Des effets pervers sont cependant entrés en jeu, notamment pour les producteurs laitiers. Attirés par le projet de Vittel, certains agriculteurs ont converti leur exploitation pour passer en agriculture biologique, mais se sont retrouvés dans l'impossibilité par la suite de vendre leur lait sous cette certification. En effet, en France il est impossible pour un agriculteur engagé dans une coopérative de vendre son lait en dehors de celle-ci. Vittel ne s'étant pas concerté sur ce point avec les pouvoirs publics, qui ont instauré ce mécanisme de dépendance entre agriculteurs et coopératives, ces agriculteurs se sont retrouvés lésés (Pomade A., 2016).

2. L'alimentation en eau potable de la ville de New-York, le succès d'un partenariat public-privé

L'exemple fourni par la ville de New-York illustre, lui, la réussite d'un partenariat entre les sphères publique et privée, avec l'utilisation d'une grande variété d'instruments.

A la fin des années 1980, la ville a dû se conformer aux nouvelles normes de potabilité de l'eau. Deux choix se sont offerts aux pouvoirs publics : créer une nouvelle usine de traitement des eaux qui aurait coûté de 6 à 8 milliards de dollars, sans compter les frais d'exploitation et d'entretien, ou protéger les écosystèmes des bassins versants, s'étendant sur 5000 km² et se composant principalement de vallées cultivées et de montagnes couvertes de forêts, et ce pour 2 milliards de dollars (Vert J. et Colomb J., 2009). La ville de New-York s'est concentrée sur la deuxième option en achetant les terrains autour des réservoirs, afin de protéger forêts et zones humides, et en attribuant des crédits aux propriétaires fonciers pour qu'ils entretiennent les forêts et les terres agricoles. Plusieurs outils ont donc été employés. Pour financer le projet, une taxe additionnelle a été instaurée pour les consommateurs d'eau new-yorkais et un fonds spécial

a été créé par la ville. Les crédits d'impôts, les subventions permettant de compenser le surcoût des nouvelles pratiques et des droits d'exploitation supplémentaires pour les entreprises forestières s'engageant à une meilleure gestion sont les trois outils qui ont été mis en place à destination des propriétaires fonciers. L'achat des terrains par la ville de New-York s'est quant à lui accompagné d'un droit d'exploitation pour les exploitants s'engageant à suivre de bonnes pratiques. Enfin, le dernier instrument a correspondu à des servitudes de long terme, qui ont permis au gouvernement local d'acheter aux propriétaires fonciers l'obligation de ne pas produire sur des terrains présentant un intérêt écologique majeur (Vert J. et Colomb J., 2009). La réussite de ce type de PSE repose donc sur plusieurs éléments, en particulier la mise en place d'une diversité d'instruments (servitudes, marchés, contrats longue durée, crédits et taxes), le nombre important d'habitants concernés, ainsi que leur consentement à payer une taxe, et l'engagement de la municipalité pour la préservation des ressources en eau. Cet exemple montre également l'importance d'adapter les contrats, notamment en termes de durée et en prenant en compte la diversité des acteurs (des collectivités territoriales aux propriétaires), aux services écologiques particuliers fournis par l'agriculture et la sylviculture (Vert J. et Colomb J., 2009).

Les PSE constituent ainsi un instrument innovant, à même de pallier certains manques des normes ou des taxes. Il s'agit également d'un changement d'approche, puisque le principe de base n'est plus le principe pollueur/payeur, mais plutôt celui de fournisseur/payé (Hernandez-Zakine C., 2014). On ne pénalise ainsi plus le pollueur mais on encourage au contraire financièrement celui qui produit des services environnementaux, en allant plus loin que ne l'exige la réglementation.

Le recours au contrat n'empêche pas la mise en place d'une démarche collective, par ailleurs nécessaire à l'atteinte d'une continuité écologique. Il s'agit pour cela de travailler à l'échelle des territoires appropriés et de conditionner la mise en place des contrats PSE à un nombre minimum de signatures, afin d'atteindre le fameux effet de seuil (Hernandez-Zakine C., 2014). Organisés à l'échelle d'un territoire, les PSE sont l'occasion de mettre en relation des acteurs qui ont peu l'occasion de collaborer (agriculteurs et grands aménageurs par exemple). Ils peuvent également participer au développement d'un territoire en mettant en valeur ses actions environnementales et attirer des projets d'investissements (Vert J. et Colomb J., 2009 ; Jegou K., 2017).

Pourquoi lier protection de l'eau, politique d'installation et PSE ?

La collectivité Eau du Bassin Rennais a pour mission d'améliorer la qualité de l'eau et de préserver les ressources en eau permettant d'alimenter l'ensemble des 56 communes qui lui sont rattachées. Pour cela, elle travaille en étroite relation avec les agriculteurs situés sur les bassins versants disposés en amont de ses captages, afin de leur faire changer de pratiques. Si l'amélioration de ces pratiques est au rendez-vous, tout l'enjeu consiste maintenant à maintenir ces changements dans la durée, et notamment lors de la transmission des exploitations.

Le mouvement de décentralisation initié par les lois de 1982-1985 et renforcé récemment par les lois MAPTAM et NOTRe a permis d'élargir les compétences des collectivités territoriales. Si les conseils régionaux et départementaux ont dans un premier temps bénéficié de ce mouvement, celui-ci se focalise désormais sur les communautés de communes et d'agglomération, qui voient leurs prérogatives croître. Les collectivités locales jouent aujourd'hui un rôle certain dans l'économie locale et innovent dans de multiples domaines. Alors que de nombreuses politiques descendantes¹¹ ont montré leurs limites (trop faible adhésion pour les MAE, 2/3 d'installations non-aidées, etc), peut-être est-il temps d'élaborer localement des politiques ascendantes. En effet, les collectivités locales sont les plus à même de collecter des informations locales, de connaître la diversité des situations, des comportements et des territoires, ainsi que des problèmes économiques qui leur sont rattachés, et de faire se rencontrer les acteurs.

L'agriculture est un enjeu fort pour les collectivités locales. Les agriculteurs entretiennent les paysages et le tissu social dans les campagnes, participent à l'économie locale, et à travers leurs productions peuvent valoriser le terroir et participer à l'attrait touristique du territoire. Ils jouent également un rôle non-négligeable dans la dégradation ou la préservation de l'environnement et des ressources. Pour toutes ces raisons, l'intervention des collectivités locales, en parallèle des politiques nationales et européennes, est tout à fait appropriée dans ce domaine.

¹¹ Décidées aux niveaux national ou européen pour être appliquées localement.

C'est ainsi au niveau local que peuvent se jouer les enjeux d'amélioration de la qualité de l'eau et de préservation de la ressource, notamment à travers une réflexion locale sur la politique d'installation. Les politiques d'installation et environnementales nationales ont montré leurs limites lors de leur application au niveau local. Peut-être serait-il donc opportun de définir des objectifs de second rang à ces politiques tels qu'associer des contraintes environnementales aux départs/installations ou encore lier une politique de qualité de l'eau aux politiques alimentaires et de marchés publics. Des aides locales, une mise à disposition de terres appartenant à une collectivité ou encore des baux adaptés pourraient être spécifiquement mis en place pour encourager l'installation de jeunes agriculteurs soucieux d'adopter des pratiques visant à préserver les ressources en eau. Enfin, des PSE pourraient venir compléter le nouveau dispositif de manière bénéfique, en donnant à la politique d'installation un ancrage territorial plus fort car en lien direct avec une demande sociale avérée.

Articles de périodique

BERRIET-SOLLIEC, Marielle, et al., 2002. Les politiques d'aide à l'installation agricole menées par les régions et départements. In : *Structures agricoles*. N°12, p. 9-16.

BRUN, Alexandre, 2009. Gestion de l'eau en France. In : *Economie rurale*. N°309, p. 4-8.

COLSON, François, 2008. Que reste-t-il de la cogestion Etat-profession ?. In : *Pour*. Vol. 196-197, n°1, p. 107-113.

DESRIERS, Maurice, 2007. L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique. In : *Agreste Cahiers* [en ligne]. N°2, 14 p. Disponible sur : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/articles07072A1.pdf> (consulté le 12 décembre 2017)

GUIOMAR, Xavier, 2011. Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité. In : *Pour*. Vol. 209-210, n°2, p. 169-183.

LATASTE, Dominique, CHIZELLE, Brigitte, 2013. Ruptures de négociation dans le processus de transmission-reprise hors cadre familial (HCF). In : *Pour*. Vol. 217, n°1, p. 33-50.

PETITIMBERT, Rémy, 2016. Quantifier pour manager. L'émergence des paiements pour services environnementaux au sein des politiques publiques environnementales françaises. In : *Développement durable et territoires*. Vol. 7, n°1, 19 p.

PISSALOUX, Jean-Luc, WULF, André, 2010. XII. Les agences de l'eau : un outil incitatif au service des usagers et du milieu aquatique. In : *Droit et gestion des collectivités territoriales*. Tome 30, p. 203-218.

POMADE, Adélie, 2016. Les paiements pour services environnementaux contribuent-ils à l'émergence d'un « gradient de juridicité » ? In : *VertigO*. Vol. 16, n°1, 18 p.

TIBERGHIEN, Frédéric, 2012. Eau et agriculture : problématiques actuelles. In : *Pour* 2012/1. N°213, p. 37-43.

Union nationale des CPIE, 2012. La gestion publique de l'eau en France : outil d'aide à l'engagement des CPIE en appui aux politiques publiques de l'eau. In : *Les cahiers de l'eau du réseau des CPIE*. N°6, p. 4-20.

Ouvrages

CAMOU, Romain, QUELIN, Claire. Projets agri-ruraux innovants : quel accompagnement ?. Les Etudes de l'ASP. 2010. 13 p.

Confédération paysanne. Livre noir de l'installation. 7 p.

DUVAL, Lise, et al. Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. Etude réalisée pour le ministère en charge de l'agriculture. Synthèse. 2016. 21 p.

FAO. La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Payer les agriculteurs pour les services environnementaux. Collection FAO : Agriculture. 2007. N°38, 240 p.

HERNANDEZ-ZAKINE, Carole. Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en agriculture : Contractualiser pour produire de l'environnement et augmenter ses revenus. Saf agr'iDées. 2014. 24 p.

LEFEBVRE, François. Démographie agricole : Faut-il craindre le futur ? Les prévisions à l'horizon 2020. Les Etudes de l'ASP [en ligne]. 2009. 16 p. Disponible sur : https://www.asp-public.fr/system/files/etudes/2009_demographie-agricole_previsions_2020_vf.pdf (consulté le 12 décembre 2017)

PECH, Michel, GIORGIS, Diane. S'installer en agriculture : Pour un véritable accompagnement des paysans de demain. Editions Charles Léopold Mayer. 2017. 150 p.

REID, Walter V., et al. Ecosystems and Human well-being : synthesis. Millenium Ecosystem Assessment. Island Press, Washington, DC. 2005. 137 p.

VERT, Julien, COLOMB, Julie. La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture. Les publications du service de la statistique et de la prospective – sous-direction de la prospective et de l'évaluation. 2009. N°2, 25 p.

Documents d'institutions publiques

Association française des EPTB. EPTB : Etablissements Publics Territoriaux de Bassin. 48 p.

BERNIER, Marc. Evolution de la démographie agricole et ses conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles. Mission parlementaire de Marc BERNIER, député de la Mayenne, auprès de Dominique BUSSEREAU, ministre de l'agriculture et de la pêche. 2005. 119 p.

BOUCHET, Hubert. La terre agricole et son exploitation. Etude du Conseil économique, social et environnemental au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation. 2010. 82 p.

DREAL Bretagne. Bilan annuel 2015 : l'eau en Bretagne. 2016. 52 p.

DROBENKO, Bernard, LOUPSANS, Delphine. Législation européenne et nationale autour de la directive cadre européenne sur l'eau. Onema. 2015. 8 p.

LESAGE, Michel. Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France : « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité ». Rapport de mission parlementaire pour le gouvernement. 2013. 219 p.

Le projet « Eau en Saveurs ». Collectivité Eau du Bassin Rennais [document interne]. 3 p.

Rapport d'activité, Exercice 2016. Collectivité Eau du Bassin Rennais [document interne]. 2017. 96 p.

Mémoire

JEGOU, Kristell. Etude de faisabilité de mise en œuvre de « PSE » en Bretagne pour répondre à la problématique des algues vertes. Mémoire de master 2 Agrocampus Ouest : Economie appliquée : agriculture, mer, environnement. Rennes : Agrocampus Ouest. 2017. 43p.

Site internet

Région Bretagne. 2017. 18e Carrefour des gestions locales de l'eau des 25 & 26/01/2017 : La Bretagne se réorganise pour une nouvelle gestion de l'eau [en ligne]. Disponible sur : http://www.bretagne.bzh/jcms/prod_383658/fr/la-bretagne-se-reorganise-pour-une-nouvelle-gestion-de-l-eau (consulté le 22 février 2018)

	Diplôme : Master Spécialité : Terre Spécialisation / option : E2AME Enseignante référente : Carole Ropars-Collet
Auteure : Camille Favier	Organisme d'accueil : INRA UMR SMART LERECO
Date de naissance* : 29/07/1993	Adresse : 4 allée Adolphe Bobierre
Nb pages : 48 Annexe(s) : 0	35000 Rennes
Année de soutenance : 2018	Maître de stage : Michel Pech
<p>Titre français : Amélioration de l'efficacité des politiques publiques par des arrangements locaux négociés. Exemples des politiques de l'eau et de l'installation agricole.</p> <p>Titre anglais : Improving the effectiveness of public policies through negotiated local arrangements. Examples of water and agricultural installation policies.</p>	
<p>Résumé :</p> <p>La collectivité Eau du Bassin Rennais, à travers son projet Terres de Sources, souhaite faire évoluer les pratiques des agriculteurs situés en amont des captages d'eau afin de protéger les ressources en eau, en faisant le choix de valoriser économiquement leurs productions. Or dans les années à venir, une génération d'agriculteurs va prendre sa retraite, posant la question du devenir des exploitations engagées dans le projet et des pratiques mises en place.</p> <p>La politique d'installation nationale n'étant pas adaptée à ce cas particulier, comment des arrangements locaux pourraient permettre de pérenniser les nouvelles pratiques adoptées voire même inciter les jeunes installés à les introduire sur leur exploitation ?</p>	
<p>Abstract :</p> <p>Eau du Bassin Rennais, through its project Terres de Sources, wants to change the practices of the farmers located upstream of the water catchments in order to protect the water resources, by economically valorizing their productions. But in the coming years, a generation of farmers will retire, asking the question of the future of the farms involved in the project and the practices put in place.</p> <p>As the national settlement policy is not adapted to this particular case, how could local arrangements make it possible to continue the new practices adopted or even encourage young people to introduce them on their farms ?</p>	
<p>Mots-clés : Qualité de l'eau, Installation, Politique, Arrangements locaux, Paiements pour services environnementaux (PSE)</p> <p>Key Words : Water quality, Installation, Policy, Local arrangements, Payments for environmental services (PES)</p>	

* Élément qui permet d'enregistrer les notices auteurs dans le catalogue des bibliothèques universitaires