
ETUDE JURIDIQUE DE NOUVEAUX DISPOSITIFS DE CONTRACTUALISATION ENTRE COLLECTIVITE ET AGRICULTEURS - NOTE DE SYNTHESE ET PROPOSITIONS¹

✓ Contexte et objectifs

La reconquête et la protection à long terme de la ressource en eau destinée à la production d'eau potable constitue un enjeu phare de la politique de l'eau française et nécessite des évolutions pérennes des pratiques agricoles sur les Aires d'alimentations de captage (AAC). **Les dispositifs du Plan de Développement Rural Hexagonal (Mesures Agro-environnementales, Plan Végétal Environnement) constituent les principaux leviers actuels à la disposition des collectivités pour contractualiser avec les agriculteurs de leur AAC.** Plusieurs limites freinant la contractualisation de ces outils ont été soulevées : i) **boîte à outils incomplète** (combinaison d'engagements unitaires préfixés), ii) **niveaux d'indemnisation** couvrant la perte économique pour l'agriculteur sans incitation supplémentaire ni rémunération du service environnemental rendu, iii) **durée de contractualisation** (5 ans) n'offrant pas de pérennité aux évolutions de systèmes lorsque les impacts économiques perdurent, iv) **complexité administrative** et retards de paiement des Mesures agro-environnementales, v) pilotage du cadre national et européen freinant **l'appropriation, le portage et la reconnaissance locale par les collectivités**. Pour pallier ces manques, la présente étude visait notamment à investiguer la pertinence juridique et organisationnelle de dispositifs complémentaires à ce cadre PDRH, au travers de la contractualisation directe de prestataires sur les AAC, d'appel à projet avec un objectif environnemental défini, de l'appui à l'investissement et de débouchés de filières à bas niveau d'intrants.

Au delà de l'analyse des dispositifs de contractualisation présentés dans le tableau ci-dessous, l'étude a également détaillé plusieurs cas d'étude français et européens de contractualisation entre collectivités et agriculteurs :

- Protection de l'AAC de la ville de Munich et d'autres captages de Basse-Franconie (Greussenheim ; Karlstadt ; Aschaffenburg) ;
- Démarche danoise de valorisation des effluents d'élevage au travers des besoins énergétiques des collectivités ;
- Politique agroenvironnementale suisse – Canton de Bâle ;
- Société solidaire par actions « Regional Wert AG » à Freiburg (Allemagne) ;
- Alimentation de la restauration collective en produits issus de l'Agriculture Biologique - Ville de Charleville Mézières ;
- Partenariat agriculteurs – collectivité au travers d'une société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) ;
- Contractualisation entre agriculteurs et la commune d'Ammertzwiler pour la production de Miscanthus sur l'AAC permettant d'alimenter la chaufferie collective ;

Malgré les limites d'extrapolation, les retours d'expériences de ces cas, ont permis de souligner diverses recommandations et pré conditions opérationnelles détaillées dans le second paragraphe.

¹ Cette synthèse est issue du rapport de « l'Etude juridique de nouveaux dispositifs de contractualisation entre collectivité et agriculteurs », commanditée par l'Agence de l'Eau Adour Garonne et réalisée de Septembre à Novembre 2012 par le groupement Teravena, Asconit, Cabinet Paillat-Conti-Bory. Nous invitons le lecteur à s'y référer pour tout complément.

✓ Synthèse de l'analyse

Tableau 1: Synthèse des obstacles juridiques et leviers potentiels pour lever ces obstacles

Dispositif	Analyse juridique				Analyse organisationnelle			
	Faisabilité	Obstacles juridiques	Leviers potentiels pour lever ces obstacles (Par ordre de pertinence décroissante)		Faisabilité	Atout	Inconvénient	Précondition
			Levier de sécurisation juridique	Levier potentiel à droit constant, avec un risque juridique accepté.				
Cas A : Appel d'offres pour désigner un prestataire unique rémunéré par la collectivité en vue de réaliser un service environnemental au sein des exploitations agricoles concernées	++	Régime des aides d'Etat applicable du point de vue des agriculteurs qui bénéficient de l'intervention du prestataire rémunéré par la collectivité	Notification d'un dispositif correspondant aux lignes directrices (ex : aide à la protection de l'environnement en l'absence de norme communautaire)).Mode de calcul transparent, aspect incitatif, argument lié au fait que la mesure permet d'aller au-delà des normes.	1. Tentative d'exclusion de la qualification d'aide d'Etat en supprimant le critère de l'avantage économique. Mise en œuvre de l'aide uniquement pour des interventions qui, compte tenu de leur nature, permettent de considérer que l'agriculteur ne se trouve pas dans une situation économique plus avantageuse qu'auparavant. 2. Utiliser les régimes d'exemption en fonction des caractéristiques de la mesure et en retenant leur interprétation large	+++	• Un interlocuteur unique de la collectivité • Prestation fiable et homogène sur l'ensemble de l'AAC • Marché à bons de commande dépendant de la prestation	• Délibération préalable du Conseil Régional • Acceptabilité des agriculteurs de voir un prestataire sur leurs parcelles... • Densité suffisante d'entreprises de travaux agricoles, associations, coopératives... pour répondre à l'appel d'offre	• Définition détaillée de la prestation => structuration des agris • Animation technico-économique : réunions locales, suivi technique, appui à la collectivité pour les contractualisations. • Mobilisation de 3 acteurs clés : Maire, responsable Syndicat AEP, responsables agricoles • L'AAC doit figurer dans le périmètre d'intervention du syndicat. • Acceptation d'un acteur « externe » : ○ dépendante de l'historique collectif sur l'AAC et de la prestation (culture ou interculture) ○ Encadrer la prestation de conditions d'intervention (ressuyage des sols, fréquence, type d'équipement, assurance ...) ○ évolutive si l'agriculteur refuse la prestation une fois le prestataire retenu
Cas B : Même cas mais l'appel d'offres est adressé aux agriculteurs exploitants de l'AAC afin que ceux-ci interviennent eux-mêmes et sur leur propre exploitation.	++	Encadrement du régime des aides d'Etat.	Notification d'un dispositif conforme aux lignes directrices (sauf à entrer dans une exemption, ce qui semble délicat)	1. Tentative d'exclusion de la qualification d'aide d'Etat par le recours à la notion de compensation d'obligations de service public en SIEG (conditions : contrat fixant des obligations spécifiques d'intérêt général avec des « obligations de service public », pré-établissement des paramètres de compensation des conséquences de ces obligations, absence de surcompensation, mise en concurrence ou bien fixation de la compensation sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée). 2. Tentative d'exclusion de la qualification d'aide d'Etat en supprimant le critère de l'avantage économique. Mise en œuvre de l'aide uniquement pour des interventions qui, compte tenu de leur nature, permettent de considérer que l'agriculteur ne se trouve pas dans une situation économique plus avantageuse qu'auparavant. Risque, proximité avec les MAE (qui sont bien conçues comme des aides). 3. Recours à la commande publique (logique de prix et non plus d'aide/compensation) mais la question de la mise en concurrence est délicate (pas de mise en	+	• Appropriation de la mesure par l'exploitant • L'agriculteur participer en partie au financement/à la mise en œuvre de la mesure pour réduire l'effet d'avantage comparatif et susciter l'engagement	• Délibération préalable du Conseil Régional • Plusieurs interlocuteurs de la collectivité => Augmente les frais administratifs • Acceptation des agriculteurs de répondre à un AO sachant que certains d'entre eux pourraient ne pas être retenus => Contraire à la solidarité agricole prédominante. • Risque d'hétérogénéité de la prestation •	• Besoin d'organiser et de structurer les agriculteurs pour qu'ils s'accordent sur une prestation et que la majorité accepte de répondre . • Rôle clé d'une animation locale technico-économique • Confiance des agriculteurs dans la collectivité et entre eux. • Ce dispositif ressemble à une contractualisation de MAEt dont la collectivité serait l'opérateur.

				concurrence si opérateur déterminé (possible dans le cadre de l'article 35 CMP) mais conditions très restrictives : raisons techniques + opérateur déterminé)				
Cas C : Appel à projets sans pratiques prédéfinies : appel à projet dit « technique »	+	Application du régime des aides d'Etat Complexité et lourdeur de la procédure de l'appel à projets : les mesures ne sont connues qu'à l'issue de la procédure/analyse au regard du régime des aides d'Etat <i>a posteriori</i>	Sauf inscription de la mesure au PDRH ou dans les régimes d'exemption (aide <i>de minimis</i>), obligation pour la collectivité de notifier l'aide à la commission	Application d'une mesure faisant considérer que l'entreprise ne se trouve pas dans une situation économique plus avantageuse qu'auparavant	++	• Adaptation des mesures aux contextes • Appropriation des exploitants => c'est eux qui formulent la mesure	• Critères de sélection des offres (évaluation de l'efficacité délicate) • Plusieurs interlocuteurs de la collectivité => Augmente les frais administratifs • Acceptation des agriculteurs de répondre à un Appel à projet sélectif => Contraire à la solidarité agricole prédominante. • Densité suffisante d'entreprises de travaux agricoles, associations, coopératives... pour répondre à l'appel à projet • Risque d'hétérogénéité de la prestation	• Confiance des agriculteurs dans la collectivité et entre eux. • Besoin de motiver et appuyer les agriculteurs dans la réponse à l'Appel à projet => animation locale technico-économique .
D1 : Soutien aux structures de restauration collective pour financer des repas « bio » ou favoriser l'approvisionnement en produits issus de l'agriculture biologique	+	En l'état actuel du CMP, impossibilité d'intégrer dans les cahiers des charges des critères de provenance - Obligation de mise en concurrence si marché > 15 000 euros HT. - Conditions restrictives si recours à procédure négociée - Soutien aux structures de restauration collective pour financer des repas « bio » possible (conditions restrictives en cas de DSP et de SPIC), -Risque de requalification en marché public si octroi au titulaire d'un marché public	1. Modification du CMP (décret en Conseil d'Etat): possibilité de prescrire, au titre des spécifications techniques, une méthode de production déterminée et/ou les effets environnementaux spécifiques de produits (pas sur les AAC en particulier) (autorisé par directive marchés de 2004) 2. Modification du CMP (décret en Conseil d'Etat) notamment les cas de recours à la procédure négociée sans mise en concurrence en introduisant dans le code (article 35) le cas où le propriétaire ou l'exploitant d'une AAC est le seul à même de répondre au besoin d'amélioration de la qualité de l'eau 3. Modification du CMP (décret en Conseil d'Etat) pour introduire une exception à l'interdiction des critères locaux eu égard à des spécificités environnementales (exemple : préservation des ZSCE notamment des AAC)	Recours à des critères liés aux caractéristiques des produits (exemple fraîcheur) tout en veillant au respect du principe d'égalité de traitement des candidats et de transparence - Possibilité de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables (limité à 15 000 euros HT sur une année si fourniture et besoin récurrent)	++	• Valorisation de produits issus de pratiques respectueuses de l'environnement (AB) • Démarche qui peut inciter à l'installation de nouveaux agriculteurs ou de changements de pratiques • Evolution à moyen constant possible : pas d'augmentation du budget de restauration collective si forte volonté par ailleurs pour économiser • Marché passé directement avec les agriculteurs de l'AAC en cas de montant < 15 000 € HT • Double intérêt public : qualité de l'eau et qualité des aliments en restauration collective	• Pas de critères précis de localisation des productions possibles dans le code des marchés • Des besoins en volume important et diversifiés pour répondre aux besoins de la collectivité • Une certaine fragilité pour les exploitations agricoles liée à la durée du marché (fréquence de renouvellement : tous les 6 ans) • Organisation et structuration des agriculteurs indispensables • Un marché à forte concurrence • La collectivité s'engage dans une démarche « spécifique », « à la carte » pour ces produits AB • Gestion du risque lié à d'éventuelles difficultés de production • Les pratiques liées aux productions AB ne répondent pas systématiquement aux objectifs de qualité des eaux, en particulier lorsque le paramètre déclassant concerne les nitrates	• Pour fonctionner, la collectivité doit gérer en régie la restauration collective (+ compétence « protection de la ressource en eau » pour faire le lien entre ses besoins en produits AB et ses besoins en eau potable.) • S'il s'agit d'un EPCI aussi la compétence « protection de la ressource en eau » requise • Mobilisation et implication de tous les acteurs élus et technique de la collectivité (cuisinier, chef de service restauration,...) • Structuration des agriculteurs en association ou en SCIC pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs de la collectivité • Mobilisation indispensable d'un acteur relais, qui aide les agriculteurs à se structurer. • Mobilisation forte des acteurs du BIO (Fédération AB, Chambre d'Agriculture,...) • Recherche de la complémentarité et interchangeabilité des agriculteurs en fonction de leurs productions • Pour se rapprocher du critère local, inscrire des critères de fraîcheurs, de variété de productions se rapprochant de celles souhaitées et présentes sur l'AAC • Travail en amont fondamental de planification et de pédagogie •
D.2 : Soutien à	+++	Application du	Recourir aux dispositifs existants (PDRH) :	Recours aux régimes existants	+++	• Aides financières AE et	• Passage via PDRH implique	• Des acteurs maieurs financeurs à mobiliser (AE collectivités)

l'investissement aux industries agro-alimentaires pour les infrastructures de stockage, vente directe		régime des aides d'Etat	Mesure 123 A Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles – Investissements dans les industries agro-alimentaires (limité aux PME et micro entreprises) ou aux régimes d'exemption : Règlement n° 800/2008 (article 18) : aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes communautaires (aides limitées à 35% des coûts admissibles) Application du règlement d'exemption n° 1535/2007 sur les aides <i>de minimis</i>	(PDRH, exemptions) encadrés par des conditions strictes		des collectivités possibles via PDRH (ex : mesure 123 A, 121C, 111,...) • Levier visant à orienter les productions et pratiques vers une filière en assurant aux agriculteurs la valorisation de leurs productions (exemple : silo semence bio), pérennité du dispositif	une validation des différentes parties prenantes => point de blocage éventuel de certains acteurs et lourdeur administrative pour le circuit de validation et de financement • Montant important et donc mobilisation d'acteurs financiers en capacité à aider sur ces montants	• Eco-conditionnalité sur la contractualisation des surfaces de l'AAC • La SCIC peut être un levier pour un financement de la collectivité sans cadre PDRH • Partage et unité dans la compréhension et la cohérence des mesures proposées entre acteurs valideurs des mesures PDRH • La collectivité contractualise directement avec les agriculteurs mais dans le cadre du PDRH (assure le suivi,...)
D.3 : Soutien à des exploitations (séchage en grange, atelier d'élevage sur herbe en zone céréalière)	+++	Application du régime des aides d'Etat	Recourir aux dispositifs existants (PDRH) : Mesure 121-C : modernisation des exploitations agricoles –dispositif régionaux complémentaire d'aides à la modernisation (cadre restreint : jeunes agriculteurs, investissements collectifs et objectif d'amélioration de la performance des entreprises à démontrer) ou aux régimes d'exemption : Règlement d'exemption n° 800/2008 (article 18) : aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes communautaires (aides limitées à 35% des coûts admissibles) Règlement d'exemption n° 1857/2006 (article 4) : aides aux investissements dans les exploitations agricoles : doivent être réalisés en faveur de la production primaire de produits agricoles. Règlement d'exemption n° 1535/2007 sur les aides <i>de minimis</i>	Recours aux régimes existants (PDRH, exemptions) encadrés par des conditions strictes		• Soutien direct des exploitations situées sur AAC • Propositions de mesures adaptées aux besoins et au contexte local • Mesure/étude à réaliser en amont pour valider pertinence, faisabilité : indispensable avant d'engager des moyens importants	• Aide indirecte aux agriculteurs • Pas de garantie de mobilisation des agriculteurs et espaces agricoles de l'AAC • Influence sur les pratiques agricoles sur l'AAC limitées sauf si productions sous label qui inclut les pratiques (ex : AB) • Pas d'effet à CT sur les pratiques agricoles (délais de réalisation des études) face à l'urgence parfois de l'amélioration de la qualité	
D.4 : Appui à des études et conseils techniques auprès de coopératives ou personnes privées qui veulent mener une étude de marché de bio	+++	Application du régime des aides d'Etat	Recourir aux dispositifs existants (PDRH) : Mesure 111 relative à la formation professionnelle et les actions d'information ou aux régimes d'exemption : Règlement d'exemption n° 1857/2006 relatif aux activités dans la production de produits agricoles Article 14 : aide à la production de produits agricoles de qualité (notamment étude de marché) Article 15 : assistance technique dans le secteur agricole (formation agriculteurs et travailleurs agricoles. Règlement d'exemption n° 1535/2007 sur les aides <i>de minimis</i> .	Recours aux régimes existants (PDRH, exemptions) encadrés par des conditions strictes				
D.5 : Investissement de la collectivité dans une filière économique énergie /matériaux (exemple : filière myscanthus sur l'AAC et aide à la construction d'une chaufferie collective /chanvre)	+++	Application du régime des aides d'Etat	Recourir aux dispositifs existants (PDRH) : Mesure 323 D Conservation et mise en valeur du patrimoine naturel (limité à des investissements matériels non productifs/à justifier par rapport aux objectifs affichés dans le PDRH) ou aux régimes d'exemption : Règlement d'exemption n° 800/2008 (article 18) : aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes communautaires ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes communautaires (aides limitées à 35% des coûts admissibles) <i>Exclusion des aides accordées en faveur d'activités</i>	Recours aux régimes existants (PDRH, exemptions) encadrés par des conditions strictes	++	• Valorisation économique de cultures à 0 intrants • Débouché pérenne pour les agriculteurs – engagement sur une longue durée • Aides financières pour les frais d'implantation • Double Intérêt public: qualité eau potable et réseau de chaleur.	• Réserves de certaines Agences sur les cultures énergétiques (0 intrants? Invasif?) • Pas de possibilité d'intégrer une exclusivité de l'approvisionnement sur le Captage	• Tarif de rachat indexé sur les variations de prix du maïs (ou culture la plus compétitive) • Les agriculteurs n'engagent en général qu'une petite partie de leur SAU (quelques ha) => ne déstabilise pas fortement leur système de production. • Interactions essentielles entre syndicat AEP et Structure de valorisation énergétique • Rôle clé d'une animation locale technico-économique : étude économique des marges brutes, animation des réunions locales, suivi technique des parcelles et appui à la collectivité pour les contractualisations

			<i>de transformation commercialisation des produits agricoles si aide basée sur prix ou quantité de produits achetés à des producteurs primaires</i> (article 15) aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME (pas de lien avec la protection de l'environnement) Règlement d'exemption n° 1535/2007 du 20 décembre 2007 sur les aides <i>de minimis</i> .					
Cas E : Cas des rapports de droit privé (versement des aides aux agriculteurs par un concessionnaire/déléga taire d'eau – financement de la mesure grâce au prix de l'eau)	+	Aide d'Etat (critère de la ressource d'Etat reste rempli d'après la jurisprudence)		1. Exclusion de la qualification d'aide d'Etat dans l'hypothèse dans laquelle la mesure d'aide n'est pas financée grâce à la perception du tarif de l'eau contrôlé par la personne publique mais par des ressources propres du concessionnaire/délégataire. Il ne faut pas non plus que la possibilité pour le délégataire de s'engager dans ces mesures trouve sa justification dans une aide qu'il aurait lui-même reçue par ailleurs (subventions croisées). 2. En cas d'utilisation du prix de l'eau : argument juridique tendant à soutenir qu'aucun budget public n'est affecté (risque car, en tout état de cause, il faudrait qu'un texte (l'Etat) prévoit cette possibilité d'ajout au prix de l'eau - position de la CJUE attendue suite à saisine du Conseil d'Etat – probabilité forte d'une qualification d'aide d'Etat).		• Lien direct entre entreprise privée et agriculteurs => sort du cadre de Code des Marchés Publics et des régimes d'aide d'Etat	• Peu voire pas d'intérêt pour les concessionnaires à engager des fonds propres pour restaurer la qualité des eaux (pas de responsabilité sur la qualité des eaux de la ressource, pas de retour sur investissement,...)	

✓ Leviers et recommandations

Il ressort de l'analyse juridique et organisationnelle de ces dispositifs au regard de cas d'étude de benchmarking français et européens que :

Le régime des aides d'Etat tel que l'encadre le droit communautaire laisse peu de possibilité de s'affranchir d'une procédure de notification auprès de la Commission. Notamment, la notion d'avantage sélectif est appréciée de manière très extensive par les instances européennes. Ainsi, des mesures ne portant que sur une compensation de charges (MAEt) sont tout de même traitées comme des aides d'Etat par la commission. En France, le PDRH notifié à la Commission européenne ne prévoit que des mesures prédéterminées. En dehors de ces mesures et sauf exemption/de minimis, c'est la voie de la notification (par modification du PDRH ou bien en dehors) qui doit être retenue.

Néanmoins, au-delà de ce cadre contraint, l'étude des différents dispositifs permet de pointer des leviers d'évolution de deux ordres :

- Des leviers de contractualisation « **à droit constant** » présentant néanmoins **des incertitudes et une « prise de risque » juridique** :
 - L'encouragement de **l'introduction dans la restauration collective de produits issus d'Agriculture Biologique de l'AAC** peut être réalisé actuellement au travers de la combinaison : de l'introduction d'indicateurs de qualité des aliments (fraicheur, variété/races locales, bilan Carbone, AB..) dans les cahiers des charges des marchés de restauration collective , combiné à une structuration des producteurs de l'AAC au travers d'une Société Coopérative d'Intérêt Collectif. Dans cette forme de société mixte, la collectivité territoriale peut appuyer directement la structuration des agriculteurs de l'AAC (appui technique, investissement en matériel de collecte, transformation...) pour leur permettre de répondre à des appels d'offres lancés par cette même collectivité. Pour les collectivités de moindre taille, un levier permettant de s'affranchir de mise en concurrence et publicité réside dans les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence plafonnés à 15 000 € HT par marché de service ou de fourniture et par année si le besoin est récurrent ;
 - L'éventuel recours à la notion de compensation d'obligations de service public dans le cadre d'un **Service d'Intérêt Economique Général** est une piste potentiellement ouverte par le droit européen et non exploitée à ce jour dans le domaine agroenvironnemental et de surcroît sur les AAC. Sa mise en œuvre pourrait passer par la rédaction d'un contrat type par les Agences de l'eau à destination des collectivités, d'engagement global de l'agriculteur pour la qualité de la ressource en eau potable sur l'AAC. Cette activité serait distincte de l'activité économique classique de l'agriculteur et devrait être marquée des obligations de service public entraînant une charge spécifique justifiant une juste compensation. Cette voie pose toutefois des questions pratiques certaines ;

- Une autre piste réside dans la présomption de l'**absence de nécessité de notification en tant qu'aide d'Etat lorsque l'intervention n'a pas pour effet de placer l'agriculteur dans une situation plus favorable qu'auparavant**. L'idée est de jouer sur le critère de l'avantage sélectif : si ce critère n'est pas rempli, il ne s'agit pas d'une aide. Toutefois, cette voie est très délicate car l'appréciation des instances communautaires sur la notion d'avantage est très extensive ;
- Le **recours aux marchés publics** directement entre collectivités et agriculteurs écarte la qualification d'aide d'Etat dès lors que les agriculteurs répondent à un besoin de la collectivité qui les rémunère en contrepartie de la satisfaction de ce besoin. Ce n'est plus une logique d'aide ou de compensation mais une logique de commande publique : l'agriculteur rend une prestation moyennant un prix. En principe, une procédure de publicité et mise en concurrence s'impose, ce qui pose des difficultés concrètes dans le domaine concerné. La possibilité pour une personne publique de s'adresser légalement à un opérateur déterminé sans pour autant mettre en place une procédure de publicité et de mise en concurrence préalables constitue une solution adéquate. Cette dernière est cependant peu sécurisée dans la mesure où le juge administratif français interprète les conditions du code des marchés publics de manière très restrictive ;
- Enfin le recours à une **servitude d'utilité publique** (sous forme de DUP) sur les AAC permettrait également d'écarter la qualification d'aide d'Etat. En effet, les indemnités consenties dans le cadre de la mise en place d'une telle servitude n'apparaissent pas assimilable à de telles aides en application de la jurisprudence communautaire. Pour autant, une telle exclusion ne pourrait être retenue que dans la mesure où le dispositif dispose d'un caractère contraignant. L'intérêt d'une telle procédure peut apparaître limité dès lors qu'il s'agit ici de recourir à une contractualisation avec les agriculteurs sur la base d'un volontariat.

- Des leviers « sécurisés »

S'affranchir des incertitudes des leviers précédents nécessite de faire évoluer le cadre juridique actuel au travers des démarches suivantes :

- **La modification du code des marchés publics en se fondant sur la directive européenne sur les marchés publics** qui prévoit la possibilité de prescrire, au titre des spécifications techniques, une méthode de production déterminée et/ou les effets environnementaux spécifiques de produits. Ces critères n'ont pas été repris dans le code des marchés publics français. Il s'agirait de les intégrer pour permettre aux collectivités de conditionner les achats pour la restauration collective à la mise en œuvre de certains modes de production. Ces modalités étant en partie privilégiée et animée dans l'AAC ;
- Par ailleurs, les travaux relatifs à l'adoption d'une **nouvelle directive marchés** actuellement en cours (un projet est d'ores et déjà disponible) peuvent être également l'occasion de **proposer un régime d'exception quant aux services**

environnementaux et aux produits des AAC au niveau communautaire notamment si la problématique est commune aux Etats membres de l'Union européenne ;

- La **procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence** pourrait être sécurisée en introduisant dans le code des marchés Publics (article 35) le cas où le propriétaire ou l'exploitant d'un terrain situé en ZSCE (notamment AAC) par exemple, est le seul à même de répondre aux besoins du pouvoir adjudicateur en termes d'amélioration de la qualité de l'eau ;
- La relative faible utilisation du dispositif d'Aide d'Etat par la France comparativement à ses voisins européens, ainsi que le « succès » de la majorité des demandes de notifications de collectivités françaises ayant fait la démarche (Région Ile de France, EPTB Dordogne, Région Bretagne...) laisse penser qu'une **utilisation accrue du dispositif d'Aides d'Etat** pourrait être envisagée pour des dispositifs agroenvironnementaux innovants sur les AAC ou des montants unitaires accrus. Il s'agirait de proposer des notifications dans le cadre des lignes directrices ;
- **La refonte prochaine du PDRH courant 2013** en vue de la PAC 2014 constitue une occasion privilégiée pour **élargir la « boîte à outils » de contractualisation entre agriculteurs et collectivités sur les AAC** en s'inspirant des initiatives passées de certaines régions en « limite réglementaire » (Mesures 323D étendue aux prestataires de collectivités...). Engagements unitaires plus ambitieux, montants d'indemnisation accrus (en intégrant l'ensemble des coûts de transaction, main d'œuvre, équipements...comme le font certains pays européens), durée des MAE allongées à 7 ans, facilité de combinaison, majoration de taux d'aides aux investissements en filières aval sur les AAC, simplification de procédures, accroissement du rôle des collectivités dans le pilotage et le suivi des mesures agroenvironnementales sur les AAC et la reconnaissance associée auprès des agriculteurs et du grand public... sont autant de pistes qui pourraient être investiguées lors des réflexions de construction du futur PDRH.

Ainsi la sécurisation du dispositif d'intervention nécessite soit d'entrer dans les cadres existants (PDRH, exemptions, Code des marchés publics – logique de commande), soit de notifier l'aide à la commission. Un tel schéma impose de recourir aux « circuits » étatiques dans la mesure où le dossier d'aide transite tant par les services déconcentrés (préfet) que par les services centralisés (ministères).

Le dispositif de contractualisation entre collectivités et agriculteurs doit être entouré d'un certain nombre de précautions juridiques liées aux compétences des collectivités territoriales et leurs groupements :

- L'intervention des collectivités territoriales doit être justifiée par un **intérêt public local** ;
- L'intervention des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes doit être justifié au regard du **principe de spécialité**. A ce titre, les statuts de ces collectivités doivent prévoir la possibilité de conduire des actions sur les aires

d'alimentation de captages d'eau potable, voire des actions plus générales de lutte contre la pollution, de protection ou encore de conservation des eaux superficielles et souterraines ;

- Les collectivités doivent inscrire leurs interventions auprès des agriculteurs des AAC **dans le cadre d'un programme d'intervention de la région** et en complément avec cette dernière dès lors qu'elles visent à la création ou à l'extension d'activités économiques (signature d'une convention avec la région ou accord donné par délibération du conseil régional).

Une fois ce cadre juridique sécurisé, le succès des contractualisations entre collectivités et agriculteurs s'avère requérir d'autres **pré-conditions opérationnelles**. Parmi ces facteurs de réussite, les expériences françaises et européennes permettent de relever :

- Une **motivation forte et un dynamisme de la collectivité** à la fois sur le **plan technique mais aussi politique** : le politique doit soutenir la démarche et les techniques doivent se mobiliser pour réaliser leurs parts nécessaires à la mise en œuvre de l'action qu'il s'agisse de l'aspect administratif ou plus technique (tel que par exemple dans la restauration collective) ;
- Un **engagement de tous les acteurs du territoire** : outre la collectivité, les organismes agricoles, les financeurs, et les agriculteurs doivent être mobilisés. Certains acteurs peuvent avoir un rôle d'ensemblier, être à l'interface entre la collectivité et les agriculteurs, en particulier lorsque la collectivité n'a pas les compétences techniques et d'animation agricole ;
- En effet, on notera le **rôle majeur d'une animation locale technico-économique** : étude économique des marges brutes, animation des réunions locales, suivi technique des parcelles et appui à la collectivité pour les contractualisations ;
- La **pérennité des engagements** pour que les changements mis en œuvre puissent perdurer dans le temps. Il faut se poser la question de ce qui est financé : est-ce uniquement le changement, la transition vers de nouvelles pratiques ou s'agit-il de financer le maintien de ces nouvelles pratiques ? Dans le premier cas des financements à court et moyen terme pourront être suffisants, dans le second, on visera des engagements à moyen et long terme ;
- Une **pérennité de débouché** pour les agriculteurs par des contrats de longue durée (approvisionnement restauration, filières énergie ...) ;
- Une **densité suffisante** d'entreprises de travaux agricoles, associations, coopératives... susceptibles de répondre aux appels d'offre/ appel à projet permettant une réelle mise en concurrence ;
- Une **acceptabilité** par l'agriculteur d'un prestataire « externe » sur ses parcelles: i) dépendante de l'**historique collectif** sur l'AAC et de la prestation (culture ou interculture), ii) améliorée si la prestation est encadrée par des **conditions d'intervention** construite avec les exploitants (ressuyage des sols, fréquence, type d'équipement, assurance ...), iii) améliorée si **l'agriculteur peut encore refuser la prestation** une fois le prestataire retenu ;

- Des **aides financières qui garantissent a minima le maintien du bilan d'exploitation** grâce à des montants unitaires incitatifs **et qui peuvent potentiellement être indexé** sur les variations de prix des cultures les plus compétitives ;
- Une **simplification de la démarche** à rechercher dans certains cas, la démarche multi-partenariale/multi-acteurs peut limiter le champ d'actions et les choix de la collectivité ;
- Le passage par un prestataire unique permet de **réduire les interlocuteurs et frais administratifs pour la collectivité** et améliorer l'**homogénéité** de la prestation comparativement à une contractualisation directe avec les exploitants. Cette dernière apporte néanmoins une **appropriation et adaptation locale** des mesures ;
- La **vulgarisation et la communication** des résultats des dispositifs agroenvironnementaux (suivi qualité d'eau, comptage biodiversité...) aux collectivités et aux agriculteurs permettent également une **reconnaissance des efforts** menés.