

## **Vers de nouveaux partenariats Collectivités- Agriculteurs ?**

### **Synthèse de l'Etude juridique de nouveaux dispositifs de contractualisation entre collectivité et agriculteurs pour la mise en œuvre de bonnes pratiques agricoles dans les aires d'alimentation des captages**

La présente note résume les conclusions opérationnelles d'une étude, conduite par l'AEAG au titre du MEDD et des agences de l'eau, qui a expertisé les conditions possibles de financement public pour de bonnes pratiques agricoles dans les AAC.

#### **- 1 - Présentation succincte de l'étude et des questionnements initiaux**

Les partenariats collectivités-agriculteurs à vocation environnementale et les indemnités qui peuvent en découler sont fortement encadrés par le droit communautaire. Au-delà de la question de la compétence - quels sont les acteurs publics pouvant intervenir dans le domaine de la lutte contre les pollutions diffuses auprès des agriculteurs - ce sont les possibilités de rémunération qui sont limitées et strictement encadrées.

Actuellement, pour l'agriculture, les principales aides à vocation environnementales mobilisées en France sont celles notifiées annuellement par le ministère de l'agriculture au sein du Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH).

Les principaux souhaits d'évolution vis-à-vis des mesures présentes dans le PDRH relèvent de leur adaptabilité en termes de montant, de contenu technique et de durée des partenariats collectivité-agriculteurs. Le cadre imposé par l'architecture du PDRH (mode de calcul, gouvernance) limite certes les marges de manœuvre des acteurs locaux, mais il offre des garanties importantes en termes de mise en œuvre, contrôle et instruction des mesures. Les montants des aides versés sont calculés sur la base d'une compensation des coûts induits et des pertes de revenu liées aux changements de pratiques ou aux investissements. Ils apparaissent parfois sous-évalués par les acteurs locaux et insuffisamment incitatifs.

#### **- 2 - Les relations agriculteurs collectivités sont encadrées par les aides d'état**

##### **.2.1 - Ce qu'on appelle « aide d'état »**

En droit communautaire, est appelée « aide d'État » toute aide remplissant de manière cumulative les 4 critères suivants :

- Provenir de l'État ou être octroyée au moyen de ressources d'État ;
- Conférer un avantage à un ou plusieurs bénéficiaires et présenter un caractère sélectif ;
- Fausser ou menacer de fausser la concurrence ;
- Affecter les échanges entre États membres

Une aide d'Etat ne peut être considérée comme compatible avec le marché commun, donc autorisée, que par l'un des deux moyens suivants :

le projet d'aide a été notifié à la Commission et approuvé par celle-ci préalablement à l'octroi de l'aide ;

le projet d'aide a été communiqué à la Commission dans le cadre d'un règlement d'exemption, et enregistrée par elle préalablement à l'octroi de l'aide

## **.2.2 - Aides aux agriculteurs, aides d'Etat ?**

Ces 4 caractéristiques des aides d'état sont la plupart du temps remplies dans un partenariat collectivité-agriculteurs, d'autant plus que l'interprétation de ces critères par les instances communautaires est très extensive.

Les partenariats avec des agriculteurs portés par des acteurs privés mais mobilisant des fonds publics doivent aussi être qualifiés d'aides d'Etat.

## **- 3 - Les pistes d'amélioration / de nouveaux types de partenariat**

### **.3.1 - La priorité passe par l'amélioration des outils dans les futurs PDR Régionaux**

La priorité est donc à l'amélioration des outils notifiés via les futurs plans de développement rural :

Il est nécessaire de veiller à ce que ceci continue de comporter des mesures permettant aux collectivités d'accompagner les agriculteurs et les autres acteurs des filières agricoles, en prévoyant des aides aux investissements nécessaires à l'amélioration des pratiques agricoles et au développement des filières à bas niveaux d'intrants.

Il faut aussi que ces futurs plans développent de nouveaux outils permettant des financements de changement de pratiques, sur des durées plus importantes et selon des cahiers des charges et des modalités de rémunération adaptés.

Les agences et le MEDDE participent à des réflexions pilotées par le ministère de l'agriculture pour améliorer dans ce sens le dispositif des mesures agroenvironnementales.

D'autres outils, non mobilisés actuellement dans le PDRH devrait être présents pour la prochaine programmation.

### **.3.2 - Sortir de la qualification d'aide d'état via un dispositif de servitude et d'utilité publique**

A ce jour, seules les compensations versées suite à la mise en œuvre de servitudes d'utilité publique pourraient ne pas être considérées comme des aides d'Etat au sens du droit communautaire

Une utilisation accrue des servitudes d'utilité publique pour lutter contre les pollutions diffuses (notamment par la conversion à l'agriculture biologique) permettrait un partenariat plus souple entre collectivité et agriculteurs au niveau des indemnités versées.

Cependant, un travail doit encore être effectué pour utiliser les servitudes à une échelle pertinente d'action et l'articuler avec les différentes réglementations existantes concernant la limitation des pollutions diffuses. Une mission commune entre les ministères en charge de l'écologie, de la santé et de l'agriculture est en cours et devrait fournir des pistes de travail sur le sujet

## **- 4 - Les pistes sans issues :**

### **.4.1 - Considérer que certaines aides aux agriculteurs ne concernent pas l'activité économique**

A ce jour, il y a 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 serait alors 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 doit être écartée car l'appréciation des instances communautaires sur la notion d'avantage est très extensive, et il est très difficile de démontrer que la pratique aidée ne rentre pas dans le cadre « normal » de l'activité économique agricole.

Par ailleurs le risque encouru par l'agriculteur en cas d'une jurisprudence défavorable est trop grand pour s'engager dans cette voie.

### **.4.2 - Inciter à notifier des programmes spécifiques**

Certaines collectivités peuvent choisir de notifier un régime d'aide spécifique. La majorité des porteurs français ayant fait cette démarche ont vu leur demande acceptée (Agence de l'eau Artois Picardie pour le programme Eau Agriculture, Région Ile de France pour le complément d'aide à la conversion à l'Agriculture Biologique, etc.).

Cependant, si la notification au cas par cas, auprès de la commission, d'un régime d'aide d'Etat spécifique peut permettre une meilleure adaptation des mesures aux territoires, elle n'offre pas plus de garanties de mise en œuvre et nécessitent une implication forte des différents financeurs dans les procédures administratives d'instruction et de contrôle notamment. De plus les démarches sont longues (la notification d'un régime spécifique prend plus d'un an).

Ces démarches ne peuvent ainsi pas être généralisables à l'ensemble des territoires à enjeux au vu des moyens humains et des coûts de transaction qu'elle mobiliserait. Elles ne seraient justifiées qu'en cas de manquement spécifiques dans les outils à dispositions dans les PDR.