

SYNTHÈSE

Les objectifs de l'évaluation

La présence de produits phytosanitaires est généralisée sur le bassin Loire-Bretagne. Cette pollution contribue à la non-atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau et à la dégradation de la qualité de l'eau potable. L'évaluation se focalise sur les pesticides issus de l'agriculture.

48 % des masses d'eau superficielles et 21 % des masses d'eau souterraines (État des lieux 2019) en risque de non atteinte du bon état en raison des pesticides

Elle a pour but de :

1. **Dresser un bilan** des interventions de l'agence depuis 2013 (10e et 11e programmes) ;
2. **Analyser cette politique** ;
3. **Proposer des recommandations** argumentées pour le 12e programme d'intervention.

Les notions abordées : **pertinence, efficacité et efficience, cohérence**, correspondent aux principales dimensions de l'évaluation des politiques publiques et permettent de faire les liens entre les enjeux et objectifs visés par la politique, les moyens mis en œuvre, les réalisations concrètes et les effets obtenus.

La politique de l'Agence de l'eau

La politique est déclinée principalement à travers les contrats territoriaux (CT) sur les masses d'eau à risque de non atteinte des objectifs de bon état de la DCE (directive-cadre sur l'eau). Elle s'applique également sur les aires d'alimentation de captages (AAC) prioritaires. Enfin, l'Agence de l'eau est opérateur du fonds Ecophyto en Loire-Bretagne.

152 CT pollutions diffuses en élaboration, en cours ou en transition

L'Agence de l'eau verse des

« aides directes »

aux exploitants agricoles pour des changements de pratiques, conversion de systèmes, équipements ou infrastructures agroécologiques
= 56 millions d'€/an éligibles

« aides indirectes »

aux acteurs locaux qui mettent en œuvre des opérations soutenant la transition agroécologique (animation, diagnostics d'exploitation, conseil individuel et collectif, expérimentation, aménagement parcellaire et paysager, appui aux filières, suivi de la qualité de l'eau, sensibilisation, formation...)
= 27 millions d'€/an éligibles

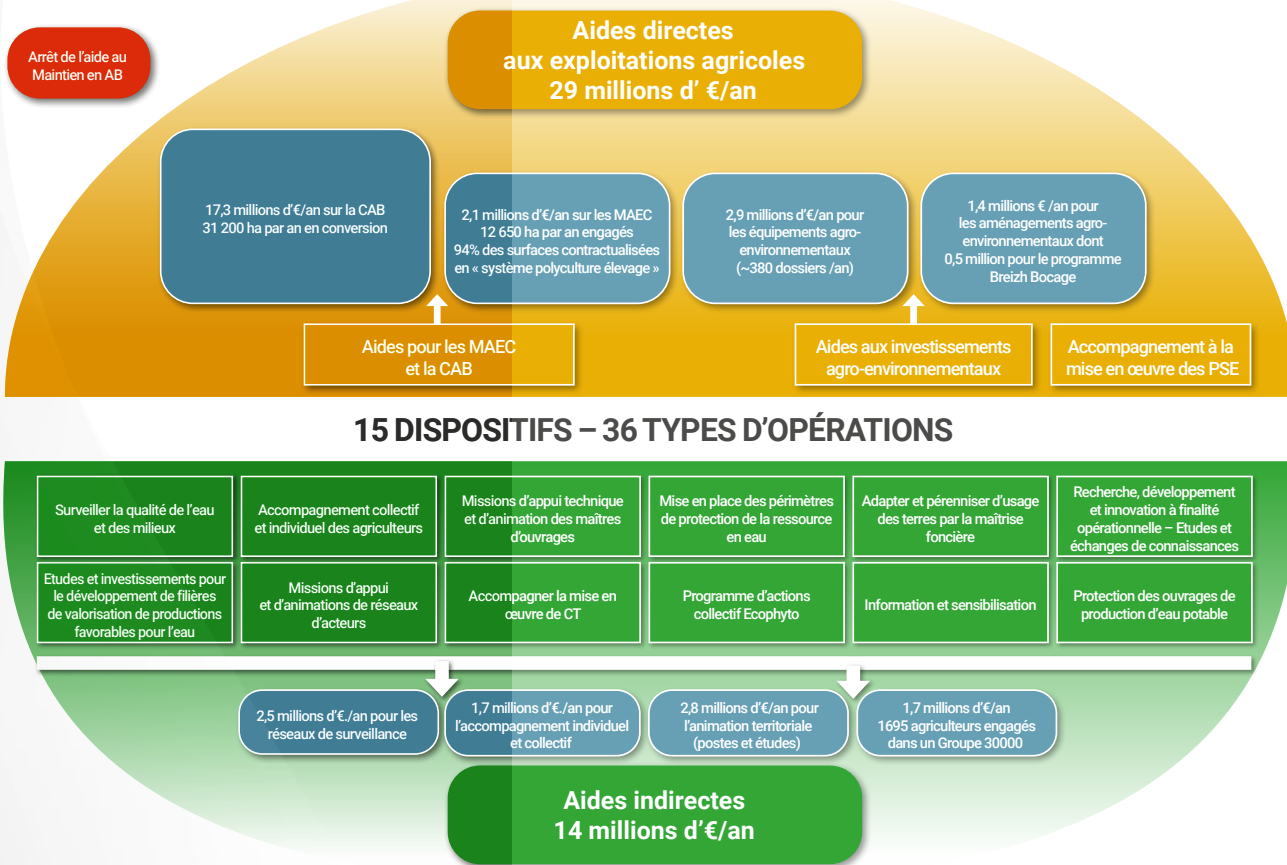
29 millions d'€/an d'aides directes aux exploitants agricoles

↗ 24M€/an au 10^e PI

14 millions d'€/an d'aides indirectes

↗ 12M€/an au 10^e PI

Ces aides sont déclinées dans le « programme d'intervention » de l'agence de l'eau à travers 15 dispositifs d'aide pour 36 types d'opérations aidées.



CHIFFRES ISSUS DU RAPPORT DE BILAN P.35 À 81

Schéma des dispositifs d'aides directes et indirectes, principaux résultats engagés par l'Agence issus du bilan financier et montants annuels des aides¹ les plus sollicitées sur la thématique « phytos ».

La position du comité de pilotage de l'étude

Atteindre à court et moyen termes les objectifs d'amélioration de la qualité des eaux grâce à la transition vers l'agroécologie ne pourra se faire sans recentrer les moyens de l'agence sur les périmètres prioritaires, en diversifiant les dispositifs d'aide et en impliquant les acteurs économiques des filières agricoles dans leur ensemble.

Lors de la reconduction d'un plan d'action, le territoire s'engage dans une stratégie, des projets, avec :

- des périmètres d'intervention mieux justifiés ou priorités,
- des actions plus ciblées en fonction de l'approfondissement des connaissances sur les enjeux et le contexte socio-économique du territoire,
- des parties prenantes réellement mobilisées et actrices du changement.

Un niveau d'ambition plus élevé est attendu sur les aires d'alimentation de captages prioritaires, avec notamment la mobilisation des leviers fonciers et, le cas échéant, réglementaires, pour répondre à un enjeu de santé publique.

Pour les structures porteuses de CT, cela requiert d'accorder une grande attention à l'économie agricole, à l'organisation des filières et à la rentabilité des exploitations agricoles.

Cela implique pour l'Agence de l'eau d'envisager une éligibilité différenciée de ses financements en fonction du niveau de maturité des démarches et donc d'élargir ses dispositifs d'aide.

¹ MAEC mesures agro-environnementales et climatiques / CAB conversion à l'agriculture biologique / PSE paiement pour services environnementaux



Visualisation de la position du COPIL pour une réussite du 12^e programme vis à vis de la lutte contre les pesticides d'origine agricole

Les enseignements

1. **Une stratégie claire définissant des objectifs intermédiaires à l'échelle du bassin avec des indicateurs de résultats et d'impact** est essentielle pour :

- mieux articuler le programme d'intervention avec le SDAGE, son état des lieux et son programme de mesures,
- obtenir l'adhésion des parties prenantes locales,
- permettre aux partenaires financiers et économiques de s'approprier et traduire ces objectifs dans la mise en œuvre de cette politique à leur niveau.

2. **Couvrir un large éventail d'actions et de bénéficiaires n'est pas un gage de réussite** dans le but d'atteindre le bon état des eaux. Il manque un positionnement clair quant à :

- l'ambition des actions soutenues,
- la prise en compte des réalités économiques et sociologiques des exploitations agricoles,
- l'opportunité du levier réglementaire.

3. **La territorialisation des moyens humains et financiers** de l'agence de l'eau est une approche efficace pour cibler ses moyens sur les masses d'eau à enjeu pesticides du SDAGE. Son action est renforcée par des partenariats financiers lui permettant de doubler son effet levier. Il manque cependant la démonstration du lien entre les actions soutenues et les résultats sur la qualité des masses d'eau du bassin Loire-Bretagne.

4. **L'agence de l'eau dispose de la capacité de mobilisation des partenaires stratégiques et financiers** nécessaire pour servir de point d'entrée pour les actions mises en place dans les territoires, en particulier les Régions et les services de l'État déconcentrés. Il est encore possible d'exploiter davantage ces synergies et de renforcer la coordination.

Les recommandations

• **Pour la stratégie bassin du programme d'interventions**

1. Inscrire des objectifs chiffrés à l'échelle du bassin Loire-Bretagne dans le programme d'intervention

2. Poursuivre le soutien aux changements de pratiques et de systèmes de l'agroécologie (agriculture biologique, systèmes herbagers, systèmes agroforestiers, agriculture de conservation des sols, aménagement paysager) et diversifier les outils offerts par l'Agence de l'eau.

• **Pour la mise en œuvre opérationnelle des actions**

3. Poursuivre le déploiement d'une stratégie d'intervention territorialisée au travers des contrats territoriaux (adaptée aux enjeux, aux maîtrises d'ouvrages locales...)

4. Mieux articuler et coordonner les politiques volontaristes et réglementaires entre elles

Les enseignements

5. Sans le calcul des **coûts des solutions curatives et préventives** dans la mise en œuvre d'un contrat territorial, les acteurs impliqués manquent d'éléments tangibles pour pouvoir comparer systématiquement les différentes solutions et engager des **moyens suffisamment ambitieux pour une action préventive** efficace et durable.
6. Il devient nécessaire **d'explorer d'autres modalités d'engagement** des acteurs des filières agricoles et alimentaires dans les démarches locales pour renforcer la pérennité des changements de pratiques, offrir des débouchés et soutenir ou introduire des filières à bas niveau d'intrants.
7. Le **manque d'engagement de certaines parties prenantes des contrats territoriaux** lors des comités de pilotage, ainsi que le manque de cadrage concernant **la composition de cette instance formelle** ont pour conséquence une capacité insuffisante d'incarner l'ambition du contrat territorial.
8. Malgré **une densification des réseaux de surveillance de la qualité de l'eau**, les acteurs à tous les niveaux territoriaux (bassin, CT, autre) **ont besoin de plus d'informations et de connaissances** :
 - sur l'évolution des pressions (au niveau du bassin et du territoire),
 - sur l'utilisation des produits phytosanitaires et leur impact,
 - sur certains indicateurs agricoles (au niveau du territoire).
9. **La formation sur les enjeux de l'eau et les pratiques agroécologiques** a favorisé la transmission de compétences et de connaissance. Cependant, les acteurs locaux ont besoin d'une formation continue, d'une assistance technique et d'un soutien à long terme, car il existe encore un manque de connaissances techniques et d'expérience professionnelle sur ces sujets en évolution.
10. L'intégration **des organismes de recherche et des instituts techniques** dans les démarches locales et dans les instances de bassin favoriserait le partage des connaissances scientifiques théoriques et pratiques (innovations techniques et technologiques, résultats d'expérimentation, molécules de substitution et de biocontrôle, intégration des dimensions sociales et psychologiques...).
11. Sans **une diffusion adéquate à l'extérieur** de sa politique de lutte contre la pollution diffuse par les pesticides et des liens entre la qualité de l'eau potable et des rivières et les productions agricoles, la visibilité du programme, ses enseignements et sa capacité à contribuer au débat avec les principaux publics cibles et le grand public resteront en deçà de leur potentiel.

Les recommandations

5. Systématiser le calcul des coûts de mise en œuvre des solutions pour reconquérir la qualité de l'eau, pour relever le niveau d'ambition, identifier les leviers les plus durables, inciter au changement
6. Impliquer les acteurs des filières agricoles et agroalimentaires dans les démarches des territoires :
 - En lien avec leur responsabilité sociale et environnementale (RSE) et les projets alimentaires territoriaux (PAT) portés par les collectivités
 - En nouant des partenariats avec les interprofessions et en lien avec les Régions qui ont la compétence développement économique
7. Préciser les participations et les rôles pour la gouvernance des contrats territoriaux
- 8.a. Établir et améliorer les états des lieux des territoires (fonctionnement des hydrosystèmes, molécules présentes, sources de pollutions agricoles ou autres, pratiques agricoles)
- b. Centraliser et partager la connaissance (données usages des produits phytopharmaceutiques, pratiques agricoles, qualité de l'eau)
9. Favoriser l'information et la formation des acteurs des territoires (élus, techniciens, agriculteurs) sur les enjeux de l'eau / la transition agroécologique / les connaissances issues de l'état des lieux des territoires
10. Renforcer le lien avec les structures de recherche appliquée dans le domaine agricole, et accompagner les initiatives expérimentales dans les territoires
11. Engager des communications « grand public » pour faire le lien entre les pratiques agricoles et la qualité de l'eau potable et des rivières

L'agence de l'eau s'est posée 9 questions autour de sa politique de lutte contre les pollutions par les pesticides d'origine agricole. Les réponses sont résumées ci-après.

Pertinence par rapport au SDAGE et aux enjeux dans les territoires

? Dans quelle mesure la politique pesticide du 11^e programme d'intervention est-elle adaptée aux objectifs du SDAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) et de son programme de mesures ?

L'évaluation révèle un manque entre les objectifs du SDAGE de reconquête de la qualité de l'eau d'une part, et des objectifs de moyens formalisés avec les structures porteuses de CT et les exploitants agricoles d'autre part.

Le 11^e programme cible les exploitants agricoles et les collectivités locales à travers :

- **la CONVERSION des systèmes agricoles**

La politique d'intervention encourage la conversion des systèmes d'exploitation agricole vers l'agroécologie et cesse l'aide au maintien des systèmes d'exploitation déjà vertueux.

- **l'animation de COLLECTIFS d'exploitants agricoles**

Les personnes interrogées sont convaincues de l'intérêt d'une approche collective pour accompagner les exploitants... mais leur plus-value sur les changements de pratiques ou de systèmes n'est pas démontrée.

- **les AMÉNAGEMENTS pour la réduction des transferts**

La limitation des transferts de polluants s'effectue par financement de zones tampons, plantations de haies.

Les écueils du 11^e programme sont liés aux difficultés d'identification et de mobilisation des autres parties prenantes de la réduction des produits phytosanitaires :

Les **organismes de formation** acteurs du monde agricole ainsi que les **acteurs de la recherche** représentent une faible part des subventions. Ces acteurs sont rarement identifiés par les animateurs de CT et associés aux comités de pilotage.

Le périmètre des CT ne correspond pas aux rayons d'action des **acteurs amont et aval des filières agricoles**, ce qui est relevé comme un frein à leur mobilisation dans les démarches CT ou AAC (aire d'alimentation de captages).

? Bien que le programme d'intervention couvre un large panel d'actions et de bénéficiaires, il ne fixe pas d'objectifs intermédiaires et ne permet pas l'atteinte du bon état des masses d'eau.

Les moyens humains et financiers sont en hausse

L'agence de l'eau s'appuie sur les dispositifs de l'État et de l'Europe pour financer sa politique en venant en co-financements de fonds européens (FEADER – fonds européen agricole pour le développement rural). Cela lui permet ainsi de **doubler sa capacité d'intervention**.

L'accompagnement de l'agence de l'eau est reconnu et salué par les personnes rencontrées en entretien. Une priorité de moyens a été mise sur la proximité avec les territoires : le nombre de chargés d'intervention sur la politique pesticide et l'accompagnement des démarches de territoire est resté stable. La baisse généralisée des effectifs de l'agence n'a pas touché cette thématique.

? Les actions effectivement financées sont-elles menées sur les territoires à enjeux identifiés dans l'état des lieux ?

Les financements sont ciblés sur les masses d'eau à enjeu pesticides identifiées dans le SDAGE. Il reste cependant des parties du territoire Loire-Bretagne avec un enjeu pesticide qui ne sont pas couverts par une démarche CT, ce qui ne permet pas aux exploitants agricoles concernés de bénéficier des financements de l'Agence (à l'exception des actions Ecophyto).

Effet levier = 1,78

pour 1 € dépensé par l'Agence, 0,78 € sont ajoutés par les cofinanceurs ou porteurs d'actions

OUI

75 % des aides directes sont perçues dans les périmètres de contrats territoriaux

Effizienz et efficacité

? Dans quelle mesure les choix opérés au niveau de la combinaison des différents outils possibles sont-ils efficaces et efficaces ?

Les dispositifs les plus sollicités sont **la réduction des usages** (MAEC, CAB, investissements de matériel), d'avantage que la réduction des transferts des produits phytosanitaires (aménagement paysagers).

La construction des plans d'action des CT est affaire de compromis et d'opportunité.

Les CT sont perçus comme une « boîte à outils » qui doit permettre de répondre aux différentes demandes locales (et ce qui est permis par la diversité des dispositifs inscrits au 11^e programme). Les éléments guidant la construction des plans d'action sont liés à des facteurs conjoncturels tels que : les financements et mesures disponibles, les calendriers des aides européennes, la mobilisation des partenaires ou au contraire le désengagement des maîtres d'ouvrages. Dès lors, **la popularité des mesures auprès des bénéficiaires dépend de leur accessibilité** en termes d'ouverture de mesure, de cahier des charges et de critères d'éligibilité.

Les synergies avec les autres politiques locales sont perçues, mais peu exploitées.

Les raisons évoquées sont au niveau de la structure animatrice (manque de temps, manque de connaissance des instances, cloisonnement des services et thématiques dans l'administration publique) ainsi qu'au niveau des financeurs (rigidité des cadres de financements qui ne permet pas d'intégrer d'autres objectifs).

Le manque d'indicateurs de suivi rend difficile la démonstration de l'efficacité des mesures sur la qualité de l'eau.

L'étude pointe la difficulté d'obtenir des indicateurs d'utilisation et d'impact liés à l'agriculture (quantités de substances actives vendues, indice de fréquence de traitement, surface agricole utile pour chaque production ou en agriculture biologique) sur les CT. Notamment, car l'instruction de dossiers tels que les MAEC, ou les aides à l'investissement matériel ne sont pas du ressort de la structure porteuse ce qui nécessite la transmission effective de la donnée par la structure instructrice. La pluviométrie, l'hydrogéologie des masses d'eau et la vitesse de transferts, la rémanence des molécules, etc. sont très variables et exercent une influence sur la qualité des eaux observées. Ces aspects multifactoriels complexifient la connaissance de l'impact des actions du CT sur la qualité de l'eau.

? La connaissance de la contamination des eaux superficielles et souterraines par les pesticides (réseaux de suivi de la qualité de l'eau), et la connaissance de l'usage des pesticides (indicateurs d'utilisation), sont-elles suffisantes et efficaces ?

Les réseaux de suivi de la qualité de l'eau se sont densifiés pour mieux documenter les sources des pollutions. Le nombre de molécules phytosanitaires recherchées a augmenté pour faire face aux problématiques nouvelles : présence de métabolites, effet cocktail, accumulation, etc.. Ponctuellement, sur les AAC la fréquence d'acquisition de donnée nécessite d'être plus soutenu afin de mieux suivre les tendances d'évolution. Le suivi des usages des produits phytosanitaires à l'échelle nationale se met en place progressivement².

L'exploitation de la connaissance conduit à adapter et cibler les plans d'action, dans les limites des possibilités de financement.

? Quelles sont les conditions pour que ces effets soient durables en tenant compte de la diversité des territoires ?

L'environnement économique des exploitations agricoles devrait être mieux pris en compte. Il est attendu par les bénéficiaires que soit faite la démonstration de la faisabilité technique et financière du nouveau modèle à bas niveau d'intrants, via notamment la sécurisation d'un débouché (filiale adaptée aux nouvelles pratiques).

Le changement doit s'inscrire dans le paysage (infrastructures paysagères, acquisition foncière).

L'information et la formation restent à décliner sur chaque territoire. En lien avec les constats effectués plus haut, une connaissance fine de l'économie agricole du territoire, de l'usage des produits phytosanitaires et du fonctionnement des masses d'eau constituent une base pour identifier les mesures les plus pertinentes.

OUI

1

2

3

² via l'ouverture par exemple de la BNV-D Traçabilité : <https://ventes-produits-phytopharmaceutiques.eaufrance.fr/>

Cohérence

Dans quelle mesure les interventions de l'agence sont-elles articulées avec les politiques de l'État et les politiques régionales sur la ressource en eau ? Et comment renforcer leur coordination avec la PAC 2023-2027 ?

La coordination entre l'agence et ses partenaires reste à améliorer, en particulier lors de l'élaboration des programmes d'action ou stratégies de financement. Plusieurs instances existent pour la coordination des politiques des agences de l'eau, de l'État et des Régions, mais il n'existe pas de coordination technique interservices de l'État sur les sujets de l'eau et de l'agriculture.

Il existe d'importantes synergies entre les politiques réglementaires et volontaires de l'État ainsi que les politiques des Régions, mais leur articulation avec la politique de l'agence de l'eau est à améliorer. La mobilisation du levier réglementaire fait débat, autour de l'opportunité et de l'efficacité potentielle de ce levier.

Dans quelle mesure la gouvernance induit-elle une dynamique d'action et de réussite des contrats territoriaux ? Dans quelle mesure le renouvellement des contrats territoriaux permet-il une montée de l'ambition des actions ?

La gouvernance des CT est interrogée dans les territoires, pour mieux représenter les porteurs d'actions et assurer une meilleure implication des parties prenantes dans la durée. Il y a un écart entre les participants au COPIL des CT et les intervenants sur le terrain. Des alternatives sont ainsi recherchées pour une gouvernance plus opérationnelle et une meilleure implication des parties prenantes.

Le renouvellement des CT est l'occasion de réviser les moyens et non le niveau d'ambition. La première période de contractualisation pêche souvent par manque de réalisme quant aux moyens à disposition et à la mobilisation des acteurs locaux, le second contrat permet donc de poursuivre les efforts pour un niveau d'ambition inchangé. Les moyens devraient être dimensionnés pour l'atteinte des objectifs environnementaux, or c'est bien souvent les capacités des différents maîtres d'ouvrage qui orientent l'ambition du plan d'action territorialisé.

Comment se positionnent les actions de réduction des pesticides par rapport aux démarches sur les aires d'alimentation de captages (AAC) ?

Les contrats territoriaux offrent un cadre aux structures porteuses pour mobiliser des financements de l'agence de l'eau pour des actions définies sur les AAC. La majorité des captages classés comme prioritaires pour les pesticides sont couverts par un CT. Le classement du captage et la délimitation de son bassin d'alimentation sont généralement antérieurs à l'élaboration d'un CT. Les connaissances acquises sur les AAC des captages prioritaires permettent également de cibler, prioriser, renforcer les actions du CT.

La question des coûts évités par les actions préventives se pose sur les captages prioritaires pour l'eau potable. Les deux stratégies (préventives / curatives) sont rarement comparées à l'échelle du CT ou de l'AAC. Le manque d'informations tangibles sur ces coûts fait que les débats au sein des comités de pilotage des CT sur la stratégie à adopter pour ces AAC - curative ou préventive - sont inaboutis.

Dans quelle mesure le programme de l'agence est-il adapté aux évolutions de l'agriculture ?

L'agence de l'eau mobilise d'importants moyens pour le suivi des produits phytosanitaires, en multipliant les prélèvements et les molécules à surveiller. Au niveau de l'évolution des exploitations, l'agrandissement des fermes et le vieillissement des chefs d'exploitations sont un frein aux changements promus par le programme. La prise en compte de l'évolution des marchés, des filières et des exigences sociétales s'avère difficile : l'intégration et la mobilisation des acteurs de l'amont et de l'aval des filières agricoles dans les COPIL et les CT reste un défi. Concernant les évolutions techniques en agriculture, le programme finance certains équipements agro-environnementaux, mais ne prend pas en compte le développement rapide des nouvelles technologies.

175 des 191 captages prioritaires à enjeu pesticides sont couverts par un CT pollutions diffuses

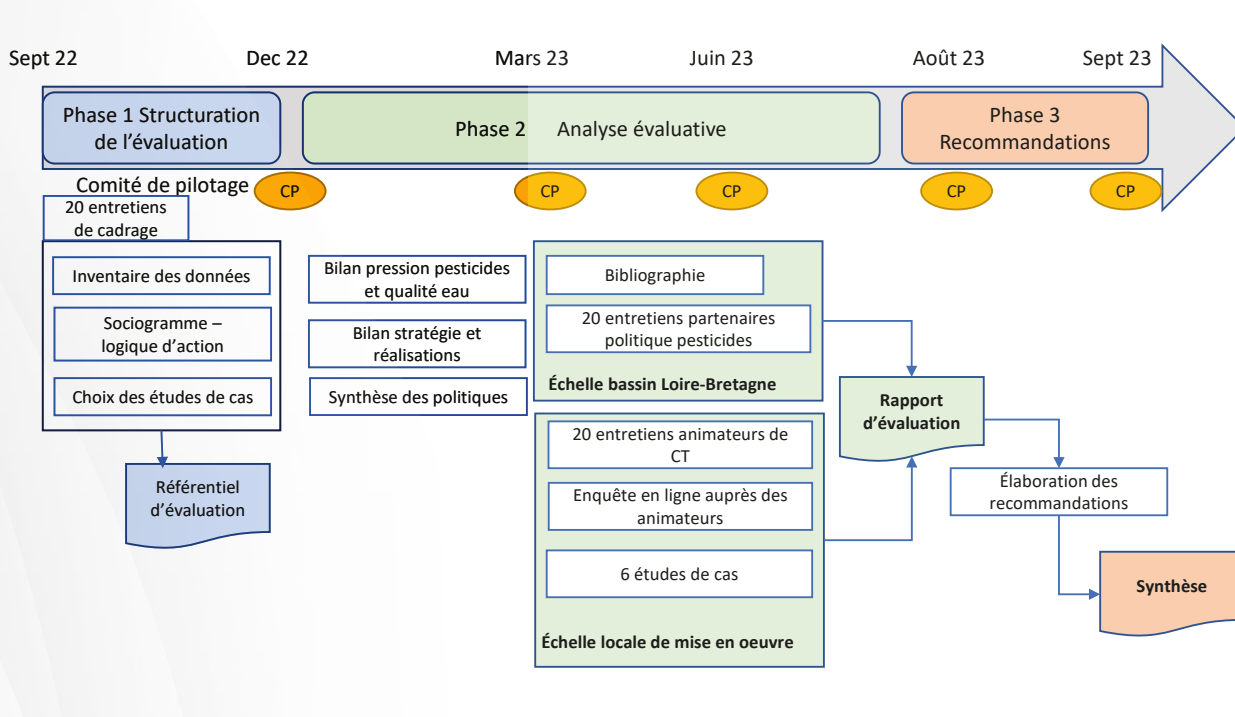
Méthodes et calendrier de l'évaluation

L'évaluation des politiques publiques s'appuie sur une combinaison d'outils de collecte de données permettant de croiser des informations objectives (analyse documentaire, bilans techniques et financiers) et des perceptions subjectives (entretiens, enquête en ligne). L'analyse est déployée à différentes échelles géographiques pour disposer d'une compréhension globale de la politique de l'agence de l'eau, mais aussi des mécanismes de sa déclinaison à l'échelle locale.

La mission s'est focalisée sur le 11^e programme (2019-2024) avec le 10^e programme (2013-2018) comme point de comparaison. Trois rapports ont été produits :

- Le référentiel d'évaluation qui décline les questions évaluatives en critères et indicateurs, et détaille la méthodologie
- Le bilan quantitatif et qualitatif pour la présentation des indicateurs, y compris financiers
- Le rapport d'évaluation qui répond aux questions évaluatives, tire les enseignements et formule les recommandations

L'évaluation a duré un an, entre septembre 2022 et septembre 2023 et a été suivie par un comité de pilotage (CP) composé de représentants du comité de bassin et de partenaires de l'agence Loire- Bretagne.



Calendrier de réalisation de l'étude, étapes de travail et livrables produits

6 études de cas ont été menées sur les territoires de :

- L'Indrois et affluents – Communauté de communes Loches Sud Touraine et Chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire (animation collective, opération Soleil, diagnostics individuels)
- Lay amont – Syndicat mixte du bassin du Lay et Vendée Eau (MAEC systèmes herbagers, diagnostics individuels, formation aux enjeux de qualité de l'eau)
- Bassin d'alimentation des captages de Beaulieu et de la Cadorie – Syndicat des Eaux du Centre-Ouest (démarche Re-Sources, gouvernance, conversion à l'agriculture biologique, étude filières à bas niveau d'intrants)
- Vilaine est – EPTB Eaux & Vilaines (aménagement bocagers, désherbage alterné sur maïs)
- 10 captages prioritaires de l'Allier – Chambre d'agriculture de l'Allier et Syndicat mixte des eaux de l'Allier (Paiements pour Services Environnementaux, accompagnement collectif, retour d'expérience de la fusion de 10 territoires)
- Absence de contrat territorial sur le quart nord-est du Loir-et-Cher