



COLLOQUE SYLVAMED : DES FORÊTS POUR L'EAU POTABLE

Les conventions entre les autorités locales et les agriculteurs pour la qualité des eaux

Sylvain Caylet

Doctorant en droit public à l'Université de Toulouse 1 Capitole - Membre de l'IDETCOM

Marseille, 17 novembre 2010

L'initiative de Munich (Vallée du Mangfall)

Un soutien financier de l'agriculture biologique complété par un accompagnement technique et commercial

1^{er} temps : acquisition de terres agricoles et de forêts

➤ boisement de terres agricoles

En 2006 selon la SWM, 48 % des 6 000 ha de la zone d'influence des captages de Munich étaient boisés

➤ exploitation biologique de terres agricoles

2^{er} temps : mise en place de conventions avec les agriculteurs

➤ soutien financier

➤ soutien technique

➤ soutien des débouchés

} de l'agriculture biologique

Résultat : le coût du système revient à 0,01 euros/m³ d'eau potable
(contre 0,27 euros/m³ en moyenne en France) et les taux de
nitrates sont **en deçà des 14 mg/L**

L'initiative de Lons-le-Saunier

Engagements agroenvironnementaux autour des six captages de Villevieux

1^{er} temps :

- mise en place de périmètres de protection autour des points de captage
- acquisition de 35 ha dans les périmètres de protection rapprochée

2^{er} temps : mise en place d'engagements agroenvironnementaux avec les agriculteurs volontaires (*collaboration de la chambre d'agriculture du Jura*)

Résultats :

- le coût du système revient à 0,01 euros/m³ d'eau distribuée et les teneurs en nitrates sont stabilisées à **environ 20 mg/L**
- 2008 : 12 exploitations concernées, soit 72ha et 10 325 mètres de haies et bandes en herbe, pour **22 000 euros**

Analogies juridiques :

1. Les **compétences des collectivités publiques locales** en matière environnementale, et plus particulièrement en matière de préservation de la qualité des eaux.
2. L'encadrement de la **liberté contractuelle** des collectivités publiques locales :
 - 2.1. La qualification de « **marché public** » ou de **convention d'aide publique**
 - 2.2. Le régime des marchés publics
 - 2.3. Le régime des aides publiques conventionnées

Différences juridiques :

3. Le **contenu des contrats** qui varie en raison des différences entre les activités des agriculteurs et celles des forestiers.

1. LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Compétences des collectivités territoriales (communes, départements et régions)

- compétences expressément attribuées par une loi
(ex. aucune compétence générale et exclusive n'est attribuée à une collectivité en matière de protection de la qualité des eaux)

ou

- compétences d'« *intérêt public local* » (= clause de compétence générale) : lien particulier entre l'action que la collectivité territoriale veut mener et sa population ou ses besoins
(ex. il y a intérêt local au sens juridique du terme en ce qui concerne les actions de Munich ou Lons-le-Saunier)

Compétences des groupements de collectivités territoriales

(communautés de communes, syndicats mixtes...)

- compétences expressément attribuées dans certains domaines par les collectivités territoriales qui y sont regroupées

(ex. domaine économique, domaine de la protection de l'environnement...)

et

- référence à la notion d'« *intérêt public communautaire* » : lien particulier entre l'action que le groupement veut mener et sa population ou ses besoins

Compétences des agences de l'eau

- agence de l'eau = établissement public administratif
 - => soumis au **principe de spécialité** d'application stricte
 - => « *ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui sont assignées par les textes qui l'ont institué* »
- en matière de mise en place de dispositifs incitatifs pour la préservation de la ressource en eau, le principe de spécialité ne crée **pas de véritables limites** :
 - l'agence de l'eau peut mettre en œuvre une politique de préservation de la qualité des eaux en « *favorisant le développement durable des activités économiques* »
(L. 213-8-1 Code environnement)
 - l'agence de l'eau peut soutenir financièrement directement ou indirectement des personnes publiques ou privées dès lors que cela « *contribue à la gestion équilibrée de la ressource en eau* »
(L. 213-9-2 Code environnement)

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales

- Communes : **aucun changement substantiel** en matière de détermination de leurs compétences
- Départements et régions :
 - **compétences en principe exclusives** (sauf tourisme, culture et sport) **et déterminées par la loi**
 - compétences résiduelles d'intérêt public local, en l'absence de législation
- Groupements de collectivités territoriales :
 - volonté d'extension et de fusion des groupements existants
 - création de nouveaux types de groupements (métropoles et pôles métropolitains)
 - **aucun changement substantiel** en matière de détermination de leurs compétences (compétences d'attribution + intérêt public communautaire)

2. ENCADREMENT DE LA LIBERTÉ CONTRACTUELLE

- **Liberté contractuelle** des personnes publiques :
 - Liberté de recourir au contrat
 - Liberté de choisir son type de contrat
 - Liberté de choisir son ou ses cocontractants
- Encadrement et limites de ces libertés par le **principe de légalité**

2.1. La distinction entre « marché public » et convention d'aide publique

Définitions

- « **Marché public** » = contrat conclu à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs (schématiquement les personnes publiques) et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services (*art.1 du Code des marchés publics*).
- >> **Prix** = contre-prestation proportionnée de la personne publique
- **Aide publique** (subvention ou équivalent-subvention) = mesure désintéressée de la part de la personne publique visant à faciliter l'activité du ou des bénéficiaires de telle sorte que ce soutien est une incidence sur une mission d'intérêt général dont la personne publique a la charge.
- >> « **Aide d'Etat** », au sens du droit communautaire = quelle que soit sa forme ou sa finalité, mesure financée au moyen de ressources publiques et ayant pour effet réel ou potentiel de fausser la concurrence entre certaines entreprises ou certaines productions.

Indices de distinction

1^{er} indice : Initiative de l'aide

(incitation $\neq$ demande)



Exemples :

1. *Est un contrat d'aide publique, le contrat encadrant le versement d'une somme d'argent par la commune de Toulon à un comité ayant décidé à sa propre initiative d'organiser une manifestation culturelle.*
2. *En revanche, est un marché public, le contrat prévoyant rémunération d'un GAEC pour faire pâturer un troupeau de chèvres sur une zone géographique indiquée par l'Etat qui est donc à l'initiative de ce contrat dans le cadre de sa politique de lutte contre les incendies de forêts.*
3. *Sont donc des contrats d'aides publiques, les contrats mis en place par Munich et Lons-le-Saunier.*

2nd indice :
Individualisation de l'aide
(contrepartie directe $\neq$ contribution à
l'intérêt général)



Exemple :

Une région décide, après avoir défini ses propres besoins, de faire réaliser des prestations de formation afin de contribuer à la mise en œuvre du plan régional de formation professionnelle des jeunes.

>> Les aides financières versées à une société de formation dans le cadre de conventions lui confiant une partie de ces prestations, et prenant en compte l'intégralité des frais exposés par la société pour organiser ces formations, constituent en réalité la contrepartie du service rendu par la société, et sont donc le prix d'un marché public.

2.2. Le régime des marchés publics

Les principaux éléments du régime des marchés publics

Il convient en principe de se reporter au Code des marchés publics :

- Règles relatives à la **passation** du marché public :
 - Détermination de la procédure en fonctions des seuils de mise en concurrence
 - Procédure de droit commun = appel d'offres avec publicité et mise en concurrence préalables.
- Règles relatives à la **conclusion et la mise en œuvre** du marché public.
- Règles relatives à l'**exécution** (administrative, technique et financière) du marché public.
- Règles relatives à la **fin** du marché public.

2.3. Le régime des conventions d'aides publiques

Le cas particulier des aides au respect des normes

- Au sens du droit communautaire = **aides d'Etat**
- Les **institutions communautaires** s'opposent à ce type d'aides car :
 - elles freinent la favorisation des aides permettant de dépasser les minimas normatifs imposés aux opérateurs économiques
 - elles peuvent être en contradiction avec le principe du pollueur-payeur
- En matière de préservation des eaux, l'aide au respect des normes doit donc être :
 1. **exceptionnelle**
 2. **dégressive**
 3. **et temporaire.**

(ex. indemnité compensatoire de contraintes environnementales en matière agricole)

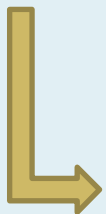
L'obligation de contractualisation

- **Aucune obligation générale de contractualisation** des aides entre la personne publique aidante et le bénéficiaire



Principale exception :

Les collectivités territoriales et les agences de l'eau doivent conclure un contrat avec tout bénéficiaire privé d'une **subvention de plus de 23 000 euros** (*définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention*)



Une contractualisation peut s'imposer de par **la nature même de l'aide** (*ex. prêt, avance remboursable, garantie d'emprunt*)

Les formes d'aides possibles

➤ Pour les collectivités territoriales et leurs groupements :

- prestations de service
 - subventions
 - bonifications d'intérêt
 - prêts ou avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations
 - garantie d'emprunts
- ne peuvent être mises en œuvre par les communes, les départements et les groupements qu'avec l'accord de la région (ou de l'Etat)*
- sans coordination régionale*

➤ Pour les agences de l'eau :

- subventions
- primes de résultat
- avances remboursables

Les formes d'aides possibles

➤ Pour les collectivités territoriales et leurs groupements :

- prestations de service
 - subventions
 - bonifications d'intérêt
 - prêts ou avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations
 - garantie d'emprunts
- *Apport direct d'une assistance technique*
- } *Soutien financier*

➤ Pour les agences de l'eau :

- subventions
 - primes de résultat
 - avances remboursables
- } *Soutien financier*

3. LE CONTENU DES DISPOSITIFS D'AIDES

Soit le contenu est visé par un texte communautaire

```
graph TD; A[Soit le contenu est visé par un texte communautaire] --> B[Exemption de notification]; A --> C[À notifier]; B --> D["Règlement(s) d'exemption (ex. aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles ; aides aux PME dans la production de produits agricoles ; à défaut aides pour la protection de l'environnement et aides à la formation)"]; C --> E["Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013  
À défaut, lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement"];
```

Exemption de notification

Règlement(s) d'exemption
(*ex. aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles ; aides aux PME dans la production de produits agricoles ; à défaut aides pour la protection de l'environnement et aides à la formation*)

À notifier

Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013
À défaut, lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement

Soit le contenu n'est pas visé par un texte
communautaire (cas rare)

À notifier

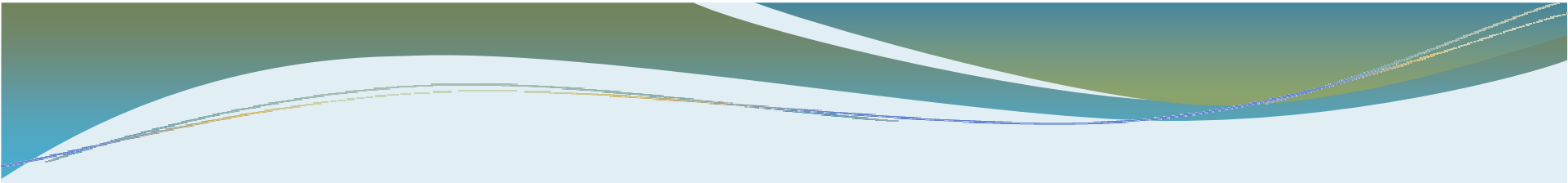
« Critère de la mise en balance »

1. La mesure d'aide
vise-t-elle un objectif
d'intérêt général
bien défini ?

2. La mesure d'aide
est-elle conçue pour
atteindre cet objectif
?

- Instrument approprié à l'objectif ?
- Effet incitatif ?
- Mesure proportionnée ?

3. Les distorsions de
concurrence et l'effet
sur les échanges sont-ils
limités de sorte
que la bilan global est
positif ?



JE VOUS REMERCIE DE VOTRE
ATTENTION