

La gestion de l'eau et l'agriculture en France

par
Charles Yvonnick SOUCAT
et Ghislaine URBANO

PRÉSENTATION

Le contexte

Qui se préoccupe de gestion des ressources en eau et des rapports que l'agriculture entretient avec l'eau doit prendre en compte les trois événements suivants qui sont liés :

- l'évolution de l'agriculture, laquelle a, notamment, entraîné un fort développement de l'irrigation, ainsi qu'un accroissement des pollutions diffuses,
- la mise en place de la nouvelle loi sur l'eau,
- la redéfinition des rapports entre l'agriculture et le reste de la société.

Les objectifs

Compte tenu de ces évolutions, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche a lancé une étude ayant pour premier objectif de répondre aux questions suivantes :

- comment est gérée l'eau en France ?
- quelles sont les pratiques actuelles des *acteurs de l'eau* en matière de gestion quantitative de la ressource en eau ?
- comment se positionne l'opération Secteurs de Références Irrigation (SRI)

LES SECTEURS DE RÉFÉRENCES IRRIGATION (SRI)

L'opération lancée en 1991 par le ministère de l'Agriculture traite des usages agricoles de l'eau et de la gestion de l'espace.

Ses objectifs sont d'apporter des références :
- aux agriculteurs pour décider de l'opportunité de l'irrigation et pour la conduire,
- aux décideurs et aménageurs pour gérer collectivement la ressource et concevoir les aménagements et équipements adaptés aux besoins de la collectivité et des agriculteurs.

L'opération repose sur une approche pluridisciplinaire, une vision globale des problèmes et une cohérence d'ensemble. Elle est en conduite avec un large partenariat.

L'objectif est de proposer une nouvelle approche de l'irrigation qui prend en compte le développement régional, l'aménagement de l'espace et la gestion des ressources.

(Cf. encadré et article de Jean-Claude Tirel dans ce numéro) par rapport à ces questions ?

Le deuxième objectif est de connaître :

- le diagnostic de chaque *acteur de l'eau* concernant la gestion de la ressource, ainsi que leur degré de satisfaction,
- et surtout leurs attentes pour une meilleure gestion de l'eau.

L'expression *acteurs de l'eau* regroupe les personnes ayant une activité liée directement à l'eau.

La démarche : l'approche patrimoniale

La gestion de l'eau touche un grand nombre d'acteurs. Pour traiter ce *problème de type complexe et multi-acteurs*, l'*approche patrimoniale* a été utilisée. Cette démarche a été présentée dans l'article d'Henry Ollagnon du numéro d'Aménagement et nature n° 74 : "*Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels*". Il s'agit d'une procédure d'écoute active de tous les acteurs concernés et de confrontation de toutes les approches visant l'appréhension et la résolution effective des problèmes liés à l'action.

Un audit a été réalisé auprès de 80 *acteurs de l'eau*, dont la moitié appartient au monde agricole. Les personnes auditées sont des responsables nationaux et des responsables locaux de trois petites régions de France où existe un Secteur de Références Irrigation (Aude, Saône-et-Loire et Vienne).

Ces acteurs représentent :

- des services administratifs spécialisés (ministères de l'Agriculture, de l'Environnement, Agences de bassin, Préfectures, DRAF, DIREN, DDAF, DDASS),
- des collectivités territoriales (Conseils Généraux et Régionaux),
- des organisations professionnelles agricoles (Chambres d'agriculture, coopératives, syndicats d'agriculteurs),
- des organismes de recherche et de développement (INRA, CEMAGREF, Instituts Techniques),
- des distributeurs d'eau,
- des usagers (associations de consommateurs, de protection de la nature, fédérations de pêche, syndicats d'irrigants).

Les domaines de compétence, les secteurs sont aussi variés que la qualité de l'eau, la gestion quantitative (irrigation), l'alimentation et la distribution en eau potable, la qualité du milieu naturel.

A chaque acteur, il a été demandé de faire une expertise personnelle de la gestion de l'eau, en explicitant :

- 1) son "identification de la situation" en matière de gestion de l'eau et d'irrigation et des problèmes posés selon lui, dans la zone qui le concerne ou dans son champ de responsabilité,
- 2) son "diagnostic" des actions actuellement engagées pour répondre à ces problèmes,
- 3) sa "prospectivité" de la situation, des problèmes futurs de l'eau et des réponses apportées, en les hiérarchisant,
- 4) ses "propositions d'action", à divers niveaux en précisant son choix : programmes global d'actions à construire, propositions instrumentales, techniques, économiques, administratives, relationnelles ; chemin souhaité, à partir de la situation actuelle, pour atteindre la solution à construire.

N. B. : cette étude, centrée sur l'agriculture, a très peu abordé des usages de l'eau tels que les transports.

LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'AUDIT

Cette étude a mis en évidence les trois points suivants qui seront présentés ci-après.

- L'eau intéresse un très grand nombre d'acteurs qui se rencontrent très peu.
- L'agriculture apparaît au centre des préoccupations de tous au regard des aspects de quantité et de qualité de l'eau.
- La nouvelle loi sur l'eau qui régit sa gestion prévoit des outils qui apportent des satisfactions et engendrent de nombreuses réflexions.

L'eau "découpée"

Dans les sociétés dites traditionnelles, le mode de gestion de l'eau est qualifié d'*"autarcique et unitaire"* : autarcique parce que les problèmes de l'eau étaient traités localement par des acteurs directement concernés, et unitaire parce que l'eau y est perçue dans son unité.

Au fil du temps, le développement industriel et urbain a éloigné les acteurs concernés. Les compétences en matière d'eau se sont considérablement parcellisées ; les acteurs se sont fortement spécialisés dans des domaines très spécifiques. Le mode de gestion de l'eau est devenu "*ouvert et parcellisé*".

Deux types de gestion se sont mis en place :

- une gestion verticale par grands domaines de compétence qui se traduit notamment par une compartimentation. Par exemple, les différentes missions sont éclatées dans différents ministères (action sanitaire et sociale, agriculture, équipement, industrie, pêche, protection de l'environnement, sports, tourisme...) puis, à l'intérieur d'un ministère, dans des directions séparées ;
- une gestion horizontale par territoires dans lesquels les différents secteurs d'activité sont présents : nation, bassins, régions, départements, communes.

Ce mode de gestion peut être rapproché de celui des productions qui est national, centralisé et sectoriel. La compartimentation croisée induit un très grand nombre d'acteurs et de nombreuses actions, menées séparément et souvent sans concertation.

Le découpage vertical par domaine de compétence aboutit à enfermer chaque acteur dans un cadre relativement rigide. Chacun n'a éventuellement de rapports qu'avec les acteurs qui lui sont le plus proche culturellement. Par exemple, concernant la qualité physico-chimique des eaux superficielles, un responsable d'une DDASS s'est considéré incompetent pour parler du lien entre la qualité de l'eau et celle des peuplements piscicoles, alors que ceux-ci sont les premiers révélateurs de la qualité de l'eau.

Au sein d'une même structure, il arrive souvent que plusieurs personnes traitent différents aspects de l'eau sans se rencontrer. Ainsi, dans une Chambre d'agriculture, les experts respectifs de la qualité du milieu aquatique, de l'opération Ferti-Mieux et du Secteur de Référence Irrigation appartiennent à trois services différents qui travaillent séparément.

Par ailleurs, peu d'acteurs appréhendent à la fois les aspects quantitatifs et qualitatifs de l'eau. Le manque de communication entre acteurs, au niveau national comme au niveau local, nuit à une connaissance plus générale et une approche globale de l'eau.

FERTI-MIEUX

L'opération a été lancée en 1991 par l'Association Nationale pour le Développement Agricole (ANDA) à la demande du ministère de l'Agriculture et des organisations Professionnelles Agricoles. Elle est soutenue activement par l'ensemble des partenaires concernés par la qualité de l'eau et le ministère de l'Environnement.

Cette opération vise à prévenir les risques de pollution diffuse par les nitrates d'origine agricole sur une zone définie. Elle réunit les compétences couvrant les domaines concernés.

L'attribution du label Ferti-Mieux reconnaît le sérieux des actions locales de conseil mises en œuvre pour modifier les pratiques culturales et d'élevage des agriculteurs et des prescripteurs.

Sortir des logiques "quantitatif exclusif" et "qualitatif exclusif" permettrait de dépasser les contradictions ponctuelles en initiant de nouvelles relations et de nouvelles solidarités face à des objectifs plus larges.

Le découpage horizontal par portion de territoire permet d'appréhender complètement les divers problèmes au niveau de la zone géographique considérée. Cette gestion se concrétise par des règlements propres à chaque zone. Mais, la juxtaposition de deux territoires peut aboutir à des incohérences flagrantes. C'est le cas des interdictions de pompage qui sont déterminées au niveau départemental. Ainsi, la rivière la Charente a connu, face à la sécheresse en 1990, deux régimes différents concernant les pompages : interdits dans le département de la Charente, ceux-ci étaient autorisés dans le département de la Vienne. Les limites administratives apparaissent mal adaptées à une bonne gestion de l'eau. Il apparaît crucial de définir un territoire d'action plus cohérent en prenant compte des données hydrologiques, mais aussi des éléments d'ordre sociologique. De plus, une identité de bassin, c'est-à-dire l'appartenance à un groupe humain caractérisé par son histoire, ses activités économiques et culturelles s'avère indispensable pour une implication réelle des divers acteurs.

Actuellement, les acteurs ont pris conscience du fait qu'ils ne peuvent plus agir seuls. Une insuffisance de concertation et de croisement de leurs différentes expertises nuisent à une gestion cohérente de l'eau. Un décloisonnement horizontal par domaines de compétence, et vertical par territoire, ainsi qu'un rapprochement des aspects qualitatifs et quantitatifs de l'eau sont à opérer pour arriver à un mode qui soit à la fois "unitaire et ouvert". C'est dans ce sens que va la gestion décentralisée et plus globale de l'eau proposée par la nouvelle loi.

L'agriculture en ligne de mire

L'agriculture agit beaucoup sur l'eau par le biais des aménagements fonciers et hydrauliques (drainage, remembrement, aménagement de rivières, création de ressources en eau), et des pratiques agricoles de conduite des cultures (fertilisation, protection des cultures, irrigation). Cette artificialisation du milieu par l'agriculture peut entraîner des problèmes quand il y a abus. Des cas de dégradation de la qualité de l'eau peuvent apparaître, en lien avec des défauts de conception ou de maîtrise des techniques agricoles.

Actuellement, on admet que la dégradation de l'eau a plusieurs origines : l'agriculture, les agglomérations et les industries. Les pratiques agricoles sont jugées de façon sévère par les acteurs extérieurs au monde de l'agriculture. L'agriculture est souvent "diabolisée". En effet, elle représente les racines de nombreux Français. Pour la société, l'agriculture qui nourrit les hommes et entretient la nature

n'a pas le droit d'altérer l'environnement. Avec des pratiques de plus en plus intensives, l'agriculture est souvent source de pollution. Gardienne des traditions, artisan des paysages, elle ne peut agir sans se soucier du respect de l'environnement. On aboutit à une situation où le citoyen rejette sa culpabilité sur l'agriculteur.

L'agriculteur doit faire face à un virage qui lui est imposé par les conditions économiques et sociales. La place de l'agriculture dans la société a changé. Jusque dans les années 1970, la mission qui était de nourrir la France nécessitait un accroissement de la production et a entraîné une artificialisation du milieu. Aujourd'hui, les priorités sont d'ordre qualitatif : qualité des produits, de l'environnement. Cependant, les finalités ne sont pas clairement définies et l'agriculteur n'a plus de références pour se situer dans la société. Il en résulte un décalage apparent entre les préoccupations du monde agricole et celles du reste de la société qu'il convient d'explicitier.

Face à des accusations parfois violentes de dégradation de la qualité de l'eau, le monde agricole peut adopter trois types de réactions :

- il peut se braquer et refuser d'accepter qu'il pollue ou qu'il a pollué et continuer à agir "comme il a toujours fait" ou "comme on lui a appris à faire". Mais, sans un certain effort de compromis de sa part, l'agriculteur risquerait de se marginaliser et serait finalement forcé d'agir dans le sens qui lui serait dicté,
- il peut changer totalement de rôle et devenir "jardinier de la nature", mais il peut perdre ainsi son identité d'agriculteur,
- il peut sortir de la crise en expliquant ses raisons d'agir et surtout en participant à l'expression des demandes exactes de la société vis-à-vis de l'agriculture.

C'est en prenant effectivement en charge l'environnement, que le monde agricole sera responsable du territoire rural. Son intérêt est de négocier, voire de proposer une nouvelle place pour l'agriculture, un nouveau contrat avec le reste de la société, pour ne pas s'en trouver isolée.

De plus en plus d'acteurs agricoles prennent conscience de cette responsabilité de l'agriculture vis-à-vis de l'environnement. Les actions menées autour de l'eau par le milieu agricole laissent transparaître la position centrale occupée par l'agriculture en matière d'eau et la volonté du monde agricole de la prendre en charge. Parmi les actions menées, citons :

- Ferti-Mieux (Cf. encadré et l'article de Thierry Genettais dans ce numéro). Cette opération, connue par tous, et où de nombreux acteurs sont impliqués, apparaît très positive, mais encore limitée en extension territoriale. Son développement entraînera l'implication d'un nombre de plus en plus grand d'agriculteurs.
- Les Secteurs de Références Irrigation (SRI). Ils sont bien ressentis par ceux qui connaissent l'opération, mais ceux-ci sont peu nombreux en dehors du monde agricole, malgré l'ouverture qui existe au niveau

national. Actuellement, les SRI, qui ont, essentiellement, permis de réaliser des diagnostics agronomiques aux niveaux exploitation et petite région ont également pour objectif de traiter les thèmes liés à la gestion de la ressource en eau et à l'impact régional. Les acteurs non agricoles attendent beaucoup de cette opération. En repositionnant et en expliquant les raisons des pratiques agricoles et de l'utilisation de la ressource en eau, les SRI constituent une ouverture pour les agriculteurs.

Du cadre législatif à l'outil de gestion : la loi sur l'eau

L'eau et les milieux aquatiques constituent un patrimoine fragile et commun à tous qu'il convient de gérer en conséquence. C'est un des fondements de *la loi sur l'eau* du 3 janvier 1992. Elle instaure une gestion de la ressource en eau équilibrée entre les milieux et les usages, décentralisée, concertée et collective. Par son contenu, elle répond aux attentes des acteurs pour une meilleure prise en compte des problèmes liés à l'eau en dépassant les anciennes logiques sectorielles. Elle considère l'ensemble de la ressource comme unique : l'eau souterraine et l'eau superficielle sont la même eau. Elle s'attache à considérer tous les usages de l'eau, leurs effets sur la qualité du milieu aquatique et la satisfaction des usagers. L'approche proposée est globale, plus intégrée et s'exprime localement sur un territoire cohérent. La loi sur l'eau apparaît ainsi positive pour tous.

Dans le cadre de la logique de décentralisation, la loi institue de nouveaux outils de réglementation et de planification : les SDAGE et les SAGE.

Les SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux) fixent pour chaque bassin les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau. Ils constituent un cadre général d'action qui manquait et sont perçus de façon positive.

Les SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux) qui fixent localement, dans des unités hydrographiques cohérentes, les objectifs généraux vis-à-vis de la ressource et des écosystèmes reçoivent un accueil mitigé. La prise en compte de tous les usages et l'organisation de la rencontre des différents acteurs de l'eau, les rend très attractifs. Toutefois, différents cas peuvent se présenter :

- quand il y a crise et que celle-ci n'a pas été prise en compte, le SAGE peut être considéré comme un outil de gestion de cette crise,
- là où les problèmes sont déjà pris en compte, un SAGE apparaît superflu ; c'est un nouveau cadre juridique,
- quand les acteurs n'ont pas conscience de l'existence de problèmes d'eau, un SAGE apparaît peu efficace pour impliquer réellement les différents partenaires.

L'absence d'objectifs communs de qualité de l'eau, négociés et partagés par tous, ainsi que le défaut de perspective à long terme, rendent l'outil trop restrictif : les SAGE apparaissent davantage comme un outil de gestion de la crise.

La Commission locale de l'eau, chargée d'élaborer les SAGE est constituée de 3 collèges : les élus (50 %), les représentants des services de l'Etat et des établissements publics (25 %), les usagers et associations (25%). Du fait de la faible proportion des usagers, leur diversité de ce dernier collège ne peut être fonctionnellement rendue dans cette instance. Aussi se sentent-ils insuffisamment acteurs de la gestion de l'eau alors que la démarche, décentralisée, collective et concertée suscite leur intérêt. Ils souhaitent être directement impliqués dans les SAGE, pour défendre leurs intérêts et préserver leur identité plutôt qu'être représentés par leurs élus.

L'amélioration du dispositif pour une gestion de l'eau en bien commun passe par l'implication effective de tous les acteurs locaux de l'eau et le renforcement de leur identité. Une piste proposée est le renforcement de l'effort de médiation extérieure des SAGE, grâce à une animation locale et, une forte concertation. Ce dispositif devrait permettre de définir des objectifs communs de qualité de l'eau et d'instaurer un système de gestion satisfaisant pour préserver le patrimoine aquatique.

PROPOSITIONS : VERS UNE PRISE EN CHARGE ACCRUE DE LA GESTION DE L'EAU PAR L'AGRICULTURE

Face à l'important découpage de la gestion de l'eau, la loi sur l'eau apporte quelques solutions, en décloisonnant les approches territoriales et les approches par domaine de compétence. Tous les acteurs sont conviés à participer à la mise en place d'une nouvelle gestion dans laquelle toutes les activités liées à l'eau devront être prises en considération. Les dispositions de la loi sur l'eau fournissent des outils nécessaires à la mise en place d'une politique de gestion globale de l'eau.

A condition d'être préparés, les SAGE peuvent devenir une réalité vécue par tous les acteurs et principalement les usagers. Leur représentation dans les Commissions locales de l'eau étant faible, les usagers pourraient se rencontrer au préalable afin de définir ensemble les objectifs de qualité de l'eau et du système de gestion qu'ils souhaitent mettre en place. Ainsi, ils constitueront une véritable force de proposition et de dialogue avec les élus locaux et l'Etat. Pour réussir une telle préparation, les médiateurs, facilitateurs de négociation et de rencontre, apportent un investissement humain d'interconnexion des acteurs qui fait défaut dans la loi.

L'agriculture, accusée d'être l'agent principal de dégradation de la qualité de l'eau, a engagé des actions d'ouverture vers des

partenaires assez proches (Agences de l'eau, DIREN...). Toutefois, elle apparaît encore trop enfermée sur elle-même. Il est probable que l'agriculture est amenée à évoluer davantage en s'ouvrant à la société.

L'eau est un patrimoine commun à tous les citoyens et facilement appréhendable par tous. Elle est intégratrice de très nombreux problèmes d'environnement. L'eau peut ainsi constituer un véritable moyen de négocier le nouveau contrat de l'agriculture au sein de la société.

Compte tenu de ces points, il nous semble que pour répondre à ces attentes, une solution consiste dans la mise en place d'une instance agricole de réflexion et d'engagement des acteurs autour de l'eau. Cette instance destinée à appréhender l'eau dans sa globalité et son unicité constitue une interface entre l'agriculture et le reste de la société pour gérer ce qu'on pourrait qualifier de "Système agricole de l'eau". Ce système peut être défini par un milieu, des acteurs agricoles et non-agricoles, en relation entre eux autour de ce milieu.

L'instance de gestion de ce Système agricole de l'eau remplirait deux missions destinées à pallier les points faibles du dispositif actuel :

- une mission de réflexion pour définir les objectifs de qualité de l'eau et de sa gestion (à court, moyen et long terme), les stratégies de développement des agricultures locales en harmonie avec la société et ses demandes, les solidarités à développer entre les acteurs,
- une mission d'engagement, pour établir des contrats clairs et négociés entre l'agriculture et le reste de la société reposant sur un libre engagement des parties.

Cette proposition repose sur une représentation large des acteurs et une importante fonction d'animation. Elle permet une meilleure prise en compte des aspirations des usagers et une valorisation accrue des atouts locaux.

Les opérations SRI (Secteurs de Références Irrigation) ou Ferti-Mieux qui ont développé des démarches importantes en termes d'ouverture et de partenariat, constituent des points d'ancrage privilégiés de la gestion d'un tel système.

La réussite d'une gestion en commun de l'eau repose sur une réelle valorisation de l'identité de chaque acteur au sein de la communauté. Les contradictions apparentes à court terme sont à dépasser pour laisser croître la notion de bien commun pour engager chaque acteur dans le long terme.

Charles Yvonnick SOUCAT
Ingénieur de l'INA-PG

et Ghislaine URBANO
Chargée de mission,
Bureau des sols, SDAFHA
Ministère de l'Agriculture
et de la pêche, DERF