



HAL
open science

La gestion agricole de l'eau en Nouvelle-Aquitaine

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

| Benoît Grimonprez. La gestion agricole de l'eau en Nouvelle-Aquitaine. 2019. hal-02460932

HAL Id: hal-02460932

<https://hal.science/hal-02460932>

Preprint submitted on 30 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gestion agricole de l'eau en région Nouvelle Aquitaine

Note d'analyse décembre 2019

Benoît Grimonprez
Professeur à l'Université de Poitiers
Institut de droit rural

La présente note s'inscrit dans la volonté de participer à la réflexion engagée par la région Nouvelle Aquitaine sur la gestion de l'eau en regard des récents épisodes de sécheresse et de la perspective du changement climatique annoncé.

L'Institut de droit rural de Poitiers, à travers de multiples travaux, s'est intéressé à la politique de l'eau en lien avec les activités agricoles. Il en est ressorti certains constats et conclusions concernant notre territoire.

➤ Sur la situation de l'agriculture régionale confrontée à la pénurie d'eau

La profession agricole, bien que sensibilisée à la gestion quantitative à travers l'instauration de plusieurs zones de répartition des eaux (ZRE), **n'a pas anticipé des évolutions climatiques** de grandes ampleurs. Le discours sur le réchauffement global est longtemps resté inaudible pour les acteurs. La prise de conscience des risques est intervenue à une période très récente du fait d'épisodes caniculaires hors normes et d'impacts importants sur les exploitations. Les pratiques agricoles ne se sont donc pas adaptées à cette nouvelle donne météorologique. L'attitude des acteurs a, pour l'instant, été surtout réactive : c'est-à-dire trouver des palliatifs à la baisse des autorisations de prélèvements dans le milieu par des projets de stockage permettant de maintenir, au même niveau qu'avant, les volumes utilisés.

L'irrigation des surfaces agricoles est une technique **très répandue** dans le grand ouest, donc en région Nouvelle Aquitaine. Pour autant, elle n'implique qu'une **petite minorité d'exploitations agricoles**, environ 18 % des structures, pour 12,7 % de la surface agricole utile (chiffres de la chambre régionale d'agriculture sûrement issus du recensement agricole de 2010 !). L'irrigation concerne, pour plus de la moitié des surfaces, la culture du maïs, mais aussi de manière plus résiduelle le maraîchage, l'arboriculture, la production de semences... Contrairement à une idée reçue, les grandes cultures ne recourent pas toutes à l'irrigation, loin s'en faut. Les exploitants qui ont choisi d'abandonner la production de maïs (par le biais de dispositifs d'aides, par ex. : MAE « désirrigation ») n'arrosent quasiment plus leurs surfaces l'été et se contentent de l'eau pluviale pour les cultures d'hiver et de printemps. Cela signifie que **l'irrigation correspond, encore de nos jours, à une stratégie d'entreprise et de marché** de certains agents, et non à une fatalité.

Une autre observation est que les importantes sécheresses de ces dernières années ont **fortement impacté les exploitations d'élevage** qui, sauf exception, ne comptent pas parmi les irrigants. Le dessèchement des prairies a empêché la mise à l'herbe satisfaisante des animaux et réduit considérablement les stocks de foin. Ceux qui ne sont pas les plus gros consommateurs d'eau estivale ont donc le plus souffert. Cela est d'autant plus problématique que ce sont les structures déjà les plus fragiles financièrement ; qu'elles n'ont guère la possibilité de cultiver d'autres variétés ; qu'il n'existe pas d'alternative à l'élevage dans certains territoires inadaptés aux grandes cultures.

Le maintien de l'offre d'eau, au moyen du stockage, est actuellement la principale voie explorée pour faire face à la crise climatique à venir. La **baisse de la demande d'eau agricole**, bien qu'évoquée, est **très peu mise en avant**, promue et quantifiée. Elle suppose :

- des techniques et matériels d'irrigation plus performants, dont les exploitations sont encore rarement équipées ;
- un changement des variétés cultivées, moins gourmandes en eau et plus résistantes à la sécheresse ;
- la mise en œuvre de techniques culturales favorisant l'infiltration et la rétention des eaux dans les sols ; cette « agriculture de conservation », inspirée des principes agroécologiques, reste très peu développée bien que documentée scientifiquement.

➤ **Sur les projets de stockage agricole**

S'agissant des **projets de retenues de substitution** sur notre territoire, ils s'illustrent par des caractéristiques particulières. Leur ampleur est inédite, comparée aux petits ouvrages traditionnels de stockage (bassins individuels, retenues collinaires) ; cette taille pose des problèmes d'impacts cumulés sur l'environnement et de quantité de volumes stockés, donc retirés du milieu aquatique (indisponibilité pour d'autres usages). Or, « plus l'ambition de stockage sera grande, plus le risque de non remplissage annuel (des bassines) sera important » (Rapport « Garonne 2050 », 2014, p. 44). Le coût des ouvrages est également très élevé, avec un engagement d'argent public lui-aussi considérable compte tenu des besoins de l'ensemble du secteur agricole. Ils cristallisent enfin l'opposition d'une frange importante des populations locales en tant que symboles d'une agriculture productiviste incapable de se réformer.

Compte tenu des prévisions climatiques (grande variabilité des précipitations mais maintien d'un niveau global équivalent), **l'option du stockage de l'eau n'est absolument pas à exclure**. Elle peut en effet, sous certaines conditions, répondre à des besoins et limiter les risques en période estivale par une certaine disponibilité de la ressource.

Plusieurs critères semblent s'imposer pour admettre de tels projets d'ouvrages. Compte tenu de la nature de l'eau comme patrimoine commun (C. env., art. L. 210-1), la réservation de la ressource au profit d'une catégorie seulement d'acteurs doit être dûment justifiée. Ainsi que le prescrivent les différentes instructions gouvernementales (4 juin 2015 et 7 mai 2019), le stockage doit s'inscrire dans un projet de territoire global prenant en compte l'ensemble des besoins et des usagers. Force est de constater que les projets, jusqu'à présent soumis à l'autorité administrative, ne remplissent pas ce critère. Ils n'incluent pas l'ensemble des parties prenantes, ni la multiplicité des usages. La réalisation d'ouvrages à destination uniquement agricole paraît de moins en moins pertinente.

En outre, conformément à la séquence éviter-réduire-compenser, **la construction des infrastructures de stockage doit être vue comme une solution résiduelle**, intervenant à défaut d'autres actions possibles, notamment de baisse de la consommation. Or, de telles initiatives « d'évitement » ne sont pas établies de la part de ceux qui portent les projets et convoitent l'eau stockée. L'autorité préfectorale, tout comme les organismes financeurs (agences de l'eau, collectivités), devraient avoir un descriptif clair et complet du type d'exploitations participant aux projets, de leurs assolements, de leurs circuits de commercialisation (locaux ou non) et des efforts accomplis en termes d'économie d'eau. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, le profil actuel des porteurs de projets de

« bassines » ne correspond pas aux exploitations d'élevage ayant le plus souffert de la sécheresse et pour lesquelles aucune solution alternative n'est pensée (le stockage pourrait être envisagé pour eux).

Enfin, **le financement public massif du stockage de l'eau au profit d'une petite partie des agriculteurs ne saurait être admis à pratiques culturelles constantes**. En effet, le respect des volumes prélevables concerne l'ensemble de la communauté agricole. De sorte qu'offrir un droit particulier d'accès à l'eau à certains acteurs doit s'accompagner de contreparties positives fortes. Et ce d'autant que ce « privilège » constitue aussi un moyen de valoriser l'exploitation lors de sa transmission : les autorisations d'accès à l'eau sont aujourd'hui monnayées ! D'un point de vue social, le stockage de l'eau doit être conçu comme un levier de la transition agroécologique et non comme un moyen de perpétuer des pratiques désormais inadaptées au contexte climatique et environnemental. A cet égard, une difficulté majeure apparaît, qui est que les structures dépendantes de l'irrigation et adhérentes des projets de stockage sont celles qui sont les plus éloignées et réfractaires au changement de modèle productif. Une contradiction existe donc entre le modèle économique défendu par ces exploitants et les engagements de transition qu'ils sont censés prendre. Ce constat explique l'échec actuel de toutes les négociations.

➤ **Sur le protocole d'accord signé dans les Deux-Sèvres le 19 novembre 2018**

Le protocole d'accord signé dans les Deux-Sèvres à la fin de l'année 2018 dans un contexte de conflit sociétal suscite un certain nombre de réflexions. Peut-on y voir un modèle de négociation reproductible sur d'autres territoires pour débloquer des situations et faire avancer des projets de stockage aujourd'hui à l'arrêt ?

A l'examen détaillé du document, apparaissent certaines forces et faiblesses.

Au plan positif, le protocole représente une avancée importante pour allier la stratégie du stockage de l'eau avec la nécessaire transition écologique de l'agriculture ; il est extrêmement novateur de conditionner l'accès à l'eau au respect d'engagements de nature agroécologique et de mettre en place une gouvernance pluraliste chargée de contrôler la mise en œuvre du dispositif. De ce point de vue, l'effort des parties signataires est indéniable pour construire un nouveau projet territorial d'une agriculture plus durable.

Au plan négatif, le périmètre de l'accord ne paraît pas correspondre aux projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) tels qu'énoncés par l'instruction gouvernementale du 7 mai 2019. L'accord se focalise en effet sur les usages agricoles, sans envisager les autres besoins et acteurs de l'amont comme de l'aval de la ressource.

Parfaitement louables dans l'esprit, les **engagements agroécologiques individuels** qu'il est demandé de prendre aux porteurs de projet s'avèrent concrètement minimes. Les mesures obligatoires se limitent à un diagnostic d'exploitation (qui idéalement devrait être antérieur à la réalisation des projets) et à une formation des agriculteurs, ainsi qu'au choix « complémentaire » de quelques pratiques (parmi une liste) pouvant n'être que très partielles et peu engageantes (peine au-delà des obligations réglementaires pour certaines). Il aurait été cohérent de lier ces engagements à la souscription de « MAEC système ». Au final, les prescriptions du protocole, même respectées, restent très éloignées du changement de modèle affiché. Le document ne prévoit pas non plus de calendrier avec une augmentation de l'intensité des engagements garantissant l'effectivité de la transition. Un système de paliers à atteindre avec des échéances fait cruellement défaut. Quant aux **engagements collectifs** pris par les acteurs de la profession agricole et des filières, leur contenu demeure imprécis et non quantifié, tandis que leur sanction n'est pas prévue : leur normativité est donc faible.

En conclusion, le protocole d'accord des Deux-Sèvres est pertinent dans les objectifs qu'il se fixe d'atteindre : exploitations certifiées AB, réduction des pesticides, évolution des pratiques culturales et respect de la biodiversité... Il pêche cependant par les moyens mis en œuvre : les contreparties exigées des structures bénéficiaires de l'eau demeurent largement insuffisantes pour modifier la direction de l'agriculture locale et la rendre plus résiliente face aux nouveaux risques.