



HAL
open science

“ Méga-bassines ” : aux sources d’un conflit pour l’eau
Benoît Grimonprez

► To cite this version:

Benoît Grimonprez. “ Méga-bassines ” : aux sources d’un conflit pour l’eau. Analyse Opinion Critique, 2022. hal-03670851

HAL Id: hal-03670851

<https://hal.science/hal-03670851v1>

Submitted on 17 May 2022

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.

« Méga-bassines » : aux sources d'un conflit

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

Avec la lumière et le sol, l'eau est la principale ressource des plantes. L'agriculture dépend ainsi, pour sa croissance, de la présence de la juste quantité d'eau. Depuis la naissance des sociétés agraires, certains cultivateurs, aux endroits ou périodes où la pluie tombe insuffisamment, vont la chercher dans le milieu naturel : ils irriguent. Mais voilà, certains bassins versants français disposent de ressources structurellement incapables de satisfaire tous les besoins. On parle de « zones de répartition des eaux ». Parmi eux, l'ex-région Poitou-Charentes. Les volumes d'eau prélevables pour l'irrigation y ont été drastiquement réduits en 2013 (de l'ordre parfois de 50 %), tandis que des arrêtés préfectoraux de crise paralysent, presque chaque année maintenant, les ponctions en période d'étiage des nappes et des cours d'eau. Frappées par ces restrictions, les exploitations irrigantes du territoire, réunies au sein de coopératives de l'eau, ont voulu sécuriser leur accès à la ressource en portant des projets d'ouvrages de stockage : les fameuses bassines !

Pourquoi des bassines ?

L'idée est en apparence frappée au coin du bon sens paysan : retenir une partie de l'eau qui tombe en abondance l'hiver et qui irait rejoindre la mer ; la conserver pour arroser les cultures en saison estivale ; du coup, puiser moins dans le milieu quand celui-ci est en tension. C'est le principe de la substitution des prélèvements. Selon le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne (2016-2021), « une réserve dite de substitution a pour objet de remplacer des prélèvements d'étiage par des prélèvements en période de hautes eaux. Sa conception la rend impérativement étanche et déconnectée du milieu naturel en période d'étiage ». La fonction de la substitution se veut double : soulager les nappes phréatiques l'été ; et libérer des volumes estivaux au profit des irrigants qui ne bénéficieront pas de l'eau mise en réserves. On prendra l'exemple du bassin du Clain dans la Vienne. Ici, le volume global alloué à l'irrigation est de 28,7 Mm³. Mais sur ce volume, 11 Mm³, correspondant à la contenance des futures retenues, sont dits provisoires ; le préfet ne les conservera que si les ouvrages de stockage sont construits ; à défaut, les prélèvements totaux autorisés chuteront à 18,2 Mm³.

En plus de ce contexte déjà singulier, intervient la problématique centrale du réchauffement climatique et des moyens de s'y adapter. Dans les bassins agricoles du grand ouest, il fait craindre le pire, du fait notamment qu'aux productions actuellement dépendantes de l'irrigation (maïs, légumes, tabac, semences) pourraient, demain, s'en ajouter d'autres incapables de survivre à des sécheresses répétées et extrêmes (vignes, prairies, couverts automnaux...). Bien que la recherche

génétique avance sur la création de variétés plus résistantes au stress hydrique, la création artificielle de nouvelles ressources paraît une solution incontournable aux yeux de plusieurs rapports¹ et maintenant du législateur. Issu de la loi du 28 décembre 2016, l'article L. 211-1, I, 5° bis du Code de l'environnement vise à assurer « la promotion d'une politique active de stockage de l'eau pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation, élément essentiel de la sécurité de la production agricole et du maintien de l'étiage des rivières, et de subvenir aux besoins des populations locales ».

Pourquoi, pas des bassines ?

Les projets de réserves, aussi colossaux que nombreux, ont rapidement soulevé une vague de contestations chez la frange alternative de la profession agricole (Confédération paysanne) et la mouvance écologiste. Dans les départements des Deux-Sèvres et de la Vienne, des manifestations, souvent émaillées de violence (dégradations, arrestations...), rassemblent une foultitude d'opposants aux bassines sorties de terre et à celles encore en chantier. Voici un petit florilège des principaux arguments « contre ». Les installations sont le fait d'une minorité d'agriculteurs qui, par ce moyen, s'accaparent un bien commun dont ils privent les autres usagers. Stocker l'eau pour l'irrigation se fera au détriment des milieux aquatiques qu'on assèchera et de la consommation en eau potable des populations locales. Aussi, loin de résoudre les conflits d'usage, les bassines les exacerberont. Surtout, ces projets correspondent à une fuite en avant du modèle agricole intensif qui continue de camper sur ses pratiques et d'exporter à l'étranger une grande partie de sa production.

Des bassines en sur-dimension

Les mots ont un sens. Le terme de « bassines » est géographiquement circonscrit au territoire du Centre-Ouest en référence à un certain type d'ouvrages. Il s'agit de plans d'eau artificiellement créés à ciel ouvert et qui sont remplis en période hivernale par pompage en eaux superficielles ou souterraines. Ailleurs, d'autres techniques de stockage de l'eau sont privilégiées depuis longtemps : les barrages sur les cours d'eau, les retenues collinaires recueillant les eaux de ruissellement. Bien que plus traditionnels, ces aménagements ne sont pas épargnés par les conflits : rappelons-nous le projet abandonné du barrage de Sivens (Tarn) ou plus récemment l'affaire du lac de Caussade (Lot-et-Garonne).

Le préfixe « méga » pour qualifier les bassines est récemment apparu dans le discours de leurs détracteurs. Ce qui pose la question des critères d'acceptabilité ou non des projets : est-ce le principe même du stockage qui est combattu ? Ou bien le gigantisme des infrastructures ? Car insister sur la taille, le dimensionnement des retenues, c'est en filigrane concéder qu'il sera sûrement compliqué, avec un climat beaucoup plus chaud, de se passer de l'irrigation et de la rétention d'une partie de la ressource. L'enjeu devient alors de savoir si des ouvrages plus

¹ P. Martin, *La gestion quantitative de l'eau en agriculture. Une nouvelle vision, pour un meilleur partage*, rapport 2013 ; *Garonne 2050 : étude prospective sur les besoins et les ressources en eau à l'échelle du bassin de la Garonne*, rapport 2014.

modestes, plus accessibles à tous, mais fatalement plus nombreux sur le territoire, pourraient recevoir l'assentiment de la société civile.

Substitution *versus* reconception

En prenant un peu de hauteur, on retrouve derrière ce conflit, presque caricaturalement, les deux grands courants qui s'affrontent à l'intérieur du concept de durabilité de l'agriculture. En présence de pratiques dégradantes de la nature et de la santé, un courant traditionnel pense en termes de substitution, c'est-à-dire de remplacement d'une pratique nuisible par une autre qu'il l'est moins. C'est l'idée de substituer des prélèvements hivernaux à ceux estivaux ; mais aussi, sur des questions comme la protection des cultures, d'utiliser certaines alternatives, par exemple les méthodes de biocontrôle, à la place des pesticides chimiques. L'autre camp, face aux mêmes problèmes environnementaux, prône la reconception, autrement dit le changement global de l'agrosystème. Cette vision est au cœur du discours des opposants aux bassines qui fondent quasi-exclusivement leur argumentaire sur la révolution agro-écologique.

Là où la première approche, dite réductionniste, part d'un existant que la substitution recherche à transformer pas-à-pas, l'approche systémique insiste sur la dimension holistique du changement à accomplir dans une logique du tout ou rien. Opposition méthodologique qui est devenue dogmatique. Pourtant, sur un plan pratique, seule la combinaison des deux semble un chemin empruntable à l'avenir pour les agriculteurs : avoir pour cap la transformation des systèmes de cultures sans s'interdire, comme levier, les solutions de substitution disponibles, même à regret. La plupart des agriculteurs bio peuvent-ils, en l'état des savoirs, se passer du labour ou du cuivre ? Pourront-ils demain se passer d'eau pour implanter leurs couverts végétaux et éviter que leur sol ne reste stérile ?

Quels maux pour quels remèdes ?

C'est légitimement que les projets de stockage doivent être passés au crible de la critique. Les maux qu'on leur prête sont-ils irrémédiables ? Si non, où se situent les blocages ?

En amont, il y a l'impact supposé des infrastructures sur l'écosystème aquatique et la concurrence avec les autres usages de l'eau. Sur ce point, la loi, mais aussi les documents de planification de gestion de l'eau (SDAGE, SAGE), sont transparents : les ponctions agricoles ne peuvent se faire que dans le respect des équilibres naturels, donc sans porter atteinte aux fonctionnalités des milieux. Il en va de même pour l'alimentation en eau potable qui est toujours prioritaire par rapport aux autres consommations, notamment l'irrigation. Des moyens simples existent pour faire respecter ces principes et dissiper les fantasmes : déterminer, sur des bases scientifiques, le volume prélevable en période de hautes eaux sans dommage à l'écosystème ; conditionner le remplissage des ouvrages à la recharge préalable des aquifères ; ne pas permettre le remplissage les hivers insuffisamment humides (comme celui que nous venons de vivre). Ces garanties, déjà en partie inscrites dans les arrêtés préfectoraux qui encadrent le fonctionnement des ouvrages, mériteraient d'être martelées.

En aval, c'est aussi la destination de l'eau stockée qui interroge : va-t-elle servir à cultiver comme avant, ou à favoriser la transition agricole ? Les ouvrages, vus leurs coûts, sont en effet financés à hauteur de 70 % par les agences de l'eau ; cette irrigation par les deniers publics oblige l'agriculture envers la société. C'est pourquoi la dimension territoriale des projets est un aspect essentiel. En ce sens, une instruction ministérielle du 7 mai 2019 subordonne le financement des installations de stockage à l'élaboration de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), auxquels participe l'ensemble des usagers de la ressource.

Dans deux départements où le sujet est explosif (Deux-Sèvres, Vienne), des négociations ont été menées dans le but précisément de définir ce projet territorial et la place que les retenues y occupent. Pour des raisons techniques – complexité des situations – et surtout politiques, la démarche a révélé ses limites. Les protocoles d'accord qui en sont ressortis présentent, cela dit, une avancée majeure : les engagements des agriculteurs des bassins concernés en matière de pratiques culturales (engrais, pesticides) et de gestion de la biodiversité (haies, zones humides...). On peut reprocher à ces engagements de ne pas aller assez loin (en termes de reconception). Ils n'en constituent pas moins un changement de paradigme important par ce qu'ils inscrivent l'utilisation d'une ressource commune dans une démarche globale de transition agro-écologique à l'échelle d'un territoire. Il n'y a pas de précédent de cette envergure.

Moralité, ce n'est pas tant le stockage qui, en soi, pose problème, mais bien ses modalités. Le diable n'est pas dans la taille, mais dans les détails : quels volumes sont prélevés ? dans quelles conditions ? pour quoi faire ? Non seulement les réponses adéquates sont possibles, mais elles peuvent être écrites, noir sur blanc, dans la langue d'un document juridique qui oblige les parties prenantes.

Le vécu de l'intérieur des discussions sur plusieurs territoires du nord de la Nouvelle Aquitaine tempère cependant cet optimisme tout universitaire. Soyons honnêtes, peu d'acteurs connaissent et maîtrisent un tant soit peu les règles – absconses – de la gestion de l'eau. Au-delà même de l'ignorance, le droit est ici regardé avec incrédulité. Quelles que soient finalement les conditions dont le stockage serait assorti, les opposants ne croient pas à la volonté de l'autorité publique, en l'occurrence le préfet, de les appliquer. Suspicion qui peut en partie s'expliquer par les accointances que l'Etat entretient avec la profession agricole, lesquelles ont parfois pu conduire à des décisions d'octroi de volumes excessifs et d'ailleurs sanctionnées par les tribunaux administratifs². Tant est si bien que le problème de fond est moins d'ordre environnemental que politique : la confiance perdue dans les institutions. Comblé ce fossé démocratique sera long et supposera de travailler en profondeur sur la gouvernance des biens communs.

Tragédie communautaire

² Tribunal administratif de Poitiers, 9 mai 2019, n° 1701657 et n° 1702441.

En France, l'eau est déjà devenue un théâtre d'affrontements idéologiques entre communautés, c'est-à-dire des groupes de personnes ne partageant pas les mêmes valeurs, et donc réfractaires au partage des usages. Notre Dame des Landes (qui impliquait une zone humide), le barrage de Sivens, et maintenant les bassines du Poitou-Charentes semblent les points d'acmé de ces crises socio-environnementales. L'arrivée concrète du réchauffement climatique est un facteur majeur d'aggravation de ce risque du fait qu'il y aura toujours moins de ressource disponible (en période estivale) et toujours plus de besoins fondamentaux à satisfaire.

L'eau, d'une certaine manière, est la version parabolique de la tragédie qui attend nombre de biens communs : être des facteurs de déchirement social, de dislocation de la société entre plusieurs blocks identitaires irréconciliables. Mais il existe d'autres histoires d'eau possibles, plus positives, où ce patrimoine commun de la Nation devient un lieu de rapprochement, de convergence des intérêts *a priori* antagonistes. Les démarches en faveur de la ressource aquatique sont, à la base, beaucoup plus consensuelles qu'on ne croît. A rebours des idées reçues, la plupart des agriculteurs adhèrent à une meilleure gestion tant quantitative que qualitative du milieu et sont disposés, au nom de sa protection, à amender leurs pratiques, voire à accepter une forme de tutelle des gestionnaires de la ressource (Etat, établissements publics, collectivités locales, associations)³ ; attitude impensable sur d'autres sujets, les pesticides ou le bien-être animal par exemple.

On l'a vu, l'eau est aussi le levier de potentielles démarches collectives et territoriales, envers lesquelles le secteur agricole nourrit en principe beaucoup de réticences. Une fois n'est pas coutume, les projets de réserves ont été l'occasion de créer de véritables communautés d'agriculteurs consentant, *via* leurs coopératives de l'eau, à s'engager solidairement dans des programmes d'actions environnementales. Là où les plans alimentaires territoriaux (PAT) se contentent d'états des lieux et échouent à passer à l'étape opérationnelle, le projet hydrique, comparativement, permet d'aller beaucoup plus loin dans les dynamiques transitionnelles, au prix certes d'efforts de concertation importants.

Tristes tropiques

Les réflexions sur la gestion de la ressource en eau, trop figées dans le présent, ont du mal à se projeter dans un futur climatique inédit et à saisir la nature des véritables enjeux. Tentons cet exercice de prospection en explorant trois grandes hypothèses possibles : des territoires sans « méga-bassines » ; des territoires avec ; et des territoires ayant fait un choix intermédiaire.

Selon un premier scénario hautement probable, l'accumulation des contestations et des procédures juridiques, les dissensions politiques, la lassitude des porteurs de projets conduisent à l'abandon des bassines. Le climat apaisé mais pas refroidi, tous les problèmes restent entiers : un milieu aquatique dégradé par les assecs, l'incapacité d'adaptation de l'agriculture au changement

³ A cet égard, le protocole d'accord du bassin du Clain prévoit la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) qui serait l'organe central de la gouvernance chargé de définir le projet de transition agro-écologique du territoire et de gérer la ressource de façon adaptative.

climatique... Les volumes de prélèvements provisoires correspondant à l'eau qui devait être stockée s'évaporent ; la ressource se faisant rarissime, l'irrigation est fortement compromise dans les années à venir. Economiquement, de nombreuses fermes familiales sont menacées de disparition, provoquant encore l'agrandissement des plus puissantes. La transition agro-écologique même se revérrouille : le manque d'eau pénalise un certain nombre de bonnes pratiques, telles l'implantation de couverts végétaux à la sortie de l'été (censés piéger les nitrates) ou la création de linéaires boisés. Faute de projet de territoire et de contrepartie tangible - l'accès à l'eau -, plus aucun levier n'existe localement pour engager les producteurs dans la reconception de leur système cultural.

Dans un autre scénario, la hantise du changement climatique et de l'indépendance alimentaire décide les pouvoirs publics à favoriser la construction de nouvelles ressources. Plus les territoires à se lancer dans cette stratégie sont nombreux (Vendée, Grand Est...), plus les contestations se diluent. Des études scientifiques indépendantes finissent par déterminer les volumes prélevables, en été comme en hiver. Se créent alors des formes d'oasis dans un désert agricole, cristallisant la problématique de l'inégal accès à la ressource entre les agriculteurs. Situation qui existait auparavant, mais dont l'exacerbation impose de réfléchir à une nouvelle solidarité entre agriculture « raccordée » aux bassines, et donc irriguée, et celle non-irriguée ; sont envisagées des formes de mutualisation des risques ou des productions, ou encore de soutien des filières, voire d'aides publiques reconfigurées. Enfin les retenues, parce que gigantesques, sont mobilisées pour servir à d'autres usages en tant que de besoins : même stockée, l'eau ne perd pas son caractère de bien commun imposant le partage. Tous ces aspects de la question sont intégrés au contrat de territoire pour la gestion de l'eau, réanimé par une gouvernance désormais plurielle et transparente.

La dernière voie explorée pour sortir de l'impasse climatique et sociale est médiane. Elle est promue par une partie de la profession agricole, notamment la chambre d'agriculture de la Vienne représentée par le syndicat Coordination rurale, et finit par devenir acceptable aux yeux mêmes des réfractaires à l'irrigation. Il s'agit du stockage à des échelles plus réduites, au moyen par exemple de petites retenues collinaires. *Small is beautiful!* Plus discrètes, ces infrastructures se fondent mieux dans le paysage et rappellent celles que les populations mettent elles-mêmes en place pour récupérer les eaux pluviales. Cette stratégie séduit aussi les agriculteurs attachés à leur indépendance économique, et qui ne se retrouvent pas dans le « collectivisme » qu'implique l'adhésion à des coopératives de l'eau.

La solution n'en reste pas moins imparfaite. Elle suppose une multiplication des ouvrages reliés au milieu hydrographique dont les impacts cumulés sont difficiles à mesurer. Même chose pour les volumes d'eau stockés : autant on peut savoir avec précision, grâce à des compteurs, ce que quelques grands ouvrages pompent en hiver ; autant le remplissage de petits bassins à n'importe quel moment de l'année est pratiquement incontrôlable, ce qui nuit à la planification de la gestion du bassin versant. Enfin l'optique du « chacun pour soi » fait tomber à l'eau les projets de territoire, tant il ne paraît pas possible de conditionner le fonctionnement de ces mini-ouvrages à des engagements collectifs du monde agricole en faveur d'autres manières de gérer les ressources

naturelles. Dans ce contexte, la mise en place d'une gouvernance rénovée et pluraliste ne se justifie plus.

Les voies de la résilience climatique sont beaucoup moins pénétrables qu'il n'y paraît. A l'incertitude scientifique, s'ajoute une bataille idéologique qui obscurcit le débat et les décisions politiques. A l'évidence, on ne sortira - par le haut - de la guerre de l'eau qu'en inventant, au niveau territorial, un système de gestion des biens communs qui fasse sens pour presque tous.