



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 14061

Synthèse Eau et Agriculture

Tome 1 : Aspects quantitatifs

établi par

François COLAS-BELCOUR

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Roland RENOULT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Michel VALLANCE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

juin 2015

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS.....	6
LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR THÉMATIQUE.....	8
1. L'IRRIGATION CONSTITUE UN ENJEU MAJEUR DE L'EAU EN AGRICULTURE.....	10
2. LA POLITIQUE SUIVIE ENTRE GESTION QUANTITATIVE DE LA DEMANDE EN EAU ET AUGMENTATION DE L'OFFRE DOIT ÊTRE RÉÉQUILIBRÉE.....	11
2.1. En France, les prélèvements pour l'irrigation restent modestes.....	11
2.2. ...mais ils s'effectuent à des moments particuliers.....	11
2.3. L'eau est indispensable à l'agriculture en été.....	12
2.4. mais les surfaces irriguées se sont réduites mettant en exergue des enjeux socio-économiques.....	12
2.5. L'Europe et la France se sont données des objectifs ambitieux pour la qualité des milieux naturels.....	12
3. LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE EN EAU PAR UN PROGRAMME DE RETENUES DE STOCKAGE HIVERNAL EST ESSENTIEL.....	13
3.1. ... mais un zonage des priorités doit être effectué.....	13
3.2. La planification et le fléchage des moyens de financement public sont nécessaires..	14
3.3. Les critères de validation des projets doivent être fixés clairement.....	15
4. LES BESOINS EN EAU AGRICOLE PEUVENT ÊTRE OPTIMISÉS.....	16
4.1. ... en se fixant des objectifs de résultat pour le milieu.....	16
4.2. Des outils juridiques de maîtrise de l'irrigation individuelle sont à développer.....	16
4.3. ...en instituant des mécanismes de répartition des droits d'eau entre irrigants.....	17
4.4. Connaître la valorisation économique de l'eau par les différentes filières agricoles permettrait d'optimiser sa répartition entre irrigants.....	18
4.5. L'utilisation de l'eau d'irrigation peut être améliorée.....	19
4.6. ...mais pas avec des leviers "prix".....	19
4.7. La recherche sur la sobriété des systèmes agronomiques doit être accentuée.....	20
5. LA GOUVERNANCE DE L'IRRIGATION CONSRTVE DES MARGES DE PROGRÈS.....	20
5.1. ...en élaborant une communication claire vers le grand public sur la place de l'irrigation	20
5.2. ... et en revoyant la participation des agriculteurs dans les structures territoriales.....	21
5.3. Mais les décideurs publics doivent avoir des positions cohérentes.....	21
5.3.1. ...tant au niveau « central » (Etat, Agences et Europe).....	21
5.3.2. ...qu'au niveau territorial.....	22
ANNEXES.....	25
Annexe 1 : Lettre de mission.....	26

Annexe 2 : Bibliographie.....	28
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	31

RÉSUMÉ

L'eau est une ressource fondamentale pour l'agriculture. Le manque d'apport pluviométrique, récurrent dans le sud-est et le sud-ouest en période estivale, constitue un frein majeur pour la production végétale et par voie de conséquence pour l'élevage de ces régions. L'irrigation par prélèvement dans les rivières ou les nappes est donc une nécessité vitale. Les prévisions liées au changement climatique voient s'aggraver la situation. L'irrigation constitue donc le domaine majeur du volet quantitatif de l'eau en agriculture.

Cependant, cet usage de la ressource peut générer une dégradation du milieu naturel lorsque ce dernier subit des étiages déjà naturellement sévères. L'amélioration des milieux recherchée par les textes européens peut donc rentrer en concurrence avec l'irrigation.

Une politique quantitative de l'eau prenant en compte les besoins agricoles, telle qu'elle se dégage des travaux du CGAAER mais aussi de nombreux autres rapports parlementaires, du MEDDE, ou de publications scientifiques doit viser à la fois :

- le développement de l'offre en eau, essentiellement par la création de retenues d'eau : il s'agit de créer des retenues de substitution qui permettront de stocker de l'eau d'hiver pour l'utiliser en période d'irrigation, en substitution aux prélèvements estivaux effectués dans le milieu. Pour mettre en œuvre ces projets, une approche territoriale structurée est à diligenter avec tous les acteurs locaux et sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. L'intervention forte de la puissance publique et le financement des Agences sont légitimes sous l'angle économique et social, comme sous l'angle environnemental.

- l'ajustement de la demande en eau par les agriculteurs. La connaissance de la valorisation économique de l'eau par les différentes filières agricoles est un élément susceptible d'optimiser la répartition de la ressource. L'efficacité des moyens d'irrigation et leur pilotage par une agriculture de précision constituent également des méthodes à développer, tout comme l'adaptation des systèmes de culture, le décalage des dates de semis, la sélection variétale, l'agroécologie.

Les documents étudiés développent essentiellement le volet offre bien plus que le volet demande.

Cette double approche doit s'effectuer à l'occasion de projets territoriaux porté par les collectivités, et en premier lieu les régions dont cela devient une compétence majeure. L'État doit initier, favoriser, stimuler et encourager ce type de démarche qui doit être largement financée par les Agences.

Mots clés : eau, irrigation, barrage, PAC

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1. L'Etat doit, avec les agences de l'eau, établir un zonage des priorités de programmation des projets de retenues envisagées dans le SDAGE et les plans de mesure en liaison avec les régions concernées.....13
- R2. L'Etat doit organiser les moyens de financement nécessaires, au sein des programmes des Agences et de l'Europe (FEADER), pour atteindre de 70 à 80 % de concours publics pour les retenues de substitution.....14
- R3. L'Etat (MEDDE) doit élaborer un guide d'élaboration des études d'impact des retenues.15
- R4. Les collectivités de niveau adapté doivent mettre en œuvre des projets de territoire dès qu'un projet structurant de retenue est envisagé. Il faut territorialiser les enjeux, tant agricoles que de la DCE pour redonner du sens à la négociation, en expliquant les contraintes agricoles sur les plans agronomiques, économiques et sociaux, en mettant en évidence les améliorations environnementales des pratiques agricoles présentes ou possibles. Le porteur de projet doit générer un dialogue multilatéral, à l'échelle du territoire du projet, c'est-à-dire avec des représentants du territoire «habité» et non du territoire «géré».....16
- R5. En cas d'étalement urbain, le législateur doit mettre à la charge des aménageurs qui déstructurent un périmètre irrigué les coûts nécessaires à son déplacement.16
- R6. L'État doit établir les autorisations de prélèvement des OUGC sur une base globale visant un résultat attendu pour le milieu naturel, un cours d'eau ou une nappe.....16
- R7. Le législateur doit mettre en place un outil juridique pour contrôler voire interdire l'utilisation de ressource individuelle dans des périmètres desservis par une installation collective. Pour ce faire, modifier l'art L211-2 du C.E. et le décret 94-354 instituant les zones de répartition des eaux.....17
- R8. Le législateur doit permettre aux ASA d'irrigation de bénéficier, au même titre que les collectivités territoriales, de la procédure de DIG afin de pouvoir répercuter sur l'ensemble des préleveurs d'un bassin versant le coût d'une retenue de substitution qui leur bénéficie même indirectement. Par exemple adhésion obligatoire à un contrat de prélèvement avec le maître d'ouvrage de la retenue de substitution pour pouvoir obtenir une autorisation individuelle de prélèvement.....17
- R9. Les agences doivent aider les OUGC à des taux très élevés pour qu'ils disposent des capacités techniques, administratives et financières pour jouer leur rôle d'animation et d'ingénierie.

.....	18
R10. L'État doit conditionner les autorisations de prélèvement des OUGC à l'organisation d'un débat préalable, par l'OUGC, sur une vision globale de la problématique de l'usage de l'eau dans une perspective de développement durable sur l'ensemble du bassin dont il a la responsabilité...	18
R11. L'État doit donner aux OUGC un statut et des pouvoirs, par exemple la responsabilité de la vérification du respect des autorisations dans le cadre d'un objectif global qui leur serait assigné (plutôt basé sur un indicateur de résultat attendu : débit ou piézométrie mini à respecter).....	18
R12. Le MAAF doit faire réaliser une étude détaillée par régions et par filières des incidences de l'irrigation sur l'emploi agricole et agroalimentaire.....	18
R13. Dans le dialogue de territoire ou le débat des OUGC, le MAAF doit donner comme consigne une priorité d'affectation des capacités d'irrigation aux filières sans alternative.....	19
R14. Le MAAF doit afficher le caractère stratégique de l'axe transversal du CASDAR « préserver les ressources naturelles » par fixation d'un objectif de dépenses (plafond d'engagement) et suivi d'indicateurs de résultat. Il doit aussi expliciter les contrats d'objectif des organismes de recherche sur l'axe stratégique « sobriété en eau » afin qu'ils se mobilisent de manière concertée sur les différents leviers potentiels : structures de production, assolements, sélection génétique, pratiques culturales, système d'irrigation.....	20
R15. Le MAAF doit mobiliser la chaîne du développement agricole pour mettre les outils de pilotage d'ARVALIS à disposition du plus grand nombre d'agriculteurs exploitants.	20
R16. Le MAAF doit reconquérir l'opinion en l'informant du rôle de l'eau dans l'agriculture et de la nécessité de l'irrigation dans des circonstances explicitées.	21
R17. Le MAAF doit trouver un accord avec Bruxelles sur les règles d'éligibilité aux crédits PAC (critères géographiques, plafonds de financement public,...) des projets d'irrigation en faisant ressortir les intérêts économiques et d'emploi qui s'y attachent.....	22

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR THÉMATIQUE

Mesures stratégiques

- R1. L'Etat doit, avec les agences de l'eau, établir un zonage des priorités de programmation des projets de retenues envisagées dans le SDAGE et les plans de mesure en liaison avec les régions concernées.....13
- R2. L'Etat doit organiser les moyens de financement nécessaires, au sein des programmes des Agences et de l'Europe (FEADER), pour atteindre de 70 à 80 % de concours publics pour les retenues de substitution.....14
- R12. Le MAAF doit faire réaliser une étude détaillée par régions et par filières des incidences de l'irrigation sur l'emploi agricole et agroalimentaire.....18
- R16. Le MAAF doit reconquérir l'opinion en l'informant du rôle de l'eau dans l'agriculture et de la nécessité de l'irrigation dans des circonstances explicitées.21
- R17. Le MAAF doit trouver un accord avec Bruxelles sur les règles d'éligibilité aux crédits PAC (critères géographiques, plafonds de financement public,...) des projets d'irrigation en faisant ressortir les intérêts économiques et d'emploi qui s'y attachent.....22

Méthodologie des projets territoriaux

- R4. Les collectivités de niveau adapté doivent mettre en œuvre des projets de territoire dès qu'un projet structurant de retenue est envisagé. Il faut territorialiser les enjeux, tant agricoles que de la DCE pour redonner du sens à la négociation, en expliquant les contraintes agricoles sur les plans agronomiques, économiques et sociaux, en mettant en évidence les améliorations environnementales des pratiques agricoles présentes ou possibles. Le porteur de projet doit générer un dialogue multilatéral, à l'échelle du territoire du projet, c'est-à-dire avec des représentants du territoire «habité» et non du territoire «géré».....16
- R6. L'État doit établir les autorisations de prélèvement des OUGC sur une base globale visant un résultat attendu pour le milieu naturel, un cours d'eau ou une nappe.....16
- R8. Le législateur doit permettre aux ASA d'irrigation de bénéficier, au même titre que les collectivités territoriales, de la procédure de DIG afin de pouvoir répercuter sur l'ensemble des préleveurs d'un bassin versant le coût d'une retenue de substitution qui leur bénéficie même indirectement. Par exemple adhésion obligatoire à un contrat de prélèvement avec le maître d'ouvrage de la retenue de substitution pour pouvoir obtenir une autorisation individuelle de prélèvement.....17
- R9. Les agences doivent aider les OUGC à des taux très élevés pour qu'ils disposent des capacités techniques, administratives et financières pour jouer leur rôle d'animation et d'ingénierie.

.....	18
R10. L'État doit conditionner les autorisations de prélèvement des OUGC à l'organisation d'un débat préalable, par l'OUGC, sur une vision globale de la problématique de l'usage de l'eau dans une perspective de développement durable sur l'ensemble du bassin dont il a la responsabilité...	18
R11. L'État doit donner aux OUGC un statut et des pouvoirs, par exemple la responsabilité de la vérification du respect des autorisations dans le cadre d'un objectif global qui leur serait assigné (plutôt basé sur un indicateur de résultat attendu : débit ou piézométrie mini à respecter).....	18

Mesures techniques

R3. L'Etat (MEDDE) doit élaborer un guide d'élaboration des études d'impact des retenues.	15
R5. En cas d'étalement urbain, le législateur doit mettre à la charge des aménageurs qui déstructurent un périmètre irrigué les coûts nécessaires à son déplacement.	16
R7. Le législateur doit mettre en place un outil juridique pour contrôler voire interdire l'utilisation de ressource individuelle dans des périmètres desservis par une installation collective. Pour ce faire, modifier l'art L211-2 du C.E. et le décret 94-354 instituant les zones de répartition des eaux.....	17
R13. Dans le dialogue de territoire ou le débat des OUGC, le MAAF doit donner comme consigne une priorité d'affectation des capacités d'irrigation aux filières sans alternative.....	19
R14. Le MAAF doit afficher le caractère stratégique de l'axe transversal du CASDAR « préserver les ressources naturelles » par fixation d'un objectif de dépenses (plafond d'engagement) et suivi d'indicateurs de résultat. Il doit aussi expliciter les contrats d'objectif des organismes de recherche sur l'axe stratégique « sobriété en eau » afin qu'ils se mobilisent de manière concertée sur les différents leviers potentiels : structures de production, assolements, sélection génétique, pratiques culturales, système d'irrigation.....	20
R15. Le MAAF doit mobiliser la chaîne du développement agricole pour mettre les outils de pilotage d'ARVALIS à disposition du plus grand nombre d'agriculteurs exploitants.	20

Aux termes de la lettre de mission du vice-président du CGAAER jointe en annexe 1, il était demandé de dresser une synthèse des constats et recommandations faits dans les divers rapports consacrés à l'eau et à l'agriculture et élaborés par le CGAAER. Un premier inventaire des rapports dont les mots clefs contenaient "eau" a montré que 82 rapports étaient à examiner sur la période 2004-2014. Cependant, un examen plus détaillé a rapidement montré que l'essentiel de cette abondante production ne traitait que de sujets très ponctuels peu susceptibles de fournir une synthèse pertinente :

- étranger : expertise de projets (irrigation et l'eau potable), parangonnage : 17
- audit des services de police des eaux et des services régionaux chargés de l'environnement et de la biodiversité : 15
- ressources en eau, qualité de l'eau : 13 (dont 8 avec un volet agricole fort)
- irrigation : 12
- eau potable et assainissement : 9
- divers (et pour l'essentiel sur le sujet de la formation) : 9
- évaluation, prospective : 3
- pêche : 3

Très peu de recommandations pouvaient être exploitées pour fournir des appréciations de politique globale à l'échelle de la France. Finalement, seuls 21 rapports ont été retenus, documents très généralement élaborés conjointement par le CGAAER et le CGEDD. Il s'est avéré utile d'étendre le champ des investigations à d'autres sources provenant du MEDDE, de rapports parlementaires ou de documents plus scientifiques : voir annexe 2.

Le travail de synthèse interne au CGAAER s'est donc transformé en œuvre de création utilisant avec un œil critique des sources multiples.

Le travail s'est déroulé en deux temps, le premier portant sur le volet quantitatif de l'eau et faisant l'objet du tome 1. Le tome 2 traite du volet qualitatif.

La mission, confiée à François COLAS-BELCOUR, Roland RENOULT et Michel VALLANCE, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, a été conduite de mai 2014 à juin 2015. Ce rapport a bénéficié de la relecture de Jean-Yves GROSCLAUDE et Marie-France MADIGNIER, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts.

1. L'IRRIGATION CONSTITUE UN ENJEU MAJEUR DE L'EAU EN AGRICULTURE

Les problèmes quantitatifs touchant à l'eau et du ressort du Ministère de l'agriculture, qui remontent des rapports sous revue concernent essentiellement l'irrigation, technique agronomique qui fait aujourd'hui en France l'objet d'une controverse sociétale importante. Le changement climatique pourra également générer des difficultés pour les cultures pluviales actuellement pratiquées mais cette perspective n'y est pas étudiée. Les inondations constituent un autre thème de la gestion quantitative de l'eau car ces phénomènes touchent fréquemment des zones agricoles. Cependant, les enjeux des inondations sont sans commune mesure avec les questions d'irrigation.

Chaque année ou presque, pendant la période estivale, les mêmes images d'asperseurs arrosant des parcelles de maïs en pleine canicule, apparaissent sur les écrans des journaux télévisés dès qu'une pénurie d'eau se profile à l'horizon. Les associations de protection de la nature et les fédérations de pêche stigmatisent une irrigation considérée comme excessive en dénonçant son impact négatif sur le milieu naturel, tandis que les agriculteurs se défendent en insistant sur leurs efforts de réduction de consommation et la nécessité de l'apport d'eau pour la régularité et la qualité des productions végétales.

La ressource en eau est globalement abondante sur le territoire métropolitain. Cependant, la répartition spatiale et temporelle tant des disponibilités naturelles que de la pression de

prélèvement, notamment pour l'irrigation, est inégale. Cette confrontation demande/ressource provoque des crises, dont la fréquence s'est accrue significativement depuis la fin du siècle dernier. L'influence du changement climatique sur l'évolution de la demande en eau est encore difficile à évaluer. Toutefois les considérations développées par différents travaux de prospective (Aqua 2030, Garonne 2050, Explore 2070) inclinent toutes vers la prévision de tensions exacerbées, et ce sur une grande partie du territoire national, contraignant l'agriculture à s'adapter aux spécificités de chaque territoire.

L'Etat est bien conscient de la nécessité, renforcée par la pression des échéances européennes de la directive cadre sur l'eau (DCE), de mettre fin le plus tôt possible à une situation qui ne satisfait ni les bénéficiaires des usages de l'eau – notamment les irrigants tributaires d'une alimentation en eau de plus en plus aléatoire – ni les tenants d'une gestion équilibrée de l'eau respectueuse des objectifs environnementaux. En bref, la qualité des milieux et les pertes de revenus des exploitations agricoles ne peuvent être durablement les variables d'ajustement.

Dans les bassins versants où les prélèvements pour l'irrigation excèdent les capacités du milieu naturel, il faudra sans doute repositionner le curseur entre gestion par la demande (ajuster celle-ci au plancher des disponibilités inter-annuelles) et gestion par l'offre (augmenter les disponibilités estivales).

2. LA POLITIQUE SUIVIE ENTRE GESTION QUANTITATIVE DE LA DEMANDE EN EAU ET AUGMENTATION DE L'OFFRE DOIT ÊTRE RÉÉQUILIBRÉE

Depuis plus d'une dizaine d'années, 18 départements essentiellement situés dans le quart sud-ouest de la France prennent chaque année des arrêtés de restriction des usages de l'eau. Pour sortir de cette situation de crise récurrente, une restriction des autorisations a été initiée en 2009.

L'adaptation de l'agriculture à l'aggravation inéluctable du manque d'eau estival est une impérieuse nécessité. Pour parvenir à une stratégie d'adaptation soutenable, il est indispensable de s'accorder d'abord sur un certain nombre de constats.

2.1. En France, les prélèvements pour l'irrigation restent modestes...

Rapporté à la disponibilité annuelle globale qui est en moyenne de 160 milliards de m³ par an, le prélèvement d'eau pour l'agriculture, stable autour de 4 milliards de m³, reste modéré. Cependant, cette consommation est concentrée sur 3 mois qui coïncident généralement avec l'étiage des cours d'eau et rentre alors en conflit avec les autres usages, parmi lesquels l'eau potable, définie comme un besoin prioritaire. On peut rappeler à ce stade que si les besoins vitaux sont de l'ordre de 3 litres par jour et par habitant, l'alimentation via l'agriculture en réclame 1 000 litres/jour/personne nourrie, en grande partie heureusement sous forme de précipitations naturelles. Disposant d'une lame d'eau annuelle 1,5 fois plus faible que la France, l'Espagne a des capacités de stockage cinq fois supérieures qui lui permettent de réaliser le même prélèvement annuel.

2.2. ...mais ils s'effectuent à des moments particuliers.

La contrainte générale la plus forte est en fait constituée par le maintien d'un débit minimum d'étiage dans les cours d'eau, obligation de résultat fixée par la DCE. Cet objectif rappelé dans les SDAGE et les SAGE ne peut être poursuivi seul car il contribue à

aggraver la distorsion entre les besoins des différents usages et les disponibilités estivales. D'autant que pour maintenir un débit d'objectif d'étiage (DOE), il faut déjà s'assurer qu'une quantité d'eau circule dans chaque tronçon du réseau superficiel.

2.3. L'eau est indispensable à l'agriculture en été...

Par sa géographie et son histoire en partie méditerranéenne, la France ne peut oublier que l'irrigation est une technique agronomique indispensable à la mise en valeur de terres arides, et incontournable aujourd'hui pour les filières alimentaires stratégiques que sont les fruits, les légumes de conserve et les semences. Des technologies plus sobres existent telles le « goutte à goutte » ou l'agriculture de précision. Mais, ~~avant d'économiser~~ tout en économisant l'eau, il faut déjà sécuriser sa disponibilité en période estivale.

2.4. mais les surfaces irriguées se sont réduites mettant en exergue des enjeux socio-économiques.

Le dernier recensement général agricole de 2010 met en évidence pour la première fois depuis 50 ans un recul des superficies irriguées (-12%) particulièrement net dans la moitié Sud du pays. A côté de causes générales comme le déclin de l'arboriculture ou l'avancée de l'urbanisation des zones rurales en région méditerranéenne ou d'autres causes liées à l'adaptation des règles de financement de la PAC ou aux fluctuations des cours mondiaux moins favorables au maïs irrigué, on voit se dessiner un recul de l'irrigation « subi » sous la contrainte des déficits de disponibilité estivale. La révision à la baisse des volumes prélevables frappe de petites exploitations de polyculture élevage incapables d'arroser régulièrement leurs fourrages, tout comme des exploitations légumières, de maïs grain ou de maïs semence du sud-ouest. Une étude réalisée par ACTEON en 2011¹ sur le bassin Adour-Garonne, montre que les restrictions volumétriques de l'irrigation peuvent entraîner de 30 à 50 % de baisse de marge brute sur certaines exploitations agricoles et les menacer de disparition.

Dans un certain nombre de contextes climatiques et édaphiques, pas seulement en Provence mais aussi dans le Sud de l'Alsace ou les Landes de Gascogne, abandonner l'irrigation revient à abandonner l'agriculture. Or la valeur ajoutée de 100 ha de certaines productions méditerranéennes intensives peut induire jusqu'à 22 emplois directs ou indirects. Ailleurs comme en Pays de Loire, l'intensification par l'irrigation d'une partie de la sole cultivée permet de maintenir un tissu de petites et moyennes exploitations. Les enjeux socio-économiques de l'irrigation sont donc tout aussi lourds que les enjeux environnementaux.

2.5. L'Europe et la France se sont données des objectifs ambitieux pour la qualité des milieux naturels.

La DCE ne fixe d'objectifs quantitatifs que pour les eaux souterraines à la différence des eaux de surface pour lesquels ils sont la conséquence des objectifs biologiques et morphologiques. Environ 40 % des masses d'eau superficielles seraient concernées par une mauvaise qualité des eaux accentuée par les étiages.

L'objectif ambitieux de 66 % des masses d'eau en bon état en 2015 (amélioration de 25 %) risque de ne pas être atteint ; certaines masses d'eau faisant défaut à cause de difficultés quantitatives dans lesquelles l'irrigation est concernée.

¹ REVISION DES AUTORISATIONS DE PRELEVEMENT D'EAU POUR L'IRRIGATION SUR LE BASSIN ADOUR-GARONNE, par ACTEon/ BRGM/CEMAGREF , mai 2011

Le risque de non conformité aux obligations européennes dès 2015 est important et les délais de mise en place d'actions de terrain concertées sont trop longs pour espérer des résultats très rapides. Des sanctions financières européennes (ou une menace) pourraient conduire à des mesures de « sanctuarisation » de masses d'eau ayant de fortes conséquences socio-économiques pour l'agriculture. En effet, si les besoins en eau potable seront toujours admis comme prioritaires, l'obligation de bon état place la qualité des écosystèmes avant les autres usages : l'utilisation agricole fera donc partie des variables d'ajustement.

A l'instar des scénarios prospectifs développés dans les études « AQUA 2030 », « Garonne 2050 » et « EXPLORE 2070 », sous l'instigation du Ministère de l'Ecologie ou de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, ces constats militent pour le rétablissement d'un pilotage équilibré de la gestion quantitative selon deux axes complémentaires :

- une stratégie d'accroissement de l'offre permettant la sécurisation des disponibilités estivales au profit des différents usages et du milieu naturel
- et une stratégie de limitation de la demande visant à optimiser et réduire le besoin. Ce pilotage est celui préconisé notamment par le rapport MARTIN (juin 2013).

L'objectif recherché est le partage de la ressource et la réduction maximale des distorsions entre volume disponible et volume prélevable sur les territoires en tension. Il est important de regagner des marges de manœuvre en jouant sur ces deux registres, selon les spécificités naturelles et de filières de chaque territoire de projet.

3. LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE EN EAU PAR UN PROGRAMME DE RETENUES DE STOCKAGE HIVERNAL EST ESSENTIEL...

3.1. ... mais un zonage des priorités doit être effectué.

Les enjeux de gestion quantitative de l'eau pour l'agriculture ne sont heureusement pas présents partout où le besoin d'irrigation se fait sentir, mais en certains endroits la ressource disponible en été est largement insuffisante et cette situation est amenée à s'aggraver avec le changement climatique. Le simple relevé des 15 à 20 départements, essentiellement situés dans le quart sud-ouest, qui se sont retrouvés en gestion de crise de manière répétitive sur la décennie écoulée indique où se situent les priorités. Il s'agit de bassins versants déficitaires où existe un écart substantiel entre les volumes autorisés (prélevés les « bonnes années ») et les volumes prélevables 8 années sur 10 tout en conservant le débit minimum d'étiage ou la piézométrie minimum de la nappe. Leur liste a été dressée par grands bassins hydrographique et un inventaire des besoins en retenues de stockage hivernal a été réalisé (rapport CGAAER 11176, septembre 2012)

Entre ces zones déficitaires une hiérarchie de priorité doit être faite pour sécuriser en 1^{er} lieu les cultures irriguées qui n'ont pas d'alternative agronomique dans leur contexte édaphique et climatique, les cultures stratégiques (semences, légumes, fruits) et celles sur lesquelles repose l'équilibre d'une filière locale de transformation (exemple du maïs/canards gras dans le sud-ouest). Bien évidemment les conditions de réalisation d'un ouvrage de stockage (faisabilité technique, écologique, consensus local) devront être vérifiées pour inscrire ces priorités dans une programmation.

R1. L'Etat doit, avec les agences de l'eau, établir un zonage des priorités de programmation des projets de retenues envisagées dans le SDAGE et les plans de mesure en liaison avec les régions concernées.

3.2. La planification et le fléchage des moyens de financement public sont nécessaires.

Le développement de l'irrigation ou la réalisation de retenues de substitution représente des investissements importants notamment lorsqu'il s'agit d'équipements collectifs. Le coût de la maintenance et du fonctionnement de ces équipements est aussi loin d'être négligeable et, dans les périmètres actuels, pèse lourdement dans la comptabilité des exploitations agricoles.

Beaucoup de projets sont des opérations mixtes associant intérêts agricoles et bénéfice environnemental. Un objectif d'atténuation des effets du changement climatique par anticipation peut aussi être évoqué. Une participation de la collectivité est donc logique au moins du fait de ces dimensions non économiques.

Les taux maxima d'aide fluctuent selon l'époque et les sources de 40 à 80 %. Cette aide publique à l'investissement, et en particulier son taux, est importante car :

- le coût global pour le maître d'ouvrage et donc les irrigants est constitué d'autres postes comme l'amortissement et le fonctionnement qui ne bénéficient, eux, d'aucunes aides
- la rentabilité d'équipements à but non économique est par nature négative.
- la prise en compte dans la tarification de l'eau des coûts des équipements collectifs, et donc les stratégies de financement choisies, ont un impact potentiel très important via le coût de l'eau sur la marge nette des cultures irriguées. La tarification peut donc être un facteur très important de rééquilibrage pour assurer l'équité entre les irrigants.

Des simulations effectuées en Poitou Charente montrent qu'il faut un prix du maïs très élevé (> 200 €/T) pour que les agriculteurs puissent autofinancer les retenues de substitution sans perte de revenu. Pour des cours du maïs plus faibles ils doivent être aidés (70 % si 100 €/T < prix maïs < 140 €/T). La prudence est recommandée vis-à-vis du risque de fluctuations des cours, sachant que leur participation financière est étalée sur 25 ans.

L'essentiel des projets correspondant à des ressources de substitution, ou qui ont un objectif simultané, un taux d'aide important tel que 75 % est justifié, avec pour respecter les règles européennes, un plafond d'assiette proportionnel au volume effectivement substitué. Ce taux pourrait être une valeur à stabiliser.

Si on retient une estimation de 300 Mm³ à créer, sur une période de 10 ans, et un prix de référence de 3 €/m³, le coût global d'investissement est de 90 M€/an. Si on envisage une répartition des aides entre Agences de l'eau (pour 40 %) et Europe (pour 35 %) , on arrive à des niveaux de contributions financières tout a fait acceptables pour ces institutions.

L'orientation majeure de l'Union Européenne à travers la mise en œuvre de la DCE vise nettement une réduction du mode actuel d'utilisation de l'eau par l'agriculture. Les programmes de développement rural financés par le FEADER ne se veulent qu'une modalité d'accompagnement de cette évolution imposée par la DCE. Il n'est jamais fait état de préoccupations comme la densité d'exploitations, les ressources économiques du territoire rural, les besoins vitaux des productions agricoles ou l'objectif d'autosuffisance alimentaire. Il est indispensable de reprendre le dialogue avec l'Europe sur les objectifs de développement agricole ou tout au moins celui du maintien de l'agriculture confrontée au handicap du changement climatique et ses conséquences en matière de besoin d'irrigation.(voir recommandation n°18)

R2. L'Etat doit organiser les moyens de financement nécessaires, au sein des programmes des Agences et de l'Europe (FEADER), pour atteindre de 70 à 80 % de concours publics pour les retenues de substitution.

3.3. Les critères de validation des projets doivent être fixés clairement

L'irrigation est de plus en plus tributaire de la réalisation d'ouvrages de stockage permettant de se substituer aux prélèvements estivaux difficilement supportables par le milieu. Ces ouvrages ont eux-mêmes un impact sur le milieu qui doit être jugé écologiquement acceptable. Réalisés usuellement avec une contribution publique, ces investissements doivent justifier d'une forme de rentabilité économique s'ils contribuent en sus au développement de l'irrigation.

L'instruction des dossiers de projet de bassins et de barrages représente un exercice difficile pour les services extérieurs du fait de la complexité technique et du contexte sociétal de ces projets. Le Ministère chargé de l'Environnement a édité en mars 2013 un guide juridique pour instruire ces projets. En revanche, il manque un guide d'élaboration des études d'impact actualisant ce qui a été fait en 2006 par l'ONEMA.

D'autre part, un inventaire des bonnes pratiques d'élaboration et de gouvernance de ce type de projet serait un plus pour tous les acteurs : maître d'ouvrage et service instructeur. Par exemple, ventiler les objectifs d'un projet entre ce qui relève de la substitution de ressources, de l'atténuation du changement climatique et enfin de ce qui procède du développement de l'irrigation serait très utile.

Pour évaluer la rentabilité économique de l'investissement le seuil de 4 % pour le taux de rentabilité interne est admis. Il n'en reste pas moins que les évaluations de rentabilité économiques sont basées sur des données par nature incertaines du fait de la volatilité des cours des produits agricoles, des évolutions de la PAC, de l'augmentation du coût de l'énergie. Toutes ces incertitudes à long terme doivent entraîner une certaine prudence.

R3. L'Etat (MEDDE) doit élaborer un guide d'élaboration des études d'impact des retenues.

Les projets doivent être assis sur une approche territoriale.

Les agriculteurs raccordés à un système d'irrigation collective sont de plus en plus nombreux à se « débrancher » pour utiliser des forages ou pompages individuels. (IRSTEA). On observe un écart conséquent entre surfaces équipées pour l'irrigation et superficies arrosées. Ce recul important des surfaces irriguées en collectif se produit sous l'effet :

- de changements de pratiques : abandon du gravitaire, passage au goutte à goutte,
- de l'urbanisation par mitage de périmètres irrigués,
- de conversion aux céréales sèches au détriment du maïs irrigué (dans le sud-ouest) sous l'influence des variations de cours mondiaux, et des modifications de la PAC,
- des restrictions d'autorisation d'irriguer de plus en plus fréquentes au profit des autres usages,
- du différentiel de coût important en faveur de l'individuel.

Cette réduction de l'irrigation conduit à la fragilisation des structures collectives. La couverture des charges fixes des investissements réalisés devra être assurée sur une superficie plus faible et la durabilité financière de ces structures sera tôt ou tard menacée par le retrait des adhérents en nombre croissant. Si des Associations Syndicales Autorisées d'irrigation gravitaire disparaissaient, les externalités positives liées au réseau de canaux aussi. Ceci est souvent ignoré dans les raisonnements et cela pourrait avoir des conséquences graves dans le cas des irrigations de basse Provence.

Sans négliger la recherche de plus d'efficacité, les externalités positives de l'irrigation, au

premier rang desquelles l'emploi et l'aménagement du territoire, justifient un soutien public à la mobilisation de ressources disponibles dans le cadre d'un projet collectif de territoire. Une revue nationale des projets de retenues de stockage effectuée par le CGAAER en 2011 et 2012 montre que les projets envisagés sont très majoritairement acceptables vis-à-vis des critères tant écologiques qu'économiques. Depuis ces revues, le rapport Martin a développé la notion de projet territorial qui associe une réflexion sur les besoins de l'agriculture et la restauration des milieux. Ce concept constitue une méthode de concertation porteuse de progrès qui permettrait de dépasser le côté quelque peu «technocratique» du duo rentabilité économique – acceptabilité écologique.

R4. Les collectivités de niveau adapté doivent mettre en œuvre des projets de territoire dès qu'un projet structurant de retenue est envisagé. Il faut territorialiser les enjeux, tant agricoles que de la DCE pour redonner du sens à la négociation, en expliquant les contraintes agricoles sur les plans agronomiques, économiques et sociaux, en mettant en évidence les améliorations environnementales des pratiques agricoles présentes ou possibles. Le porteur de projet doit générer un dialogue multilatéral, à l'échelle du territoire du projet, c'est-à-dire avec des représentants du territoire «habité» et non du territoire «géré».

R5. En cas d'étalement urbain, le législateur doit mettre à la charge des aménageurs qui déstructurent un périmètre irrigué les coûts nécessaires à son déplacement.

4. LES BESOINS EN EAU AGRICOLE PEUVENT ÊTRE OPTIMISÉS...

4.1. ... en se fixant des objectifs de résultat pour le milieu.

Conçue dans l'objectif d'éviter des « crises » à répétition, la notion statistique de « volume prélevable 8 années sur 10 » aboutit à plafonner les prélèvements au « plancher » des volumes qui sont matériellement disponibles. Les années normales un surplus d'eau serait utilisable sans mettre à mal le débit réservé. Cette prudence, ennemie de l'optimisation, est contestable. Il faut se donner les moyens de suivre des indicateurs en continu (débit, piézométrie de nappe) pour pouvoir limiter les prélèvements au jour le jour seulement lorsque c'est nécessaire.

R6. L'État doit établir les autorisations de prélèvement des OUGC sur une base globale visant un résultat attendu pour le milieu naturel, un cours d'eau ou une nappe.

4.2. Des outils juridiques de maîtrise de l'irrigation individuelle sont à développer...

L'accroissement récent de l'irrigation plus au nord que les zones traditionnelles (Poitou-Charente, Beauce) est très majoritairement le fait d'installations individuelles. Les difficultés saisonnières se sont aggravées dans ces zones. Ailleurs on constate un recul important de l'irrigation par système collectif. (IRSTEA 2013). Parce qu'elle permet aussi de s'affranchir de règles collectives de répartition (tour d'eau) et de contingentement de la ressource préexistante, il n'est pas sûr que la conversion importante des irrigants restants

d'un périmètre vers des prélèvements individuels soit une dynamique favorable à la gestion équilibrée et concertée des ressources en eau ni à la bonne mise en place des O.U.G.C.

Cette situation montre qu'il faut à la fois promouvoir l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage collective et disposer de moyens coercitifs pour rassembler les acteurs autour d'un projet d'amélioration de la gestion quantitative.

R7. Le législateur doit mettre en place un outil juridique pour contrôler voire interdire l'utilisation de ressource individuelle dans des périmètres desservis par une installation collective. Pour ce faire, modifier l'art L211-2 du C.E. et le décret 94-354 instituant les zones de répartition des eaux.

R8. Le législateur doit permettre aux ASA d'irrigation de bénéficier, au même titre que les collectivités territoriales, de la procédure de DIG afin de pouvoir répercuter sur l'ensemble des préleveurs d'un bassin versant le coût d'une retenue de substitution qui leur bénéficie même indirectement. Par exemple adhésion obligatoire à un contrat de prélèvement avec le maître d'ouvrage de la retenue de substitution pour pouvoir obtenir une autorisation individuelle de prélèvement.

4.3. ...en instituant des mécanismes de répartition des droits d'eau entre irrigants

Des Organismes Uniques de Gestion Collective (OUGC) ont été créés suite à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 3 décembre 2006. Ces OUGC sont chargés de proposer au préfet un volume prélevable sur le milieu pour l'irrigation pour un secteur géographique donné et la répartition de ce volume entre les utilisateurs irrigants.

Le cadre juridique des OUGC peut être amélioré. Il faut les parachever en leur confiant des pouvoirs suffisants au vu des enjeux et de la réalité opérationnelle (rapport CGAER-IGE de Juin 2007). La méthode de prise en compte des demandes de prélèvement n'est pas efficace :

- les OUGC se contentent, dans un premier temps, d'ajouter les prélèvements individuels actuels
- et elles appliquent mécaniquement une réduction des autorisations individuelles, proportionnellement à tous les usagers pour respecter le volume prélevable

Il n'est pas effectué d'approche collective en vue de réfléchir à la totalité de la question de l'usage de l'eau dans les 3 dimensions du développement durable : milieu naturel, économie agricole et vision prospective socio-territoriale de l'occupation de l'espace. Une vision plus large de la problématique donnerait un caractère plus constructif au débat et replacerait le sujet dans une vision de développement durable intégrant le volet agricole et l'environnement. Certes, l'établissement de volumes prélevables et des règles de répartition entre usagers/irrigants constitue un exercice difficile. Cependant, on peut atteindre ce but en présentant simultanément :

- la fixation de ce volume prélevable,
- la définition des retenues de substitution, tant pour les paramètres financiers que techniques,
- un programme d'économie d'eau.

R9. Les agences doivent aider les OUGC à des taux très élevés pour qu'ils disposent des capacités techniques, administratives et financières pour jouer leur rôle d'animation et d'ingénierie.

R10. L'État doit conditionner les autorisations de prélèvement des OUGC à l'organisation d'un débat préalable, par l'OUGC, sur une vision globale de la problématique de l'usage de l'eau dans une perspective de développement durable sur l'ensemble du bassin dont il a la responsabilité.

R11. L'État doit donner aux OUGC un statut et des pouvoirs, par exemple la responsabilité de la vérification du respect des autorisations dans le cadre d'un objectif global qui leur serait assigné (plutôt basé sur un indicateur de résultat attendu : débit ou piézométrie mini à respecter).

4.4. Connaître la valorisation économique de l'eau par les différentes filières agricoles permettrait d'optimiser sa répartition entre irrigants.

Les OUGC sont chargés de définir les critères de répartition entre irrigants des volumes prélevables fixés par l'administration. Or, les règles d'allocation de quotas d'irrigation en volume ou en débit ne prennent jamais en compte de priorité pour les cultures les plus « intensives » en valeur/unité d'eau d'irrigation consommée. Il n'existe pas non plus de tarification collective agissant dans ce sens. Pour autant l'irrigation représente un enjeu important en termes de valeur ajoutée et d'emploi bien que ces facteurs soient mal évalués et nécessitent des travaux complémentaires. À titre d'exemple, 100 ha de productions méditerranéennes intensives irriguées induisent 22 emplois directs et indirects. De même, l'irrigation a permis par sa valeur ajoutée de maintenir la viabilité économique de « petites » structures agricoles dans le sud-ouest en maïsiculture (< 50 ha) et en polyculture élevage en Pays de Loire.

Inversement, certains développements de l'irrigation ne s'accompagnent pas des mêmes effets bénéfiques sur l'emploi ni même sur la valeur ajoutée. Or, il n'existe pas en France d'étude générale et détaillée sur la valeur de l'eau pour les différentes cultures et les différents systèmes de production, alors que ceci pourrait apporter un éclairage utile aux arbitrages de répartition. La question de la rentabilité économique (rationalité de l'irrigation par rapport aux lois du marché) interpelle, de même que plus généralement celle de l'efficacité de l'eau utilisée comme moyen de production lorsqu'on se trouve en contexte tendu (rareté).

Certaines cultures, avec les variétés existantes et économiquement intéressantes, sont complètement tributaires du volume d'irrigation disponible en période estivale. L'eau peut aussi être un facteur d'augmentation du rendement par rapport à la même culture en pluvial. Ainsi, la valeur de l'eau pour l'irrigant peut-être approchée par le différentiel de valeur entre culture irriguée et non irriguée rapporté au volume d'eau d'irrigation nécessaire (éventuellement pondéré par un facteur risque de sécheresse) .

R12. Le MAAF doit faire réaliser une étude détaillée par régions et par filières des incidences de l'irrigation sur l'emploi agricole et agroalimentaire.

Cette démarche rencontre des limites : lorsqu'il envisage de diversifier une culture, l'exploitant est confronté aux seules filières en place sur son territoire. S'il veut se diriger vers des spéculations qui ne sont pas représentées localement, il ne pourra pas bénéficier de tout l'arsenal de conseil et suivi technique nécessaire pour atteindre un niveau de productivité requis pour rentabiliser sa conversion. On peut aussi imaginer des évolutions de filières. L'expérience montre que ces dernières évoluent très lentement et qu'il est difficile de faire changer des filières bien installées.

R13. Dans le dialogue de territoire ou le débat des OUGC, le MAAF doit donner comme consigne une priorité d'affectation des capacités d'irrigation aux filières sans alternative.

4.5. L'utilisation de l'eau d'irrigation peut être améliorée...

Les quantités d'eau nécessaires aux cultures varient selon les espèces végétales et les conditions climatiques mais, à systèmes de culture inchangés, elles ne peuvent pas être réduites sans entraîner aussi une réduction de la production agricole. En revanche, il existe des pertes d'eau liées aux techniques d'irrigation utilisées qui peuvent être appréciées par le rapport entre le volume d'eau disponible pour la culture et le volume d'eau prélevé dans la ressource. Tout comme pour les autres intrants, cette efficacité est devenue une préoccupation majeure des agriculteurs confrontés à des contraintes ou des restrictions de plus en plus fortes. Pour mieux maîtriser les performances des systèmes d'irrigation, il y a trois types d'action à poursuivre.:

- promouvoir des diagnostics sur les installations d'irrigation afin d'expliquer et de corriger les situations où l'on constate de mauvaises performances,
- poursuivre l'acquisition de références, afin de permettre aux irrigants de mieux se situer en matière de performances de leurs systèmes, mais aussi pour sensibiliser l'ensemble des acteurs à l' « empreinte eau » des productions agricoles,
- diffuser les innovations technologiques telles que le goutte à goutte enterré en grande culture et le pilotage assisté par capteurs des apports à la parcelle. Des techniques culturales adaptées viennent en complément pour réduire les pertes d'eau par évaporation : brise vent, paillage, labour minimal, désherbage.

4.6. ...mais pas avec des leviers "prix".

Au vu de certains exemples étrangers, notamment en Australie, la gestion quantitative de l'eau pour l'irrigation peut s'appuyer sur des mécanismes de marché. Dans ce pays, une bourse d'échange des droits d'eau permet la ré-allocation de l'eau des usagers qui tirent un faible bénéfice de l'irrigation vers ceux qui acceptent de la payer cher pour en avoir plus car ils en retirent un bénéfice substantiel. En France ce mécanisme a seulement fait l'objet de quelques travaux exploratoires de l'IRSTEA sur le bassin de la Charente. Ils montrent que la mise en place d'une tarification incitative (variable dans le temps) assortie de quelques investissements en dispositifs de contrôle pouvait être plus efficace et moins coûteux que des mesures réglementaires et la création de retenues de substitution pour rétablir l'équilibre entre ressource et demande. Mais en règle générale cela supposerait d'avoir recours à des prix de l'eau et redevances bien plus élevés que ceux pratiqués en France et qui entraîneraient des pertes de revenu très importantes. En grande culture, la compétitivité des cultures irriguées est trop faible pour se le permettre, et souvent la spécialisation des systèmes productifs par territoire rend illusoire une différenciation des acteurs permettant à un système d'échange de quotas de fonctionner. Enfin c'est un

système qui s'applique mal à des installations de pompage individuelles très largement majoritaires en France. Hormis quelques cas particuliers, la gestion par les prix et la libre concurrence entre agriculteurs ne peuvent donc être une alternative envisagée pour réduire les tensions sur la ressource et ajuster la demande aux capacités disponibles.

4.7. La recherche sur la sobriété des systèmes agronomiques doit être accentuée.

Les solutions techniques proposées aux agriculteurs pour moins dépendre de la ressource en eau sont le seul fait d'ARVALIS et semblent en nombre insuffisant. INRA, IRSTEA et ARVALIS ont des actions de recherche sur les rapports entre irrigation et agriculture mais ces travaux paraissent à première vue relativement dispersés et surtout non finalisés vers la recherche d'alternatives « sobres ».

Le transfert se fait via la chaîne des instituts techniques agricoles, les chambres d'agriculture et les coopératives. L'organisation, là aussi par filières de production, ne permet pas d'envisager la substitution par des modèles agronomiques plus sobres en eau via l'élaboration de réponses techniques transversales à des échelles territoriales pertinentes. Cependant, depuis 2006 les fonds du développement agricole sont gérés par le MAAAF (CASDAR = 140 M€) et non plus par la profession agricole. Il s'agit d'un puissant levier pour accélérer l'évolution des pratiques agricoles dans la direction souhaitée, sur cet objectif de sobriété en eau.

R14. Le MAAF doit afficher le caractère stratégique de l'axe transversal du CASDAR « préserver les ressources naturelles » par fixation d'un objectif de dépenses (plafond d'engagement) et suivi d'indicateurs de résultat. Il doit aussi expliciter les contrats d'objectif des organismes de recherche sur l'axe stratégique « sobriété en eau » afin qu'ils se mobilisent de manière concertée sur les différents leviers potentiels : structures de production, assolements, sélection génétique, pratiques culturales, système d'irrigation...

R15. Le MAAF doit mobiliser la chaîne du développement agricole pour mettre les outils de pilotage d'ARVALIS à disposition du plus grand nombre d'agriculteurs exploitants.

5. LA GOUVERNANCE DE L'IRRIGATION CONSRTVE DES MARGES DE PROGRÈS...

5.1. ...en élaborant une communication claire vers le grand public sur la place de l'irrigation

Condition d'un meilleur usage par ses divers bénéficiaires, le partage de la ressource ne peut reposer que sur un large consensus. Or, une première insuffisance est celle du dialogue entre planificateurs et acteurs de terrain. Les grands enjeux de gestion de l'eau sont mal compris et mal appropriés par les acteurs locaux. L'incompréhension des grands enjeux a des causes :

– de fond : le lien entre les enjeux et les actions de terrain est lointain (une action individuelle locale a peu d'impact et les impacts cumulés n'ont d'effets qu'à terme) ;

– de forme : ils sont formulés en langage trop technique et souvent comme des obligations juridiques issues du droit européen.

Une seconde insuffisance est celle du dialogue entre intérêts divergents. Le pilier environnemental du développement durable est perçu comme prenant le pas sur les piliers économiques et sociaux. Ainsi, l'irrigation, réduite pour le grand public à l'aspersion de grandes cultures – en particulier du maïs – par des pivots s'est trouvée diabolisée, comme la constitution de retenues qui serait son corollaire. L'insuffisance ou l'impossibilité de dialogue entre intérêts divergents est assez générale mais particulièrement vive dans les zones où se conjuguent des étiages fluviaux estivaux sévères et une irrigation relativement récente. Elle est favorisée par :

- une méconnaissance du rôle de l'eau dans l'agriculture,
- le sentiment d'une agriculture fortement bénéficiaire de financements publics mais peu contributive au financement de la gestion de l'eau,
- le sentiment d'une agriculture peu ouverte à l'évolution vers des pratiques plus favorables à l'environnement.

Les évolutions climatiques pourraient étendre ces zones.

R16. Le MAAF doit reconquérir l'opinion en l'informant du rôle de l'eau dans l'agriculture et de la nécessité de l'irrigation dans des circonstances explicitées.

5.2. ... et en revoyant la participation des agriculteurs dans les structures territoriales

D'autres gains substantiels sont à attendre d'une évolution de la gouvernance en particulier celle qui concerne la représentation des acteurs agricoles.

Le constat est très largement répandu que les objectifs de bon état de la DCE sont peu appropriés par les acteurs agricoles locaux et d'avantage perçus comme une contrainte arbitraire «venue d'en haut». Les objectifs sont jugés irréalistes notamment faute de prise en compte du contexte économique. Plusieurs causes sont évoquées :

- l'association des acteurs locaux a été tardive (par exemple après le diagnostic),
- la représentation des intérêts agricoles est numériquement faible,
- les échanges sont bilatéraux (par exemple entre maîtres d'ouvrage et agriculteurs) et n'impliquent pas tous les acteurs (ce qui ne permet pas de percevoir les contributions de chacun et les intérêts réciproques),
- la représentation s'effectue souvent par la chambre d'agriculture ce qui peut conduire à deux difficultés : acteur départemental, l'échelle de la chambre ne coïncide pas avec le territoire du projet. Elle n'est donc pas porteuse des décisions du SDAGE, ni de la logique du bassin versant ou du territoire du projet. Ceci peut, par exemple, la conduire à s'en tenir à des positions de principe ou entrer en conflit avec une chambre voisine (par exemple antagonisme amont aval sur la gestion quantitative). Représentante institutionnelle des intérêts agricoles mais aussi organisme de conseil aux agriculteurs ou d'expertise territoriale, la chambre peut être en situation de prestataire ou de concurrent aux prestataires de certains projets. Ceci peut générer des conflits d'intérêt.

5.3. Mais les décideurs publics doivent avoir des positions cohérentes...

...tant au niveau « central » (Etat, Agences et Europe)...

Les différents services de l'État (services propres, opérateurs) expriment souvent des

positions divergentes. Ces divergences sont reconnues par l'État. Elles peuvent constituer pour certains tiers un prétexte à l'immobilisme. La cause fondamentale de ces postures est la divergence des politiques nationales et même européennes.

Entre services propres de l'État, les divergences les plus fréquentes se situent au niveau régional où chaque politique sectorielle est représentée par une structure : DREAL, DRAAF. Au niveau départemental, l'existence d'un service unique (DDT) et les efforts de coordination (MISEN) ont réduit les difficultés.

Les divergences avec les opérateurs (Agence de l'eau, ONEMA, parfois Agence régionale de santé) résultent de ce que ces opérateurs ont institutionnellement une certaine indépendance et définissent leurs propres lignes directrices sous l'impulsion de leurs instances où les intérêts agricoles ont un poids variable.

À côté des divergences entre structures, l'État avait traditionnellement plusieurs rôles : promoteur de projet, conseiller, arbitre, financeur, autorité réglementaire et de sanction.

Ces rôles reposaient sur la technicité reconnue de cadres qualifiés connaissant le terrain grâce auxquels les différents rôles étaient relativement « intégrés » pour délivrer une position unique.

Fort de ces compétences multiples, l'État avait une position forte et écoutée.

Les services propres de l'État se sont retirés du terrain (du moins une réduction de l'encadrement technique à ce niveau est ressentie) pour se consacrer à la stratégie. De plus, leur posture a changé pour mettre plus en avant l'action régaliennne (police administrative et judiciaire). Or cette dernière, unilatérale, est relativement antagoniste de l'approche multilatérale et négociée de la gestion de projet. En outre elle ouvre un nouveau champ de grief qui est l'hétérogénéité spatiale (entre départements essentiellement) de sa mise en œuvre.

Si la recommandation de définir au sein de l'État (opérateurs compris) un chef de file par projet ne pose pas de difficulté, il n'en est pas de même pour identifier ce chef de file. Il faudra certainement trouver une solution au cas par cas.

La position de l'Union Européenne n'est souvent sollicitée qu'a posteriori, par le " biais " du contentieux, que ce soit pour non application des directives ou défaut de conformité aux règlements financiers. Compte tenu des difficultés croissantes liées au contentieux communautaire et de la nécessité de sécuriser la mise à disposition de l'agriculture d'une quantité suffisante d'eau, dans des conditions raisonnables, il est nécessaire de redéfinir avec la commission un cadre structuré d'intervention.

R17. Le MAAF doit trouver un accord avec Bruxelles sur les règles d'éligibilité aux crédits PAC (critères géographiques, plafonds de financement public,...) des projets d'irrigation en faisant ressortir les intérêts économiques et d'emploi qui s'y attachent.

...qu'au niveau territorial.

Il y a consensus pour juger que les projets territoriaux sont – en dehors des évolutions des politiques nationales et surtout européennes – un facteur clef d'évolution de la gestion de l'eau. Or on constate une véritable difficulté pour trouver des porteurs de projets et des maîtres d'ouvrage.

L'État ne peut être maître d'ouvrage. Au plus pourrait-il être promoteur de certains projets ou seulement « garants des engagements des parties ». Il en est de même pour les Agences de l'eau qui ont un rôle de planificateur et financeur. En outre, l'adaptation de l'agriculture au changement climatique ou sa modernisation pure et simple ne constituent pas des vocations des Agences.

A la lumière de l'histoire récente, on constate que la planification n'entraîne pas l'action et

que l'action via un projet territorial réclame un moteur, porteur et constructeur d'un projet par conciliation et compromis.

Il n'est assurément pas souhaitable non plus que certaines collectivités territoriales délaissent la question de l'irrigation, écartant celle-ci de leur champ d'intervention par une position de principe. Lorsque des ressources suffisantes existent et que les projets collectifs respectent un cadre défini en accord avec Bruxelles, les collectivités territoriales (régions, EPCI et syndicats mixtes) doivent pouvoir réinvestir ce champ. Les récentes dispositions donnant un rôle de chef de file à la région dans le domaine économique constituent une opportunité pour cette collectivité, en liaison étroite avec les compagnies d'aménagement et les Agences pour le volet financement des substitutions.

CONCLUSION

Tirant les enseignements convergents de plusieurs rapports interministériels ou parlementaires qui se sont penchés sur les enjeux quantitatifs de l'eau pour l'agriculture, la mission constate que ceux-ci se sont focalisés sur l'irrigation. Ils soulignent que l'agriculture irriguée est en difficulté. Elle est critiquée, même lorsque la ressource n'est pas limitante, pour un usage de l'eau ressenti comme excessif.

Là où l'irrigation est la plus indispensable pour l'agriculture, donc la plus largement pratiquée, l'ajustement est le plus difficile et les déficits de ressource estivale se font le plus sentir.

Les chercheurs mettent en évidence un recul structurel sur les dernières années des surfaces équipées et des superficies irriguées sur les territoires de la moitié sud de la France, régions où le déséquilibre est pourtant réel entre la ressource estivale et la demande agricole.

Pas plus que l'état des milieux aquatiques, les revenus de l'agriculture ne sauraient servir de variables d'ajustement. Faute de stratégie adaptée à ces enjeux, la contrainte hydrique devient insupportable et la menace de crise agricole rejoint celle, imminente, de contentieux sur la directive cadre sur l'eau.

Il faut à la fois sécuriser le débit d'étiage des cours d'eau et sécuriser l'alimentation en eau des agriculteurs en renforçant la disponibilité estivale de l'eau. On corrige ainsi les plus graves déséquilibres entre capacité du milieu et besoins exprimés par les usagers de la ressource. Ce qui revient à envisager pour l'avenir une politique nationale équilibrée entre gestion par l'offre et gestion par la demande.

L'objectif de reconquête de l'équilibre entre ressource et demande en eau sur les bassins hydrographiques les plus déficitaires sera atteint par la mise en œuvre de projets de territoire dans leurs trois composantes, hydraulique, agronomique et environnementale. Cette démarche impose de recourir à une méthode que doit initier et définir l'État. La gestion de l'eau doit être ré-associée à la politique économique du Ministère de l'Agriculture en direction des exploitations agricoles. Les recommandations de ce rapport inventorient les différents leviers et outils à mettre en place et à utiliser pour réussir ce défi.

François COLAS-BELCOUR

Roland RENOULT

Michel VALLANCE



ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

*Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux*

Le Vice-Président
bertrand.hervieu@agriculture.gouv.fr

Paris, le **06 MAI 2014**

N/réf : CGAAER n° 14061

Objet : Synthèse des constats et recommandations des rapports du CGAAER
(eau et agriculture)

Afin de mieux éclairer les enjeux et de synthétiser les questions qui se posent dans la mise en œuvre des politiques, le programme de travail du CGAAER pour 2014 prévoit la conduite de synthèses, sur certains thèmes, des constats issus des missions de natures diverses qu'il a effectuées. Ainsi, le thème de l'eau en agriculture et en particulier s'agissant de l'analyse des contraintes au maintien et au développement de l'irrigation a été retenu.

Il s'agit de mettre en évidence, dans les divers rapports rédigés par le CGAAER sur ce thème, les convergences significatives relatives aux constats et recommandations faits.

Il convient :

1) De définir précisément le périmètre du travail de synthèse esquissé ci-dessous :

Dans le programme de travail le sujet identifie précisément la thématique de l'irrigation, toutefois la mission pourra s'intéresser plus largement, compte tenu de la teneur des rapports qui ont été commis sur le sujet de l'eau en agriculture, d'une part à la gestion quantitative de l'eau, à la mobilisation de la ressource à la mise en œuvre, tant sur le plan technique que sur plan institutionnel et d'autre part à la gestion qualitative c'est-à-dire à l'impact de l'activité agricole sur la qualité de l'eau, notamment dans les bassins d'alimentation de captages.

2) Au regard de ce périmètre de dresser la liste des rapports utiles à la synthèse :

A priori la réflexion pourrait remonter à l'année 2007, première année pleine depuis la création du CGAAER. Les principaux rapports généraux sur la relation entre eau et agriculture pourraient être retenus : il s'agit en première approche d'une dizaine de rapports traités par la section 4, en général avec le CGEDD, mais aussi par d'autres sections dans le cadre d'une approche économique ou sanitaire. On n'exclura pas les rapports parlementaires pour lesquels le CGAAER a pu être appelé à apporter une contribution et on pourra enrichir la réflexion des conclusions des audits « eau et biodiversité » conduits avec le CGEDD.

251 rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 83 42 - Fax : 01 49 55 80 70

Les thèmes majeurs sont l'irrigation et le stockage dans des conditions écologiquement acceptables, les pollutions diffuses, nitrates, pesticides, et les moyens mis en œuvre pour leur réduction, réglementation, fiscalité, bonnes pratiques, plus généralement l'évaluation de la politique de l'eau et son appropriation par les acteurs du monde agricole et le lien avec la sécurité alimentaire dans le contexte international.

3) Au travers de la relecture de ces rapports, de leurs constats et de leurs recommandations, de mettre en évidence les éventuels points encore en débat ainsi que la convergence des analyses et des propositions de toute nature à même de contribuer à l'élaboration et à la conduite d'une politique de l'eau en agriculture.

Un groupe de travail restreint sera chargé de ce travail sous la supervision du président de la 4^e section et fournira son rapport avant la fin de l'année de façon à ce que ses conclusions puissent être utilisées dans le rapport d'activités du CGAAER. Outre les restitutions qui en seront faites en réunion de section et en assemblée générale, une présentation en sera faite au directeur de cabinet du Ministre, eu égard aux objectifs rappelés en introduction.



Bertrand Hervieu

*251 rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 83 42 - Fax : 01 49 55 80 70*

Annexe 2 : Bibliographie

Liste des rapports, études et documents «Eau»

Mise à jour : 10/09/2014

Rapports du CGGREF

0 2185 Irrigation durable (Février 2005)

Rapports du CGAAER

- 1 1208 Préconisations pour la mise en œuvre du plan national de gestion de la rareté de l'eau (juin 2007)
- 2 1524 Les organismes uniques d'irrigation (octobre 2008)
- 3 1525 Analyse des retenues de substitution quant à leur impact sur les milieux et à leur intérêt économique (Juin 2008)
- 4 1526 Les bonnes pratiques agricoles et les opérations contractualisées dans les bassins versants (2008)
- 5 1529 Favoriser l'appropriation de la directive cadre sur l'eau par le monde agricole (décembre 2008)
- 6 1541 Mise en place d'un système d'observation des surfaces en couvert environnemental (Mars 2008)
- 7 1764 Mise en œuvre des mesures agricoles dans les SDAGE et les zones soumises à contraintes environnementales (mai 2009)
- 8 1771 Bilan de dix années d'application de la réglementation relative à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées (Octobre 2009)
- 9 1904 Évaluation du PVE et des MAET : enjeu EAU du programme de développement rural hexagonal (Mai 2009)
- 10 1911 Mise en place des programmes de protection des aires d'alimentation des captages pour l'eau potable (Mai 2011)
- 11 1912 Généralisation des bandes enherbées le long des cours d'eau (Mai 2010)
- 12 2022 Élaboration d'un plan de lutte contre les algues vertes (Janvier 2010)
- 13 10103 Préservation des zones humides (Octobre 2010)
- 14 10135 Appropriation des enjeux et mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau

(DCE) dans le secteur agricole : enseignements à partir de six études de cas (Septembre 2011)

- 15 10163 L'eau et la sécurité alimentaire face au changement global : quels défis, quelles solutions ? Contribution au débat international (février 2012)
 - 16 10181 Conséquences sur les filières agricoles et agroalimentaires de l'atteinte des objectifs quantitatifs de la Directive cadre sur l'eau et du SDAGE dans le bassin Adour-Garonne (décembre 2011)
 - 17 10199 Retenues de stockage d'eau Bassin Adour-Garonne (Novembre 2011)
 - 18 11176 Retenues de stockage d'eau en France (Septembre 2012)
 - 19 13019 Plan d'action relatif à une meilleure utilisation de l'azote en agriculture (Juin 2013)
 - 20 13042 Évaluation de la politique de l'eau (Juin 2013)
-

Autres rapports administratifs

- 31 Rapport public particulier sur la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne (COUR DES COMPTES, février 2002)
- 32 L'eau et son droit (Conseil d'État, 2010)
- 33 Plan d'adaptation de la gestion de l'eau, soutiens à la création de retenues d'eau et à l'adaptation des cultures (*novembre 2011*)
- 34 La gestion quantitative de l'eau en agriculture : une nouvelle vision pour un meilleur partage (Philippe Martin, député , 2013)
- 35 L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau : une réussite partielle (*COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, 2014*)
- 36 Guide juridique - Construction de retenues (MEEDE, mars 2013)
- 37 La disponibilité future de la ressource en eau en France : quelle place pour le secteur agricole ? (MAAF/CEP, avril 2014)
- 38 Expertise du projet de barrage de Sivens (Tarn) (CGEDD, octobre 2014)
- 39 Pesticides et agro-écologie LES CHAMPS DU POSSIBLE (Dominique POTIER, député, novembre 2014)
- 40 Mission pour un projet de territoire du bassin du Tescou (Midi-Pyrénées) (CGEDD, janvier 2015)

Études et documents divers

- 50 Irrigation individuelle – irrigation collective : état des lieux et contraintes (*IRSTEA, 2013*)
- 51 La gestion du manque d'eau structurel et des sécheresses en France (*IRSTEA, 2013*)
- 52 L'irrigation diminue-t-elle en France ? Premiers enseignements tirés du recensement agricole de 2010 (*IRSTEA, 2013*)
- 53 Un avenir incertain pour les associations syndicales autorisées d'irrigation (*IRSTEA, 2013*)
- 54 Eau et changements climatiques : une mobilisation s'impose (Jean-Luc REDAUD, avril 2014)
- 55 Freins et leviers à la diversification des cultures- Étude au niveau des exploitations agricoles et des filières (INRA, janvier 2013)
- 56 Ressources en eau : perception et consommation des Français Résultats d'enquête (CGDD n° 106 de juin 2014)
- 57 La crainte de pollution agricole et industrielle de l'eau du robinet coûte 300 millions d'euros par an aux ménages (*CGDD, n° 187 de juin 2014*)
- 58 La réutilisation des eaux usées pour l'irrigation (*CGDD, n°191 de juin 2014*)

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

ARVALIS	Institut technique du végétal
ASA	Association Syndicale Autorisée
CASDAR	Compte d'Affectation Spéciale " Développement Agricole et Rural "
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
DCE	Directive Cadre sur l' Eau
DDT	Direction Départementale des Territoires
DOE	Débit d'Objectif d'Étiage
DRAAF	Direction Régionale de l' Alimentation de l' Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EPCI	Établissement Public de coopération intercommunale
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MAAF	Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie
MISEN	Mission Inter Services de l'Eau et de la Nature
OUGC	Organisme Unique de Gestion Collective
PAC	Politique Agricole Commune
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux