

Approches alternatives de gestion de l'eau : une nécessité pour mobiliser les acteurs et les territoires

*Quelle politique pour dépasser l'approche technique et
réglementaire ?*

APRONA 2015



Dikran ZAKEOSSIAN
17 février 2015

Contexte de l'intervention

Epices : une structure spécialisée dans *l'évaluation de politiques publiques*

- Dans le domaine des politiques agricoles (PDRH, PDRN, MAE, installation, investissement ...)
- L'analyse des dispositifs de R&D en agriculture (CASDAR- PRDAR, IT, RMT...)
- Les politiques de l'eau (captages, contrats, milieux aquatiques)

Une présentation qui s'inspire de plusieurs missions autour de la thématique des captages prioritaires

Evaluation AERMC 2006 : la politique des « BAC »

Evaluation AESN 2011: quelle politique de maîtrise d'usage des sols

Mission centre de ressources national sur les captages 2014 (INRA-ONEMA)

Un regard sur les fondements et les limites de la politique actuelle, ses enjeux d'évolution



Dans l'ensemble, une certaine confusion et perte de sens autour de la protection de la ressource en eau / captages

- **De nombreux dispositifs publics qui se succèdent et s'affinent**
 - Périmètres de protection (1964)
 - Normes et exigences de mise en conformité de l'agriculture (années 90)
 - Programmes agroenvironnementaux (années 90)
 - Politique des captages (années 2000)

- **Des connaissances agronomiques (références) et environnementales de plus en plus fines**

- **Un problème qui demeure entier jusqu'à ce jour avec des résultats limités**

Des difficultés et une incompréhension générale

Du côté des agriculteurs

- ❑ Une absence d'enthousiasme qui contraste par rapport à l'intérêt suscité par les premières « opérations locales »
- ❑ Le sentiment d'une non reconnaissance des efforts réalisés, alors même qu'il y a eu des progrès importants (raisonnement des pratiques, équilibre de la fertilisation...)
- ❑ Une faible adhésion aux programmes d'action locaux malgré les efforts en termes de diagnostics, de concertation ou de mesures compensatoires
- ❑ Une incompréhension sur les raisons d'être de ces actions, voire une remise en question des enjeux de pollution et de santé publique

=> *d'une logique d'innovation et d'expérimentation, à une exigence de résultat autour de cadres d'action imposés*



Des difficultés et une incompréhension générale

Du côté des organismes de conseil et développement une habitude de l'accompagnement :

- ❑ Des processus de mise en conformité des exploitations à grande échelle par rapport aux exigences des politiques/ adaptations économiques
- ❑ Des démarches autour des techniques et pratiques innovantes

Mais un tâtonnement et des difficultés réelles face aux démarches des AAC : exigence de résultat sur des territoires « désignés »

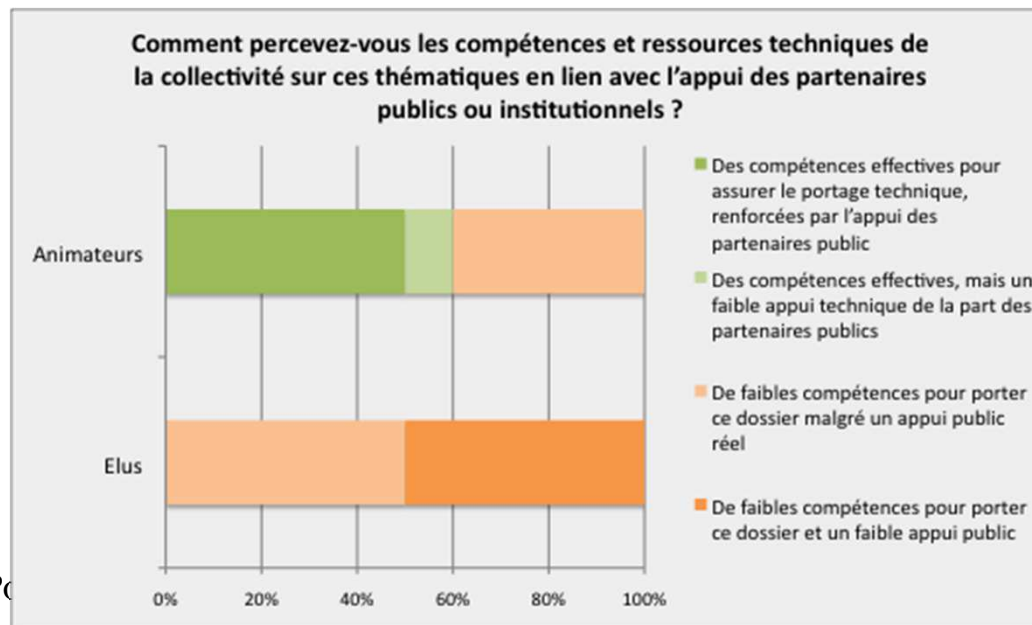
- ❑ Malgré de nombreux champs de développement et d'innovation technique (systèmes innovants, AB, agroécologie ...)
- ❑ Et un effort inédit sur les études, diagnostics et accompagnements
- ❑ Une difficulté à combiner acceptabilité locale et efficacité des solutions
- ❑ Une difficulté à défendre des positions techniques exigeantes au risque de perdre en crédibilité locale (des changements de systèmes en lien avec quelles filières, quelle économie?)



Des difficultés et une incompréhension générale

Du côté des collectivités une réticence à assurer la maîtrise d'ouvrage de ces opérations

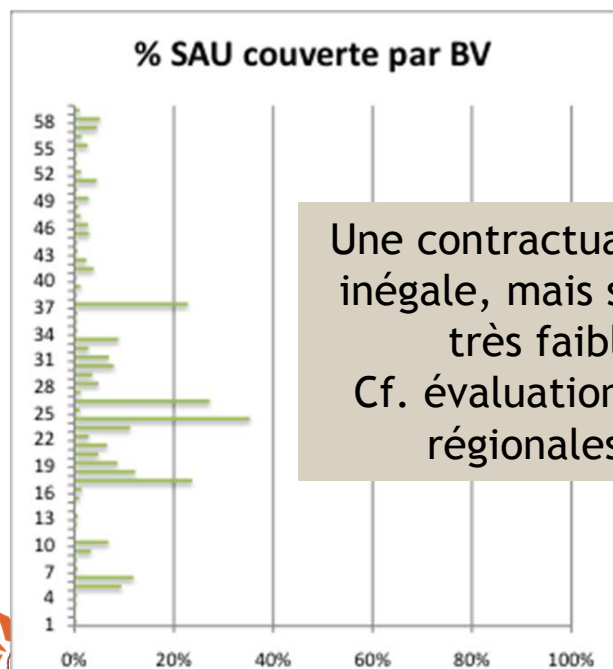
- ❑ Qui ne sont pas de leur responsabilité historique (cf. compétences et missions des syndicats AEP)
- ❑ Qui ne sont pas forcément ressenties comme « urgentes » en présence des solutions palliatives sur l'eau potable ou démarches « de progrès » locales
 - (interconnexions, traitements, captages alternatifs, ...)
- ❑ Pour lesquelles elles ne se sentent pas nécessairement les compétences requises, ni une ambition politique



Des difficultés et une incompréhension générale

Du côté des pouvoirs publics

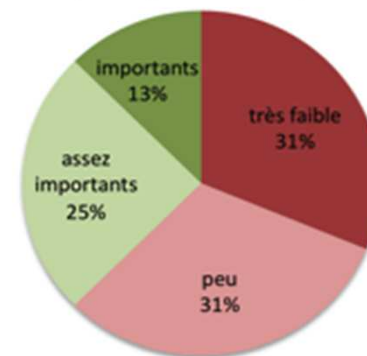
- ❑ Une inquiétude face à l'absence de résultats tangibles
- ❑ Des difficultés de contractualisation
- ❑ Des objectifs DCE croissants à atteindre :
 - (passer des 500 captages de première génération - coup d'essai
 - aux objectifs des SDAGE et DCE (plus de 2000 AAC et unités au total)



Une contractualisation inégale, mais souvent très faible
Cf. évaluations nat/ régionales ...

Des changements de pratiques souvent faibles chez les bénéficiaires

effets environnementaux MAET selon perception bénéficiaires



Plusieurs éclairages issus des évaluations de la politique de l'eau

Quels sont les fondements et principes de la politique actuelle ?

- **Une politique AAC qui se met en place tardivement**
 - pendant longtemps, un objet non couvert (une somme d'interventions sectorielles)

- **Une politique qui se structure progressivement entre 2006 et 2010 mais adopte les mêmes principes que les actions historiques :**
 - les techniques agricoles et l'agronomie comme seuls leviers;
 - Une approche normative inspirée de la réglementation ou dispositifs financiers en présence
 - La gestion de l'eau abordée comme **une équation technique** (hydro-agro) et dans une logique de mise en conformité des pratiques et des techniques locales



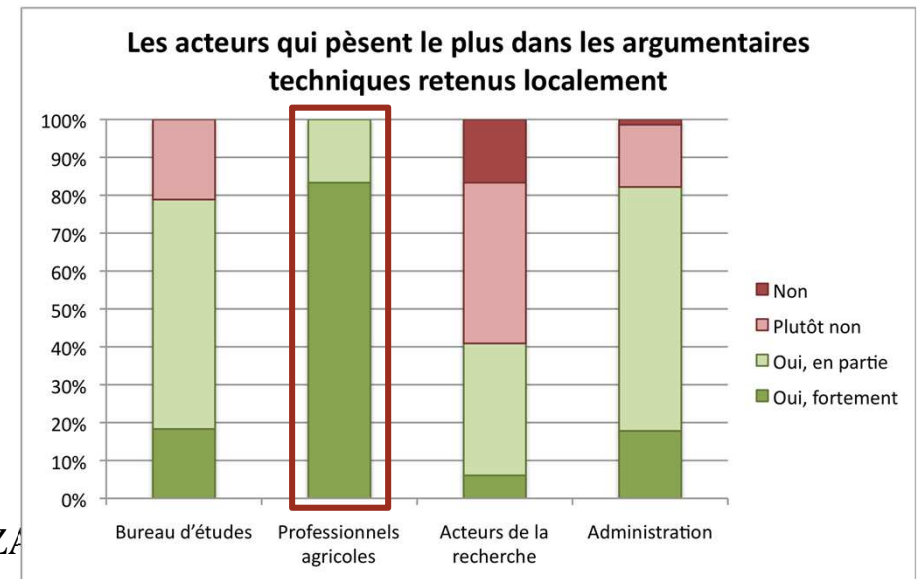
Les acteurs et parties prenantes du dispositif

Une maîtrise d'ouvrage souvent subie par les collectivités

- ❑ Des collectivités légitimes mais « peu compétentes » en général face à l'organisation de la politique et à ces enjeux
- ❑ La plupart d'entre elles pilotent seulement le processus et les études, sans regard sur le contenu
- ❑ Certaines ne se sentent pas « à la hauteur » face aux responsabilités qu'on leur confie (problèmes d'échelles, de statut (SIAEP) d'ambition politique);

Parmi les autres acteurs qui les accompagnent des rôles très déséquilibrés

- ❑ Les garants de la procédure (DDT/MISEN)
- ❑ Le suivi opérationnel et financement (AE)
- ❑ l'expertise technique accaparée par les réseaux professionnels, « par construction »
- ❑ ...



Des effets limités

Des effets limités dans bien des cas

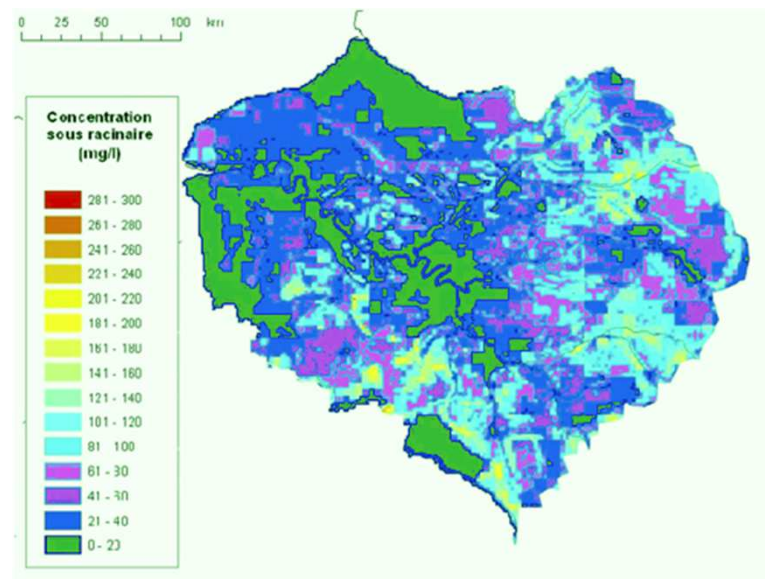
- ❑ En lien avec les résistances locales à un processus descendant et pas compris / expliqué
- ❑ En lien avec la structure de la politique et le choix des outils: (MAE)
- ❑ Une politique de protection de l'eau construite en référence
 - au paradigme réglementaires (le plan d'action, déclinaison locale de la directive nitrates)
 - aux leviers du développement agricole (références, diagnostics, conseil, animation...)
- ❑ Une question non posée: celle du niveau de changement à produire et de la cohérence du modèle d'intervention

Une question non résolue

□ Quel changement reste à produire ?

« *Les modèles montrent que pour inverser véritablement les tendances actuelles de l'évolution de la contamination de l'environnement, des changements beaucoup plus radicaux de l'activité agricole et de l'aménagement du territoire seront nécessaires* »

(INRA, note pour le comité de bassin SN)



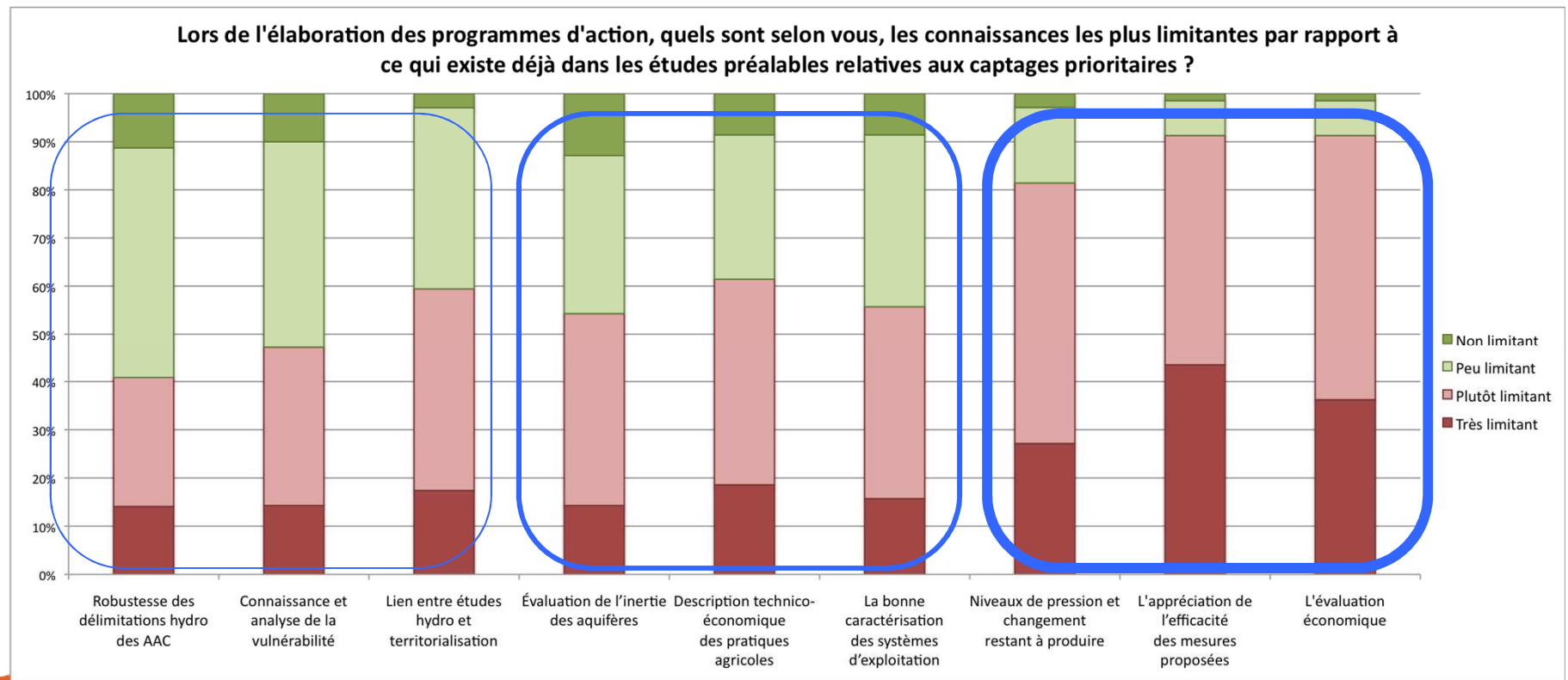
moyennes (mg/l) calculées entre 2000 et 2004 (Piren Seine)

*Illustration études de l'INRA
bassin de la Seine*

=> Une approche agro-environnementale qui peine à organiser et à assurer le changement structurel au juste niveau

Une question non résolue

- Une question centrale de l'efficacité des actions et leurs incidences économiques
- identifiées par les acteurs à toutes les échelles comme une des principales lacunes



Quels freins à l'émergence d'actions plus ambitieuses et autres modèles d'intervention

Un ensemble de freins apparaît pour porter un changement structurel

- ❑ **Une mise en doute du « besoin » d'agir autrement et du niveau de changement à produire :** « L'adaptation des pratiques et techniques n'est-elle pas suffisante? »
- ❑ **Des enjeux d'acceptabilité économique et sociale :** « comment on accompagne le changement? (*compensation, progressivité ...*) »
- ❑ **Des enjeux majeurs de légitimité et de crédibilité des changements demandés :**
 - La question est posée en termes de « compromis social » entre eau et agriculture : *l'eau ou la vocation nourricière de l'agriculture, l'eau ou la balance commerciale...*
 - En l'absence de mode d'emploi, une voie peu crédible: « *vous n'allez pas racheter la moitié du département?* »
- ❑ **La structure et échelle des maîtrise d'ouvrage (taille des MO, champs de compétence)**
- ❑ **L'absence de cadre politique national lisible**



Pour retrouver un sens à la politique

- ❑ Construire des **projets territoriaux de gestion de la ressource** plutôt que des plans d'action techniques ou réglementaires
- ❑ Au-delà du seul champ du développement agricole, concevoir la politique de l'eau comme **un dispositif d'aménagement du territoire ou de développement économique**
 - Remettre l'accent sur la connaissance et les enjeux d'efficacité : Suivi / évaluation / modèle / quantification
 - Planifier l'aménagement du territoire avec les procédures et outils disponibles: DUP, PLU, SCOT, SAGE, etc.
 - Inscrire la gestion des BAC dans une logique de projet de territoire (filière bas niveau d'intrants, Bio, cultures énergétiques, circuits courts, etc), source de légitimité
 - Changer d'échelle de gestion : le local, mais aussi un volet régional ou départemental négocié
 - Élargir le champ des acteurs et services associés : acteurs territoriaux économiques, ... et pas que techniques ou sectoriels
 - Élargir le champ des procédures et dispositifs mobilisés (Leader, PER, aménagements fonciers ...)



Merci pour votre attention

