



**HAL**  
open science

## L'agriculture, entre crise de l'eau et enjeux politiques

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. L'agriculture, entre crise de l'eau et enjeux politiques. in M. Bodiguel (dir.) " Gouvernance et partage de l'eau. Bassin-versant de Grand-Lieu ", PUR, 2007, 204 p., 79-107, ISBN 978-2-7535-0393-9, pp.79-107, 2007. hal-01688565

**HAL Id: hal-01688565**

**<https://hal.science/hal-01688565>**

Submitted on 24 Jan 2020

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

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

## L'agriculture, entre crise de l'eau et enjeux politiques

Luc BODIGUEL<sup>1</sup>

L'agriculture a un effet négatif désormais reconnu sur la qualité de l'eau. Cet impact « est la conséquence des pertes de fertilisants (engrais chimiques, effluents d'élevages...) et des produits de traitement des cultures (produits phytosanitaires). Ces pollutions peuvent empêcher certaines utilisations de l'eau, notamment son emploi pour l'alimentation humaine et animale (eaux souterraines et superficielles), et entraîner une dégradation des milieux aquatiques<sup>2</sup> ». L'importance de l'impact de l'agriculture sur l'eau reste cependant suspendue à des incertitudes scientifiques et à des méthodologies parfois contestées. Les données disponibles permettent d'avoir un état quantitatif ou qualitatif de l'eau, mais elles n'offrent qu'une vision limitée de l'état général d'un bassin versant (par type de molécule et sur un lieu donné: station de mesure) et leur analyse est rendue particulièrement complexe du fait du caractère diffus des pollutions.

Dans le bassin versant du lac de Grand-Lieu, les conséquences de l'activité agricole sur la qualité des eaux ressortent principalement du diagnostic proposé par le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux Logne Boulogne Ognon Grand-Lieu (SLOBOG). L'activité agricole<sup>3</sup> y est décrite comme l'une des causes déterminantes de la pollution des rivières et chevelus, notamment en période de hautes-eaux. Le SLOBOG évoque des taux élevés de nitrates et de pesticides sur le bassin versant dus à l'activité agricole. Depuis 2002, ce constat est confirmé par les mesures de la qualité de l'eau au niveau des trois stations ROQUES situées au sud du bassin versant de Grand-Lieu: la qualité des eaux superficielles est jugée « mauvaise » du fait de la forte teneur en nitrate<sup>4</sup>. De même, le tableau de bord des données sur l'eau du « pôle eau 44 » (2003) fait état d'une dégra-

1. Chargé de recherche au CNRS, UMR 6225, Université de Nantes (droit et politique agricole).
2. Voir <http://www.ecologie.gouv.fr>; rubrique eau et milieux aquatiques, pollutions agricoles. Voir aussi le rapport de l'Institut français de l'environnement (IFEN) de 2003 sur les produits phyto et les publications du Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (CORPEN) accessibles via le site du ministère de l'Écologie.
3. L'agriculture est un secteur économique important et un gisement d'emplois directs et induits non négligeable pour la région Pays de la Loire et plus spécifiquement pour les départements concernés par le SLOBOG: sur 589 771 exploitations agricoles en France (27 667 719 ha), 46 123 exploitations sont situées en Pays de la Loire (2 183 166 ha) dont 9 162 en Loire-Atlantique (418 287 ha), et 8 823 en Vendée (491 731 ha).
4. Voir [http://observatoire-eau.vendee.fr/medias\\_dynamique/document/nitrates%202004.pdf](http://observatoire-eau.vendee.fr/medias_dynamique/document/nitrates%202004.pdf). Le constat est moins sévère en ce qui concerne les phosphates: [http://observatoire-eau.vendee.fr/medias\\_dynamique/document/phosphates%202004.pdf](http://observatoire-eau.vendee.fr/medias_dynamique/document/phosphates%202004.pdf)

duction de la qualité de l'eau du fait de l'augmentation des quantités de nitrates « essentiellement dues à l'agriculture et à l'élevage » et source d'eutrophisation. Ce phénomène est particulièrement sensible sur l'amont du bassin versant de Grand-Lieu où la qualité est jugée « très mauvaise ». Suivant le même document et sur les mêmes zones, la présence importante de matières phosphorées est à déplorer, mais en ce cas, il est plus difficile de déterminer les causes directes de pollution, l'agriculture n'étant pas le seul pollueur <sup>5</sup>.

Face à cette difficile cohabitation entre le développement de l'agriculture et la qualité des eaux, les exploitants agricoles exerçant leur activité sur le territoire du SLOBOG sont soumis à des règles autoritaires <sup>6</sup> relatives à la police des eaux (prélèvements), les installations classées et la mise aux normes des exploitations. Ainsi, afin de combattre la pollution par les nitrates, la Loire-Atlantique et la Vendée ont entièrement été classées en zones vulnérables <sup>7</sup>. Ceci a conduit les deux départements à élaborer des programmes d'action visant au respect des « normes nitrates » et fondant la sanction d'éventuels contrevenants. En Loire-Atlantique par exemple, le dernier et troisième programme d'action date du 19 décembre 2003 et court jusqu'en 2007. Il impose la tenue d'un plan de fumure azotée et d'un cahier d'épandage ainsi que la couverture hivernale des sols. En Vendée, un programme semblable a été arrêté <sup>8</sup>. Ces règles s'imposent particulièrement aux exploitants agricoles dont le siège social dépend du SLOBOG puisque tout l'amont du bassin versant « Logne, Boulogne, Ognon, Grand-Lieu » fait l'objet d'une pollution importante, même s'il ne dépasse pas la norme communautaire autorisée fixée à 170 UN/ha <sup>9</sup> : tous les cantons vendéens situés sur le bassin versant sont au-dessus de 140 unités d'azote par hectare (UN/ha SAU) ; côté Loire-Atlantique, la situation est un peu moins problématique puisque seul le canton de Legé sur la Logne dépasse les 140 UN/ha.

Pour s'adapter aux différentes contraintes réglementaires portant usage de l'eau ou plus généralement, pour diminuer l'impact de l'agriculture sur l'eau, les agriculteurs bénéficient aussi de dispositifs incitatifs <sup>10</sup>. Le secteur de Grand-Lieu a notamment pu profiter de la seconde vague de Contrats d'Agriculture

5. Ce tableau de bord 2003 met aussi en évidence les pollutions liées aux pesticides (fongicides, insecticides, herbicides) utilisés par l'agriculture et par les services d'entretien des espaces verts et des réseaux routiers ; dans ce domaine, les mesures et analyses effectuées ne permettent pas de déterminer l'état de l'eau sur la Logne, la Boulogne et l'Ognon.

6. Voir en annexe pour des informations plus juridiques.

7. Voir arrêté du préfet coordonnateur du 14 septembre 1994 portant délimitation des zones vulnérables dans le bassin Loire Bretagne (modifié en 1999 et 2002).

8. Arrêté n° 04/DDAF/126 relatif au 3<sup>e</sup> programme d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

9. *Les enjeux de la problématique environnementale pour les agriculteurs en Loire-Atlantique*, Position de la Chambre d'agriculture 44 au 1/01/2004, Document interne. D'une manière générale, si la Chambre d'agriculture 44 note une diminution de la quantité d'apport minéral, les surfaces d'épandage annuellement mobilisées restent insuffisantes, ce qui peut provoquer une surfertilisation organique. L'un des enjeux à venir consiste donc à mobiliser plus de surface et à y effectuer un épandage à dose agronomique.

10. Pour des informations plus juridiques, voir Annexe.



Durable (CAD <sup>11</sup>): le canton de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu a récemment accueilli 31 dossiers et dans celui de Legé, 11 contrats ont été conclus <sup>12</sup>. En revanche, le bassin versant de Grand-Lieu fait partie des zones de Loire-Atlantique les moins productives dans le domaine des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE <sup>13</sup>) – au début de l'année 2003, on ne pouvait recenser que 22 CTE, soit à peine 2,5 % des contrats départementaux – et aucune Opération Locale Agri-Environnement (OLAE) n'a vu le jour sur ce territoire <sup>14</sup>. En revanche, a été développée une opération de sensibilisation « Fertimieux » sur l'Ognon dans la partie Loire-Atlantique <sup>15</sup> et le lac de Grand-Lieu est inscrit au titre d'une zone NATURA 2000 qui ne sera opérationnelle qu'après l'approbation du Document d'Objectif (DOCOB), seule la partie « Habitat » ayant été validée par le comité de pilotage en février 2006 <sup>16</sup>.

L'ensemble des dispositifs qui viennent d'être énoncés sont gérés directement ou indirectement, totalement ou partiellement, par la Direction Départementale de l'Agriculture (DDA <sup>17</sup>). Cette construction est particulièrement emblématique de l'administration sectorielle du monde agricole, gestion limitée à un corps social particulier et à une activité économique spécifique. Or, désormais, les DDA et les acteurs agricoles vont devoir concilier leurs actions avec d'autres acteurs : les commissions locales de l'eau et leurs organes exécutifs agissant sur la base d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

11. Sur le SLOBOG, les exploitants agricoles peuvent orienter leur CAD en fonction des objectifs régionaux « biodiversité » et « eau », des objectifs nationaux « CAB » et « PRM ». Ceux situés sur la zone NATURA 2000 peuvent utiliser le contrat-type CAD « Lac de grand Lieu » (Arrêté préfectoral n° SAE-2005-06).

12. La même année, ces aides ont permis de signer 221 contrats dans chaque département et concernent 10 697 ha en Loire-Atlantique contre 10 004 ha en Vendée : en Loire-Atlantique, 13 visent une CAB et 29 s'inscrivent dans une zone NATURA 2000 ; en Vendée, 7 sont des CAB et 137 concernent des zones NATURA.

13. En novembre 2003, 42 450 dossiers CTE ont été signés en France, soit 13,9 % des exploitations françaises. La Vendée et la Loire-Atlantique font partie des dix départements français les plus prolifiques pour la conclusion de CTE. Voir *Pour un renouvellement des mesures agri-environnementales en Loire Atlantique*, dossier ADASEA 44, novembre 2003 et *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement n° 1257-1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural, partie sur le soutien à l'agro-environnement (chapitre VI du RDR) et le CTE, Lot Pays de la Loire n° 6b, Rapport final définitif CTE*, 7 juillet 2003, 122 p.

14. Alors que sur l'ensemble du département de Loire-Atlantique, le nombre de contrats signés dans des OLAE a été particulièrement important, sur le bassin versant de Grand-Lieu, aucune opération de ce type n'a vu le jour. De même, la Vendée n'a pas mis en place d'OLAE sur le territoire du SLOBOG. D'après les services de l'État, cette absence d'OLAE est due à la polarisation des conflits sur le niveau des eaux de Grand-Lieu.

15. Voir fiche action n° 9.0, *Tableau de bord du SLOBOG, 2004-2005*. La pérennité des opérations Fertimieux est remise en cause suite à la disparition de l'ANDA, du financement qu'elle proposait et à la difficulté de transformer ces opérations en contrats de bassin versant gérés par l'Agence de l'eau (Circ. DGS/DE/DERF n° 2002, 2 août 2002 concernant les plans de gestion d'alimentation en eau potable).

16. En Pays de la Loire, les zones NATURA 2000 correspondent à 8 % de la SAU. 40 % des surfaces sont en Loire-Atlantique, soit environ 15 % de la SAU de ce département. Le dispositif NATURA reste aussi suspendu à l'action de la DDA qui gère les budgets CAD en fonction des priorités régionales et départementales. Vu les délais d'approbation, on peut penser que lorsque le DOCOB des marais de Grand-Lieu sera entièrement validé, les CAD n'existeront plus...

17. D'autres administrations ainsi que les Agences de l'eau sont compétentes.



Cette modification résulte des deux piliers sur lesquels s'appuient les « nouvelles » politiques de l'eau française et communautaire<sup>18</sup>. Le premier porte sur la démarche à adopter : assurer une bonne gouvernance<sup>19</sup>. Le second concerne le territoire d'application : le bassin versant. L'alliance de la méthode et du découpage territorial implique la participation des acteurs locaux publics et privés, citoyens et institutionnels, de chaque bassin versant à la gestion locale de l'eau.

La gouvernance ainsi inscrite dans la directive cadre sur l'eau de 2000 suppose donc une approche globale de la gestion des milieux aquatiques par bassin hydrographique alors que jusqu'à présent les rapports entre l'agriculture et l'eau faisaient l'objet d'un traitement sectoriel, administratif et professionnel. Par conséquent, on ne peut que s'interroger sur la capacité des acteurs agricoles à s'adapter à un nouveau mode de gestion locale de l'eau et surtout à ne pas l'entraver, voire l'interdire.

Afin d'approfondir cette question, quatre hypothèses peuvent être formulées et seront successivement explorées : pour que le « monde agricole » s'adapte, la dynamique impulsée par le SAGE doit être forte et incitative ; pour que le nouveau processus de gestion locale de l'eau ne soit pas entravé, il faut que les mécanismes et les territoires de décision des institutions agricoles ne viennent pas concurrencer les mécanismes et le territoire de décision découlant du SAGE ; enfin, encore faut-il que les agriculteurs ne s'opposent pas directement au SAGE.

Ces quatre domaines d'étude ont été explorés à partir d'entretiens réalisés auprès des institutions agricoles concernées par le bassin versant de Grand-Lieu<sup>20</sup>. Conformément à la logique d'intégration du droit de l'environnement<sup>21</sup>, ils ont aussi été étudiés à partir d'une analyse combinée des textes juridiques et des orientations politiques découlant de la politique agricole et de la politique de l'eau. Ainsi, le SLOBOG a servi de base à la réflexion, comme l'ensemble des orientations-cadres (directive et loi sur l'eau<sup>22</sup>, SDAGE Loire-Bretagne) et des dispositifs juridiques (installations classées, prélèvements, aides publiques...) permettant de réguler directement ou indirectement l'impact de l'agriculture sur la ressource en eau<sup>23</sup>.

18. Voir *supra*, partie juridique, chapitre 2.

19. Il ne s'agit pas ici de débattre de la notion de gouvernance. Nous nous en tiendrons à la définition donnée dans l'introduction générale selon laquelle les responsables doivent prévoir la plus large participation des acteurs privés et publics à la décision.

20. Sept entretiens individuels ont été effectués auprès du « service Aménagement et Environnement » de la DDA de Loire-Atlantique, de la MISE de l'eau 44, du « service de l'eau » et du « service territoire » de la DDA de Vendée, du service « Aménagement » de la Chambre d'agriculture de Vendée, du service « Développement territorial » de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique. Le rapport comprend des citations issues de ces entretiens ; dans tous les cas, l'anonymat a été respecté.

21. Art. 6 du Traité CE ; Partenariat pour l'intégration, Cardiff, COM (98) 333, 27 juin 1998 ; 6<sup>e</sup> programme d'action communautaire dans le domaine environnemental (sept. 2002). Voir Document de travail de la Commission, 1<sup>er</sup> juin 2004, Intégration des considérations environnementales dans les autres politiques – bilan du processus de Cardiff, COM (2004) 394 final.

22. Article L. 210-1 et s. c. env. ; Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE n° L 327 du 22/12/2000 p. 1-73.

23. Pour une appréciation d'une partie des dispositifs, voir Annexe.

### Le SLOBOG : une dynamique insuffisante

« Le SDAGE, on le vise dans tous nos arrêtés préfectoraux donc automatiquement on intègre les données du SDAGE. [...] On demande aux bureaux d'étude qui montent les dossiers de vérifier la conformité avec le SDAGE [...]. À partir de là on instruit en visant la conformité, point. Est-ce que c'est plus contraignant <sup>24</sup> ? »

Le SAGE n'a pas vocation à devenir un catalogue de vœux pieux ou de bonnes pratiques. En principe, son efficacité juridique est garantie par son opposabilité à l'administration <sup>25</sup>. L'effectivité de cette règle dépend essentiellement du degré de précision des SAGE : plus les dispositions sont précises, plus les actions en justice ont de chance d'aboutir, la marge d'appréciation du juge administratif étant alors réduite. En d'autres mots, comme l'exprimait l'un de nos interlocuteurs, « si demain on est capable de dire "non ça ne va pas avec l'orientation du SAGE", ça devient un outil extrêmement intéressant ». Il faut donc observer le SLOBOG en s'interrogeant sur son contenu.

#### *Des objectifs sans outil d'application spécifique*

La première des préconisations relève du SDAGE auquel le SLOBOG est soumis. Il s'agit de réussir la concertation avec l'agriculture. À cette fin, le SDAGE fixe un cadre relativement strict. Il précise les milieux à protéger (les rivières et cours d'eau et tout particulièrement les zones de captage), les objets de discussion (les déjections et effluents animaux, les fertilisants et pesticides, les boues d'épuration des eaux résiduaires ou urbaines), et certaines modalités prioritaires de négociation (le contrat et les mesures agri-environnementales, ce qui n'interdit pas pour autant le recours aux instruments unilatéraux).

Le SLOBOG reprend à son compte ces dispositions en fixant six défis agro-environnementaux à relever dans les dix ans. Pour les exploitants, il s'agit de limiter les rejets polluants dans les cours d'eau et d'assurer une gestion maîtrisée des prélèvements. Comme pour les objectifs du SDAGE, cette liste d'enjeu encadre assez précisément l'action administrative et professionnelle. Le caractère opérationnel du SLOBOG paraît d'autant plus assuré que chaque objectif renvoie à des dispositifs juridiques existants ou à des pratiques concrètes :

- La préservation et la restauration des zones humides intéressantes (enjeu n° 2), peuvent s'appuyer sur les chartes d'aménagements fonciers et agricoles et peuvent faire l'objet de plans de développement durable, de mesures agri-environnementales (MAE) et d'OLAE. Le SAGE propose aussi d'utiliser les outils mis en œuvre dans le cadre de zonages préexistants : réserve naturelle, loi littorale, zone de protection spéciale, site RAMSAR... Enfin, il interdit tout soutien public aux opérations compromettant l'équilibre des zones humides.

24. Entretien.

25. Voir *supra* partie juridique.



- Selon le SLOBOG, l'amélioration de la qualité des eaux des cours d'eau (enjeu n° 3), passe par la réduction de la teneur en pesticide du fait des usages agricoles de produits phytosanitaires. À cette fin, trois outils sont proposés : la mise en place d'exploitations agricoles de référence permettant une analyse suivie des usages phytosanitaires et de leurs conséquences (parcelles de démonstration) ; une campagne de communication à destination des agriculteurs ; une charte entre les distributeurs de pesticides et les utilisateurs. Pour la viticulture, la commission locale de l'eau du SLOBOG souhaite supprimer les rejets directs par l'organisation d'un système de gestion collective de stockage (fosses), de collecte et d'épandage des effluents viticoles. Ce dernier objectif pourrait être mis en œuvre par le biais des aides incitatives de l'agence de l'eau et du conseil général de Loire-Atlantique ou à partir des actions prévues au contrat régional de développement sur le territoire du syndicat mixte du pays du vignoble nantais.

- Afin de limiter les phénomènes d'eutrophisation (enjeu n° 4), les exploitants sont appelés à respecter la directive nitrate de 1991, le règlement sanitaire départemental, la réglementation des installations classées et les règles de bonnes pratiques agricoles (CORPEN). À cette fin, ils peuvent souscrire au Programme de Maîtrise des Pollutions Agricoles (PMPOA), s'inspirer des actions de démonstration « Fertimieux » ou du programme de développement global dans le bassin de la Logne.

- L'objectif de gestion quantitative en étiage (enjeu n° 5) s'appuie aussi sur des dispositifs existants : réglementation sur les prélèvements d'eau, réglementation des ouvrages à construire dans le lit d'un cours d'eau<sup>26</sup>, aménagements hydrauliques<sup>27</sup>.

À la lumière de ces éléments, le souci d'efficacité des rédacteurs du SLOBOG dans le domaine agro-environnemental apparaît nettement : les objectifs sont ciblés et précisés par des moyens concrets de mise en œuvre. Pourtant, lorsqu'on affine l'analyse, il apparaît que le texte n'apporte rien de nouveau... En effet, pour l'essentiel, les dispositifs juridiques (essentiellement les MAE) visés dans le SLOBOG relèvent uniquement de l'administration et de la profession agricole<sup>28</sup>. Autrement dit, à peine né, le SAGE dessaisit la commission et l'éventuelle communauté locale de l'eau, de la question de l'usage de l'eau par l'agriculture, et l'abandonne définitivement aux institutions agricoles. La logique sectorielle prime donc la logique transversale et collective de la gestion de l'eau.

Cette consécration de l'autonomie des acteurs institutionnels agricoles aurait pu être compensée par une obligation de respecter certaines méthodes participatives propres à assurer une meilleure gouvernance. La formulation de l'objectif de concertation avec l'agriculture du SDAGE le laissait penser, mais sa déclinaison sous forme de sujétions n'est accompagnée d'aucun mode de participation collective à la décision. De même, le SLOBOG ne donne aucun outil spécifique de concertation des acteurs sur la question agricole. La gouvernance est uniquement

26. Loi pêche du 29 juin 1984 ; art. L. 232-5 c. rur.

27. Décret 96-626, 9 juillet 1996.

28. Voir *supra*.



assurée au stade de l'élaboration par la participation des chambres d'agriculture de la Loire-Atlantique et de la Vendée dans le collège des usagers de la CLE ; les professionnels intégreront peut-être l'éventuelle future communauté locale de l'eau mais leur présence est facultative au terme de la loi sur l'eau. La gouvernance reste donc à inventer, ce qui ne facilite pas son expression et laisse le champ libre à une gestion sectorielle de « l'agro-environnement ».

Dans cette perspective, le SLOBOG aurait pu, au mieux, consacrer l'autonomie financière du SAGE ou, au moins, envisager des moyens supplémentaires pour mettre en œuvre les MAE. L'attrait de l'argent aurait alors motivé des partenariats, fondés sur une approche collective et territoriale. Or, à ce jour et sous réserve de la mise en œuvre du nouvel exécutif du SLOBOG, les motivations financières restent à inventer sur le périmètre du bassin versant du lac de Grand-Lieu.

Cette situation est largement préjudiciable à la mise en œuvre des SAGE et à la crédibilité de la CLE. Ainsi, la CLE LBOG souhaitait mettre en place un véritable programme de pollutions diffuses centré sur le PMPOA, en collaboration avec les chambres d'agriculture de Loire-Atlantique et de Vendée ; des contacts ont été pris en ce sens mais rapidement le projet a dû être abandonné faute de budget de la CLE. En effet, la première phase de l'opération (diagnostic et mise en place d'exploitations vitrines, représentatives de différentes sortes de mise aux normes) a été chiffrée à environ 50 000 euros. La CLE souhaite aussi élaborer un inventaire concerté des zones humides<sup>29</sup> et des cours d'eau ; toutefois, le projet se heurte au manque de moyens humains (se déplacer dans les commissions communales afin d'expertiser les zones humides ou les cours d'eau) et financiers (coût de cette réflexion...). Il faut noter que cette absence de moyens est rédhibitoire pour les acteurs agricoles : si le dynamisme de la commission locale de l'eau LBOG est généralement reconnu, « l'inadéquation profonde entre les objectifs et les moyens » est parallèlement soulignée. D'une manière générale, les institutions agricoles considèrent que le volontarisme « c'est bien » mais que cela ne les empêche pas de continuer leurs actions de développement de manière autonome.

Malgré l'élaboration du SLOBOG et en l'absence de profondes modifications formelles, les acteurs, les règles et les financements habituels répondant au besoin de concilier l'agriculture et la protection de l'eau, demeurent donc inchangés. En ce qui concerne l'agriculture et l'eau, le SAGE ne réussit pas à dépasser le stade « proclamatoire » : des objectifs sont fixés mais les outils et moyens spécifiques de mise en œuvre manquent. Selon les acteurs agricoles, cette situation peut s'expliquer par le fait qu'ils n'avaient pas d'autres expériences d'élaboration de SAGE. L'absence d'apports résulte sans doute plus encore de la cristallisation des discussions autour du lac de Grand-Lieu (niveau d'eau, zones humides...) : « les agriculteurs de Grand-Lieu ont monopolisé la parole dans une politique d'opposition pure et dure. » Cette obstruction systématique a conduit à un enva-

29. Cet inventaire est désormais lancé. Voir *Tableau de bord du SLOBOG*, fiche action n° 5.0 et 6.0.

sement des négociations et à une nécessaire simplification des problématiques: « Au bout de 4 ans il fallait bien conclure. On éludait les questions relatives à l'eau et puis on traitait du reste. [...] Donc on a fait un SAGE où il y avait un schéma d'intention. »

Malgré les lacunes observées, le SAGE a été parfois à l'origine de nouvelles pratiques.

#### *De nouvelles pratiques informelles*

Même si le SAGE et la CLE ne semblent pas apporter directement aux règles et pratiques agro-environnementales, il devient progressivement une référence, un document de travail collectif ou unilatéral. Ce mouvement est tout juste amorcé mais toutes les personnes auditionnées le reconnaissent: « les SAGE en général... on les a pas totalement intégrés – on a déjà pas mal de réglementations [...]. Le fait d'avoir des relations un peu privilégiées avec ce SAGE-là, d'être entraîné de travailler sur les étiages [...] ça nous conduit à l'intégrer de plus en plus ».

Cette intégration progressive est notamment le fait d'interventions ponctuelles. Ainsi, le SLOBOG a pu être le fondement d'une rencontre collective entre les représentants de la CLE, de l'administration et de la profession agricole, pour la création d'un plan d'eau par un exploitant agricole. Cette concertation a été initiée par le président de la CLE, acteur-relais du terrain vers les administrations concernées. De même; en collaboration avec la maison régionale du Pays de Retz, la CLE a aussi été partie prenante de réunions d'information<sup>30</sup> sur le second PMPOA et l'éco-conditionnalité issue de la réforme de la politique agricole commune (PAC<sup>31</sup>). Il s'agissait notamment de rappeler l'urgence pour les exploitants de procéder aux expertises préalables aux travaux de mise aux normes (DEXEL) afin d'éviter une surcharge de l'administration au dernier moment, le dépassement des délais européens et les sanctions en découlant. Ces collaborations, indépendantes de tout cadre institutionnel officiel, répondent à la nécessité d'inventer les formes de la gouvernance puisque le SAGE ou la loi n'en fixe les modalités qu'au stade de l'élaboration du schéma. On peut percevoir immédiatement la limite de cette démarche empirique: elle résulte forcément d'une négociation entre les différents acteurs, compromis qui tient compte des moyens et des intérêts de chacun. Or, la CLE a plus d'intérêts que de moyens, ce qui ne motive pas toujours les autres partenaires<sup>32</sup>.

Parallèlement à ces interventions, a été mise en place une commission « gestion des étiages » qui répond pertinemment à la démarche participative. Cette commission émane de la CLE. Elle regroupe les usagers, les pêcheurs, les irrigants, les propriétaires fonciers, les techniciens de rivière, la CLE, la DDA et la DIREN. Elle devrait être complétée par une sous-commission technique qui lui rendra

30. Par exemple, réunion CA Syndicat Logne Boulogne 1/07/04 à Saint-Philbert-de-Grand-Lieu.

31. Le PMPOA 2 est visé dans un décret 4 janvier 2002. Il a pour objectif l'application de la directive nitrate fin 2006 sous peine de diminution ou de suppression des aides PAC.

32. Voir *supra*.



des comptes. Ce travail collectif a notamment pour objectif d'harmoniser les approches départementales afin d'assurer de façon homogène la gestion des ouvrages existants, l'instruction des nouvelles demandes d'autorisation et l'édiction des « arrêtés sécheresse ». L'année 2004 a servi de test pour cette commission pour les « arrêtés sécheresse ». Sur la base de seuils, les DDA devaient déclencher un dispositif de restriction ou d'interdiction des prélèvements. Afin d'éviter des décisions contradictoires, la DDA de Loire-Atlantique avait été désignée pour décider du contenu exact de la mesure<sup>33</sup>. Or, début juillet, alors que les seuils avaient été dépassés, la DDA de Vendée arrêta une mesure de restriction alors que la Loire-Atlantique prenait un arrêté d'interdiction. La Vendée a dû s'incliner quelques jours plus tard... Par conséquent, si cette affaire montre la volonté des administrations de collaborer, elle pointe aussi les différences d'approches pour apprécier les seuils et la graduation des mesures. Néanmoins, on peut penser que le processus « participatif » est en route et qu'il répond à une démarche moins sectorielle, l'administration agricole agissant sur la base de critères négociés au sein d'une commission « pluripartite ».

Cette pratique plus favorable à une gouvernance de l'eau pourrait se développer à l'avenir. L'optimisme est d'autant plus permis que, malgré ses habitudes sectorielles, la profession agricole a l'habitude de travailler avec ou pour d'autres acteurs : « Les collectivités locales, les élus nous interrogent régulièrement sur ces problématiques du développement local, de PLU, de SCOT. [...] Actuellement autour de Grand-Lieu, une problématique qui interroge à la fois les élus mais aussi les agriculteurs, c'est l'application de la loi littoral. » La faiblesse des apports formels du SLOBOG ne doit donc pas obérer les tentatives de gestion collective. Certes, on est encore loin d'une vision idéale de gouvernance où tous les acteurs discutent et cultivent la négociation, mais le processus est activé. Il ne reste plus qu'à en trouver les moyens humains, juridiques et financiers, pierre angulaire sans laquelle les essais risquent de ne jamais se transformer. Sans doute faudrait-il aussi envisager une révision du SAGE de manière à proposer des formes de gestion participative pour régler les rapports entre l'agriculture et l'eau. Sans ces modifications, la problématique agro-environnementale restera du ressort de la filière agricole. Ce ne sera pas pour autant la fin de toute logique de participation. En effet, la régulation des pratiques agricoles repose depuis déjà longtemps sur une sorte de gouvernance sectorielle : la cogestion.

### Une « gouvernance » agricole indépendante et concurrente du SAGE

« – Et quand vous discutez dans le cadre du SAGE ou autre, est-ce que vous discutez avec tous les acteurs ?

– Non c'est quand même limité. Hormis dans les CDOA, où siège le représentant du milieu associatif protection de l'environnement<sup>34</sup>. »

33. À l'inverse la Vendée décide pour la Loire-Atlantique sur le bassin versant de la Sèvre et des Maynes.

34. Entretien.



Depuis la première loi d'orientation en 1960, l'agriculture est « cogérée » : toute décision importante passe préalablement par un débat entre administrations et professionnels. Cette organisation de type corporatiste fondée sur la « coresponsabilité » en matière de politique agricole, s'applique au domaine agri-environnemental. Elle relève de pratiques informelles (échanges entre les institutions représentatives agricoles et le ministère de l'Agriculture) mais aussi de textes juridiques précis. Ces textes fixent notamment le cadre d'intervention du Conseil Supérieur d'Orientation et de Coordination de l'Économie Agricole et Alimentaire (CSOCEAA), les missions de la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA) ou, plus concrètement, les modalités de décisions collectives pour certains dispositifs.

On peut penser que la cogestion agricole n'intéresse en rien la mise en œuvre du SAGE et la gouvernance qu'il impose. Ce serait oublier que le droit et la pratique qui organisent la cogestion sont établis depuis de nombreuses années et considérés par la profession comme le seul mode raisonnable de décision en agriculture. Par conséquent, ce système corporatiste de décision interroge directement la capacité du SAGE à s'imposer. Cette interrogation est d'autant plus forte que la cogestion agricole peut être considérée comme une forme de gouvernance, à l'instar de celle préconisée par la loi sur l'eau, alors que les domaines concernés sont directement liés à la ressource en eau.

#### *Une forme particulière de gouvernance qui dépasse le strict cadre corporatiste*

Le CSOCEAA rassemble différents intérêts mais il lui manque la proximité pour être un bon élément de gouvernance. Il est composé des représentants de la production agricole, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, des ministères intéressés, de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, des consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement, de la propriété agricole, des syndicats représentatifs des salariés des filières agricoles et alimentaires ainsi que d'un représentant du comité permanent du financement de l'agriculture (art. L. 611-1 c. rur.). On y trouve donc les acteurs habituels de la gestion agricole, l'administration et les agriculteurs ; s'y ajoutent les agents économiques de la filière agroalimentaire ainsi que les associations de consommateurs et de protection de l'environnement. Par cette composition, les pouvoirs publics espèrent des orientations-cadres tenant compte à la fois des aspects économiques et sociaux mais aussi des impératifs sanitaires et environnementaux. Le débat apparaît ainsi ouvert au-delà des professions agricoles et agroalimentaires.

La CDOA peut aussi être perçue comme un embryon de gouvernance. D'autant plus que sa répartition départementale lui offre une proximité que n'a pas le CSOCEAA. Depuis la loi d'orientation agricole de 1999, la composition de la CDOA a été élargie<sup>35</sup> : désormais elle réunit l'administration centrale (préfet, directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, trésorier-payeur général),

35. Art. R. 313-1 c. rur., issu du Décret n° 2001-785 du 27 août 2001, JO 1<sup>er</sup> septembre 2001.

les collectivités locales (conseil régional, conseil général), les établissements du département significatifs pour l'agriculture (établissement public de coopération intercommunale, syndicat mixte de gestion d'un parc naturel régional ou de pays, mutualité sociale agricole), la profession agricole (Chambre d'agriculture; organisations syndicales d'exploitants agricoles, salariés agricoles, fermiers-métayers), d'autres acteurs agricoles (propriétaires agricoles et forestiers), la filière agroalimentaire (transformateurs et distributeurs de produits agroalimentaires), ainsi que des représentants de groupes sociaux distincts de l'agriculture: les associations agréées pour la protection de l'environnement, l'artisanat et les consommateurs. Comme le montre sa composition, la CDOA transgresse donc les frontières de la corporation agricole et offre à ce titre une base juridique à une forme de gouvernance.

L'ouverture de la CDOA et du CSOCEAA à des acteurs ne relevant pas de l'agriculture pourrait être source d'optimisme: l'agriculture devrait pouvoir se fondre plus facilement dans la logique des SAGE. Cependant, une analyse plus détaillée vient obscurcir rapidement cet horizon...

### *Risque d'incompatibilité entre cogestion agricole et gestion participative de l'eau*

Malgré la présence d'acteurs non agricoles, les modalités de participation à la décision publique agricole restent très proches de la cogestion « originelle » corporatiste, ce qui aboutit plutôt à une incompatibilité entre la gouvernance portée par le SAGE et la gestion agricole.

Un simple calcul du nombre de représentants au sein de la CDOA montre une nette surreprésentation agricole: douze professionnels sur un total d'au moins vingt personnes. Cette situation est d'autant plus déséquilibrée que seul un représentant de la protection de l'environnement est prévu par la loi. La relativité de l'ouverture aux « défenseurs de l'environnement » et le faible impact en terme de gouvernance ont d'ailleurs été soulignés à propos des CTE:

« La procédure de mise en œuvre des CTE, qui ouvrait les CDOA aux acteurs non agricoles n'a pas permis par elle seule de faire émerger le débat entre les différents acteurs du développement rural: là où précédemment le dialogue avait pu être noué entre acteurs agricoles et non agricoles (cas des zones OLAE par exemple), le dialogue s'est enrichi et amplifié; là où il n'existait pas, il n'a que peu progressé<sup>36</sup>. »

L'organisation institutionnelle peut être encore plus favorable à la profession agricole lorsque les CDOA sont divisées en sections spécialisées (art. R. 313-3 c. rur.): dans ces « sous-commissions », seuls l'État, les collectivités territoriales et les agriculteurs sont membres obligatoires (art. R. 313-5 c. rur.); en outre, neuf des douze membres obligatoires sont des agriculteurs. Ce renforcement

36. Évaluation à mi-parcours [...], Rapport final définitif CTE, *op. cit.*; Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement n° 1257-1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural, partie sur le soutien à l'agro-environnement (chapitre VI du RDR) et le CTE, Lot Pays de la Loire n° 6b, Rapport final MAE, 7 juillet 2003, 159 p.





culteurs du bassin versant et l'administration (DDAF, élus locaux), mais aussi quelques associations environnementales et les syndicats d'alimentation en eau potable. De même, les discussions autour de NATURA 2000 permettent parfois de dépasser les limites corporatistes agricoles :

« C'est vraiment une concertation locale; y'a des discussions avec les agriculteurs pour définir le niveau de fertilisation [...]; c'est complètement ouvert; les dates de fauche c'est pareil; c'est souvent un des points clés; il faut trouver un compromis entre les agriculteurs et la [ligue pour la protection des oiseaux]: une ou deux fauches, la date, la hauteur [...]. »

Malgré ces domaines où les institutions agricoles discutent et décident partiellement ou totalement avec d'autres acteurs, il est indéniable que la cogestion agricole reste fermement ancrée dans une vision corporatiste. Par conséquent, si la cogestion résulte d'une logique participative, elle se distingue de la gouvernance des SAGE. Cette profonde divergence n'aurait aucun impact si la gestion locale de l'eau ne ressortait que de la compétence des CLE. Or, il n'en est rien...

### *La cogestion : un véritable impact sur la ressource en eau*

L'effet de la cogestion est loin d'être négligeable pour la protection de l'eau : le CSOCEAA et la CDOA interviennent directement dans les dispositifs agro-environnementaux ayant un impact sur l'eau. Ce constat est renforcé par la portée pratique des avis du CSOCEAA ou de la CDOA : si le préfet n'est pas lié par l'avis de la CDOA et si le CSOCEAA n'a qu'un rôle consultatif, il est rare en pratique que le gouvernement ou l'administration départementale prennent des décisions allant à l'encontre des positions professionnelles majoritaires. Au contraire, dans ce secteur, les décideurs sont perpétuellement à la recherche au mieux d'un consensus, au moins d'un échange avec la profession.

Conformément à sa mission générale de définition, de coordination, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique d'orientation des productions et d'organisation des marchés <sup>42</sup>, le CSOCEAA apporte systématiquement son concours à l'élaboration de la politique agro-environnementale. Quant à la CDOA, elle a une mission générale d'avis pour l'attribution des soutiens publics notamment ceux qui tentent de concilier l'agriculture et l'environnement : outre le rôle sus-décrit des sections spécialisées, la formation plénière de la CDOA est compétente pour orienter les « actions relatives au rôle de l'agriculture dans la préservation de l'environnement », pour déterminer les « critères généraux d'attribution des aides individuelles » ou pour donner son « avis sur les projets de contrats-types susceptibles d'être proposés aux exploitants » (art. R. 313-2 c. rur.).

Ces différentes missions se retrouvent inscrites au cœur de chaque dispositif agro-environnemental :

- Pour les EAE, le préfet est le chef d'orchestre : Il arrête non seulement les actions prioritaires du département mais il est le signataire des contrats indivi-

42. Art. L. 611-1 c. rur.

duels<sup>43</sup>. Même si la loi ne le prévoit pas expressément, cette démarche implique des discussions avec la profession (Chambre d'agriculture) pour éviter de prévoir des mesures inadaptées. En outre, en cas de difficulté, le préfet est tenu d'aviser la CDOA. Ainsi, « lorsque la cohérence de l'engagement est remise en cause du fait de l'importance du ou des engagements non respectés, le préfet peut le résilier après avoir recueilli l'avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture<sup>44</sup> ». La même procédure est requise en cas de transfert partiel de l'exploitation, de remembrement ou d'autres interventions publiques d'aménagement foncier sur l'exploitation, dès lors que la cohérence de l'engagement est remise en cause<sup>45</sup>.

- Chaque CTE est négocié par la Chambre d'agriculture (études et diagnostics), instruit par la DDA, signé par le directeur départemental de l'agriculture au nom du préfet, payé par le Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA) et contrôlé par la DDA, le CNASEA, et/ou l'Agence du bio. La conclusion des contrats individuels est donc marquée par l'intervention des professionnels et de l'administration. L'ouverture de la procédure à différents acteurs est encore plus large puisque dès l'élaboration des contrats-types, le CSOCEAA et la CDOA interviennent : les contrats-types arrêtés par le préfet doivent respecter « les orientations définies par le ministre de l'agriculture, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire » et sont soumis à l'avis de la CDOA<sup>46</sup>.

- Comme son prédécesseur, le CAD est organisé conformément au principe de cogestion : selon l'article R. 311-2 c. rur., « les contrats d'agriculture durable comportent une ou plusieurs des actions prévues aux contrats-types que le préfet arrête, après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, pour les territoires qu'il détermine ». De même, en cas de révision du contrat, la CDOA intervient lorsque l'avenant envisagé apporte au contrat une modification substantielle (Art. R. 341-12 al. 1). Son avis est aussi requis en cas de résiliation du contrat, de sanction pour inexécution contractuelle, de cession de l'exploitation en cours de contrat, de remembrement ou d'autres interventions publiques d'aménagement foncier, lorsque l'importance des engagements qui ne peuvent plus être respectés est telle que la cohérence du contrat est remise en cause (art. R. 341-15 et 18 c. rur.).

L'eau étant au cœur des dispositifs agro-environnementaux dans lesquels intervient la CDOA, on ne peut que constater l'importance de la cogestion pour la politique locale de l'eau et la concurrence qu'elle impose au SAGE. Ainsi, dans les Pays de la Loire et principalement en Vendée et en Loire-Atlantique, les principales mesures contractées dans le cadre des CTE concernent directement la protection de l'eau : pour 60 % des CTE, la réduction des phytosanitaires représente 62 % de la surface primée dans la région (298 273 ha) et l'action dimi-

43. Art. 1, 3 et 12, Décret n° 2003-774.

44. Art. 8, Décret n° 2003-774.

45. Art. 10, Décret n° 2003-774.

46. Art. 8, L. n° 99-574 ; L. 311-3 c. rur.



nution des sols nus représente 20 % des surfaces sous contrats (soit 85 925 ha)<sup>47</sup>. Plus spécifiquement, en Loire-Atlantique, dans les trois projets collectifs CTE développés sur le bassin versant de Grand-Lieu, le volet environnemental type fait une large place à la protection de l'eau. On retrouve en effet au titre des mesures obligatoires chacune des trois mesures types suivantes prévues et portées par le cahier des charges départemental : amélioration de la gestion de la fertilisation (mesure n° 41 du cahier des charges départemental, mesure f MAE du plan de développement rural national PDRN) ; gestion des produits phytosanitaires (mesure n° 42 du cahier des charges départemental, mesure f MAE du PDRN) ; limitation des pollutions ponctuelles (mesure n° 43 du cahier des charges départemental et mesures « protection de l'environnement » et « investissements » du PDRN). En revanche, ces projets ne mettent pas l'accent sur la mesure 44 du cahier des charges départemental relative à la gestion quantitative de l'eau (mesures « gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture » et « investissements » du PDRN). Ce dernier constat peut s'expliquer par les conflits sur le niveau des eaux du lac de Grand-Lieu, interdisant tout consensus. À l'image de ces projets collectifs, les CTE individuels conclus dans le périmètre du SLOBOG (partie Loire-Atlantique) ont tous prévu des actions en faveur d'une gestion raisonnée des engrais et des produits phytosanitaires (herbicides, fongicides, insecticides). En revanche, seuls deux contrats dépassent le stade de l'agriculture dite raisonnée (hors cadre légal) en organisant une conversion à l'agriculture biologique ; ces deux derniers contrats visent par conséquent la suppression quasi totale des intrants polluant pour le sol et l'eau. Ce dispositif est loin d'être négligeable au vu des montants financiers : pour le seul volet environnemental, les exploitations bénéficient de 20 000 à 30 000 euros en moyenne.

L'importance de la protection de l'eau perdure avec les CAD puisque l'un des deux enjeux prioritaires de la synthèse agro-environnementale est la qualité de l'eau et que les priorités départementales portent sur les zones humides. En Loire-Atlantique par exemple, des mesures correspondant aux zones d'adduction en eau potable et aux bassins versants sont proposées : « gestion extensive de la prairie », « adapter la fertilisation », « raisonnement des traitements phytosanitaires », « localisation pertinente du gel PAC », « implanter une culture intermédiaire non fertilisée pendant l'hiver », « encourager les systèmes fourragers à base d'herbe », « réduction des pesticides et herbicides pour l'arboriculture et la viticulture<sup>48</sup> ».

La pratique collégiale de la décision existe depuis longtemps en agriculture et elle a d'importantes répercussions pour l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs agro-environnementaux. Toutefois, elle n'est pas synonyme de débat public ou de gestion participative telle qu'elle ressort de la politique communautaire relative à l'eau et à ses déclinaisons nationales (SAGE). Les acteurs agricoles ont l'habitude de décider « entre eux » : l'administration locale ou centrale et

47. *Évaluation à mi-parcours [...], Rapport final MAE, op. cit.* Voir aussi *Évaluation à mi-parcours [...] Rapport final définitif CTE, op. cit.*

48. Voir *Le contrat d'agriculture durable*, document ADASEA 44, janvier 2006.



la profession. Une ouverture progressive reste possible; elle a déjà commencé avec l'admission de représentant de l'environnement au sein de la CDOA et du CSOCEAA. Elle peut aussi apparaître lors de discussions sur des projets collectifs locaux type OLAË. L'optimisme n'est donc pas exclu: la logique de gouvernance peut s'immiscer dans les décisions agricoles. Il ne faut cependant pas se leurrer: si les outils de l'action publique et leurs financeurs restent les mêmes, il est difficile de croire que cette évolution sera rapide. Pour faire changer les processus de décision, il faut des motivations...

Le changement risque d'être d'autant plus difficile que la gestion agro-environnementale ne se distingue pas seulement sur le plan des modalités décisionnelles.

### **Le bassin versant en voie de reconnaissance institutionnelle**

Les SAGE ne sont pas seulement caractérisés par une démarche décisionnelle (la gouvernance), ils s'appuient aussi sur un territoire particulier: ils supposent une politique publique à l'échelle d'un bassin versant ou d'un sous-bassin. Il faut donc se demander si les dispositifs agro-environnementaux visés dans le SLOBOG peuvent être conciliés avec la logique territoriale des SAGE <sup>49</sup>.

#### *Des institutions centrées sur le département*

Les DDA <sup>50</sup> et les chambres d'agriculture sont organisées et agissent localement à l'échelon départemental. Elles constituent les acteurs-clefs de la gestion agro-environnementale en intervenant, conjointement ou non, sur les dossiers d'aide publique à l'agriculture (CAD par exemple), sur les projets locaux de type Fertimieux ou pour le respect des règles de police de l'eau (déclaration, autorisation de prélèvement...). Si elles n'ignorent pas le concept de bassin versant, généralement leurs interventions ne se situent pas à ce niveau. Outre, la jeunesse de ce territoire, plusieurs raisons sont relevées par les acteurs pour expliquer l'inadéquation entre le territoire institutionnel et le bassin versant.

Le premier argument soulevé relève d'une volonté ou d'une obligation de ne pas discriminer les différents exploitants agricoles en ciblant certains territoires au détriment des autres. Ainsi, les DDA sont souvent tenues d'intervenir à l'échelle du département, sous peine de discriminer une partie du territoire dont elles ont la charge: « on est beaucoup sur des actions de portée départementale et on a du mal à descendre au niveau en dessous. Notre programme de contrôle directive nitrate, on le fait partout sur le département. On n'a pas besoin de calage particulier ». Toutefois, ce positionnement institutionnel n'empêche pas l'existence d'actions ciblées par territoire, à l'image des zones humides pour les CAD. De même, si les chambres d'agriculture doivent agir en faveur de tous leurs adhérents,

49. Sur cette partie, voir Luc Bodiguel, « Les territoires de la gestion locale de l'eau: confrontation entre l'approche scientifique des SAGE et la pratique juridique et sociopolitique agricole », in *Le territoire. Entre l'Europe et l'État-nation*, A. Aïr Abdelmalek (dir.), Presses Universitaires de Rennes, 2006.

50. Décret n° 2003-1082 du 14 novembre 2003, relatif aux attributions et à l'organisation des directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

elles participent à des projets locaux. Tel a été le cas de l'opération Fertimieux sur le bassin versant de l'Ognon.

La limitation des moyens humains est aussi souvent rappelée dans les DDA. Les administrations déconcentrées ont en effet des difficultés en termes de personnel pour pouvoir participer à l'ensemble des travaux à l'échelle de territoires inférieurs aux départements. D'autant plus, dans le cas des SAGE, qu'ils supposent des débats contradictoires, plus longs et plus fréquents. Les chambres d'agriculture sont aussi confrontées à cette difficulté, mais elles bénéficient souvent de réseaux locaux pour assurer une présence aux réunions de secteur. Toutefois, dans tous les cas, la multiplication des lieux et des cadres de réunions et de débats rend plus difficile l'implication des acteurs.

Sur le fond, la mise en œuvre du SAGE peut conduire à l'élaboration d'inventaires et de référentiels spécifiques à chaque bassin versant. L'émergence de cette *soft law* locale risque de créer une confusion et peut conduire à des incohérences juridiques. Tel peut être le cas d'un inventaire des zones humides sur le bassin versant de Grand-Lieu. Cependant, ce risque est limité car toute décision fondée sur un inventaire local contraire aux définitions-cadres pourrait faire l'objet d'une action devant les tribunaux administratifs.

La gestion au niveau d'un bassin versant suppose souvent de dépasser les frontières départementales, voire régionales. C'est le cas du bassin versant de Grand-Lieu situé en Vendée et en Loire-Atlantique. Or, l'action administrative ou professionnelle s'arrête le plus souvent à la lisière du département: « En matière de mise en œuvre, il y a assez peu de contacts avec les collègues des départements limitrophes. [...] C'est déjà pas souvent le cas entre services d'un même département. J'ai rarement vu en interdépartemental... rarement ça veut pas dire jamais [...]... Mais c'est vrai qu'on a pas mal de problèmes. » Nombre d'exemples locaux viennent illustrer cette difficulté. Ainsi, suite au dépassement d'une cote d'alerte « sécheresse » sur un cours d'eau positionné sur les deux départements et malgré un accord interdépartemental, les administrations des deux départements ont pris des arrêtés différents. Toutefois, cet exemple montre la bonne volonté de l'administration. Les discussions sur la zone NATURA 2000 des marais de Vilaine confortent cette idée. La situation y est pourtant encore plus complexe puisqu'ils sont situés sur trois départements et deux régions (Bretagne et Pays de la Loire). Il faut donc réussir à harmoniser les synthèses agri-environnementales: « Il y a eu une première réunion entre les deux régions et les trois départements qui a permis de faire le constat qu'on parlait de très loin en terme de synthèse régionale. C'est pas du tout les mêmes montants à contraintes sensiblement égales. » En outre, il arrive que la coordination interdépartementale fonctionne. Par exemple, sur le Marais breton, « là on a bien avancé. [...] on est près à prendre notre arrêté départemental, [...] et se met en place [...] un comité de pilotage interdépartemental. [...] ». Les discussions autour de NATURA 2000 semblent donc plus propices au dépassement des frontières départementales. Elles pourraient devenir le cadre de nouvelles pratiques administratives. Notons cependant qu'un tel classement interdépartemental NATURA 2000 n'existe pas sur le bassin versant de Grand-Lieu.



Le problème de « territoires » ne se pose pas seulement pour l'administration. La difficulté majeure réside surtout dans le conflit qui oppose les deux chambres professionnelles, la Loire-Atlantique étant menée par la Confédération paysanne alors que la Vendée est dirigée par la FNSEA. Vu les différents entretiens, aucune ouverture ou début de conciliation n'apparaît; aucun projet commun n'a été porté lors de l'élaboration du SLOBOG et le conflit a même empêché le projet Fertimieux sur l'Ognon de s'étendre sur la partie vendéenne du cours d'eau. Il faut noter que cette situation est particulière puisque dans d'autres cas et d'autres lieux, les chambres d'agriculture peuvent travailler en commun. Sans aucun doute, la cristallisation des conflits sur le lac et la faible superficie vendéenne concernée ont été des facteurs déterminants alors que, lors de l'élaboration du SAGE « Sèvre nantaise », « il y a eu en permanence ce travail préparatoire avant chaque réunion des quatre professionnels mandatés chacun par leur structure, les techniciens entre eux, les positions communes et cetera, un plan d'action proposé en commun... ».

L'ensemble de ces difficultés n'empêche pas l'action sur le territoire du SLOBOG mais il peut la limiter; d'autant plus que les opérations menées jusqu'en 2003 sous l'égide des DDA et des chambres d'agriculture visaient des territoires distincts du bassin versant...

#### *De l'indifférence à la considération du bassin versant*

Les cadres juridiques communautaires et/ou nationaux relatifs aux aides agri-environnementales ou aux mesures de police de l'eau offrent une large marge à l'appréciation départementale: la plupart des MAE inscrites dans les CAD découlent du règlement communautaire « développement rural <sup>51</sup> », puis du plan de développement rural national <sup>52</sup>, de décrets et arrêtés ministériels, eux-mêmes détaillés par des arrêtés départementaux types (CT-DEP) s'appuyant sur une synthèse régionale.

Ces textes d'essence préfectorale se limitent souvent à reprendre et préciser les dispositifs nationaux ou à proposer des mesures applicables sur tout le département, sans discrimination territoriale. Comme la Loire-Atlantique <sup>53</sup>, la préfecture de Vendée <sup>54</sup> a repris les CAD « CAB » et « PRM ». Elle a ajouté une autre mesure nationale (évaluation préalable d'un projet de diversification) et a fixé une action prioritaire départementale obligatoire de préservation de la diversité

51. Règlement n° 1257/1999, remplacé par le Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), *JOCEL*, 277, 21 octobre 2005, p. 140.

52. Protection des races menacées: Mesures 1501A10, 1502A10, 1503A10, mesures f du PDRN; Conversion à l'agriculture biologique: Mesures 2100B, C, D, E, F, mesures f du PDRN.

53. Arrêté n° SEA-2004-001, portant création du contrat type départemental de Loire-Atlantique pris en application du décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux CAD.

54. Arrêté n° 04/DDAF/24 portant création du contrat type départemental de la Vendée pris en application du décret n° 2000-675 du 22 juillet 2003 relatif au CAD CT-DEP modifié par arrêté n° 04/DDAF/93 du 26 avril 2004.



végétale en améliorant le potentiel de pollinisation entomophile<sup>55</sup>. En Loire-Atlantique, il existe aussi une mesure particulière en faveur de l'apiculture.

Toutefois, l'organisation des dispositifs agro-environnementaux au niveau départemental n'interdit pas des actions plus ciblées. Elle laisse place à des projets visant des territoires spécifiques infra-départementaux.

Ces mécanismes ont été largement expérimentés avec les OGAF et les OLAE et ont été repris dans les CTE. Ainsi, trois projets collectifs CTE sur un total de 22 en Loire-Atlantique ont concerné le périmètre du SLOBOG. Projet collectif Grand-Lieu Sud et Ouest : « Pour une agriculture dynamique et diversifiée respectueuse de l'environnement de Grand-Lieu et bien insérée dans son milieu ». Projet collectif Canton de Legé : « L'économie agricole du canton de Legé au service d'une dynamique de territoire ». Projet collectif Bassin de l'Ognon : « Promouvoir un développement raisonné de l'agriculture sur le bassin de l'Ognon ». Côté vendéen, il existait un projet collectif « Gestion durable de l'eau dans le bassin versant Sèvre-Maine-Boulogne » qui avait pour objectif l'élaboration de plan de fumure, la gestion raisonnée des intrants (phytosanitaires) et la protection naturelle de l'eau (haies, bandes enherbées...<sup>56</sup>).

Le ciblage territorial a aussi été expérimenté avec les opérations « Fertimieux ». En Loire-Atlantique, un projet concernant l'aval de l'Ognon (partie du bassin versant de Grand-Lieu) a été lancé par le Syndicat Mixte du Pays du Vignoble Nantais et a abouti à un premier programme d'action en 1995, mis en œuvre par la Chambre d'agriculture, puis à une opération Fertimieux à partir de 1998<sup>57</sup>. Même si cette action n'est pas directement conduite sous l'égide de la CLE, le SLOBOG (en discussion à l'époque) a pu jouer un rôle dans l'opération Fertimieux : « le SAGE était le prétexte... les actions de développement existaient et auraient eu lieu quand même sauf qu'elles n'auraient pas été financées de la même façon et à la même hauteur ».

Dans ces projets collectifs territorialisés (CTE, Fertimieux), la construction par « bassin versant » commence à apparaître mais n'a pas encore pris toute sa dimension. Avec les CAD, le bassin versant accède au rang des territoires pertinents de l'action agro-environnementale. Le souhait de ne pas « faire du saupoudrage financier » implique la fixation de priorités : seront en premier lieu concernées les exploitations situées sur des zones NATURA 2000 (souvent suite d'OLAE arrivées à leur terme), puis sur les bassins versants et les zones d'adduction en eau potable. Ainsi, la Loire-Atlantique a enrichi son action de quatorze contrats-type territoriaux dont l'un vise directement le bassin versant de Grand-Lieu<sup>58</sup>.

55. Mesure 4001 A, mesure t du PDRN.

56. La Vendée a élaboré d'autres projets collectifs territoriaux hors du bassin versant de Grand-Lieu : Ouest du Lay; Nord des îles; Golfe des Pictons; Marais breton.

57. Le financement est assuré par l'Agence de l'eau, la Chambre d'agriculture, le syndicat de l'Ognon, le conseil régional, le conseil général, le Centre départemental de développement maraîcher (CDDM), la DIREN. Voir Chambre d'Agriculture 44 et Syndicat Mixte du Pays du Vignoble Nantais, Dossier de candidature pour une opération Fertimieux, bassin versant de l'Ognon, mai 1998, 24 p.; Voir aussi la Lettre d'information du bassin versant de l'Ognon.

58. Arrêté préfectoral n° SAE-2005-06 portant création du CT-ENV19 « lac de Grand-Lieu ».

Par conséquent, l'étude montre que la démarche territoriale induite par le SAGE a commencé à infiltrer la pratique administrative et professionnelle : le bassin versant devient une réalité administrative <sup>59</sup>. Cette conclusion n'est pas surprenante ; il n'existe ni impossibilité institutionnelle, ni empêchement juridique rédhibitoire. De ce point de vue, l'évolution semble uniquement dépendre d'une question de fait, d'habitude de coordination, ou d'échange entre les acteurs. C'est donc ces pratiques qu'il faut favoriser.

### La peur d'un renforcement du pouvoir administratif

Les professionnels invoquent régulièrement la dilution de leur pouvoir au profit de l'administration du fait de la mise en œuvre du principe de gouvernance : « L'administration, moi je considère, reprend du pouvoir avec les SAGE. Et plus y'a de débats et de forums, [...] plus ça descend bas, plus elle... les fonctionnaires sont payés pour y'aller : y'aura un animateur SAGE payé qui est en direct géré par l'administration [...] et nous que ce soit les élus, les agriculteurs, même les associations, ne fournirons pas pour aller partout. »

La situation semble en effet source de confusion pour les agriculteurs. D'une part, les lieux de décision se multiplient : ils doivent discuter au sein de grandes enceintes comme la commission locale de l'eau et les futures commissions géographiques, et être aussi présents dans les instances et les actions agricoles (CDOA...). D'autre part, au nom d'une meilleure participation du public à la décision, ils se retrouvent avec un nombre d'acteurs et d'intérêts de plus en plus importants et divergents. Enfin, à juste titre, ils savent que dans le cadre de réunions collectives, seuls peuvent influencer ceux qui ont une maîtrise des dossiers et de leurs enjeux. Or comment maîtriser tous les dossiers alors que les lieux de décision et les intérêts en présence sont si éclatés ? Il n'est donc pas étonnant que les professionnels agricoles concluent à une dilution de leurs prérogatives et qu'ils aient le sentiment que seule l'administration a les moyens de faire face à ces nouvelles modalités de décision.

Cette perception des acteurs agricoles doit être largement nuancée, principalement parce que l'administration elle-même n'arrive pas à être présente et à développer une stratégie pour l'ensemble des forums auquel elle participe. Autrement dit, la mise en œuvre du principe de gouvernance pose à tous les acteurs le même problème de compétence et de moyens ; et les exploitants agricoles n'apparaissent pas les plus démunis en la matière puisqu'ils sont organisés et bénéficient de l'appui technique des chambres d'agriculture. Leur sentiment est cependant légitime : la profession s'est déjà fourvoyée dans le mirage de la décision collective locale ; en outre, elle ne veut pas cautionner une méthode qui aboutirait à une augmentation des contraintes réglementaires ; enfin, la création des missions interservices de l'eau (MISE) parallèlement à l'élaboration et à l'application des SAGE, renforce l'idée d'un pouvoir administratif de plus en plus fort dans le domaine de l'eau.

59. Il reste cependant une interrogation : que va-t-il se passer lors de la disparition des CAD ?



*Une profession déjà échaudée*

À certaines occasions, les agriculteurs ont été sollicités pour élaborer des projets collectifs. Or, au dernier moment, l'État et son administration déconcentrée ont changé les règles du jeu en faisant fi des implications locales ; d'où un sentiment partagé d'avoir été floués et la décision « de ne plus s'y faire prendre », de ne plus jouer le jeu de la décision locale collective.

Ainsi, le souvenir des projets collectifs CTE est encore très présent :

« Subitement, le CTE s'est arrêté, le CAD est arrivé. [...] Subitement en trois réunions, [...] il a fallu ramasser dix cahiers des charges d'endroits différents en trois cahiers des charges globalisant les choses parce qu'il fallait entrer dans une procédure administrative [...] Les gens se sont dits "à quoi ça sert de discuter [...]?" Il y avait [un sentiment] [...] d'incompréhension. Il y a une démarche NATURA 2000 qui se veut une concertation et d'un autre côté, l'administration arrive avec son CAD [...]. »

Par conséquent, pour convaincre les professionnels, il faudra déjà leur démontrer l'intérêt de leur participation et leur donner un poids réel dans les négociations. C'est d'ailleurs la question centrale de la gouvernance et plus largement du processus démocratique : au-delà du message selon lequel le public doit pouvoir participer à la décision, il faut garantir aux acteurs l'effectivité de leur implication ; les débats et les échanges ne doivent pas servir de paravents à des décisions unilatérales de l'administration. À défaut, les instances collégiales se réduiront comme une peau de chagrin. Les promoteurs de la commission et de la communauté locale de l'eau du bassin versant LBOG doivent en avoir conscience.

*Une profession réticente par peur de nouvelles contraintes*

L'arrivée de nouveaux modes de gestion renvoie automatiquement le monde agricole à l'angoisse de devoir respecter de nouvelles contraintes. Le SAGE n'a pas échappé à la règle :

« Au départ, quand le SAGE est arrivé [...] la profession s'est posée la question de savoir quel pouvait être l'incidence du SAGE, de NATURA, du point de vue réglementaire. Et, [...] il était facile [...] d'imaginer que NATURA, SAGE et compagnie c'était plus de contraintes et moins d'opportunités que l'inverse. En resituant ça dix ans en arrière, qui pouvait dire que le SAGE n'allait pas apporter de contraintes fortes au niveau réglementaire ? Qui pouvait dire que NATURA n'allait pas transformer le lac de Grand-Lieu en un zoo... Ça s'est dit et les mots ont été très très forts, très violents... »

Aujourd'hui le débat ressurgit avec acuité du fait de la conditionnalité des aides cofinancées par l'Union européenne. Ce principe est né lors de la réforme de la PAC en 1999 et vient d'être rendu obligatoire avec la réforme à mi-parcours 2003-2004<sup>60</sup>. Il conditionne l'octroi des aides publiques agricoles (droit à paiement

60. Chapitre 1 du Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant



unique et aides au développement rural) au respect de dix-neuf directives dont celles sur la protection de l'environnement et la gestion de la ressource en eau. Concrètement, l'agriculteur qui ne respectera pas ces normes et leurs transpositions nationales verra ses aides réduites ou refusées. Fort de ce pouvoir de sanction, l'administration pourrait saisir l'opportunité pour contraindre plus fortement les agriculteurs, notamment au regard des seuils et règles établis sur la base du SAGE.

Par exemple, la conditionnalité des aides PAC risque d'avoir de lourdes conséquences en ce qui concerne les prélèvements d'eau souterraine ou superficielle. Jusqu'alors, la plupart des dossiers administratifs sur les régularisations de retenues d'eau et droits de pompage effectifs avant le 4 janvier 1995 étaient validées, mais il reste encore des situations inconnues. Face à cette situation, la DDA de Vendée a notamment décidé de recenser les cours d'eau. Or, la conditionnalité lui donne un outil de poids puisqu'elle pourra brandir la menace de remboursement, de diminution ou de suppression des aides en cas d'installation non conforme aux textes en vigueur.

De même, NATURA 2000 est considéré par la profession comme la source de nouvelles contraintes réglementaires: « Aujourd'hui [avec] NATURA, on est dans une démarche contractuelle au niveau national; ça, c'est l'affichage officiel. Seulement, il n'y a pas de financement pour la démarche contractuelle et aujourd'hui avec la conditionnalité des aides PAC, on voit plus se profiler l'outil réglementaire que l'outil contractuel. [...] on voit bien qu'on avait beau avoir des garanties y'a dix ans, on avait peut-être pas si tort que ça de se méfier... » L'hypothèse d'un renforcement de la contrainte a d'ailleurs déjà été prise en considération par l'administration lorsqu'il a fallu déterminer les orientations des CAD: priorité a été accordée aux sites NATURA 2000 dont le document d'objectif est approuvé du fait que le respect des contraintes NATURA 2000 fait partie des critères de conditionnalité.

D'autres types de textes pourraient donner le caractère réglementaire aux travaux réalisés sous l'égide du SAGE. Tel serait le cas de zonages locaux limitant l'usage agricole sur certaines parcelles en raison de leur impact sur l'eau et intégrés dans les plans locaux d'urbanisme.

Ces éventuelles nouvelles contraintes réglementaires sont d'autant plus mal acceptées qu'elles ne semblent pas compensées par un financement public. Ainsi, les professionnels agricoles craignent des sanctions administratives fondées sur les niveaux d'eau élaborés dans le cadre des SAGE, alors même qu'ils n'auront pas eu les moyens de financer des réserves d'eau conformément aux nouvelles normes portant sur les prélèvements.

Ces exemples frappent par la confusion des acteurs entre les différents cadres juridiques et par l'assimilation du SAGE et des décisions de la Commission locale de l'eau aux textes réglementaires, issus du pouvoir unilatéral de l'admi-

certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs [...], *JOCEL*. 270, 21 octobre 2003, p. 1.; Règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 [...], *JOCEL*. 141, p. 18-58.

nistration. Il n'en reste pas moins que leur perception est fondamentale pour la mise en œuvre de la gouvernance locale de l'eau : si la profession voit le SAGE uniquement comme un instrument de contrainte, elle ne contribuera pas à son exécution et à son développement.

Cette confusion ne concerne pas seulement les effets du SAGE ; elle touche aussi les nouvelles pratiques administratives de gestion de l'eau.

### *Les missions interservices de l'eau : des coordinations administratives au pouvoir ascendant*

Dès les années 1993-1994, le ministère de l'Environnement a souhaité la mise en place de missions interservices afin d'harmoniser l'action des différents services administratifs départementaux en charge de la police de l'eau, principalement la DDA et la DDE <sup>61</sup> : « Parce que pour dire les choses, il y a encore un certain temps il y avait quand même des antagonismes et [...] des services recroquevillés sur leurs prérogatives et sur les catégories sociales qu'ils avaient en charge. »

En Loire-Atlantique, la coordination administrative s'est faite en deux étapes. Une MISE de l'eau a d'abord été créée par arrêté préfectoral. Gérée par la DDA, elle regroupait uniquement les trois services qui assurent des missions de police de l'eau dans le département : les services maritimes et de navigation (notamment sa cellule qualité des eaux), en charge de tout ce qui relève de la Loire et des cours d'eau navigables du département (Sèvre nantaise, Erdre, Canal de Nantes à Brest, littoral), la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), qui s'occupe des périmètres de protection de captage et la DDA, compétente pour les autres cours d'eau (la majeure partie du territoire). Cette tentative de conciliation administrative a avorté. D'ailleurs, la MISE « eau » a été peu présente lors de l'élaboration du SLOBOG.

Le système ne satisfaisant pas les services, un pôle de l'eau a été constitué en 1997 afin de rassembler non seulement les services en charge de la police de l'eau stricto sensu mais aussi ceux qui s'occupent de la police des installations classées (Direction des services vétérinaires ; DRIRE), de certaines missions de police judiciaire de l'eau (Conseil supérieur de la pêche) ou de coordination de police de l'eau dans la région (DIREN), et des établissements publics qui assurent des missions d'expertise auprès de l'État (par ex., Bureau de recherches géologiques et minières).

Même si les services ont toujours des difficultés à coordonner leur action et à s'adapter à la logique transversale portée par les SAGE, le pôle de l'eau (ou MISE « eau ») devient progressivement un interlocuteur et un acteur décisif en ce qui concerne la gestion et la police de l'eau : « on ne peut pas attendre ; donc on est forcément acteur, actif, je dirais force de proposition ». Son action est directement reliée au SAGE. Ainsi, dans le cadre des discussions portant sur la définition des cours d'eau, les arrêtés sécheresse ou l'application de la directive cadre sur l'eau, le

61. Il existe aussi une coordination régionale de l'eau : le comité technique régional de l'eau. Ce comité est présidé par le préfet de région et le secrétariat est assuré par la DIREN.



chef du pôle « eau » est bien conscient de l'interaction entre la MISE et la CLE : « On est demandeur auprès de la CLE de sa capacité à représenter les acteurs de terrain, de sa capacité à mobiliser les acteurs, à faire tampon entre les services et les acteurs ; vous voyez, on a toujours besoin à un moment d'un Président de CLE qui puisse prendre du recul, qui puisse temporiser, qui puisse expliquer les choses. »

La multiplication des interventions des MISE fait réagir les professionnels. Par exemple, suite à la publication d'une plaquette d'information sur la définition des cours d'eau, la profession agricole a contesté vigoureusement, considérant que le pôle de l'eau imposait unilatéralement de nouvelles règles sans considérer les réalités et les opinions de terrain. D'une manière générale, il semble que la perception d'une administration toute puissante persiste et se cristallise désormais sur les MISE de l'eau : « Et la MISE aujourd'hui [...] a tout pouvoir dans un département sous un aspect de mini-concertation. » Ce sentiment général de la profession, qu'il soit fondé ou non, n'est pas propice à l'investissement supposé par le concept de gouvernance.

Il est assez difficile de vérifier si le renforcement du pouvoir administratif relève du mythe ou de la réalité ; d'ailleurs ce n'est sans doute pas le point essentiel. En revanche, cette interrogation conduit à une série de conclusions cruciales pour la mise en œuvre de la gouvernance locale. En premier lieu, la gouvernance ne sera considérée comme un mode effectif de gestion locale de l'eau que si les acteurs et notamment les professionnels agricoles ont un réel pouvoir de négociation. À défaut, la gouvernance risque de donner l'impression d'un renforcement des pouvoirs centraux ou des collectivités territoriales ; et ce sera sans doute le cas. En second lieu, la commission locale de l'eau doit être attentive aux travaux qu'elle supporte et qui peuvent constituer ou renforcer des contraintes réglementaires directement ou indirectement, du fait de l'application de la conditionnalité des aides PAC ou des PLU ; à défaut, les professionnels risquent de s'opposer systématiquement. Enfin, le rôle de la MISE doit être précisé et les acteurs informés afin d'éviter que les problèmes liés à la gestion locale de l'eau ne se cristallisent sur le pouvoir exorbitant de l'administration.

### Conclusion

Par hypothèse, l'organisation méthodologique et territoriale proposée pour la gestion locale de l'eau pouvait paraître contradictoire avec l'administration locale de l'agriculture : à la « gouvernance » semblait s'opposer l'unilatéralisme administratif de la direction départementale de l'agriculture et l'action par bassin versant risquait d'être anéantie par le territoire traditionnel de l'action administrative, le département. L'analyse permet de dépasser cette première perception et autorise un certain optimisme.

La première difficulté tenait à l'intégration d'un nouveau mode de gestion fondé sur la participation du plus grand nombre alors que l'agriculture est cogérée par l'administration et les professionnels agricoles. Dans ce contexte, la plupart



des mécanismes élaborés pour réguler les relations entre l'agriculture et l'eau (prélèvement et plans d'eau pour l'irrigation, soutiens financiers aux exploitations respectueuses de l'environnement) laissent peu de place à l'expression d'autres groupes sociaux (associations de protection de l'environnement, autres membres de la société civile...). L'ouverture du monde agricole à la gestion locale d'un bassin versant n'apparaît donc pas évidente. Pour cela, il faudrait constituer des SAGE opérationnels, dotés d'organe de mise en œuvre garantissant l'effectivité d'une bonne gouvernance, portés par des moyens financiers autonomes, susceptibles de compléter des financements agricoles et même d'organiser des projets propres. À l'analyse, quelques tentatives « officieuses » de gestion participative répondent à cette logique; mais, jusqu'à aujourd'hui, le SLOBOG manque encore d'atouts pour s'imposer.

Le second problème auquel se heurte le nouveau système de gestion locale de l'eau concerne la juxtaposition des territoires d'action: la gestion par bassin versant est-elle compatible avec le territoire traditionnel d'action de l'agriculture? Les développements montrent que si l'action départementale de l'administration de l'agriculture était relativement indifférente à l'idée de bassin ou sous-bassin versant, la pratique des projets « territorialisés », particulièrement dans le cadre des CAD ont intégré ces nouveaux territoires pour assurer une meilleure protection de la ressource en eau. Cette évolution des pratiques administratives pourrait perdurer puisque rien n'interdit d'axer les dispositifs agro-environnementaux sur les bassins hydrographiques et ainsi, de faire coïncider le territoire des SAGE avec ceux des institutions agricoles. Toutefois, il faut que soient maintenus des mécanismes de soutien « territorialisés » au-delà de l'arrêt des CAD <sup>62</sup>.

Cette dernière remarque est aussi valable pour la mise en œuvre de la gouvernance locale: le système de cogestion en agriculture n'est pas incompatible avec la gouvernance inscrite dans la loi sur l'eau. L'évolution semble essentiellement dépendre d'une question de fait, de pratiques, d'habitude de coordination, ou d'échange entre les acteurs. Par conséquent, la perception des acteurs agriculteurs sera déterminante. S'ils restent enfermés dans le mythe d'un SAGE tout puissant, source de nouvelles contraintes réglementaires et d'un renforcement du pouvoir administratif, la participation de l'agriculture risque ou d'être indifférente ou de se transformer en opposition systématique.

Par conséquent, l'opposition des systèmes n'est pas si évidente. Dans la plupart des situations, il n'existe pas d'incompatibilité juridique ou institutionnelle. En fait, les problèmes se situent à d'autres niveaux: d'une part, le SLOBOG ne propose pas une méthode de gouvernance et n'organise donc pas la gestion locale

62. En effet, si en 2005, la Loire-Atlantique et la Vendée ont bénéficié respectivement d'une enveloppe de plus de 8 millions d'euros pour engager des CAD sur cinq ans, en 2006, l'enveloppe financière a subi une cure d'amaigrissement drastique: seuls 4 millions d'euros ont été octroyés pour l'ensemble de la région Pays de la Loire. Cette forte réduction annonce sans doute la fin du dispositif (en 2007?) qui devrait être réformé ou supprimé suite aux discussions sur la mise en œuvre du second règlement « développement rural » (Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), *JOCE L.* 277, 21 octobre 2005, p. 140).

4

de l'eau sur le bassin versant de Grand-Lieu. La gouvernance relève plus de l'objectif ou du cadre institutionnel que de l'action et en ce sens, il peine à impulser une telle dynamique. D'autre part et surtout, les représentations sociales, les perceptions, les craintes et les positionnements des acteurs agricoles ainsi que l'habitude d'une gestion départementale et corporatiste entrave l'exécution de toute politique transversale telle que la politique de gestion locale de l'eau.

La comparaison du système « SAGE » avec l'administration locale de l'agriculture (en ce qu'elle vise l'eau) ne permet donc pas de conclure à une opposition pure et simple. Mieux encore, il faut admettre leur compatibilité de principe. Toutefois, il existe de part et d'autre des améliorations à apporter ; il faudra aussi du temps pour que changent les positions des acteurs agricoles, ancrés dans une longue histoire aut centrée.

## Annexe – Instruments autoritaires et mesures incitatives en agriculture

### I. Les instruments autoritaires

#### *Les installations classées*

*Stricto sensu*, le régime des installations classées ne ressort pas de la police des eaux mais il est si important pour la qualité de la ressource en eau qu'il est impossible de ne pas l'évoquer. La soumission de l'agriculture à la police des installations classées date de la loi du 19 juillet 1976<sup>63</sup>, codifiée aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement et complétée par un décret d'application de 1977<sup>64</sup>. Cette loi a pour ambition d'encadrer et de limiter certaines atteintes causées par les installations industrielles ou agricoles. Dans le domaine agricole, le régime des installations classées protège tout particulièrement l'environnement et le voisinage contre les gênes olfactives et les différents rejets polluants. À cette fin, le législateur de 1976 a mis en place une obligation de déclaration ou d'autorisation assortie de prescriptions réglementaires. Comme les autres entreprises, les exploitations agricoles sont contraintes de respecter ces procédures sous peine d'être sanctionnées. Cependant, toutes les exploitations agricoles n'entrent pas dans le champ de la loi de 1976 : seules les installations à forte et moyenne capacité de production sont concernées, les autres relevant du règlement sanitaire départemental.

#### *Les prélèvements d'eau*

Les prélèvements d'eau relèvent des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement selon lesquels sont soumises à autorisation ou à déclaration auprès de l'autorité administrative, « les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants<sup>65</sup> ». Concrètement, les agriculteurs doivent donc formuler une demande pour toute création de nouvelles retenues ou réserves d'eau sur l'exploitation et pour tout forage à des fins d'irrigation ou droit de pompage dans une nappe.

#### *La Directive « nitrates »*

La Directive n° 91/616/CEE<sup>66</sup> fixe le cadre général d'une procédure préventive et répressive afin que chaque État membre réduise la teneur en nitrate des eaux superficielles

63. Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Cette loi fait suite à une modification administrative importante datant de 1971 : le changement de ministère de tutelle pour les installations classées du ministère de l'industrie au nouveau ministère de l'environnement. Ce texte a servi de référence lors de l'élaboration de la Directive dite IPPC du 24 septembre 1996 : Directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction des risques intégrés de la pollution, *JOCE* L 257, 10 octobre, p. 26.

64. Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977.

65. Ces procédures sont détaillées dans deux décrets n° 93-742 (NOR: ENVE9310043D) et 93-743 (NOR: ENVE9310042D) du 29 mars 1993, modifiés dernièrement par le Décret n° 2001-189 du 23 février 2001 (NOR: ATEE0190015D).

66. Directive n° 91/616/CEE du Conseil des Communautés européennes du 12 décembre 91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, *JOCE* L. 375, 31 décembre 1991. Texte décliné nationalement : voir notamment, Décret n° 93-1038 du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ; Décret



et souterraines du fait de l'activité agricole (teneur maximale : 50 mg par litre d'eau). Le niveau de contraintes réglementaires varie suivant la localisation (procédure de zonage) : les exploitants peuvent être libres de toute obligation ou soumis à des règles particulières (zones vulnérables) renforcées s'ils sont situés à proximité d'une retenue d'eau potable (zones d'actions complémentaires ou ZAC) ou si le taux de nitrate est supérieur à 170 unités par hectare (zones d'excédent structurel ou ZES).

## II. Les mesures incitatives

### *Programme de maîtrise des pollutions agricoles*

Pour les exploitants, l'une des principales difficultés posée par les « normes nitrates » est liée au coût de la mise aux normes des bâtiments d'élevage : une majorité d'exploitations ne peut y faire face. C'est pourquoi, tout en maintenant l'obligation de respecter la directive nitrate, l'État français propose une aide financière partielle pour les exploitations situées en zone vulnérable, en provenance de l'Agence de l'eau, du conseil régional, voire de l'État. Ces aides font l'objet du programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA<sup>67</sup>). Sur cette base, des contrats sont notamment conclus pour soutenir la réalisation de travaux sur les bâtiments d'élevage, améliorant le stockage et l'écoulement des effluents. Le lien est ainsi fait entre instrument autoritaire et incitation...

### *Les mesures agro-environnementales*

Afin d'assurer une meilleure protection de l'eau et d'améliorer sa qualité, les exploitants agricoles peuvent recourir à des mesures incitatives. Ils ont pu souscrire à des mesures agro-environnementales (MAE) individuelles (« Diminution du chargement du cheptel », DCC ; « Reconversion des terres arables », RTA) ou collectives telles que les « opérations groupées d'aménagement foncier » (OGAF, 1994-1997) ou les « opérations locales agri-environnement » (OLAE, 1999-2000<sup>68</sup>) ; ils ont pu profiter de dispositifs spéciaux type « Fertimieux » ; ils peuvent toujours bénéficier de MAE individuelles « Conversion à l'agriculture biologique » (CAB) et « Protection des races menacées » (PRM) via les contrats d'agriculture durable (CAD<sup>69</sup>), successeurs des contrats territoriaux d'exploitation (CTE<sup>70</sup>) ; outre les aides PMPOA, leur sont aussi proposées des primes herbagères agro-environnementales (PHAE<sup>71</sup>).

#### *– Les opérations locales agri-environnement*

Lancées en 1994 (OGAF) et renommées en 1999, les opérations locales agri-environnement (OLAE) visent essentiellement la protection de la faune et de la flore dans les zones humides. Chaque opération est conçue sur la base d'un projet local géré par un comité de pilotage regroupant l'administration, les professionnels agricoles, les organismes environnementaux, les élus locaux. Chaque cocontractant à une OLAE doit respecter un cahier des charges qui fixe le montant de l'aide en fonction des contraintes. Une grande

n° 96-540 du 12 juin 1996 relatif au déversement et à l'épandage des effluents d'exploitations agricoles ; Décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 et arrêté interministériel du 6 mars 2001 relatifs aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ; Décret n° 2005-634, 30 mai 2005.

67. 2<sup>e</sup> PMPOA ; Décret 4 janvier 2002.

68. À titre transitoire, pour faire le relais entre les OLAE et les CAD, ont aussi été proposés des engagements agro-environnementaux (EAE) : Décret n° 2003-774 du 20 août 2003, JO n° 192, 21 août 2003, p. 14284, suivi d'un Arrêté du 20 août 2003, modifié le 13 août 2004.

69. Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable [...], JO n° 170, 25 juillet 2003, p. 12594.

70. Ex. art. L 311-3 rur. et s.

71. Voir Circ. DGFAR/SDEA/C2003-DPEI/MGA/C2003, 26 juin 2003 ; Circ. DGFAR/SDEA/C2004-5009, 29 mars 2004. La PHAE ne sera pas évoquée dans les futurs développements.

partie des OLAE arrive actuellement à leur terme ; certaines ont pu être transformées en EAE et désormais en CAD.

– *Les contrats territoriaux d'exploitation*

Les dispositions légales et réglementaires relatives aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ont été abrogées, mais les contrats individuels déjà conclus perdurent aux conditions prévues au jour de leur conclusion<sup>72</sup>.

L'impact environnemental des CTE est difficile à cerner, « surtout compte tenu du poids prépondérant des aides du premier pilier de la PAC, qui continuent à orienter les choix des exploitations<sup>73</sup> ». À défaut d'efficacité, les mesures contractées dans une grande majorité des cas indiquent assez clairement une volonté d'agir en faveur d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

– *Le contrat d'agriculture durable*

Les contrats d'agriculture durable remplacent les contrats territoriaux d'exploitation. Il a vocation à intégrer les MAE et à devenir l'outil de gestion agro-environnemental pour les sites NATURA 2000. Dans les CAD, l'accent a été mis sur l'aspect environnemental et particulièrement sur l'eau puisque le « contrat porte sur la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation rationnelle et à l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource en eau, la diversité biologique, la nature et les paysages<sup>74</sup> ».

L'autre élément principal du CAD par rapport au CTE vient du plafonnement de chaque contrat à 27 000 euros sur 5 ans.

*Les opérations Fertimieux*

Les opérations Fertimieux ont été initiées et financées par l'Association Nationale pour le Développement Agricole (ANDA). Elles poursuivent principalement le même objectif que la directive nitrates : la réduction de la teneur en azote des eaux. Il s'agit d'opérations collectives, généralement menées sous l'égide professionnelle d'une Chambre d'agriculture, visant à informer, prévenir et conseiller les exploitants quant à leurs pratiques culturales (usage des fertilisants) afin qu'ils réduisent l'impact de leurs activités sur les eaux superficielles ou souterraines.

*NATURA 2000*

Le dispositif NATURA 2000 comprend un classement correspondant aux zones de protection spéciale (directive « oiseaux » 79/409 ; inventaire des zones importantes pour la conservation des oiseaux ZICO) et aux zones de conservation (directive « habitats » 92/43 ; sites potentiels d'intérêt communautaire). En ce qui concerne l'agriculture, NATURA 2000 fonctionne aujourd'hui sur la base des CAD négociés à partir du document d'objectif (DOCOB) de chaque zone<sup>75</sup>, comprenant les cahiers des charges de conduite culturale liée aux contraintes environnementales et à la protection de l'environnement. Par ce contrat, les exploitants agricoles perçoivent une rémunération à l'hectare qui est majorée de 20 % en raison de la localisation sur un site NATURA 2000. Notons que tant que les DOCOB ne sont pas approuvés, aucun contrat « majoré » ne peut être signé ; en revanche, un CAD ordinaire peut être conclu, par exemple sur la base du contrat-type « Lac de Grand-Lieu ».

72. Art. 6 du décret n° 2003-675.

73. *Évaluation à mi-parcours [...], op. cit.*

74. Art. R. 311-1 al. 2 et 3 c. rur.

75. Le DOCOB est conclu pour six ans. Il est révisable. Il n'a pas de valeur normative. Il comprend un diagnostic, fixe les enjeux et objectifs ainsi qu'un plan d'actions.