

Le Varenne agricole de l'eau et du changement climatique : pour une gestion durable et équilibrée de l'eau sur les territoires

Par Luc SERVANT

Président de la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine et vice-président de Chambre d'agriculture de France en charge du dossier environnement et eau

La réponse au besoin en eau de l'agriculture devient un enjeu crucial face au changement climatique et à l'objectif de souveraineté alimentaire.

Avec des ressources en eau et une disponibilité de plus en plus restreinte en été sur les territoires en tension, il convient de trouver des solutions durables pour répondre aux différents enjeux. La sobriété reste la priorité mais le changement climatique pourrait accroître les besoins en eau, notamment dans l'agriculture. Les ressources seront-elles suffisantes ?

Le Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, lancé par le gouvernement en mai 2021, et sa thématique 3 sur les besoins en eau pour l'agriculture, ont permis de mettre l'ensemble des acteurs et des usagers de l'eau autour de la table. Si la recherche de solutions doit se faire au plus près des territoires, il convient de considérer l'ensemble des usages et des ressources disponibles pour partager une gestion durable et équilibrée de l'eau.

Le Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE) est conforté comme outil de planification. Il devra définir l'ensemble des besoins et des ressources disponibles sur son territoire et être accompagné par les collectivités locales et les pouvoirs publics pour sa mise en œuvre.

L'eau est un élément indispensable à l'agriculture. Le recours à l'irrigation a permis dans de nombreuses régions la sécurisation des productions et le développement de nouvelles filières de produits agricoles. Mais les tensions apparues au fil des années sur la ressource en eau et l'impact grandissant du changement climatique ont fait apparaître des conflits de plus en plus marqués autour de la gestion de l'eau.

L'irrigation a atteint son apogée en France au début des années 2000 avec une baisse par la suite des prélèvements pour atteindre aujourd'hui autour de 3 milliards de m³ par an selon les années.

La loi sur l'eau de 2006 a obligé au retour à l'équilibre dans les bassins en tension en instaurant la définition de volumes prélevables qui constituent pour chaque bassin un volume plafond qui peut être prélevé à l'étiage¹ tout en permettant un bon état des milieux.

¹ L'étiage correspond statistiquement, sur plusieurs années, à la période où le niveau d'un cours d'eau atteint son point le plus bas.

Avec des échéances d'atteintes de ces volumes fixées en 2021 par la directive cadre sur l'eau européenne, avec des reports possibles en 2027, les conséquences pour l'agriculture sont des baisses de volumes prélevés à l'étiage pouvant atteindre les 90 % sur les bassins les plus en tension, de l'ordre de 30 % en moyenne sur le plan national.

Le monde agricole a su, dans un premier temps, réduire ses prélèvements tout en maintenant la production par une meilleure efficacité de l'eau, permise par du matériel plus performant, par exemple des régulations électroniques, des outils de suivi de besoins des plantes ou une nouvelle génétique rendant les cultures moins consommatrices en eau. Des économies de 20 à 25 % ont ainsi pu être faites. Par exemple, une irrigation gravitaire, où l'on inonde les sols, nécessite 8 000 à 10 000 m³/ha et par an. Le passage à une irrigation par aspersion réduit les besoins à 2-3 000 m³ quand le goutte à goutte divise à nouveau par deux ces consommations.

Cependant, si des réductions plus importantes doivent être faites, elles vont se faire au détriment de la pro-

duction agricole, voire de certaines filières qui vont être remises en cause. La production de fruits et de légumes en France est très liée à l'irrigation et nous en importons de plus en plus, près de la moitié de notre consommation. Ils proviennent souvent de pays moins bien dotés de ressources en eau que ne l'est la France. Il en va aussi parfois du maintien de l'élevage dans certains territoires par la sécurisation de la production de fourrage permise par l'irrigation. Même si les surfaces irriguées ne représentent en France que 5 % de la surface totale agricole, l'irrigation garantit des productions à haute valeur ajoutée telles que légumes, fruits, semences...

Les sécheresses répétées de ces dernières années ont montré la fragilité des équilibres à trouver, entre une agriculture de plus en plus soumise au manque d'eau, et à la disponibilité du milieu toujours plus sollicitée par le climat.

Le monde agricole voulait donc établir les bases d'une gestion durable de l'eau face à ces enjeux, de sécurisation de la production agricole dans un contexte de changement climatique qui s'accélère.

Le Varenne attendu par la profession agricole

Les Assises de l'eau en 2019 avaient pour objectif d'inscrire dans la durée cette gestion équilibrée de l'eau mais les usages agricoles n'avaient pas été abordés à la hauteur des enjeux.

En 2021, le président de la République a alors lancé le Varenne agricole de l'eau et du changement climatique (VAECC) pour assurer les besoins en eau de notre agriculture à long terme dans un contexte de changement climatique tout en répondant aux objectifs de souveraineté et de sécurité alimentaire.

Ces objectifs deviennent des enjeux majeurs dans un monde secoué par la crise sanitaire et en proie aux doutes face aux événements climatiques de plus en plus violents.

« Soumettre notre alimentation à d'autres pays serait une folie », c'est bien ce qu'a clairement exprimé notre président de la République lors du lancement.

Aussi, les préoccupations environnementales sont de plus en plus présentes dans la société et l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables doit être réduite autant que possible.

L'eau, si elle est indispensable à l'agriculture, est par chance une ressource renouvelable. Elle est un facteur indispensable à la sécurisation de la production et aussi un élément essentiel à la transition de l'agriculture par la diversité des productions qu'elle permet, par la biodiversité qu'elle peut amener.

La gestion de l'eau est une compétence du ministère de l'Écologie. Cependant, l'importance de l'eau en agriculture nécessitait une approche transversale, interministérielle.

Le VAECC est ainsi une étape indispensable pour donner les moyens à l'agriculture de répondre aux missions qui lui sont données pour les décennies à venir.

Trois axes ont été fixés :

- Le thème 1 sur la protection des exploitations. Il s'agissait de se doter d'outils d'anticipation et de protection de l'agriculture dans le cadre de la politique globale de gestion des aléas climatiques. Ce thème a amené une refonte du dispositif assurantiel mis en place à compter de janvier 2023.
- Le thème 2 visait à rechercher un panel de solutions pour accompagner l'ensemble de l'agriculture, des agricultures dans l'adaptation au changement climatique. L'objectif est de renforcer la résilience de l'agriculture dans une approche globale en agissant notamment sur les sols, les variétés, les pratiques culturales et d'élevage, les infrastructures agroécologiques et l'efficacité de l'eau d'irrigation.
- Le thème 3 avait pour objectif le partage d'une vision raisonnée des besoins et de l'accès aux ressources en eau mobilisables pour l'agriculture sur le long terme. La gestion de ces ressources doit s'appuyer sur un équilibre entre l'état des milieux et la nécessité du retour au bon état, et l'usage pour les activités anthropiques comme l'agriculture dont la production revêt un intérêt général pour le peuple français. Il en va aussi de la survie de certains territoires tant l'agriculture a une place prépondérante. La seule économie de son utilisation ne permettra pas de répondre à ces défis. Il est ainsi primordial d'avoir une vision dynamique du retour à l'équilibre en lien avec les territoires, les filières et la création de valeurs. Ce sujet de la gestion de l'eau dépasse aussi le seul secteur de l'agriculture. Les sécheresses de plus en plus fortes affectent les autres usagers de l'eau, au-delà des milieux. La réponse doit être commune.

J'ai eu la chance de co-présider la thématique 3 avec Jean Launay, président du Comité national de l'eau. Le défi que nous avait lancé Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, et Bérengère Abba, secrétaire d'État chargée de la Biodiversité, était de partager une vision commune entre la protection de cette ressource précieuse, l'eau, et un usage économique primordial, l'agriculture.

Au terme de nos travaux, cette vision commune était réelle et nous avons conjointement signé cet édito :

« Le Varenne agricole a été une occasion unique de replacer l'agriculture au centre des enjeux de la gestion de l'eau. Par les nombreuses interventions, sources de la richesse des échanges que nous avons menés, nous avons recherché à apporter des réponses aux besoins en eau pour l'agriculture afin d'assurer notre sécurité alimentaire et pour accélérer la transition attendue, et ce dans le respect des objectifs de bon état des milieux. La gestion équilibrée pour les différents usages est plus que jamais indispensables »².

² Dossier de presse « Varenne agricole eau et changement climatique », 1^{er} février 2022.

Des réponses adaptées qu'il convient de mettre en œuvre

Dans les annonces du gouvernement qui ont suivi les travaux de ce Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, le monde agricole a trouvé des réponses adaptées aux défis à venir. Des moyens financiers ont par ailleurs été débloqués par l'État pour accompagner ces actions, la recherche et l'innovation.

Sur le thème 2, une réflexion a été lancée portant sur l'évaluation par filière et par territoire des impacts du changement climatique, et sur les solutions pouvant être mises en place pour y faire face. Les Chambres régionales d'agriculture ont établi des diagnostics territoriaux d'adaptation au changement climatique dans chaque région. L'État s'est engagé financièrement à accompagner la transition par le financement d'équipements et de matériels innovants, ou par le soutien à la recherche.

Pour les Chambres d'agriculture, il convient maintenant de pouvoir accompagner chaque agriculteur vers une transition et une adaptation en accord avec sa situation. Chaque ferme est différente, par ses sols, ses productions, ses moyens techniques, son environnement. Le réseau des Chambres d'agriculture a ainsi déployé un dispositif d'accompagnement spécifique dont l'entrée se fera par un diagnostic. Les agriculteurs ont pleinement pris conscience des conséquences du changement climatique. Ils sont dans l'attente de solutions adaptées.

Les réponses à la thématique 3 étaient aussi très attendues par la profession agricole. Les tensions autour de la gestion de l'eau et les crispations de plus en plus fortes sur les projets de stockage nécessitaient un positionnement fort du gouvernement. C'est aussi ce qui a amené à la désignation d'un délégué interministériel de l'eau chargé du suivi des actions et des travaux engagés dans le cadre du Varenne.

La profession agricole ne pouvait se satisfaire de la seule réponse d'économie d'eau et de disponibilités de plus en plus aléatoires avec le changement climatique. Il convenait donc de rechercher des moyens pour sécuriser la ressource dans la durée, et d'en chercher de nouvelles pour substituer les prélèvements à l'étiage.

Les PTGE, outils de planification

Créés dans le cadre des Assises de l'eau, les PTGE sont des outils de planification concertée portant sur l'ensemble des usages de l'eau sur un territoire (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, activités récréatives...). L'eau est utile et précieuse pour l'ensemble de notre économie et pour le bon fonctionnement de nos milieux naturels ; seule une approche concertée et intégrant l'ensemble des usages dans le respect de ce que la ressource peut nous offrir permettra de progresser. Le VA ECC a clairement positionné le PTGE comme outil essentiel de la réflexion et de la recherche de solutions sur les bassins en tension. L'agriculture n'est plus la seule activité qui doit s'adapter et les solutions doivent être recherchées par tous. Il convient alors de rechercher quelles ressources sont

disponibles sur le bassin et comment les partager. Le stockage hivernal fait partie de ces solutions.

Le constat dans les territoires montrait cependant des difficultés à faire avancer les PTGE. Des instructions complémentaires sont venues consolider et améliorer cet outil avec un cadre de mise en œuvre plus structuré permettant des conclusions plus rapides dans les territoires.

Une définition des volumes prélevables précisée

Un autre point de crispation dans les territoires apparaissait souvent dans la détermination des volumes prélevables pour l'irrigation, en période et hors période d'étiage.

En période d'étiage ou de basses eaux, un décret de juin 2021 définit le volume prélevable³. Ce volume est très souvent bien inférieur aux volumes prélevés à ce jour ce qui va nécessiter des baisses importantes de volumes autorisés dans les années à venir, comme nous l'avons vu précédemment.

Les irrigants souhaitent alors pouvoir prélever hors période de basses eaux pour stocker de l'eau, soit en substitution des volumes prélevés en été, soit pour augmenter la ressource disponible. Lorsque les besoins au bon fonctionnement des milieux en hiver sont satisfaits, l'eau qui peut être considérée comme excédentaire peut être prélevée pour la stocker. Mais de quels volumes parle-t-on ? Un décret complémentaire au décret de juin 2021 est venu consolider le rôle du préfet coordonnateur de bassin dans la détermination de ces volumes. Cela permettra aux différents usagers de construire un projet avec cette ressource disponible.

Mobiliser de nouvelles ressources

Aussi, dans les autres ressources, de nouveaux objectifs ont été donnés pour la réutilisation des eaux usées traitées (REUT). La France utilise peu les eaux issues des stations d'épuration pour l'irrigation, moins de 1 % (Source : Cerema, 2023) quand l'Italie en utilise 10 % et l'Espagne près de 15 %. Si le rejet des stations reste indispensable pour le soutien d'étiage dans des rivières intérieures, les rejets en mer ne présentent pas d'intérêt pour le milieu et peuvent donc revenir à l'agriculture. Il convient cependant de maîtriser les risques sanitaires pour les cultures. Au travers du Varenne, l'État s'est engagé à améliorer la connaissance des eaux non conventionnelles et à lancer des expérimentations locales afin de mieux valoriser ces ressources. Des expérimentations sont déjà lancées sur l'Adour ou en Vendée par exemple.

Enfin, d'autres pistes doivent être étudiées pour mobiliser d'autres ressources et améliorer l'état des milieux, telles que les retenues existantes par une utilisation optimale : grands ouvrages hydroélectriques, étangs non utilisés... Un inventaire en cours par l'Inspection

³ Selon le décret de juin 2021, le volume prélevable est la quantité d'eau qui peut être prélevé dans le milieu sans le mettre en danger. Il doit permettre de respecter le débit objectif à l'étiage au moins 8 années sur 10.

générale de l'environnement et du développement durable fait état de plus de 300 000 ouvrages de plus de 0,1 ha. Autant de volume d'eau qui peut éventuellement être mobilisé.

La renaturation de zones humides avec leur grande capacité à stocker de l'eau, le remplissage des nappes phréatiques et autres solutions dites fondées sur la nature peuvent aussi apporter des solutions. La gestion de l'eau doit aussi être appréhendée sur un cycle complet, entre les crues et les déficits. Nous ne devons plus rechercher à évacuer au plus vite l'eau quand elle est en excès et constater le manque d'eau en période de sécheresse. La succession de ces épisodes extrêmes ne fera que s'amplifier avec le changement climatique.

Le stockage hivernal de l'eau : à faire là où c'est possible

Reste le sujet sensible du stockage de l'eau. Pouvoir répondre aux besoins globaux en eau sur les territoires tout en protégeant les milieux passera par un stockage d'eau hivernal dans les territoires où cela est possible. La France est un pays qui dispose de ressources disponibles fortes de l'ordre de 193 milliards de m³ alors que les besoins en eau s'élèvent à 32 milliards de m³ (Source : Centre d'information sur l'eau, 2023). Mais elle en stocke peu par rapport à ses voisins du sud, dix fois moins que l'Espagne par exemple⁴. Certaines conditions sont indispensables à la réussite de ces projets et l'État s'est engagé à les accompagner :

- le PTGE est indispensable à tout projet pour définir entre les acteurs une gestion équilibrée de l'eau, comme dit précédemment : il doit se décliner par un engagement des signataires. Il doit également éviter l'apparition de conflit autour des projets de stockage ;
- la définition des volumes prélevables en période de basses eaux et hors basses eaux doit être objectivée et arrêtée par le préfet de bassin ;
- la répartition des volumes disponibles et les usages qui vont en être faits doivent être partagés par les acteurs du territoire ;
- le projet doit être porté par les collectivités et les élus locaux et une structure publique doit être maître d'ouvrage pour porter les infrastructures.

Dans ces conditions, il peut être envisageable de développer la ressource pour l'irrigation dans certains territoires, développement attendu par certaines filières.

Des exemples de réussite

Des gestions globales et partagées sur des territoires ont montré la capacité à trouver les solutions nécessaires. Prenons l'exemple du lac de Serre-Ponçon. Sa gestion multiusage permet d'alimenter en eau la Provence et d'y maintenir une agriculture prospère, ce

qui ne serait pas permis sans le stockage hivernal de plus d'un milliard de m³ d'eau.

Un autre territoire a pu mettre en œuvre le principe de substitution des prélèvements d'été : le sud-Vendée. Sur le bassin Autize-Vendée, 20 réserves de substitution ont été construites entre 2007 et 2019 permettant de sécuriser un volume de 8,4 millions de m³, prélevé auparavant en été, soit près de la moitié du volume utilisé par l'irrigation.

Après quelques années de fonctionnement, ce nouveau schéma amène sur ce bassin les observations suivantes (Frank Michel, Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine, 2023) :

- le niveau des nappes au plus bas en fin d'été a remonté de plus de 2 mètres en bordure du Marais poitevin avec la mise en place des réserves. L'impact du remplissage en hiver reste très limité et sans impact sur le milieu.
- entre 2010 et 2020, le nombre d'exploitations en sec a baissé de 15 % alors que le nombre d'exploitation en irrigué a augmenté de 5 % ;
- durant cette même période, les exploitations avec un élevage de ruminants se sont accrues de 88 % en irrigation quand elles ont baissé de 23 % en sec ;
- le nombre d'exploitations en agriculture biologique irriguées a été multiplié par quatre quand il a tout juste doublé en sec ;
- enfin, de nombreux contrats en filières diversifiées sont apparus, créant autant de valeur ajoutée.

La sécurisation de l'accès à l'eau est un réel facteur de transition de l'agriculture et du maintien du nombre d'agriculteurs sur un territoire.

⁴ La France stocke 4,7 % des écoulements contre 48 % en Espagne (Rapport CGAER 2016, « Eau, agriculture et changement climatique »).