

# APPLICATION DE LA LOI SUR L'EAU ET PROCESSUS DE NÉGOCIATION

## *Limiter l'irrigation sans nuire à la production agricole \**

\* Ce travail a été financé dans le cadre de l'opération « Eau, Agriculture et Société » de l'Assemblée des Chambres d'Agriculture de l'Arc Atlantique (AC3A).

PAR SOPHIE ALLAIN

Chercheur - INRA

*En France, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 introduit des obligations nouvelles en matière de protection de la ressource en eau ; le préfet est autorisé, notamment, à prendre des mesures de restriction provisoire en cas de pénurie. Ces mesures concernent directement l'agriculture, les surfaces irriguées s'étant fortement développées depuis 1970, et leur application ne va pas sans soulever de multiples problèmes, les interdictions d'irriguer pouvant entraver fortement la production et générer des effets pervers. Aussi la profession agricole a-t-elle engagé en divers endroits des négociations avec l'Administration, pour défendre ses intérêts économiques tout en respectant le milieu aquatique et les autres usages de l'eau.*

En France, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et ses décrets d'application introduisent des obligations nouvelles en matière de protection de la ressource en eau [Gazzaniga et alii, 1998]. En effet, cette loi reconnaît à l'État une légitimité accrue d'intervention en matière de gestion de crise

et de police des eaux (1), le département devenant la circonscription administrative de base de l'intervention de l'État. En particulier, la loi autorise le préfet à prendre des mesures de restriction provisoire des usages de l'eau, en cas de pénurie (2). Par ailleurs, elle instaure un statut unifié des droits

d'usage de l'eau, appliquant notamment le même régime de police aux eaux souterraines et superficielles : tout prélèvement d'eau doit dorénavant être déclaré, voire autorisé au-delà de certains seuils (3). Ces nouvelles mesures concernent directement l'agriculture : en effet, les surfaces irriguées ont triplé depuis 1970, engendrant en maints endroits des situations de crise au cours de la campagne d'irrigation (étiage sévère de certaines rivières, voire assèchement complet ; abaissement important du niveau de certaines nappes et diminution corrélative de la qualité des eaux, du fait d'une concentration supérieure en éléments polluants...) ; par ailleurs, les pompages en rivière ou les forages en nappe reposent souvent sur des installations de capacité importante, soumises à déclaration ou à autorisation. L'application de ces mesures ne va pas sans soulever de problèmes, les interdictions d'irriguer pouvant entraver fortement la production agricole et générer des effets pervers.

Aussi la profession agricole a-t-elle engagé en divers endroits des négociations avec l'Administration, de manière à conclure des accords permettant de satisfaire ses intérêts économiques, tout en respectant le milieu aquatique et les autres usages de l'eau, conformément à la loi sur l'eau qui pose comme principe la mise en œuvre d'une gestion équilibrée de la ressource-eau. La solution générale envisagée consiste à introduire des systèmes de gestion volumétrique dans les plans préfectoraux de gestion de crise, par lesquels les irrigants s'engagent à ne pas consommer d'eau au-delà du volume qui leur est attribué en début de campagne, celui-ci pouvant être réduit selon les disponibilités. Toutefois, un rapide examen des solutions adoptées localement révèle une forte diversité des accords, qui invite à analyser de façon plus approfondie les processus de négociation à l'œuvre.

On s'appuiera pour cela sur une série d'études de cas menées en Poitou-Charentes, région où l'irrigation s'est fortement développée du fait de l'extension du maïs à la fin des années 70 et où les négociations entre la profession agricole et l'Administration en sont à un stade assez avancé.

## DE LA LOI À LA NÉGOCIATION...

Les mesures prévues par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et par ses décrets d'application entrent dans le cadre de politiques dites « *substantielles* » [Lascoumes et Le Bourhis, 1998] :

- produites par une autorité centralisée et mises en œuvre par un représentant de l'Etat, ici la Mission Interservices de l'Eau (MISE), instaurée par le pré-

fet pour coordonner les actions des services déconcentrés (4) ;

- avec des buts et des moyens définis précisément : les plans préfectoraux de gestion de crise doivent spécifier à l'avance, dans un arrêté-cadre, les mesures de restrictions qui pourront être prises en cours de campagne, en fonction d'indicateurs et de seuils préalablement fixés dans chaque bassin, le

*Les surfaces irriguées ont triplé depuis 1970, engendrant en maints endroits des situations de crise au cours de la campagne d'irrigation.*

(1) La police des eaux porte sur le libre écoulement et la répartition des eaux, la protection de la ressource et la sécurité publique.

(2) Décret du 24 septembre 1992.

(3) Décrets du 29 mars 1993 et du 29 avril 1994.

(4) La MISE rassemble les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), de l'Équipement (DDE), de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS) et les services de navigation ; peuvent aussi y être associées les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) et de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE).

## L'ÉPREUVE DES FAITS

Les individus peuvent avoir des intérêts contradictoires vis-à-vis de la ressource en eau, un irrigant pouvant aussi être pêcheur...

périmètre de chaque bassin étant défini par la liste des communes concernées ;

- dotées d'une légitimité légale, c'est-à-dire liée à la force de l'autorité compétente, en l'occurrence celle de la police des eaux.

Si la mise en œuvre de telles politiques semble a priori découler de leur formulation même, des auteurs comme Mény et Thoënic [1989] soulignent que le contenu d'une politique publique continue toujours d'être reformulé, amendé et transformé après qu'une décision politique ou administrative ait été prise ; de même, Ostrom [1992] explique que sa traduction au plan local relève d'une construction sociale fondée sur l'élaboration de nouvelles règles acceptées par les acteurs locaux et d'institutions chargées de les définir et de les appliquer. Autrement dit, il n'y a pas séparation entre des « metteurs en œuvre » d'une politique et ses « ressortissants » (l'ensemble des acteurs dont la situation peut être affectée par la politique), qui subiraient passivement leurs interventions ; il y a, en fait, interactions entre eux, jeu politique mais aussi formes de coopération.

Le problème-clé est donc celui de la concertation entre les différentes catégories d'acteurs locaux concernées, ce qui place la question de la « négociation » au cœur de l'analyse. Par négociation, on entend [Dupont, 1994] une catégorie particulière de processus de décision, qui se distingue à la fois du « pur affrontement » et de la « pure résolution de problème », et qui se caractérise par :

- une « interaction » entre des protagonistes, qui repose sur un processus spécifique d'échanges (souvent un face-à-face, mais pas seulement) combinant règles, jeux de pouvoir et rites : en effet, il existe toujours, localement, des habitudes de concertation entre profession agricole et Administration au sujet des prélèvements en eau agricoles, ne serait-ce que parce qu'avant la promulgation de la loi sur l'eau, le préfet pouvait déjà réunir les principaux acteurs locaux concernés, en cas de crise, pour décider des mesures à adopter ; en outre, la fonction de la MISE est souvent assurée par la Direction départementale de l'Agriculture et des Forêts (DDAF), interlocuteur habituel de la profession agricole ;
- des « divergences », provenant avant tout d'interprétations différentes d'une même situation : gravité de celle-ci, fiabilité des indicateurs utilisés, sévérité des mesures envisagées...
- une certaine « interdépendance » qui rend la négociation préférable à l'affrontement, la recherche d'« une solution mutuellement acceptable » et faisant l'objet d'un accord et le « caractère volontaire » de l'activité : ici, la nécessité d'une



solution n'est pas seulement due à la loi sur l'eau, l'Administration étant passible devant les tribunaux administratifs d'une non-application ou d'une application insuffisante de la loi ; elle est avant tout due aux liens de proximité qui font se côtoyer régulièrement les acteurs locaux dans le cadre professionnel ou dans d'autres cadres, et leur rendent insupportable une atmosphère permanente de conflit (manifestations de militants écologistes ou articles accusant la profession agricole

dans la presse locale ; équipements d'irrigation endommagés dans les champs, voire menaces d'agressions personnelles...). En outre, les individus peuvent avoir des intérêts contradictoires vis-à-vis de la ressource en eau, un irrigant pouvant aussi être pêcheur ou pratiquer le canoë-kayak ; tous ces intérêts croisés militent en faveur de la recherche d'un accord.

Si plusieurs auteurs ont commencé à s'intéresser à la question de l'émergence d'une coopération entre des acteurs locaux autour d'un problème environnemental [Raulet-Crozet, 1998] ou plus généralement dans le domaine des nouvelles formes d'action publique [Lascoumes, 1997], les travaux jusqu'ici réalisés se sont surtout focalisés sur la définition de la situation et la manière de rendre un problème traitable. On se propose donc ici d'envisager le processus de négociation dans son ensemble, mais sous un angle nouveau par rapport aux travaux menés dans ce champ. En effet, ceux-ci font habituellement dépendre l'issue de la négociation du jeu entre les différents protagonistes et des conditions dans lesquelles s'effectuent les échanges ; ainsi, le consensus final relève de concessions mutuelles tendant à rapprocher les différentes parties d'une position moyenne ou du plus petit dénominateur commun à l'ensemble des positions.

Or, cette représentation du processus de négociation présente deux limites par rapport au domaine étudié ici :

- d'une part, elle favorise une confusion entre « consensus » et « compromis », termes souvent assimilés l'un à l'autre dans le langage commun. Même si la littérature classique reconnaît que la solution retenue peut être partielle, instable et/ou déséquilibrée, elle insiste néanmoins surtout sur les marges de manœuvre possibles et la manière de réduire l'écart entre des positions différentes. Cette vision repose implicitement sur l'hypothèse selon laquelle l'objet de la négociation, ses enjeux et ses termes, sont bien définis au départ, que chaque protagoniste sait ce qu'il défend, jusqu'où et pourquoi. Or, ici, même si les problèmes à résoudre et la gamme de solutions envisageables

sont relativement bien balisés au départ, du fait des précisions fournies par le cadre législatif et réglementaire, les solutions possibles sont loin d'être définies complètement, pas plus que ne le sont les points de négociation ; les positions même de chacun sont loin d'être claires. Il convient donc d'analyser plus précisément vers quels types d'accord les acteurs locaux s'acheminent et sur quels aspects ils font porter la négociation.

● d'autre part, elle implique que les parties en présence sont bien identifiées au départ et laisse de côté tous les échanges qui s'effectuent en marge du moment de la négociation proprement dite, que ce soit entre les négociateurs et leurs mandants ou que ce soit le travail d'acteurs tiers amenés à intervenir dans le processus de négociation, même s'ils ne défendent pas d'intérêts particuliers.

Or, ici, la nouveauté des problèmes traités et des pratiques de concertation fait que l'instauration même d'une négociation suppose l'émergence de nouveaux modes d'organisation au plan local. On rejoint donc Faure *et alii* [1998] qui suggèrent d'envisager la négociation comme un aspect particulier d'un processus de décision plus vaste, articulant différents acteurs sur différents plans d'organisation et à différentes échelles de temps. Dans cette perspective, il s'agit de comprendre comment se structure le processus de négociation au plan local, et notamment de repérer les acteurs qui interviennent, voire qui apparaissent localement.

Enfin, les négociations visent ici à établir des règles s'insérant dans un cadre réglementaire (des arrêtés-cadres préfectoraux), ce qui pose la question de la signification et de la valeur des accords passés. En s'inspirant de Raiffa [1982], on propose d'analyser celle-ci sous deux angles : qu'est-ce qui donne de la légitimité aux accords ? jusqu'où ceux-ci ont-ils un caractère « *liant* » (*binding*), et de quelle(s) façon(s) ?

## PRÉSENTATION DES CAS

Si l'enjeu de la négociation est très général (cf encadré), une étude menée en Poitou-Charentes [Allain, 2000] montre que les accords négociés localement et leurs conditions d'élaboration et d'application varient fortement selon les départements (5).

### Cas n° 1 : les négociations en Charente

La Charente est le premier département où la profession agricole a engagé des négociations

### L'enjeu de la négociation

À partir de 1993, l'Administration définit systématiquement des plans préfectoraux de gestion de crise, avec des mesures d'interdiction d'irriguer pendant des jours plus nombreux et durant des plages horaires de durée croissante selon la gravité de la situation. Or, ce système entrave fortement la production agricole (altération du rendement et difficultés d'organisation du travail, du fait de l'impossibilité à prévoir les arrêts) et génère des effets pervers nuisibles à son efficacité (risque de suréquipement pour profiter au maximum des plages horaires autorisées).

Le système de gestion volumétrique consiste à s'engager à ne pas dépasser la consommation d'un volume d'eau fixé à l'avance au cours de la période estivale, ce volume pouvant être réduit progressivement en cas de pénurie ; les agriculteurs ont ainsi plus de souplesse pour gérer l'irrigation.

avec l'Administration, probablement du fait de l'histoire locale : forte implication de personnalités du département dans l'élaboration de la loi sur l'eau ; existence d'une convention d'ensemble liant tous les acteurs locaux concernés depuis 1992 – donc avant même la promulgation cette loi –, à l'initiative de l'institution interdépartementale chargée de l'aménagement du grand bassin de la Charente (6), et présidée jusqu'à l'été dernier par le Conseil Général de Charente (7).

Un premier système de gestion volumétrique est introduit dans le bassin de l'Argence dès 1994, petit territoire péri-urbain proche d'Angoulême où les conflits étaient particulièrement exacerbés entre les vingt-cinq irrigants et les autres habitants qui souhaitaient bénéficier des aménités de la rivière : un quota d'eau (2 750 m<sup>3</sup>/ha) est attribué pour couvrir approximativement les besoins en eau du maïs, culture dominante de la région, du 15 juin au 15 sep-

(5) On ne parlera pas ici de la Charente-Maritime où les négociations sont moins avancées et n'introduisent pas d'éléments nouveaux.

(6) Celle-ci regroupe les départements de Charente, Charente-Maritime et Vienne.

(7) Dans cette convention, les acteurs locaux (Administrations, usagers, Agence de l'Eau et institutions s'accordent sur les priorités d'usage à respecter en cas de pénurie (alimentation en eau potable et maintien d'un débit minimal dans les rivières), les autres prélèvements étant alors limités.

tembre soit, *grosso modo*, la période d'irrigation du maïs ; ce quota global est fractionné en quotas décennaires ou bimensuels selon l'évolution théorique des besoins en eau de cette culture au cours du temps (8), en se fondant à la fois sur les références agronomiques existant localement et sur les dires des agriculteurs, sachant qu'un volume non utilisé au cours d'une période ne peut être reporté.

Un coefficient de réduction est affecté à chaque niveau d'alerte défini dans le plan préfectoral pour ce bassin-là, qui permet de réduire progressivement le volume autorisé disponible pour la période considérée jusqu'à l'interdiction complète d'irriguer, en cas de pénurie. Chaque prise d'eau est équipée d'un compteur volumétrique et les irrigants doivent relever les compteurs aux différentes dates limites, en consignait les informations recueillies dans un carnet d'enregistrement prévu à cet effet et envoyé deux fois à la DDAF (en milieu et en fin de campagne). Ce système est alors intégré dans l'arrêté-cadre préfectoral.

L'extension de ce système à d'autres bassins s'effectue à la demande des irrigants du bassin, et se négocie à chaque fois, localement, sous l'égide de la DDAF, avec un groupe d'acteurs rassemblant un représentant de l'une des deux grandes associations d'irrigants du département (celle du nord ou celle du sud) et son délégué local, d'autres usagers de l'eau du bassin (associations de pêcheurs, de propriétaires de moulins, de canoë-kayak...) ainsi qu'un membre de l'institution et un conseiller de la Chambre d'Agriculture. Ces négociations sont précédées par une réunion entre irrigants du bassin, organisée par la Chambre d'Agriculture, afin de préciser la position de la profession agricole.

Certains postes du cahier des charges peuvent alors varier d'un bassin à l'autre, voire intégrer des éléments de différenciation plus fins : ainsi, dans le bassin de la Charente, où les conditions pédo-climatiques sont très hétérogènes, le système adopté pour 2000 introduit trois volumes de référence, selon les capacités plus ou moins grandes des différents types de sols à retenir l'eau ; dans le bassin du Son-Sonnette, où le débit des

riveries peut fluctuer rapidement, la répartition du volume d'eau global est hebdomadaire, afin d'ajuster plus finement les consommations aux disponibilités en eau.

Toujours dans ce bassin, un nouveau système a été mis en place en 1999, du fait de l'aménagement de petites retenues d'eau à usage agricole, pouvant couvrir 46 % des besoins des irrigants : il s'agissait en effet de trouver des mesures équitables, tenant compte de ces nouvelles disponibilités en eau financées en partie par les irrigants mais par tous (5 irrigants sur

24 ont refusé d'adhérer à l'Association Syndicale Autorisée (ASA) gérant le projet), et de la possibilité ou non pour un membre de l'ASA de prélever directement dans les retenues, bien qu'il participe systématiquement à leur financement.

Les irrigants de l'ASA bénéficiant directement des retenues sont ainsi autorisés à consommer tout le volume qu'ils ont souscrit à l'ASA et ne sont pas soumis à des restrictions en cours de campagne, contrairement aux irrigants de l'ASA prélevant en rivière pour qui le volume souscrit à l'ASA ne représente qu'un volume autorisé maximal, qui peut être soumis à des mesures de restriction en cours de campagne, la part variable payée à l'ASA étant alors réduite du volume d'eau amputé.

Pour les irrigants ayant refusé d'adhérer à l'ASA, l'autorisation de prélèvement est réduite des 46 % correspondant à l'apport en eau des retenues ; un volume en eau maximal est alors défini pour l'exploitation sur la base d'une surface de référence égale à la surface maximale irriguée depuis 1998, affectée d'un volume de 2 750 m<sup>3</sup>/ha – considéré comme non limitatif – et d'un coefficient correspondant à la part en eau fournie par la rivière (54 %), ce volume pouvant être soumis à des restrictions en cours de campagne.

En outre, à partir de 1996, un système de pénalités a progressivement été instauré en Charente à la demande des irrigants eux-mêmes : en cas de dépassement du volume d'eau autorisé, le contrevenant est soumis par la DDAF, l'année suivante, à une amende et à une réduction de ses surfaces irriguées de référence d'un montant égal à celui du pourcentage de dépassement, ce qui affecte, d'une part, le nouveau volume d'eau autorisé et la prime aux cultures irriguées reçue dans le cadre des mesures de la Politique Agricole Commune (PAC), d'autre part.

... ou pratiquer le canoë-kayak. Tous ces intérêts croisés militent en faveur de la recherche d'un accord.

(8) Ceux-ci suivent approximativement une courbe de Gauss, avec un pic au moment de la floraison du maïs, en juillet.

## Cas n° 2 : les négociations dans les Deux-Sèvres

À la suite de la campagne 1996, au cours de laquelle des arrêtés préfectoraux interdisent de façon prolongée les prélèvements en eau dans plusieurs bassins des Deux-Sèvres, l'association départementale des irrigants décide de rechercher un système de gestion alternatif au système en vigueur, avec l'appui de la Chambre d'Agriculture. Ce sont les irrigants du bassin de la Boutonne qui donnent corps à ce projet dès l'hiver suivant : en effet, les prélèvements agricoles affectent ici fortement la rivière, avec des étiages sévères, voire des assecs prolongés, qui nuisent à la pêche, au canoë-kayak et à la villégiature, activités très développées dans ce bassin ; en outre, les forages en nappes profondes compromettent la pérennité des réserves en eau potable.

Dans ce bassin, le plan préfectoral de gestion de crise distinguait jusqu'alors deux secteurs – celui des prélèvements en cours d'eau ou en nappes superficielles (A) et celui des forages en nappes profondes (B) – relevant de mesures distinctes. Ce sont les quarante-cinq irrigants du secteur A qui s'accordent les premiers sur une solution : il s'agit d'un système proche de celui adopté en Charente, avec toutefois des variations sur le volume de référence (2 800 m<sup>3</sup>/ha) et sur la période de référence (du 6 juin au 28 août) ; de plus, les irrigants décident de plafonner leurs surfaces irriguées et de les réduire légèrement, selon des règles de péréquation qu'ils fixent entre eux.

À l'incitation de l'Administration, les quarante-neuf irrigants du secteur B adoptent un système similaire, en se limitant toutefois à un volume de référence de 2 500 m<sup>3</sup>/ha et en modifiant la répartition de celui-ci dans le temps. À côté de l'engagement collectif de la profession agricole (signature du protocole d'accord par les présidents de la Chambre d'Agriculture et de l'Association départementale des irrigants), les agriculteurs s'engagent aussi individuellement à ne pas dépasser le volume qui leur est attribué. Les relevés des compteurs adressés hebdomadairement à la Chambre d'Agriculture sont ici communiqués chaque semaine à l'Administration, après synthèse par la Chambre d'Agriculture des informations collectées. Un report d'un volume non utilisé est possible, mais pas au-delà de deux périodes consécutives ; toute infraction est sanctionnée par une suspension provisoire de l'autorisation de prélèvement. Les irrigants refusant d'adhérer à ce système sont soumis aux mesures générales.

À partir de 1998, l'objectif de l'association départementale d'irrigants et de la Chambre d'Agriculture est d'étendre ce système à tout le

département, d'ici à 2002 : le conseil d'administration de l'association décide chaque hiver des nouveaux bassins à convaincre et la Chambre y organise des réunions pour inciter les irrigants à adopter ce système ; il existe toujours un interlocuteur privilégié par bassin, voire une organisation des irrigants plus ou moins formelle.

Il n'y a pas à proprement parler de négociations par bassin, le protocole général proposé depuis 1999, et qui semble dorénavant stabilisé, étant un volume de référence de 2 800 m<sup>3</sup>/ha, une répartition de celui-ci en douze semaines entre le 12 juin et le 3 septembre, et l'affectation de coefficients de restriction à chaque niveau d'alerte jusqu'à l'interdiction complète d'irriguer ; dans certains bassins, les irrigants s'engagent en outre à définir une surface irriguée de référence, donc à adopter un volume de référence définitif pour leur exploitation.

## Cas n° 3 : les négociations dans la Vienne

Dans la Vienne, seul le bassin du Clain relève d'un système de gestion volumétrique, mais celui-ci compte environ cinq cents irrigants, soit la moitié des irrigants du département ; les prélèvements s'y effectuent majoritairement à partir de forages en nappe. En 1994, le plan préfectoral de gestion de crise prévoit de gérer l'ensemble de ce bassin à l'aide d'un indicateur unique, mesurant le débit du Clain à Poitiers ; des estimations du niveau de la ressource sont calculées en différents points du bassin sur la base de cet indicateur, en appliquant des coefficients de proportionnalité. Or, des observations réalisées par des agriculteurs dans des forages ou des puits personnels semblent montrer qu'il n'y a pas de relation entre le niveau des nappes et celui du débit des rivières. La profession agricole conteste donc les restrictions prévues concernant les prélèvements en nappe, jugées trop sévères, et l'indicateur choisi, considéré comme trop global.

Aussi, à partir de 1995, l'association départementale des irrigants et la Chambre d'Agriculture s'engagent-elles dans un projet visant à installer un réseau d'indicateurs fiables pour gérer la ressource en eau du bassin du Clain ; ce projet est soumis dans sa conception et son déroulement à l'approbation d'un comité composé de représentants de la DIREN, des DDAF, DDE et DDASS, de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (qui finance le projet) et du Bureau de Recherche en Géologie Minière (BRGM).

Un réseau de vingt et un points de référence (quinze en nappe, six en rivière) est alors conçu par des experts choisis par ce comité, sur la

base de cinq cents points testés, dont de nombreux forages et puits agricoles.

Le système adopté est alors le suivant : la période de référence s'étend ici du 15 avril au 15 octobre, et couvre toute la période d'irrigation ; le volume de référence est défini sur la base des données techniques locales, en distinguant deux catégories de cultures et deux classes de sols d'après la carte pédologique départementale, soit par exemple 2 700 m<sup>3</sup>/ha et 2 100 m<sup>3</sup>/ha pour le maïs, culture principale ; il est fixé le 1<sup>er</sup> avril (période de hautes eaux), en fonction du niveau de la nappe (et éventuellement réduit). Il n'existe pas de répartition du volume attribué au cours de la campagne, mais le volume de référence, établi pour une durée d'irrigation estimée à soixante-trois jours, permet de déterminer un volume journalier maximal de référence, éventuellement réductible jusqu'à l'interdiction complète d'irriguer selon des règles définies pour chaque indicateur ; pour les prélèvements s'effectuant en nappe, le niveau doit ainsi être contrôlé le 10 mai (moyennes eaux), le 12 juillet (basses eaux) et quarante-huit heures après le dernier forage. Les irrigants doivent relever hebdomadairement leurs compteurs et adresser ces informations à la DDAF à la fin des mois de juillet, août et septembre.

Après avoir testé la possibilité de gérer la ressource en eau selon ce schéma dans deux sous-bassins en 1998, le système est intégré dans un arrêté-cadre préfectoral pour tout le bassin du Clain depuis 1999. Un correspondant agricole dans chaque périmètre géré par un indicateur est chargé d'inciter les irrigants à adopter ce système ; ceux qui refusent sont soumis aux mesures générales.

---

## ANALYSE DES PROCESSUS DE NÉGOCIATION

---

Analyser les processus de négociation entre profession agricole et Administration, à l'œuvre dans l'élaboration de ces accords, demande d'examiner plus précisément les points de négociation, l'organisation de celle-ci, ainsi que la signification et la valeur des accords obtenus.

---

### Une multiplicité de points de négociation

---

Les études de cas montrent que les points de négociation peuvent être multiples, portant aussi bien sur le territoire de l'accord, que le

cahier des charges à respecter ou le système de gestion et de contrôle.

#### \* *Négociation du territoire de l'accord*

Si les accords sont définis dans le cadre territorial des bassins hydrographiques prévus pour l'application des mesures préfectorales de gestion de crise, des différenciations sont possibles à l'intérieur même d'un bassin, qui peut ainsi relever de cahiers des charges différents selon que les prélèvements sont effectués en rivière ou en nappes profondes ; dans la Vienne, la maille de territoire pertinente est celle des indicateurs. Par ailleurs, la question se pose de l'harmonisation éventuelle des accords pour des bassins à cheval sur plusieurs départements.

#### \* *Négociation du cahier des charges*

On l'a vu, le schéma général consiste, pour un irrigant, à ne pas consommer d'eau au-delà du volume qui lui est attribué, celui-ci pouvant être, de plus, soumis à des restrictions proportionnelles à la gravité de la situation. Dans les négociations, il s'agit pour les agriculteurs d'éviter toute réduction de leur production et pour l'Administration de maintenir la ressource en eau aux niveaux prévus. Dans les accords, on constate des variations sur :

- le volume de référence fixé, qui, s'il est défini dans tous les cas principalement en fonction des besoins du maïs, culture principale de la région et fortement consommatrice en eau, peut fluctuer de 2 100 à 2 800 m<sup>3</sup>/ha et tenir compte ou non des conditions pédologiques locales ;
- le volume maximal attribué à un irrigant, qui peut être soit un volume calculé annuellement sur la base du volume de référence affecté de la surface irriguée déclarée par l'agriculteur pour la campagne, soit un volume fixe, en fonction d'une surface de référence, qui pose alors la question des modalités de calcul de celle-ci (surface maximale ou moyenne sur n années ; surface réduite d'un certain pourcentage...) ; par ailleurs, pour les prélèvements en nappe, le volume de référence retenu peut être un volume corrigé en fonction du niveau de la nappe en début de campagne ;
- la période de référence adoptée, et notamment la date de début prise en compte, avec soit un démarrage précoce correspondant à une période d'irrigation maximale pour l'ensemble des cultures ; soit un démarrage calé sur la période d'irrigation la plus importante, celle du maïs (il s'agit alors de se situer après l'irrigation des pois protéagineux, autre culture très répandue, de manière à éviter une concurrence entre pois et maïs sur l'utilisation du volume d'eau attribué pour l'irrigation du maïs) ;
- l'existence, ou non, d'un calendrier de répartition du quota d'eau attribué, pour éviter que trop d'eau ne soit consommée au même moment ;
- les modalités de répartition de ce quota, tant sur la périodicité de fractionnement qui peut aller de la

semaine à la quinzaine, que sur les montants des volumes périodiques ; l'enjeu pour les agriculteurs est d'avoir assez d'eau à la floraison du maïs (juillet), période très sensible à un stress hydrique, mais aussi jusqu'à la maturité de la plante ;

- la possibilité, ou non, du report d'un volume non utilisé d'une période à l'autre ;
- la sévérité plus ou moins grande des restrictions éventuelles en cours de campagne.

Tous ces points sont négociés lors de l'élaboration de l'accord initial, mais ils font aussi l'objet, pour certains, de re-négociations d'une année à l'autre : cela est notamment vrai pour la période de référence, le calendrier et les modalités de répartition, les irrigants cherchant à obtenir des règles s'ajustant le mieux possible à leurs conditions de production, selon leurs observations de la dernière campagne.

#### **\* Négociation du système de gestion et de contrôle**

Des négociations non moins importantes portent sur les conditions d'application du système de gestion volumétrique, notamment sur :

- le système de suivi et de contrôle à mettre en place : indicateurs utilisés (Vienne) ; périodicité de relevé des compteurs par les irrigants et de contrôle par l'Administration ; fréquence et importance des contrôles exercés chez les irrigants (bon fonctionnement des compteurs et exactitude des relevés...), sachant que la profession agricole souhaite qu'un tel contrôle soit réalisé systématiquement, par exemple de façon aléatoire auprès de 5 ou 10 % des irrigants, mais pas de façon exhaustive (localement, la visite d'un « gendarme » est très mal vécue...).
- l'organisme chargé de mettre en place le système (installation des compteurs, calcul des besoins en eau de chacun...), mais aussi d'en assurer le suivi en réalisant la synthèse des informations collectées (Chambre d'Agriculture ou DDAF), tout ce travail nécessitant de nouveaux moyens.

### **Structuration du processus de négociation**

La mise en place d'un processus de négociation entre la profession agricole et l'Administration et la mise en œuvre des accords amènent à repenser les relations initiales entre acteurs locaux, l'organisation de ceux-ci, voire leur nature même.

#### **\* L'émergence d'une organisation agricole spécifique à l'eau**

La Chambre d'Agriculture s'implique souvent fortement dans les négociations avec

l'Administration, mais une avancée n'est possible que si les irrigants eux-mêmes s'engagent dans le processus, à la fois pour valider les accords conclus avec l'administration et pour jouer un rôle de relais vis-à-vis de l'ensemble des irrigants d'une zone donnée.

Si des associations d'irrigants à caractère plus ou moins formel peuvent exister localement, ces négociations nécessitent une organisation plus poussée spécifique à l'eau :

- d'une part, les associations d'irrigants s'efforcent d'entrer dans le cadre d'une structure juridique solide : il semble que le statut d'ASA soit pour le moment le plus achevé par rapport à celui d'association de loi 1901 ou syndicale libre (ASL) ;
- d'autre part, l'organisation doit se penser à différentes échelles territoriales : il s'agit en effet de concilier l'exigence de l'Administration qui souhaite n'avoir qu'un interlocuteur unique à l'échelle du bassin, où sont définies les mesures de gestion de crise, voire à l'échelle du département, où sont définies l'hétérogénéité des conditions d'irrigation ainsi que l'atomisation de la production agricole qui supposent souvent l'intervention de plusieurs porte-paroles et intermédiaires.

La multiplicité des acteurs agricoles intervenant dans le processus de négociation suppose alors une clarification des responsabilités – actuellement pas toujours suffisante – entre conseillers et irrigants, élus des Chambres d'Agriculture et représentants d'irrigants.

Par ailleurs, les Chambres d'Agriculture sont amenées à sortir de leur champ classique de compétences techniques : de nombreuses fonctions apparaissent ainsi pour mobiliser les irrigants, intervenir dans les négociations, dialoguer avec les autres acteurs locaux... En même temps, la place même de la technique reste importante mais évolue, l'ampleur et le degré de finesse des connaissances utilisées supposant l'intervention de nombreux experts tant dans les domaines agronomiques qu'hydrogéologiques. Actuellement, la réponse se trouve dans l'émergence de différents « profils » de conseillers, la mobilisation de sources extérieures de compétences (hydrogéologiques, juridiques...) et parfois une nouvelle organisation des services.

#### **\* La mobilisation et la participation, plus ou moins forte, d'acteurs « tiers »**

Si les systèmes de gestion volumétrique relèvent d'un accord bilatéral entre profession agricole et Administration, d'autres acteurs locaux interviennent parfois dans l'élaboration de ces accords :

- certains peuvent jouer un rôle-clé dans le processus de négociation, même s'ils ne défendent pas d'intérêts particuliers : c'est le cas de l'institution interdépartementale en Charente, qui joue en quelque sorte le rôle de garant de l'intérêt général « local » face à l'Administration ;

- d'autres défendent leurs intérêts particuliers : c'est le cas des autres usagers de l'eau participant aux négociations de bassin, toujours en Charente.

Deux modèles opposés apparaissent ainsi :

- dans les Deux-Sèvres, où il existe une association départementale des irrigants, les négociations sont menées au niveau départemental selon un calendrier et un schéma général impulsés par cette association, les organisations locales plus ou moins formelles d'irrigants n'intervenant que pour appuyer et reconnaître la démarche menée au plan départemental ; par ailleurs, les négociations s'effectuent ici bilatéralement, sans mobiliser d'acteurs « tiers ».

- en Charente, par contre, les négociations se déroulent à l'initiative des bassins candidats et à cette échelle, avec l'une des deux grandes associations d'irrigants (nord ou sud) et sa délégation locale ; elles impliquent plus fortement des acteurs « tiers » (usagers de l'eau du bassin et institution).

---

## **Signification et valeur des accords**

---

Quels sont finalement la légitimité et le caractère « liant » de ces accords ?

### **\* *Légitimité des accords***

Dans la mesure où les accords portant sur la gestion volumétrique sont intégrés dans des arrêtés-cadre préfectoraux, leur légitimité est de type réglementaire.

Toutefois, cette légitimité n'a de sens que s'il existe une capacité locale à appliquer les mesures et à les faire respecter, donc si des moyens suffisants existent pour assurer les fonctions de gestion et de police des eaux, ce qui n'est pas le cas ; on comprend dès lors tout l'intérêt d'un consensus sur les mesures mises en place pour renforcer l'autorité légale de l'Administration.

Mais la légitimité des accords passe par les pratiques administratives elles-mêmes : par exemple, faire peser plus de contrôles sur les irrigants s'engageant dans des systèmes de gestion volumétrique que sur les autres accrédi-terait l'idée que les accords conclus relèvent d'une tolérance et non d'une réelle avancée à bénéfices réciproques ; de même, un manque de transparence sur les niveaux des indicateurs permettant d'asseoir les arrêtés préfectoraux créerait un climat de méfiance non propice à la bonne mise en œuvre des accords.

En outre, les accords entre profession agricole et Administration n'ont pas pour autant une légitimité sociale : les autres acteurs locaux peuvent ainsi considérer que ces accords sont des

concessions faites à la profession agricole, qui ne permettent pas réellement de résoudre les problèmes de prélèvements excessifs dans la ressource en eau. Une reconnaissance sociale de la valeur de ces accords suppose que soit prouvée l'efficacité des systèmes mis en place ; elle passe sans doute aussi par une communication plus grande vers les autres acteurs locaux sur la valeur des accords passés, voire par une participation accrue de ceux-ci à l'élaboration des accords, comme en Charente.

Enfin, si ces accords marquent une reconnaissance par la profession agricole de sa responsabilité vis-à-vis de la ressource en eau, encore faut-il que celle-ci ne soit pas discréditée par des initiatives incompatibles.

#### **\* Caractère « liant » des accords**

Finally, les accords obtenus lient-ils réellement ceux qui les ont négociés ou ne visent-ils qu'à afficher l'existence d'un processus de concertation locale ?

L'engagement collectif de la profession agricole permet à l'Administration d'espérer une limitation des fraudes, qui ne pourrait être obtenue, on l'a vu, par la seule coercition ; à la limite, il lui permet de compter sur l'aide des agriculteurs, soit que ceux-ci « fassent la police » eux-mêmes entre eux, soit parfois même qu'ils dénoncent les contrevenants.

Quand il existe un engagement individuel, les agriculteurs sont passibles, en cas d'infraction, outre d'une amende ou de pénalités plus importantes, de voir afficher leur nom en mairie, ce qui constitue un élément fortement incitatif du fait du poids des liens de proximité ; d'ailleurs, peu d'infractions sont commises.

Cependant, rien n'oblige aujourd'hui un irrigant à adhérer à un système de gestion volumétrique, ce que regrette la profession agricole qui souhaiterait trouver une structure juridique obligeant tous les irrigants d'un bassin à le faire dès lors qu'un engagement collectif a été pris ; ainsi se pose la question de la place du choix individuel par rapport au choix collectif dans ce domaine.

#### **\* Des questions juridiques irrésolues**

Enfin, les accords réalisés soulèvent des questions nouvelles auxquelles le dispositif législatif et réglementaire actuel n'apporte pas de réponses satisfaisantes et qui entraînent des litiges devant les tribunaux administratifs ou sont susceptibles d'en entraîner, par exemple :

- la « disparité de traitement » : les cinq irrigants non membres de l'ASA du bassin du Son-Sonnette ont attaqué l'Administration pour disparité de traitement.
- le système de pénalités : le système charentais est-il légal ?
- droit de prélèvement et transmissibilité : l'attribution de volumes d'eau à des exploitations s'apparente-t-elle à la mise en place de droits de prélève-

*La multiplicité des acteurs agricoles intervenant dans le processus de négociation suppose alors une clarification des responsabilités entre conseillers et irrigants, élus des Chambres d'Agriculture et représentants d'irrigants.*

ments ? Ces droits ont-ils un caractère pérenne et dans ce cas peuvent-ils faire l'objet d'une transaction et être transmissibles ?

---

## CONCLUSION ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE

---

Cette première étape de travail soulève la question de savoir si ce type d'accord local entre profession agricole et Administration est pérenne et généralisable, et à quelles conditions ; peut-on faciliter son élaboration et comment ? Plusieurs questions se posent.

Tout d'abord, la diversité des solutions ne correspond-elle qu'à une étape vers l'établissement d'un accord uniforme ou une certaine territorialisation des accords restera-t-elle nécessaire ? L'instabilité actuelle des accords provient-elle d'un caractère inachevé, ou bien des conditions par essence partiellement imprévisibles de la production agricole, qui empêchent de tout fixer à l'avance ? En fait, la pérennisation des accords suppose de parvenir à concilier d'un côté, la volonté de l'Administration d'uniformiser les règles adoptées, d'éviter une trop grande complexité et de préciser les cahiers des charges pour limiter les marges de manœuvre ; de l'autre côté, celle de la profession agricole de voir tenir compte au mieux de l'hétérogénéité et de la variabilité temporelle des conditions de production. Comme le suggèrent ailleurs Tanguy et Soler [1996], il s'agit sans doute de trouver ici une voie entre engagement rigide et renégociation permanente, en définissant un cadre général, et, à l'intérieur de celui-ci, ce qui doit être fixé une fois pour toutes, ce qu'il faut reconsidérer chaque année et où il est souhaitable de laisser des marges d'adaptation en cours de campagne.

Quelles sont, ensuite, les organisations et les procédures susceptibles de favoriser l'élaboration et la mise en place de ces accords ? Du côté agricole apparaît la nécessité d'une organisation spécifique à l'eau, amenant à concevoir une structure juridique solide pour les associations d'irrigants ; préciser qui a mandat pour quoi faire entre chaque acteur agricole ; savoir quelles fonctions « externaliser » mais aussi repenser les métiers et l'organisation des services dans les Chambres d'Agriculture. Tout cela invite à mener une analyse en terme d'apprentissage, en examinant comment les processus en cours font naître de nouvelles pratiques et de nouveaux savoirs [Charue-Duboc, 1995]. Sur le plan même de la conduite des négociations, de nouveaux rôles sont à remplir, qui ne peuvent être réduits à ceux de « médiateur » ou d'« arbitre » décrits dans la littérature sur la négociation ; en outre, la mobilisation des connaissances techniques dans un processus où entrent en ligne de compte de

multiples considérations et où la solution retenue n'est pas forcément optimale d'un point de vue technique pose la question de la place de l'argumentation technique dans les négociations.

Enfin, la mise en place des systèmes de gestion volumétrique illustre la création d'un nouveau type de relations entre la profession agricole et l'Administration, qui s'effectuent désormais sur le mode de la négociation et visent à la contractualisation. La légitimité des accords et la pérennisation de ce type de relations passent à la fois par la preuve d'une plus grande efficacité dans la gestion de l'eau et par une meilleure reconnaissance sociale ; celle-ci se joue dans l'instauration d'une relation de confiance entre la profession agricole et l'Administration, qui repose sur l'émergence de nouveaux comportements de part et d'autre et, plus largement, avec les autres acteurs locaux, le rôle des accords étant alors « *de permettre aux mentalités d'évoluer et de changer les normes et les règles de la vie collective* » [Moscovici et Doise, 1992]. ●

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

- ALLAIN S., 2000 – *La mise en place de systèmes de gestion volumétrique en Poitou-Charentes*. Rapport INRA, AC3A, Paris.
- CHARUE-DUBOC F. (Ed.), 1995 – *Des Savoirs en Action. Contributions de la recherche en gestion*. L'Harmattan, Paris.
- DUPONT Ch., 1994 – *La négociation. Conduite, théorie, applications*. Dalloz, Paris, 4<sup>e</sup> éd.
- FAURE G.-O., MERMET L., TOUZARD H., DUPONT CH., 1998 – *La négociation. situations et problématiques*. Nathan, Paris.
- GAZZANIGA J.-L., OURLIAC J.-P., LARROUY-CASTERA X., 1998 – *L'eau : usages et gestion*. Litec, Paris.
- LASCOUMES P., 1997 – « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » In CURAPP (Ed), 1997 – *La gouvernabilité*. PUF, Paris.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., 1998 – « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures ». In *Politix*, n° 42, 2<sup>e</sup> trimestre 1998, 37-66.
- MÉNY Y., THOËNIG J.-C., 1989 – *Politiques publiques*. PUF, Paris.
- MOSCOVICI S., DOISE W., 1992 – *Dissensions et consensus. Une théorie générale des décisions collectives*. PUF, Paris.
- OSTROM E., 1992 – *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. ICS Press, San Francisco, CA.
- RAÏFFA H., 1982 – *The Art and Science of Negotiation*. Harvard University Press, Cambridge, MA, 12<sup>e</sup> éd., 1994.
- RAULET-CROZET N., 1998 – « Du conflit à la coopération autour d'un problème d'environnement. Une première étape, la construction d'un cadrage ». In *Gérer et Comprendre*, mars 1998, 4-14.
- SOLER L.-G., TANGUY H., 1996 – « Contrats, planification et systèmes de gestion au sein de la firme ». In *Sociologie du Travail*, n° 4, 1996, 509-526.