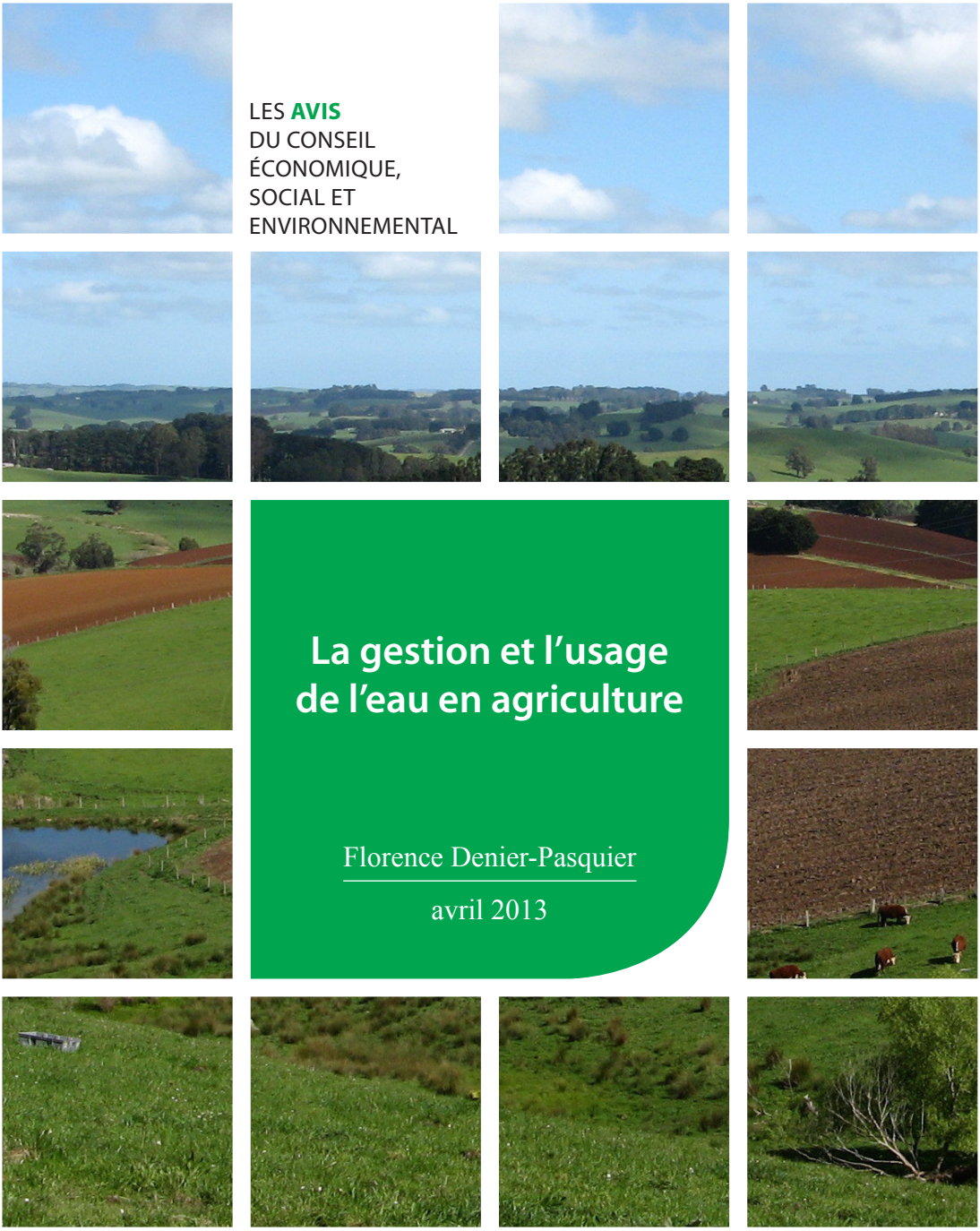


LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

La gestion et l'usage de l'eau en agriculture

Florence Denier-Pasquier

avril 2013

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2013-11
NOR : CESL1100011X
Mercredi 30 avril 2013

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 23 avril 2013

LA GESTION ET L'USAGE DE L'EAU EN AGRICULTURE

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par
Mme Florence Denier-Pasquier, rapporteure

au nom de la
section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 10 juillet 2012 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation la préparation d'un avis sur *La gestion et l'usage de l'eau en agriculture*. La section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, présidée par M. Joseph Giroud, a désigné Mme Florence Denier-Pasquier comme rapporteure.

Sommaire

Synthèse de l'avis 4

Avis 8

- Constats et enjeux 8
- Principaux constats 8
- Principaux enjeux 12
- Les préconisations 12
- Faire de la politique de protection des captages d'eau potable un levier pour accélérer la reconquête globale de la qualité des eaux 13
- Mettre en place une gestion intégrée de la parcelle au bassin versant et rechercher l'efficience économique et écologique des exploitations 16
  - Permettre à chaque exploitation de déterminer une stratégie agro-écologique. 17
  - Identifier les sources de pollution principales et les réduire en renforçant le lien entre système de production et services écologiques 18
  - Repenser l'hydraulique agricole pour l'intégrer dans la gestion hydrologique des bassins 19
  - Réaliser des « remembrements écologiques » fondés sur la gestion équilibrée de l'eau 22
  - Créer une dynamique pour valoriser durablement au sein des territoires les apports de l'agroécologie 23
- Réduire les vulnérabilités de l'agriculture aux aléas météorologiques et favoriser les adaptations au changement climatique 24
  - Choisir des productions et des systèmes adaptés aux conditions pédoclimatiques pour prévenir les conséquences des sécheresses et inondations 25
  - Anticiper les effets du changement climatique en favorisant la résilience des productions agricoles 27

- **Privilégier l'irrigation efficiente et partager équitablement la ressource** 29
  - Inscrire l'irrigation dans les équilibres territoriaux du grand cycle de l'eau 31
  - Optimiser et mieux répartir l'eau d'irrigation disponible 32
  - Moderniser et mettre en place des systèmes de gestion collective adaptés à la diversité des territoires 34
- **Améliorer les connaissances et rendre plus cohérente la gouvernance** 36
  - Intensifier les actions de recherche transversales et les stratégies d'accompagnement du changement 36
  - Faire de l'échelle hydrographique l'unité d'action locale 38
  - Approfondir l'action des agences de l'eau et les financements publics 38
  - Assurer un pilotage national et rendre plus efficace la police de l'eau 40
  - Articuler la politique de l'eau avec les politiques communautaires 42

Déclaration des groupes 44

Scrutin 63

Annexes 65

Annexe 1 : liste des personnes auditionnées 65

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées 67

Annexe 3 : bibliographie 70

Annexe 4 : table des sigles 73

Annexe 5 : glossaire 74

Annexe 6 : composition de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation 80

LA GESTION ET L'USAGE DE L'EAU EN AGRICULTURE

Synthèse de l'avis[1]

La terre ne se cultive pas sans eau, l'eau ne se gère pas sans la terre. Conditionnée par son grand cycle naturel (précipitations, évaporation, ruissellement, infiltration…), les liens entre l'eau, les sols et donc l'agriculture, sont indissociables. Depuis des siècles, les agriculteurs aménagent l'espace pour gérer l'eau et améliorer leurs conditions de production.

Même si une multiplicité d'autres facteurs entre en compte, les mutations contemporaines des modes de production agricoles ont des conséquences sur le cycle naturel de l'eau et sur les équilibres de la ressource. L'occupation de l'espace rural et les procédés d'exploitation des terres influencent la quantité et la qualité de l'eau disponible sur un bassin versant. Les relations entre l'eau et l'agriculture constituent donc un enjeu majeur de société.

L'avis du CESE traite de cette problématique dans le strict cadre de l'activité agricole, essentiellement à l'échelle de la France métropolitaine, en intégrant les défis auxquels l'agriculture doit répondre dans un contexte mondialisé, fortement concurrentiel et perturbé : une meilleure autonomie alimentaire à l'échelle nationale et européenne, l'alimentation en eau potable, la préservation de la qualité de l'eau et des milieux naturels, l'adaptation au changement climatique… Il aborde résolument quelques unes des questions qui font aujourd'hui débat sur les territoires à l'instar de l'érosion hydrique des sols ou du rôle des infrastructures agro-écologiques. Parmi ces sujets controversés, deux d'entre eux ont fait l'objet de divergences au sein de notre assemblée : le financement de certains leviers de réduction des pollutions diffuses (redevances…) et la création de nouveaux stockages d'eau pour l'irrigation.

Pour le CESE, la question n'est pas d'établir de quelconques responsabilités quant aux problèmes constatés, mais de rechercher des solutions efficaces pour relever les défis actuels et à venir. Au même titre que tous les autres usages de l'eau, l'agriculture a vocation à respecter l'équilibre des écosystèmes pour pouvoir s'inscrire dans la durée et demeurer ainsi productive à long terme.

Si cet avis ne prétend pas faire le tour des très nombreuses expériences et innovations positives mises en œuvre par des agriculteurs, il y puise néanmoins son inspiration pour proposer des pistes à moyen et long termes.

Les préconisations formulées témoignent de la conviction qu'il n'y a pas d'opposition fondamentale entre le développement indispensable de l'agriculture, le maintien de la qualité de l'eau et la préservation des milieux aquatiques. En ce sens, l'avis identifie des chemins de convergence, reposant notamment sur des améliorations dans les pratiques agricoles et le développement de productions d'intérêt agro-écologique, dans le respect de la durabilité économique des exploitations.

Toutefois, au regard des progrès significatifs qu'il reste à accomplir, le CESE appelle à des changements structurels. Les chemins à emprunter sont bien évidemment différents selon les territoires et leurs enjeux : développer une action prioritaire sur les plus sensibles peut permettre de construire graduellement des solutions utiles à tous.

1 **L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 104 voix contre 21 et 45 abstentions** (voir le résultat du scrutin en annexe).

Cette transition ne peut se faire sans mesures adaptées pour accompagner techniquement et économiquement non seulement les agriculteurs mais aussi les autres acteurs socio-économiques. La reconquête progressive, et donc collective, des équilibres environnementaux est un vecteur d'innovations sociales et techniques, permettant une gestion sécurisée sur le long terme des biens communs vitaux que sont l'eau et l'alimentation.

Seule une démarche cohérente et concertée, engagée progressivement des parcelles agricoles aux grands bassins versants, peut donc permettre de nourrir les dynamiques déjà en œuvre, afin de répondre efficacement aux défis communs de l'eau et de l'agriculture.

Les principales préconisations

Faire de la politique de protection des captages d'eau potable un levier pour accélérer la reconquête globale de la qualité des eaux

- Conforter la politique publique de protection des captages et en faire un enjeu d'aménagement et de développement du territoire
- Agir sur les zones les plus sensibles des aires d'alimentation des captages par :
  - une contractualisation avec les agriculteurs et forestiers concernés, dans de nouvelles MAET de longue durée
  - une priorité affirmée aux systèmes générant le moins de pollutions diffuses : agriculture biologique, forêt, agroforesterie...
  - une sortie rapide, sur ces parcelles, de l'utilisation des produits phytosanitaires de synthèse
  - une compensation financière en contrepartie d'exigences durables plus fortes et d'obligations de résultats quantifiés

Mettre en place une gestion intégrée de la parcelle au bassin versant et rechercher l'efficience économique et écologique des exploitations

- Permettre à chaque exploitation de déterminer une stratégie agroécologique
  - développer les procédés agronomiques permettant de réduire l'emploi des intrants de synthèse de manière économiquement viable
  - renforcer leur appropriation et la formation en complétant les financements existants par une redevance progressive sur les engrais azotés minéraux et par l'augmentation de la redevance sur les produits phytosanitaires
- Réduire les sources de pollution principales en renforçant le lien entre systèmes de production et services écologiques
  - soutenir les exploitations agro-écologiques à bas niveaux d'intrants, pour favoriser des transferts d'expériences entre régions ou filières
  - encourager la production de références agronomiques, économiques et écologiques
  - veiller à la cohérence territoriale des réglementations sectorielles et leur appropriation à l'échelle des exploitations

- Repenser l'hydraulique agricole pour l'intégrer dans la gestion hydrologique des bassins
- Réaliser des « remembrements écologiques » en définissant au préalable leur cadre juridique et financier au sein d'une large concertation
- Créer une dynamique pour valoriser durablement les apports de l'agroécologie dans les territoires

Réduire les vulnérabilités de l'agriculture aux aléas météorologiques et favoriser les adaptations au changement climatique

- Choisir des productions et des systèmes adaptés aux conditions pédoclimatiques pour prévenir les conséquences des sécheresses et inondations
- Anticiper les effets du changement climatique en favorisant la résilience des productions agricoles

Privilégier l'irrigation efficiente et partager équitablement la ressource

- Inscrire l'irrigation dans les équilibres territoriaux du grand cycle de l'eau
  - généraliser par les SAGE la définition des priorités d'usages et la répartition des volumes prélevables entre catégories d'utilisateurs (domestique, agricole et industriel)
  - inscrire les transferts de ressource dans une approche globale d'aménagement du territoire
- Optimiser et mieux répartir l'eau d'irrigation disponible
  - organiser la répartition du volume prélevable agricole, en commençant par les ZRE, en fonction d'une adaptation préventive des besoins d'irrigation
  - intégrer au sein d'une politique nationale et au regard d'un bilan coût/efficacité, la création des « retenues de substitution », pour une gestion de bassin cohérente
  - réserver les financements publics à des programmes territoriaux destinés en priorité à des pratiques agro-écologiques, des productions alimentaires et des activités à fort taux d'emplois
- Moderniser et mettre en place des systèmes de gestion collective adaptés à la diversité des territoires
  - maintenir en zone agricole protégée les territoires desservis par un réseau collectif d'irrigation
  - s'inscrire dans une dynamique d'économie de l'eau prélevée, fondée sur la modernisation des réseaux, le développement de systèmes de tarification innovants et la régulation des acteurs locaux (OUGC, structures publiques …)

Améliorer les connaissances et rendre plus cohérente la gouvernance

- Intensifier les actions de recherche transversales et les stratégies d'accompagnement du changement
- Faire de l'échelle hydrographique l'unité d'action locale

- Inscrire l'action des agences de l'eau dans des démarches résolument préventives et incitatives pour des pratiques agricoles et des aménagements de bassin adaptés
- Poursuivre le rééquilibrage des niveaux de contribution des différents types d'usagers et rechercher une meilleure équité dans l'attribution des financements publics
- Assurer un pilotage national et rendre plus efficace la police de l'eau
  - appliquer la méthode Ecophyto à la réduction des pollutions issues des excès de matières fertilisantes
  - réaffirmer l'importance des missions de police de l'eau
  - harmoniser les règles concernant la gestion et l'usage de l'eau en maintenant les objectifs de protection de la ressource
- Articuler la politique de l'eau avec les politiques communautaires, dont la PAC.

Avis

L'eau est un bien commun non substituable, essentiel à la vie de l'Homme et de l'ensemble des espèces animales et végétales. A l'échelle mondiale, le volume reste constant, mais il est inégalement réparti et en perpétuel mouvement dans le cycle naturel de l'eau (précipitations, évaporation et évapotranspiration, ruissellement, infiltration...). La presque totalité de cette eau (97%) est salée, l'eau douce, dans les glaciers, les nappes ou les eaux de surface ou atmosphériques sous forme liquide, de glace ou de vapeur, ne représentant que 3%[2]. Parmi cette dernière, seule une infime partie s'avère directement consommable dans les conditions techniques et économiques actuelles, ce qui représente moins de 0,03% de l'eau de la planète. Sa qualité, elle, peut s'altérer durablement sous l'impact des activités humaines que l'Homme doit veiller à prévenir et si nécessaire réparer.

Pour l'agriculture, l'eau constitue une ressource indispensable, sans laquelle aucune production n'est possible. Il importe par conséquent de la gérer et de l'utiliser de manière optimale afin de permettre à cette activité de satisfaire sa mission première : nourrir sainement la population en garantissant les autres usages de l'eau et les impératifs sanitaires, tout en respectant les équilibres naturels.

La relation eau/agriculture revêt aujourd'hui une acuité majeure. Dans un contexte marqué à la fois par une pression démographique croissante conjuguée à l'urbanisation consommatrice de terres agricoles et à une forte évolution des pratiques alimentaires dans certaines parties du globe, il est impératif d'intégrer pleinement les exigences environnementales et le changement climatique.

C'est en prenant en compte ces différentes dimensions au niveau de la France que le CESE a décidé d'aborder cette question essentielle qui concerne l'ensemble de notre société, en s'intéressant exclusivement à *La gestion et l'usage de l'eau en agriculture*. Cet avis vient ainsi compléter ceux rendus par notre assemblée en 2008 et 2009 respectivement sur *Les activités économiques dans le monde, liées à l'eau* et *Les usages domestiques de l'eau*.

Constats et enjeux

Principaux constats

L'ensemble des auditions réalisées - ainsi que le déplacement effectué sur le bassin versant du Marais poitevin[3] - par la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation du CESE ont permis de mettre en évidence différents éléments de constats, caractérisant la situation de la France en matière d'eau et de son utilisation par l'agriculture.

Le choix a été fait d'en dresser ci-après un relevé synthétique et de présenter plus loin, en tant que de besoin, des développements plus complets à l'appui des préconisations formulées par notre assemblée :

2 Source Eaufrance.
3 Déplacement effectué les 19 et 20 février 2013.

– des ressources inégalement réparties entre les territoires, y compris ultramarins, du fait des caractéristiques régionales, tant climatiques (précipitations, vent, ensoleillement, température, ...), qu'hydrologiques (présence ou non de cours d'eau importants et/ou de nappes souterraines…) et pédo-géologiques (nature des sols). Ces inégalités se trouvent renforcées selon les saisons, certaines régions pouvant connaître des difficultés en période estivale notamment. Pour la quasi-totalité des territoires ultramarins, à l'exception de la Guyane, ces inégalités face à la ressource sont accrues du fait d'un climat de type tropical humide et fortement influencé par l'environnement maritime, conduisant à un important déficit hydrique en saison sèche ;
– des connaissances encore incomplètes sur les fonctionnements souvent liés, des bassins versants et des nappes souterraines, ainsi que sur l'état de ces dernières, qui limitent les analyses à une approche essentiellement statistique et non prédictive. A cela s'ajoute une insuffisance de références sur des échelles de temps significatives obérant une vision éclairée des évolutions constatées ;
– des liens très étroits entre l'eau et l'agriculture du fait des processus biologiques (photosynthèse, évapotranspiration…). Selon les itinéraires techniques et les systèmes de production employés, les volumes d'eau utilisés pour les productions végétales et animales ainsi que leurs effets positifs ou négatifs sur la ressource et les milieux aquatiques varient dans de fortes proportions ;
– des exploitations agricoles soumises par nature aux conditions climatiques qui, lorsqu'elles deviennent exceptionnelles (sécheresse, inondations …), peuvent pénaliser leur organisation et/ou leur production. Cela est particulièrement vrai dans les Outre-mers qui subissent des phénomènes cycloniques ;
– des pratiques agricoles et des assolements corrélés à des choix économiques, orientés notamment par les politiques publiques, en particulier la Politique agricole commune (PAC), s'inscrivant dans la recherche de productivité et de compétitivité. En France, les réformes de la PAC de 1992 et de 2003 ont modifié les comportements des agriculteurs. Ceci s'est traduit par des spécialisations régionales parfois excessives, préjudiciables aux équilibres économiques, sociaux et environnementaux des territoires. A titre d'illustration, la spécialisation céréalière du bassin de la Seine et l'intensification concomitante des productions animales dans le Grand-ouest ont provoqué une diminution des systèmes de polycultures-élevages, entrainant une forte régression des prairies. Cette orientation s'est appuyée sur une uniformisation des itinéraires techniques, le développement de la mécanisation et de l'utilisation des intrants de synthèse ;
– une agriculture nationale très majoritairement pluviale (94 % de la Surface agricole utile (SAU)) c'est-à-dire sans irrigation. Pour l'ensemble des exploitations, le couple eau/sol est primordial mais il existe une forte hétérogénéité selon les territoires, les conditions pédo-climatiques et les aménagements techniques historiquement mis en œuvre. De plus, le territoire français fait l'objet d'une artificialisation croissante des sols dont sont victimes les espaces naturels et agricoles (90 000 ha/an actuellement). Les sols agricoles aux meilleures potentialités agronomiques sont davantage touchés ;
– une irrigation pratiquée sur tout le territoire, limitée à une part de la SAU (moins de 6%) et à une minorité d'exploitations (environ 15 %). Historiquement présente

dans le Sud-est, elle s'est développée à partir de la sécheresse de 1976 dans le Sud-ouest et les régions Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Centre et Alsace. On observe également sur l'ensemble du territoire une augmentation des prélèvements individuels face à une nette diminution des surfaces irriguées au moyen de réseaux collectifs dont la gestion relève d'organismes variés. Certaines productions (vergers et fruits, maraichage…) sont majoritairement conduites en systèmes irrigués. Le développement récent de l'irrigation en période estivale a conduit à des déséquilibres entre prélèvements et ressources disponibles dans certaines zones classées en Zones de répartition des eaux (ZRE), qui représentent ainsi environ 1/3 du territoire national. La question de l'opportunité de la création de nouveaux stockages pour l'irrigation ou à multi-usages, fait débat sur de nombreux territoires ;

– une situation qualitative globalement dégradée, résultant des rejets et lessivages de nombreux polluants d'origines diverses qui sont de mieux en mieux détectés, avec cependant des disparités régionales. Concernant l'agriculture, certaines des pratiques intensives, déjà évoquées, ont généré une utilisation importante d'intrants (engrais de synthèse et produits phytosanitaires) dans l'objectif d'accroître les rendements en protégeant les plantes contre les maladies, les insectes et les adventices. Lorsqu'ils n'ont pas été totalement dégradés naturellement ou utilisés par les plantes, ces intrants ont affecté la qualité de l'eau, en migrant dans les sols. Malgré les améliorations indéniables déjà réalisées par les agriculteurs, les programmes d'accompagnement techniques et financiers et les réglementations dédiées, des progrès restent encore à accomplir pour atteindre les objectifs fixés par les directives européennes. Ainsi, la Directive cadre sur l'eau (DCE) adoptée en 2000, a imposé à tous les Etats-membres de parvenir à un « bon état » des masses d'eau (bassins versants ou nappes souterraines) en 2015, sauf dérogations particulières autorisant un report à 2021 ou 2027. En France, où l'objectif à atteindre en 2015 a été fixé à 66% des masses d'eau en bon état, 43 % des eaux de surface et 59 % des eaux souterraines sont aujourd'hui conformes aux normes. Face à ce constat qui concerne également la plupart des autres Etats-membres, et donc au risque de non atteinte des objectifs de la DCE, la Commission européenne a proposé fin 2012 une Stratégie commune de gestion de la ressource baptisée « Blue print » ;

– des milieux aquatiques et des zones humides, continentaux et littoraux, qui doivent jouer un rôle essentiel sur le plan hydrologique, en termes d'épuration qualitative comme de régulation quantitative et biologique (réservoir de biodiversité et production de biomasse), mais dont le bon fonctionnement est cependant perturbé. Il peut en résulter des conflits d'usages entre l'agriculture et d'autres activités comme l'aquaculture ou encore le tourisme, avec des conséquences économiques, sanitaires et sociales dommageables. Ces problèmes revêtent une acuité particulière dans certaines zones côtières, notamment en Outre-mer. En effet, le lien terre/mer est très étroit puisque l'activité biologique des milieux estuariens et marins est largement conditionnée par les apports des bassins versants. Ces zones connaissent donc parfois de graves déséquilibres environnementaux, comme le montre l'exemple des marées vertes.

– une réglementation construite autour d'un régime national de police de l'eau (régime d'autorisation ou de déclaration des projets) et d'une double planification

stratégique. Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont élaborés et suivis de façon concertée. Ce système, très hétérogène selon les territoires et les enjeux concernés, est insuffisamment articulé avec des réglementations sectorielles qui connaissent également des développements nationaux et/ou locaux. La protection des captages d'eau potable, la réglementation « installations classées » pour certains élevages, l'application de la Directive Nitrates, les modalités d'utilisation des produits phytosanitaires sont des illustrations de ces injonctions parfois contradictoires. Il en résulte une faible lisibilité pour les agriculteurs et donc des difficultés d'appropriation. La multiplicité des décideurs et des destinataires concernés conduit à une réelle difficulté de coordination territoriale. Par ailleurs, le manque de moyens des services de police de l'eau est pénalisant pour la mise en œuvre de cette réglementation et la nécessaire pédagogie des enjeux ;

– un mode de gouvernance de l'eau et de financement original, fondé en France sur une gestion planifiée et concertée de l'ensemble de la ressource par bassin, organisée au sein de Comités de bassin. Ils constituent de véritables « parlements de l'eau » regroupant, avec les pouvoirs publics et les élus, l'ensemble des acteurs concernés (industriels, agriculteurs, associations de protection de l'environnement, de pêcheurs et de consommateurs), amenés à orienter l'action des agences de l'eau. Dotées du statut d'établissement public, elles apportent des financements à des actions d'intérêt commun, réalisées par les collectivités locales, les industriels et les agriculteurs (assainissement des eaux, production d'eau potable, mise en place de procédés de production plus propres, restauration et entretien des milieux aquatiques…), en s'appuyant sur un système de redevances/aides affectées à la gestion de l'eau ;
– des coûts croissants pour la collectivité, les ménages et les autres usagers économiques, notamment liés au traitement de l'eau potable. Ainsi, selon une étude du Commissariat général au développement durable (CGDD) sur *Le financement de la gestion des ressources en eau en France* (janvier 2012), pour les services publics d'eau et d'assainissement, les surcoûts annuels, principalement constitués par le traitement des pesticides et des nitrates, seraient de l'ordre de 640 à 1140 M€/an. S'y ajoutent notamment le nettoyage des captages concernés, l'utilisation de nouveaux captages plus éloignés et les interconnexions réalisées par les producteurs d'eau potable. Les dépenses des services publics de l'eau (6,8 Mds€) et de l'assainissement (5 Mds€) doivent obligatoirement être couvertes par les usagers.

Principaux enjeux

Pour l'agriculture et ses interactions avec l'eau, ces constats soulèvent un certain nombre de problématiques. Les défis qui en découlent, cruciaux non seulement au niveau mondial, mais aussi national, peuvent apparaître difficiles à relever simultanément. Il va en effet s'agir de :

- assurer dans le temps une production agricole diversifiée pour garantir l'autosuffisance alimentaire nationale et européenne, conforter un secteur d'activités agricole et agroalimentaire important pour l'économie française et ses emplois, et assurer un revenu satisfaisant et stable aux agriculteurs et aux salariés ;
- garantir la primauté sanitaire, notamment l'alimentation en eau potable, et la préservation des équilibres naturels qui constituent des impératifs, y compris pour assurer la pérennité de la production agricole ;
- concilier les différents usages (domestiques, industriels, production d'énergie, aquacoles et agricoles…), et les autres activités, notamment touristiques et pédagogiques, liées à l'eau ;
- permettre à l'activité agricole de préserver la qualité de l'eau et les milieux naturels aquatiques et humides et de contribuer au retour du bon état général des masses d'eau grâce à une « utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau »[4] ;
- anticiper les incertitudes et les menaces liées à l'impact du changement climatique sur une ressource limitée, via des stratégies adaptées.

Pour le CESE, l'ampleur et la complexité de ces enjeux appellent la mise en œuvre de politiques globales et cohérentes. Elles doivent s'appuyer sur la mobilisation de l'ensemble des différents acteurs, un simple renforcement des mesures en vigueur apparaissant non seulement insuffisant, mais surtout inadapté au regard des défis actuels et futurs à relever. Les préconisations présentées dans le présent avis ont pour ambition de contribuer à la recherche de solutions durables.

Les préconisations

La qualité et la gestion équilibrée de l'eau concernent l'ensemble des acteurs, secteurs économiques et ménages. Seule leur action coordonnée à l'échelle de chaque territoire hydrologique peut permettre d'atteindre cet objectif. En la matière, l'agriculture présente des spécificités nécessitant des démarches appropriées. Leur mise en œuvre est au cœur des différentes préconisations formulées par le CESE, qui s'attachent à prendre en compte leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux.

4 Selon les termes de la DCE qui a conduit à la définition de résultats à atteindre dans les territoires.

Faire de la politique de protection des captages d'eau potable un levier pour accélérer la reconquête globale de la qualité des eaux

Le CESE estime que le défi alimentaire constitue un enjeu global qui inclut nécessairement le bon usage de l'eau, la reconquête et la préservation de sa qualité naturelle. Ceux-ci impliquent un grand nombre d'exploitations agricoles puisque l'eau consommée par les populations, issue des bassins versants en amont des captages, s'est préalablement infiltrée dans le sol.

La qualité de l'eau représente un enjeu économique majeur :

- pour les ménages, leur santé et la maitrise de leurs dépenses liées à des biens de première nécessité ;
- pour d'importants secteurs économiques et leurs coûts de production ; l'eau utilisée dans les processus de transformation des industries agro-alimentaire doit respecter les normes fixées pour l'eau potable ;
- pour certains éleveurs, la facture d'eau potable nécessaire à l'abreuvement du bétail pouvant représenter un poste important de dépense de leur exploitation.

La progression des pollutions domestiques, industrielles et agricoles sur de nombreuses zones a conduit à mettre en œuvre des solutions onéreuses, en termes d'équipements publics :

- stations d'épuration, d'une part ;
- traitement des eaux et interconnexions de réseau, d'autre part. Pour ceux-ci, les pollutions diffuses d'origine agricole participent d'un surcoût significatif.

En outre, la dégradation de la qualité de l'eau engendre sur certaines régions des problèmes d'ordre quantitatif.

S'agissant des captages, la situation s'avère préoccupante au regard du bilan et des tendances observées :

- entre 1998 et 2008, ce sont 1800 captages sur les quelque 34 000 restants, qui ont été fermés en raison de problèmes de qualité, dont environ la moitié résulte de l'activité agricole[5] ;
- des surcoûts significatifs calculés par le CGDD dans son étude précitée.

Les coûts croissants induits, aujourd'hui à la charge des ménages via leur facture d'eau, peuvent être considérés comme autant d'économies collectives potentielles que rendrait possible une stratégie préventive efficace. Une partie des montants non dépensés pourrait être redirigée vers les exploitations agricoles répondant à un double objectif de production, directe et indirecte, de biens alimentaires et environnementaux.

Si la réglementation relative aux périmètres de protection des captages est ancienne, la volonté politique de veiller à la préservation et de reconquérir la qualité des eaux naturelles est beaucoup plus récente. Il en va de même pour sa traduction juridique dans des actions généralisées et structurées à l'échelle pertinente de l'aire d'alimentation des captages.

5 Bilan du ministère chargé de la Santé- fév. 2012.

En application de la DCE qui demande que les captages soient protégés, la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 a structuré une action complémentaire pour les captages menacés par les pollutions diffuses. La loi Grenelle 1 de 2009 a priorisé dans le temps l'action nécessaire en fixant comme objectif la mise en œuvre dès 2012 de plans d'actions sur les 500 captages particulièrement menacés. Elle y fixait comme objectifs de gestion une priorité donnée à l'agriculture biologique et aux pratiques à faible utilisation d'intrants, afin de préserver la ressource en eau et de réduire les coûts d'épuration.

Les résultats récents révèlent qu'une réelle dynamique est engagée. En effet, la circulaire du 11 janvier 2013 relative à la protection des 500 captages les plus menacés établit *« que les premières étapes de cette protection ont bien été lancées et sont en général achevées ou en voie de l'être (94% pour la délimitation des aires d'alimentation des captages (*AAC*), 82% pour les diagnostics territoriaux des pressions)* ». En revanche, des progrès restent à accomplir en ce qui concerne les plans d'actions. La complexité de leur mise en œuvre (146 plans d'actions seulement sont finalisés et engagés à la mi-décembre 2012 selon le bilan du ministère chargé du Développement durable de février 2013) entraîne des risques de découragements. Or, ce programme a une vocation structurante au plan national : les estimations effectuées dans le cadre des SDAGE évaluent à près de 3000 les captages qui devraient faire l'objet d'une telle approche. A terme, un très grand nombre d'exploitations agricoles devraient donc être impliquées dans une démarche active de protection d'eau pour les populations.

De plus, la qualité de l'eau « brute » des captages est indicatrice de celle de l'ensemble des masses d'eau de notre territoire. Sa reconquête est une étape stratégique dans le cadre de la politique à mener en matière de gestion globale de l'eau. Cette étape doit montrer quels systèmes de production sont en mesure de répondre au double enjeu : fournir de l'alimentation et une eau de qualité.

Devant l'ampleur des transitions nécessaires, **le CESE estime urgent que la politique publique de protection des captages soit confortée et abordée comme un véritable enjeu d'aménagement et de développement du territoire,** au-delà des seules dimensions techniques et agronomiques. Il souligne parallèlement l'importance d'appliquer les règles nationales édictées dans cet objectif.

Notre assemblée considère que cette approche préventive s'avérera plus rentable à terme que les pratiques basées sur les seules gestion et réparation des atteintes diverses à la qualité de l'eau, qui ont prévalu jusqu'alors. Une étude économique de l'agence de l'eau Seine-Normandie montre qu'en moyenne, sur son périmètre, le préventif coûte 27 fois moins cher que le curatif.

Il convient de hiérarchiser les actions d'accompagnement à mener au sein des aires d'alimentation de captage, entre les zones les plus sensibles et le reste des territoires concernés, telles que délimitées par le préfet sur la base d'études hydrologiques (eaux de surface) et hydrogéologiques (eaux souterraines) et de diagnostics territoriaux. Elles doivent faire l'objet de contraintes plus importantes en raison de leur situation névralgique et de l'obligation de résultats qui s'y impose. Une étude sur le bassin Seine-Normandie indique que les zones sensibles des AAC prioritaires du SDAGE représentent près 5 % de la SAU du bassin.

Sur ces zones les plus sensibles des AAC, le CESE préconise :

- **une contractualisation, collective ou individuelle, avec les agriculteurs et les forestiers concernés, avec possibilité, en dernier recours, d'acquisitions**

foncières par les collectivités territoriales dans les secteurs les plus prioritaires ;

- **une priorité affirmée donnée aux systèmes générant le moins de pollutions diffuses : agriculture biologique, forêt, agroforesterie …, avec des cahiers des charges adaptés ;**
- **une sortie rapide, sur ces parcelles, de l'utilisation des produits phytosanitaires de synthèse.**

Ces mesures reposeraient sur une compensation financière équitable en contrepartie d'exigences durables plus fortes, assorties d'obligations de résultats quantifiés, et contractualisées dans de nouvelles formes de Mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) de longue durée.

Sur l'ensemble des AAC, le CESE estime nécessaire :

- un suivi scientifique de la ressource en eau pour alimenter en amont le débat local sur les changements nécessaires et pour établir en aval des étapes incluant l'inertie variable des systèmes hydrologiques ;
- un pilotage public mieux affirmé, avec le renforcement des compétences agronomiques et hydrogéologiques des acteurs de terrain (collectivités, services de l'Etat, chambres d'agriculture, organisations de développement agricole et rural, opérateurs économiques...) pour améliorer leur capacité d'expertise et de dialogue ainsi que l'élargissement de la concertation ;
- des mesures régulières de la qualité de l'eau sur des parcelles témoins pour évaluer les progrès réalisés et permettre aux acteurs impliqués de s'approprier les résultats obtenus grâce à leur travail ;
- l'organisation d'un transfert d'expériences des exploitations engagées sur les zones les plus sensibles vers les autres, permettant ainsi une capitalisation des connaissances acquises et une diffusion des meilleures pratiques entre agriculteurs confrontés aux mêmes conditions agro-climatiques ;
- un accompagnement des évolutions, consolidé sur les plans financiers et techniques, et soutenue par une certification légale spécifique aux zones de protection de captage de type HVE (Haute valeur environnementale) niveau 3.

L'objectif est d'induire des changements pérennes dans les systèmes de production agricoles sur les AAC et une relative stabilité territoriale des « parcelles de prévention », qu'elles soient agricoles ou forestières.

Cette exigence de résultats appelle des solutions plus structurelles au niveau du territoire, avec une valorisation économique des mesures, dans une logique de développement local durable. Certaines expériences de collectivités territoriales (Lons le Saunier, Eau de Paris, Niort...) confirment l'intérêt d'agir dans ce sens. Il convient de les conforter, de les multiplier et de les faire connaître, notamment pour les productions des zones d'AAC : accès aux procédures de marchés publics, organisation de circuits courts, sensibilisation des consommateurs, sylviculture appropriée... Ces actions doivent favoriser une véritable synergie entre tous les acteurs précédemment cités pour lier sur un même territoire les enjeux eau-alimentation-santé-biodiversité.

Enfin le CESE constate l'inadaptation actuelle des financements publics dédiés à cet objectif prioritaire d'aménagement du territoire (fonds structurels européens, MAE, aides

des agences de l'eau …) et souligne la nécessité de les mettre en cohérence, d'en assurer la pérennité et d'évaluer régulièrement leur efficience globale.

Mettre en place une gestion intégrée de la parcelle au bassin versant et rechercher l'efficience économique et écologique des exploitations

Au delà de la primauté donnée aux enjeux sanitaires, le maintien des équilibres naturels constitue une condition essentielle pour une conciliation optimale des différents usages humains de l'eau. La préservation, l'amélioration ou, si nécessaire, la restauration du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques permettent en effet de garantir le caractère renouvelable et la bonne qualité de la ressource. Tel est le sens des principes fondamentaux qui gouvernent la politique publique de l'eau aux échelons européen et national. L'atteinte des objectifs de bon état écologique des eaux, imposée par la DCE, est en effet source de bénéfices pour l'ensemble de la société.

Les surcoûts liés à une qualité des eaux dégradée sont désormais estimés de façon de plus en plus précise et fiable. Ils concernent toutes les activités sociales et économiques, même si les plus directement dépendantes du bon fonctionnement du grand cycle de l'eau en subissent les conséquences les plus visibles. C'est par exemple le cas pour l'aquaculture continentale et marine, particulièrement la conchyliculture.

En France métropolitaine, l'organisation précoce d'une gestion concertée par bassin versant et d'un système de financement dédié, a permis une nette amélioration générale de la qualité des eaux, grâce la réduction des pollutions ponctuelles et à la généralisation du traitement des eaux domestiques et industrielles.

En matière de pollutions diffuses, l'éparpillement des origines de l'altération de la qualité des eaux exige la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs ainsi que la mise en œuvre d'actions coordonnées. Cette situation constitue la principale difficulté des actions de réduction de pollutions d'origine agricole, malgré une évolution progressive des pratiques. De nombreuses actions ont été engagées dans le cadre de politiques publiques d'envergure, en particulier avec la mise en œuvre des programmes de maitrise des pollutions d'origine agricole, comme l'application de la Directive Nitrates (1991) ou, plus récemment, le programme Ecophyto (2008), avec d'importants financements publics afférents. Néanmoins, au regard de l'importance de ces enjeux pour les territoires, des résultats réellement significatifs tardent à apparaître. La Cour des Comptes a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises la nécessité d'une utilisation plus efficace de l'argent public en la matière.

Le CESE estime cependant possible de concilier les enjeux relatifs à la production agricole et au bon état écologique des eaux, à condition toutefois que des changements profonds interviennent dans la manière de traiter ces problématiques. En effet, des travaux scientifiques, confirmés par des expériences de terrain, montrent aujourd'hui que des progrès importants sont possibles grâce à une approche agronomique plus globale sur des échelles spatiales élargies, de la parcelle au bassin versant.

Permettre à chaque exploitation de déterminer une stratégie agroécologique.

L'amélioration de la qualité de l'eau est un enjeu de société majeur convergeant avec d'autres défis essentiels pour l'agriculture : l'amélioration de sa productivité économique et environnementale, sa contribution à la limitation des émissions de gaz à effet de serre (GES) et la réduction de sa dépendance énergétique.

En effet, l'agriculture est aujourd'hui très tributaire d'intrants non durables (énergie fossile, engrais minéraux miniers, molécules de produits phytosanitaires...) de plus en plus coûteux. L'agriculture de demain devra progressivement se détacher de ces facteurs de production exogènes.

Dans cet objectif, limiter le recours à l'azote minéral de synthèse et aux produits phytosanitaires, qui ont des effets très néfastes sur la qualité de l'eau, apparaît comme une étape à la fois prioritaire et possible. Leur réduction par des procédés agronomiques va dans le sens de l'orientation vers l'agroécologie.

Il importe donc d'inciter chaque agriculteur à concilier de manière économiquement viable, production agricole et préservation de la qualité de l'eau.

Pour cela, le CESE recommande d'adopter les démarches suivantes:

- favoriser la diversification et la rotation des cultures dans l'assolement, limitant ainsi les risques de maladies et d'invasion d'insectes et de végétaux prédateurs des cultures ;
- valoriser la diversification en accroissant l'autonomie de l'alimentation dans les productions animales : partenariat direct éleveurs-céréaliers, augmentation des protéagineux qui ne nécessitent pas de fertilisation azotée ;
- optimiser le nombre d'animaux au regard des capacités réelles d'assimilation des sols, grâce à une meilleure répartition à terme des productions sur le territoire. En effet, la mise en place d'unités de méthanisation ou de traitement des effluents ne peut apporter que des réponses partielles face à l'obligation de parvenir à une fertilisation équilibrée ;
- développer les méthodes de protection et de production intégrées des cultures qui permettent une réduction significative des traitements phytosanitaires ;
- promouvoir les itinéraires techniques faisant appel aux connaissances agronomiques les plus adaptées (amélioration de l'activité biologique des sols pour limiter l'apport d'engrais de synthèse et réduire leur sensibilité au « lessivage »);
- encourager l'emploi des fertilisants organiques et des légumineuses et les substituer au maximum aux engrais de synthèse ;
- favoriser la recherche et l'utilisation des préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP) ;
- encourager l'utilisation des outils permettant une fertilisation équilibrée, en évitant des apports excessifs, sans minimiser l'effet des aléas météorologiques ;
- optimiser les fonctions des cultures intermédiaires.

Notre assemblée constate que de nombreuses exploitations mettent déjà en œuvre tout ou partie de ces démarches, dans une approche agronomique et économique ainsi que pour appliquer la réglementation. C'est dans ce cadre que s'inscrivent des initiatives telles que l'agriculture durable, la protection intégrée des cultures, l'agriculture raisonnée… promues par les organisations agricoles. Ces initiatives sont à renforcer.

Le CESE souligne également la nécessité de combiner ces différentes mesures selon les caractéristiques des exploitations et des territoires.

A cet égard, il estime que le dispositif financier actuel de lutte contre les pollutions diffuses, laquelle constitue un enjeu de santé publique, devrait être complété par une redevance progressive instituée sur les engrais azotés minéraux, en complément de celle existant pour l'azote organique issu des élevages.

Parallèlement, la redevance déjà en place sur les produits phytosanitaires devrait être renforcée. Son augmentation régulière pourrait s'inscrire sur une période longue de 20 ans, avec des évaluations périodiques concernant l'efficience des dispositifs financiers. Il s'agit de donner un signe audible aux utilisateurs d'une part, et aux industriels fabriquant ces produits, d'autre part.

Ces mesures auraient un double effet. D'une part, elles représenteraient des moyens supplémentaires pour accompagner les évolutions nécessaires des pratiques agricoles. En tant que redevances gérées par les agences de l'eau, ces moyens seraient exclusivement consacrés au financement d'actions en faveur de la reconquête de la qualité de l'eau. D'autre part, elles encourageraient la réduction progressive de l'utilisation d'intrants chimiques.

De plus, le caractère incitatif de ces redevances dont une partie pourrait être supportée par les entreprises de fabrication et de commercialisation de ces intrants, a vocation à réduire certaines dépendances économiques, à l'échelle nationale comme à celle des exploitations.

Les ressources correspondantes pourraient notamment être utilisées pour faciliter l'appropriation des diverses démarches précitées et leur mise en œuvre au sein de chaque exploitation. Elles contribueraient également à renforcer la formation pour élever les niveaux de qualification, les modalités de conseil et la recherche appliquées à l'agro-écologie et à l'agriculture biologique.

Cependant, le principe de ces redevances ne fait pas l'unanimité au sein du CESE où certains considèrent qu'elles sont de nature à porter atteinte à la compétitivité de l'agriculture française, déjà fragilisée dans certains secteurs. Ils estiment également que sa mise en œuvre serait peu opérante en termes de réduction effective des intrants de synthèse et qu'elle serait susceptible d'entraîner une hausse du prix des produits alimentaires pour les consommateurs.

Identifier les sources de pollution principales et les réduire en renforçant le lien entre système de production et services écologiques

Les démarches présentées ci-dessus ont pour objectif de renforcer le lien entre systèmes de production et services écologiques. Pour être dynamiques et efficientes, elles nécessitent innovation et engagement résolu de tous les acteurs des territoires.

Des systèmes de production économes en intrants fonctionnent dans de nombreuses régions en présentant des performances économiques et environnementales, comme par

exemple l'orientation vers des systèmes herbagers autonomes expérimentés notamment par des éleveurs bovins dans l'Ouest. Faire connaître ces expériences et leurs résultats, permettre leur appropriation dans des régions différentes, constituent un enjeu majeur pour la réalisation de la transition agroécologique[6] nécessaire, à l'instar des réseaux de fermes DEPHY et EXPE d'Ecophyto. Cela suppose d'évaluer la performance des exploitations non seulement à l'aune des rendements physiques (quantité de production végétale ou animale à l'hectare) mais aussi à celle de la marge brute et à la valeur ajoutée apportée. Il faut s'inscrire dans une approche pluriannuelle et mieux prendre en compte l'intérêt de la complémentarité de productions plus diversifiées présentant un double intérêt pour la santé et la nature. Le manque actuel de références collectives sur l'évaluation économique et agronomique de ce type d'approches crée un sentiment légitime d'incertitude, défavorable à leur généralisation.

Pour être significatifs, les résultats doivent provenir de démarches les plus collectives possibles. C'est pourquoi, les initiatives d'acteurs en phase de changement de modes de production doivent être accompagnées, notamment dans les secteurs où les objectifs liés au bon état des eaux sont les plus cruciaux. Dans ces mêmes zones, l'harmonisation de la réglementation et sa mise en cohérence avec ces objectifs agroécologiques sont à rechercher, y compris pour améliorer sa lisibilité et son appropriation. Dans ce cadre, il convient de rechercher une articulation équilibrée et efficace entre la sensibilisation, l'incitation financière et l'application de la réglementation.

Aussi le CESE préconise-t-il :

- **de soutenir les exploitations agroécologiques à bas niveaux d'intrants, notamment celles engagées dans la démarche Ecophyto (sous réserve d'évaluation) ou en agriculture biologique, et leur mise en réseau, afin de favoriser des transferts d'expériences entre régions ou entre filières ;**
- **d'encourager la production de références agronomiques, économiques et écologiques ;**
- **de veiller à la cohérence territoriale des réglementations sectorielles pour faciliter leur appropriation à l'échelle des exploitations.**

Cette approche constitue un premier pas vers l'identification, pour sa reconnaissance, d'une agriculture productive et à « écologie positive », selon le concept présenté par M. Chevassus-au-Louis[7]. L'objectif est en effet de passer d'une limitation **des consommations et des nuisances à la production de biens** et services écologiques.

Repenser l'hydraulique agricole pour l'intégrer dans la gestion hydrologique des bassins

Chaque exploitation agricole s'inscrit dans un « paysage de l'eau », un bassin versant, avec des caractéristiques naturelles modifiées plus ou moins intensément au fil des siècles par les sociétés humaines. Dans un passé récent, un grand nombre de cours d'eau et de milieux aquatiques de métropole ont été très profondément altérés par des politiques d'aménagement accompagnées de travaux hydrauliques importants. Dans les espaces

6 Au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, l'agro-écologie a été définie comme « *l'application des concepts et des principes de l'écologie à l'étude, la conception et la gestion d'agro-écosystèmes durables*. ». Voir aussi le site Inra.fr.

7 Inspecteur général de l'agriculture.

urbains comme ruraux, l'objectif poursuivi alors était de favoriser l'évacuation rapide des eaux, pour disposer de surfaces urbanisables ou plus facilement cultivables. Il en a résulté de profondes évolutions des zones agricoles et naturelles et une forte perturbation du fonctionnement des cours d'eau et des milieux aquatiques. Les zones humides ont été plus particulièrement affectées puisqu'en France métropolitaine, plus de 50% de leur surface ont disparu entre les années 1960 et 1990[8]. En outre, celles qui restent font l'objet, pour près de la moitié d'entre elles, de dégradations plus ou moins importantes.

La prise de conscience des conséquences environnementales a motivé un bouleversement progressif des législations et du cadre d'action général. La recherche scientifique a en effet démontré les multiples apports positifs de ces interfaces entre terre et eau que constituent les zones humides en général et plus particulièrement les bandes boisées ou herbagées bordant les rivières (ripisylves) et les prairies alluviales. Leur rôle en termes de filtration des polluants, d'infiltration et de stockage naturel des eaux complète leur intérêt reconnu pour la biodiversité et la séquestration du carbone. Ces milieux favorisent le « rôle tampon » des bassins versants, c'est-à-dire leur capacité à absorber de fortes précipitations et à minimiser l'impact des polluants diffus, en allongeant leurs temps de transferts vers l'aval à condition de préserver la porosité des sols par un taux de matières organique suffisant. Ils constituent de véritables stations d'épuration naturelles : des évaluations économiques récentes chiffrent entre 2 400 et 4 400 € par hectare et par an le bénéfice de leur maintien[9], traduisant symboliquement de façon monétaire la notion de services écologiques.

La conservation, voire la restauration, de ces milieux aquatiques, contribue fortement au bon état général des écosystèmes, à l'équilibre quantitatif et qualitatif de la ressource en eau. Renforcer leur aptitude à remplir un plus grand nombre de services écologiques constitue un axe promu par la DCE, confirmé par le plan BluePrint qui souligne l'intérêt des infrastructures vertes pour réduire les risques de sécheresse et d'inondation.

De même, les « têtes de bassin », parties de cours d'eau situées le plus en amont, jouent un rôle primordial. Elles constituent un milieu écologique à préserver, habitat d'une grande biodiversité et zone de reproduction des poissons migrateurs. Elles représentent un « capital hydrologique » qui conditionne, en quantité et en qualité, les ressources en eau de l'aval. Elles sont fragiles et insuffisamment prises en compte dans les réflexions d'aménagement en raison d'un manque de connaissance sur leur rôle.

Sur les bassins versants situés en amont des baies à algues vertes, le suivi scientifique confirme le rôle essentiel des infrastructures agro-environnementales à l'échelle du paysage pour atteindre des objectifs ambitieux en matière de qualité des eaux. Il existe une véritable convergence entre les deux priorités des 10èmes programmes d'actions des agences de l'eau, la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole et l'hydromorphologie.

Les collectivités territoriales ont en ce sens engagé de nombreux programmes de restauration de cours d'eau et de zones humides, soutenus par les financements des agences de l'eau. Le CESE estime qu'il convient de progresser dans la coordination des actions de réduction des pollutions diffuses agricoles et les programmes visant le bon fonctionnement des milieux aquatiques.

8 Source : Eaufrance.
9 Etude du CGDD sur *la valeur économique des services rendus par les zones humides du Parc naturel régional du Cotentin et du Bessin*- sept. 2011.

Dans cet objectif, le CESE recommande de **rendre plus lisibles, pour les agriculteurs, les enjeux collectifs relevant de chaque bassin versant, afin de faciliter une gestion cohérente des infrastructures agro-environnementales.**

Cette approche à l'échelle du paysage converge avec la démarche agroécologique et peut se révéler indispensable pour réduire certains impacts liés à des pratiques non adaptées à leur milieu.

L'exemple de l'érosion des sols liée au ruissellement est parlant : ce grave problème concerne environ 3 millions d'ha en France (environ 12 % de la SAU métropolitaine) et près de 25 millions d'ha en Europe. Cette altération des terres s'ajoute aux près de 90 000 ha de surfaces cultivées ou herbagères artificialisées en moyenne chaque année[10]. En dehors des zones cultivées, les coulées de boues issues de l'érosion hydrique ont aussi de nombreuses et importantes conséquences sur les activités humaines.

Les programmes engagés dans quelques territoires ont permis d'identifier des leviers techniques efficaces pour prévenir ces problèmes. Sur le plan agricole, il convient de maintenir des surfaces suffisantes et bien réparties de prairies permanentes, de positionner des haies à des endroits pertinents, de veiller à la couverture des sols en hiver et d'adopter des pratiques culturales adaptées. Pour les secteurs non cultivés ou urbanisés, il s'agit de privilégier pour les réseaux une « hydraulique douce » ou encore de réduire les ruissellements urbains et de voirie, qui sont amplifiés par l'artificialisation croissante des sols.

Les actions appliquées à l'échelle de l'exploitation individuelle deviennent plus efficaces quand elles sont coordonnées à des échelles spatiales supérieures qui intègrent aussi des surfaces non agricoles. Le CESE souligne que ce besoin d'articuler la coordination et l'animation territoriales avec d'autres enjeux transversaux, est souvent insuffisamment traité, voire non identifié.

Aussi notre assemblée recommande de :

- renforcer les solidarités, y compris financières, entre l'amont et l'aval d'un bassin versant, au profit des territoires et des exploitations qui contribuent aux fonctions essentielles liées aux têtes de bassin versant et aux zones inondables ;
- mieux prendre en compte l'échelle du paysage, les espaces de régulation écologique, les infrastructures naturelles dans les programmes d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- réduire les nouvelles fragmentations des espaces, liées à l'artificialisation urbaine, aux agrandissements d'exploitations et aux grandes infrastructures linéaires ;
- développer une méthodologie nationale permettant de rendre compatibles les aménagements hydrauliques des parcelles agricoles (drainage, ruisseaux et fossés, bandes tampons...) avec la protection du milieu aquatique et de les combiner avec les actions de restauration hydrologique des cours d'eau ;
- porter une attention particulière aux actions relatives à l'agriculture (conformément au PNZH[11]) pour permettre son maintien dans les zones humides et dans les têtes de bassin.

10 Source Agreste.
11 Plan national d'action pour les zones humides.

Réaliser des « remembrements écologiques » fondés sur la gestion équilibrée de l'eau

Sur des territoires confrontés à la nécessité d'améliorer fortement la qualité de leurs ressources en eau, l'amélioration des pratiques agronomiques et la réorganisation des systèmes de production ont déjà conduit à des réductions significatives des émissions polluantes. Néanmoins, ces expériences montrent aussi qu'une marche de progrès ne peut être franchie si une démarche foncière coordonnée, associant tant les propriétaires que les exploitants, n'est pas mise en œuvre, pour conduire à une redéfinition du parcellaire conjuguée au maintien, à la restauration et/ou la création d'un certain nombre d'infrastructures agro-environnementales.

Qualifiées par M. Chevassus-au-Louis, de « remembrement écologique », ces opérations peuvent permettre aux agriculteurs d'améliorer leur conduite d'exploitation dans une approche plus agro-écologique : travail des sols favorisant les invertébrés et micro-organismes, itinéraires de pâturage rationalisés permettant le maintien de l'élevage, cultures adaptées sur parcelles à faible potentialité, maintien des infrastructures agro-environnementales...

Cette notion doit être comprise comme une action essentiellement foncière sur des territoires déjà avancés en matière de reconquête agro-écologique, afin de remédier à des problèmes occasionnés par de multiples facteurs : remembrements passés, morcellement du parcellaire lié à la périurbanisation, agrandissement dispersé des exploitations... Elle peut aussi permettre la mise en place ou la restauration d'éléments du paysage qui font défaut pour atteindre les objectifs de bon état.

Ce remembrement écologique ne saurait recréer les mêmes perturbations là où des équilibres ont pu être retrouvés ; il visera à maintenir et renforcer les équilibres et les services rendus naturellement par le milieu aquatique et les zones humides.

Aussi le CESE appelle à engager une large concertation pour étudier l'intérêt et les modalités de mise en œuvre d'une action foncière agro-écologique ainsi que son cadre juridique et financier. A ce titre, il conviendrait d'examiner particulièrement les aspects suivants :

- l'organisation d'exploitations autour d'itinéraires techniques cohérents d'un point de vue agro-écologique ;
- le maintien et l'installation d'exploitations agricoles préservant les services écologiques des zones humides et des têtes de bassin versant, en lien avec l'action des acteurs de développement (SAFER[12], chambres d'agricultures, organismes de développement agricole et rural, parcs naturels régionaux, coopératives agricoles...) ;
- les aménagements fonciers permettant de maintenir ou de reconquérir les zones de rétention naturelle des eaux, encouragées par le plan Blue Print, avec des soutiens financiers permettant aux exploitants une adaptation de leur système de production ;
- des acquisitions publiques, en nombre limité, de parcelles stratégiques pour la gestion de l'eau et la biodiversité afin d'en assurer la pérennité.

12 Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Créer une dynamique pour valoriser durablement au sein des territoires les apports de l'agroécologie

Les conséquences néfastes, économiques, sociales et environnementales, de la globalisation de l'économie sont aujourd'hui de mieux en mieux mises en évidence. Le secteur agricole et agro-alimentaire est particulièrement conditionné par ce mouvement qui se traduit notamment par des marchés désormais mondialisés et soumis à une très forte concurrence, voire à du dumping social et environnemental.

L'utilisation des leviers agronomiques pour réduire les intrants induit des évolutions majeures dans le type et la variété des productions végétales, comme le démontre l'expertise Ecophyto R&D pour l'atteinte de l'objectif de 50%, si possible, de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires. Or, les tentatives d'introduction de nouvelles productions ou d'itinéraires techniques plus économes en intrants se heurtent fréquemment à la structuration actuelle des filières de transformation et de commercialisation, qui vise à satisfaire les demandes de leurs partenaires économiques et des consommateurs, et à réaliser des économies d'échelle.

L'Institut national de recherche agronomique (INRA) dans son étude « *Freins et leviers à la diversification des cultures* » (janv. 2013) a identifié de nombreux autres mécanismes similaires permettant d'expliquer le faible développement de cultures plus diversifiées (luzerne, chanvre, sorgho, protéagineux…) malgré leur intérêt démontré pour réduire l'utilisation des phytosanitaires, des fertilisants minéraux et/ou la consommation d'eau.

Le CESE partage les principaux résultats de cette étude et souligne que la diversification des cultures est conditionnée au développement simultané de débouchés commerciaux pérennes. L'indispensable stratégie d'accompagnement de ce profond changement doit donc aller au-delà de la seule sphère des agriculteurs et impliquer l'ensemble des acteurs des filières, ainsi que les consommateurs.

Le CESE considère que la mise en œuvre de projets agricoles et alimentaires territoriaux contribuant au bon fonctionnement du grand cycle de l'eau, constitue un levier vers une économie plus robuste et plus équitable socialement. Inscrits dans une démarche d'adaptation à long terme, ces projets identifieront les principaux déficits qui entravent la possibilité d'une meilleure autonomie alimentaire nationale et européenne.

Il s'agit ainsi de construire une dynamique progressive où les productions issues de l'agroécologie pourront être mieux valorisées, et où les entreprises locales et les artisans pourront mieux répondre aux attentes et aux enjeux alimentaires et environnementaux sur le territoire. Des solutions appropriées devront être apportées au regard des spécificités locales, notamment en termes d'emplois.

L'étude prospective PIREN Seine a ainsi montré, à partir de modélisations scientifiques, qu'à l'horizon 2050, une agriculture s'appuyant sur les principes de l'agroécologie pourrait assurer localement les principaux besoins en produits végétaux et animaux de la population du Bassin de la Seine en continuant d'exporter une partie de sa production céréalière vers des zones moins aptes à cette culture tout en produisant une eau souterraine de grande qualité. Ceci implique, selon l'étude, de cesser dans cette région toute nouvelle artificialisation des sols.

Le CESE encourage la construction de ce type d'exercices prospectifs qui permettent de mieux partager avec la population et tous les acteurs concernés une vision à long terme des enjeux de la transition agroécologique.

Par conséquent, pour le CESE, la démarche doit à la fois être globale et progressive, en fonction des enjeux transversaux préalablement identifiés par chaque territoire, avec une vigilance particulière pour l'adaptation des filières agroalimentaires et des emplois correspondants. Dans ce cadre, il convient de porter une attention particulière aux zones littorales caractérisées par le lien terre-mer et, de fait, exposées aux pollutions continentales (industrielles, urbaines, agricoles), source de 80 % des pollutions de la mer et responsables de perturbations biologiques sur les organismes marins. Cette vigilance accrue permettrait d'éviter les conflits d'usages et de réduire les nuisances envers les autres activités économiques, et notamment celles à vocation alimentaire (conchyliculture, aquaculture, pêche…).

Enfin, pour notre assemblée, ces démarches de diversification des agricultures territoriales, outre leurs effets positifs indéniables sur les ressources en eau, s'articulent parfaitement avec les Plans climat énergie territoriaux (PCET) dont la finalité première est la lutte contre le changement climatique. Institués par le Plan climat national et repris par la loi Grenelle 1, ils visent deux objectifs : la diminution des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation des économies locales afin de réduire leur vulnérabilité face aux modifications attendues du climat.

Réduire les vulnérabilités de l'agriculture aux aléas météorologiques et favoriser les adaptations au changement climatique

Les interactions les plus fortes entre l'eau et l'agriculture concernent les aspects quantitatifs pour lesquels le cycle de l'eau, qui s'inscrit dans la durée, joue un rôle majeur.

Les précipitations génèrent schématiquement deux types de ressources: « l'eau verte » sous forme d'humidité contenue dans le sol ou d'évapotranspiration par les plantes pour retourner à l'atmosphère sous la forme de vapeur d'eau, et « l'eau bleue » qui ruisselle dans les rivières et percole dans les aquifères. D'une manière générale, la pluie se répartit entre 2/3 d'eau verte et 1/3 d'eau bleue.

La pluie efficace, partie des précipitations qui va constituer l'eau bleue, varie naturellement selon les saisons. La recharge des nappes souterraines n'étant possible qu'après la saturation hydrique des sols, les réserves ne peuvent se reconstituer que grâce à des précipitations abondantes et une végétation peu développée ou peu active, c'est-à-dire essentiellement en automne et hiver. Au printemps et en été, les précipitations généralement plus limitées se transforment d'abord en eau verte utilisée par les plantes, d'où une baisse voire une absence de pluie efficace, avec des conséquences directes sur les cours d'eau et les nappes.

Les variations des débits des cours d'eau sont très liées à celles des niveaux des eaux souterraines. Chaque nappe a son propre cycle, annuel ou pluriannuel, qui comprend d'indispensables périodes de recharge. Il est donc important de disposer de données sur les pluies efficaces.

Le débit de la plupart des cours d'eau, notamment en période d'étiage, dépend étroitement du niveau de leurs nappes alluviales qui sont parfois connectées à d'autres nappes. Les précipitations hivernales servent à la fois à recharger les nappes souterraines et à alimenter les milieux aquatiques et les zones humides, ce qui est nécessaire à la vie biologique qu'ils abritent.

Un grand nombre de paramètres propres à chaque bassin versant (nature des sols et des sous-sols, occupation du territoire…) conditionnent le cycle de l'eau bleue que tous les prélèvements et les usages doivent respecter pour être durables. De plus, les différents utilisateurs de cette ressource commune et limitée sont en étroite interdépendance. Ce lien est complexe, surtout s'agissant des nappes d'eau souterraines.

L'agriculture dite pluviale, majoritaire en France métropolitaine, est celle qui utilise « naturellement » l'eau verte, l'agriculture irriguée utilise en complément l'eau bleue.

Choisir des productions et des systèmes adaptés aux conditions pédoclimatiques pour prévenir les conséquences des sécheresses et inondations

L'adaptation permanente aux conditions météorologiques et pédoclimatiques est au cœur du métier d'agriculteur qui doit gérer celles-ci au quotidien. Il doit aussi faire face aux évènements extrêmes, pluviosités excessives ou au contraire sécheresses, qui perturbent les cycles productifs, réduisent les rendements, voire provoquent des pertes totales de récolte.

Les choix d'un agriculteur, en termes d'assolements et de rotations, se fondent notamment sur l'évaluation des risques hydriques inhérents aux caractéristiques géographiques de son exploitation et sur la meilleure manière de les anticiper, en gérant le lien entre cycles météorologiques et végétatifs.

Les spécialistes distinguent deux types de sécheresse qui peuvent se conjuguer :

- la sécheresse édaphique (sécheresse du sol) est due à des précipitations insuffisantes pendant la saison de végétation, provoquant un manque d'humidité dans le réservoir superficiel du sol. Elle a un impact direct sur toutes les productions végétales, ainsi que sur les élevages, au travers des productions fourragères ;
- la sécheresse hydrologique, affectant le débit des cours d'eau et le niveau des nappes, est liée à une baisse des précipitations d'automne et d'hiver n'ayant pas permis la reconstitution des réserves hydrographiques naturelles ou artificielles. Elle affecte principalement les irrigants, mais aussi tous les autres usagers de l'eau.

Pour cette dernière, il existe en France depuis une vingtaine d'années, un dispositif légal de gestion de crise. Il concerne l'ensemble des usagers et se fonde sur la mesure de la situation quantitative des masses d'eau. Lorsque les valeurs-seuils sont atteintes par les rivières (débits) ou les nappes (niveaux), des dispositions de limitations d'utilisation sont prises par arrêté préfectoral. Elles peuvent aller jusqu'à l'interdiction de prélèvement dans le milieu quand sont menacés les usages prioritaires (santé, sécurité civile, approvisionnement en eau potable) et la préservation des écosystèmes aquatiques.

Les arrêtés préfectoraux restreignant ou interdisant l'irrigation ont un effet pénalisant important pour les agriculteurs contraints d'interrompre l'arrosage à des périodes cruciales pour leur(s) culture(s). Ils ont aussi des effets indirects : lorsque ces interdictions portent sur certaines plages horaires ou journées, elles peuvent conduire certains irrigants à investir davantage dans les équipements afin d'augmenter leur capacité de prélèvement durant les périodes autorisées. Il a été constaté que l'effet négatif de ces restrictions peut être réduit si l'information donnée aux agriculteurs est suffisamment précoce pour leur permettre d'anticiper.

Compte tenu de son importance dans la SAU française, renforcer la robustesse de l'agriculture pluviale constitue un des leviers essentiels de réduction de la vulnérabilité. Une expertise collective de l'INRA de 2006 souligne que les adaptations nécessaires passent par des changements de systèmes de cultures et d'itinéraires techniques au sein de ceux-ci.

Dans ce cadre, deux stratégies complémentaires ont fait leur preuve :

- « l'esquive », qui consiste à décaler les cycles de cultures pour éviter que les moments où les plantes ont de grands besoins en eau coïncident avec les périodes de pénurie ;
- « l'évitement », qui conduit à remplacer une partie des surfaces semées en plantes à fort besoin d'eau par des cultures moins consommatrices d'eau estivale, tels le soja, le tournesol, le sorgho, la luzerne. L'orientation vers des cultures d'hiver, blé, orge, pois protéagineux, peut aussi être une alternative économique intéressante. Pour les élevages, des mélanges fourragers appropriés peuvent être mis en culture. Le choix de variétés adaptées (cycle de développement plus court, racines plus profondes, évapotranspiration réduite...) est également possible. Dans ce dernier cas, l'incidence potentielle sur les rendements et ses conséquences économiques doivent être évaluées.

Il existe donc toujours un arbitrage entre la productivité et la sécurité des productions, entre la recherche d'un équilibre entre la performance du système en année normale et sa résistance en année extrême.

Par ailleurs, l'optimisation, par l'agriculture pluviale, de l'eau verte représente une excellente forme d'assurance climatique. Il s'agit, grâce à des techniques, pour certaines encore peu développées en France, de favoriser la conservation de l'eau dans le sol, de limiter l'évaporation en protégeant les parcelles du vent, de favoriser l'enracinement des plantes et le stockage de la matière organique, (mélanges variétaux, binage, mulching, maintien de couverts végétaux...).

La modification des caractéristiques hydrologiques des bassins versants, liée à toutes les activités humaines, a accru les ruissellements et les écoulements conduisant souvent à un fonctionnement déséquilibré entre les lits mineur et majeur des cours d'eau (champs d'inondation). Les politiques publiques s'attachent désormais à une prévention plus transversale des risques à l'échelle territoriale.

Les terres agricoles inondées et gorgées d'eau peuvent constituer un problème considérable dont les conséquences varient de façon importante selon la tolérance du type de culture ou d'exploitation des sols. Saturés d'eau, ceux-ci rendent en effet les champs inaccessibles ou incultivables, ce qui retarde l'ensemencement et la récolte. Ces difficultés peuvent être surmontées grâce à des Pratiques de gestion bénéfiques (PGB), telles que mises en œuvre au Canada, parmi lesquelles l'emploi de cultures couvre-sol, et des mesures anti-érosion. Comme le souligne l'OCDE, « beaucoup de mesures visant à orienter la gestion des terres agricoles dans le sens de la lutte contre la pollution diffuse et l'érosion des sols sont également jugées bénéfiques pour la gestion des risques d'inondations ».

Les exploitations situées en zone inondable se voient plus régulièrement affectées dans leur organisation, leurs productions et leurs infrastructures agricoles (bâtiments, clôtures). Des mesures efficaces permettent de réduire certaines conséquences matérielles et financières, comme celles mises en œuvre au sein des programmes d'accompagnement des agriculteurs, initiés dans les plans Loire ou Rhône en lien avec les chambres d'agriculture des territoires concernés.

Le CESE propose une démarche nationale de capitalisation des expériences menées en matière de réduction des vulnérabilités liées aux excès d'eau sur les terres.

Anticiper les effets du changement climatique en favorisant la résilience des productions agricoles

Le changement climatique se caractérise par le réchauffement lié à l'effet de serre et par de fortes modifications de la pluviométrie, en valeur absolue et en variabilité, et donc du cycle de l'eau. Sur le plan hydrique, il va entraîner simultanément une diminution de la ressource (l'offre), et une augmentation des besoins de la végétation (la demande). A cet égard, il convient de préciser que les prévisions des modèles climatologiques sont beaucoup moins certaines pour les précipitations que pour la température, avec en outre de fortes différences régionales, même à l'échelle de la France.

Cependant, les projections globales actuelles révèlent des conséquences moindres sur la végétation et les sols (eau verte) que sur la restitution aux nappes et cours d'eau, puisque les 2/3 de la baisse de pluie affecteront l'eau bleue[13]. Tous les scientifiques prévoient ainsi une baisse générale des débits des cours d'eau irrégulièrement répartie et particulièrement forte dans les zones déjà concernées par des déficits structurels. De même, est attendue une diminution importante de la recharge naturelle des nappes. Aussi est-il nécessaire de gérer les ressources et les risques de déficit de façon prévisionnelle.

Tous les usages de l'eau seront affectés, ce qui générera ou accentuera des conflits sans doute difficiles à régler. De plus, les milieux aquatiques seront nécessairement perturbés (débits des cours d'eau, réduction des zones humides...), avec des incidences sur la qualité de l'eau que l'on ne sait pas évaluer aujourd'hui.

Pour l'agriculture, l'un des principaux défis collectifs à relever sera de concilier une offre en eau en diminution avec une demande qui, déjà par endroits, n'est aujourd'hui pas satisfaite et va encore augmenter. Cette équation, apparemment insoluble, ne se posera pas dans les mêmes termes selon les régions, certaines, au moins dans un premier temps, ne rencontrant aucun problème majeur de ressource.

Au-delà de cet aspect quantitatif, d'autres évolutions plus qualitatives, difficiles à évaluer avec précision au niveau local, devront être prises en compte : avancée de la date de floraison des arbres fruitiers augmentant le risque de gel printanier, modification du calendrier de pousse de l'herbe pour les élevages... Ainsi, les conditions agro-climatiques les plus favorables à la production de maïs pourraient par exemple remonter progressivement dans le nord de la France.

L'adaptation aux conséquences du changement climatique constitue donc non seulement un enjeu majeur agronomique à moyen et long terme, mais aussi en termes d'aménagement du territoire puisque ce sont d'abord des régions et des filières sensibles qui seront confrontées à ces problématiques.

Le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), établi au regard des scénarios du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), constitue la stratégie collective d'adaptation pour la période 2011-2015.

Dans le domaine de l'agriculture, la mesure phare du PNACC : « Promouvoir une agriculture efficiente en eau », est à mettre en relation avec les actions prévues dans le

13 Expertise CLIMATOR.

domaine de l'eau, pour lesquelles les régions actuellement déficitaires sont prioritaires. Le PNACC prévoit le développement des économies d'eau, considérées comme des « mesures sans regret » (c'est-à-dire bénéfiques quelles que soient les évolutions futures), avec un objectif global de réduction de 20 % des prélèvements d'ici 2020 dans tous les secteurs et pour tous les usages. Il promeut la récupération des eaux de pluie et la réutilisation des eaux usées traitées pour l'irrigation de cultures ou d'espaces verts, avec des précautions strictes et un suivi aux niveaux environnemental, agronomique et sanitaire. Pour rendre les activités et l'occupation des sols compatibles avec les ressources en eau disponibles localement, il propose d'identifier les scénarios possibles d'adaptation des activités consommatrices en eau, de développer des filières économes en eau dans le secteur agricole et de limiter l'imperméabilisation des sols.

Le PNACC prévoit également « *dans une logique multi-usages et dans le respect des SDAGE, (*d'*)optimiser le stockage de l'eau existant et (*d'*)envisager, lorsque cela s'avère utile, la création de stockage d'eau, notamment par la substitution d'un prélèvement hivernal à un prélèvement pendant la période d'étiage. Le recours au stockage doit être conditionné à la mise en œuvre de mesures d'optimisation de l'efficience de l'utilisation de l'eau ».*

Cette optimisation préalable doit en effet permettre d'éviter deux risques majeurs :

- à court terme, une sous-estimation de l'augmentation de la demande climatique des cultures, entrainant une hausse spontanée de l'irrigation pour maintenir le même rendement, ce qui peut, à un moment, devenir incompatible avec la diminution attendue des ressources en eau ;
- à plus long terme, les grandes incertitudes existantes quant à la répartition des précipitations et à la recharge des aquifères, au regard du dimensionnement des projets.

Dans cet objectif, il convient d'adapter les itinéraires techniques et de bien dimensionner les équipements en analysant leur utilité. Il est dès lors nécessaire d'analyser et d'agir à des échelles cohérentes avec les différents acteurs, notamment les exploitations agricoles. Des expériences existent en ce sens comme CLIMASTER dans le Grand Ouest et VULCAIN, dans les Pyrénées-Orientales. D'autres travaux prospectifs, fondés sur la typologie des exploitations et des pratiques, et les enseignements tirés des périodes antérieures de canicule et de forte sécheresse (2003, 2006, 2011 par exemple), menés avec les agriculteurs, doivent permettre de parvenir à un diagnostic partagé sur le territoire considéré. Améliorer la connaissance de chaque agriculteur de la ressource en eau locale et identifier les alternatives possibles pour les productions constituent deux autres objectifs essentiels de ces travaux.

S'agissant des régions ultramarines, comme l'a indiqué l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique dans son rapport 2012 au Premier ministre, l'évolution attendue du climat pourrait affecter sérieusement leurs productions, notamment sucrières et bananières. L'élevage y serait également fortement touché, du fait de la plus grande fréquence des épisodes de sécheresse dans de nombreux territoires. En effet, le secteur agricole ultramarin, comme celui de métropole, est très sensible aux impacts du changement climatique, ce qui appelle à engager d'importantes transformations, notamment des types de productions, des pratiques agricoles et des marchés.

Aussi, la plupart des mesures envisagées dans le présent avis peuvent-elles être appliquées pour l'agriculture ultramarine : diversification des productions, hausse de la part de consommation locale, techniques culturales limitant l'érosion et la consommation d'eau et recours à des variétés mieux adaptées au climat futur. Sur certains territoires plus

fragiles, comme la Martinique ou Mayotte, des équipements permettant de mobiliser de nouvelles ressources pour la sécurisation globale de l'alimentation en eau des populations et de l'agriculture sont à programmer.

Face aux effets attendus du changement climatique sur la totalité du territoire national, le CESE préconise de :

- **favoriser les transferts d'expérience et développer une politique de gestion dynamique fondée sur des travaux de prospective concertés sur les territoires ;**
- **mener des recherches sur la résilience des systèmes de production pour chaque région et les promouvoir, notamment par des recherches participatives sur l'agriculture pluviale ;**
- **décliner ces actions dans les régions ultramarines au regard de leurs spécificités.**

Privilégier l'irrigation efficiente et partager équitablement la ressource

Historiquement présente dans le Sud-est de la France, principalement dans des périmètres de montagne irrigués de longue date par gravitation ainsi que dans des plaines alluviales, l'irrigation y a été structurée autour de réseaux collectifs, d'abord de taille modeste et gérés par des associations syndicales. Dans les années 50, les trois sociétés d'aménagement régional (Canal de Provence, Bas-Rhône Languedoc et Coteaux de Gascogne) ont créé des aménagements hydrauliques alimentés par le transfert de ressources provenant de zones où celles-ci sont plus abondantes. Depuis, l'irrigation s'est fortement développée en raison de son caractère sécurisant et de son intérêt économique (rendements accrus et stabilisés), de la quantité apparente de l'eau dans les bassins des principaux fleuves et les grandes nappes aquifères, de la répétition des périodes de sécheresse et de la PAC (aides directes aux cultures irriguées jusqu'en 2003). De 1970 à 2000, la surface irriguée a triplé (passant de 0,5 à 1,5 millions d'hectares[14]), particulièrement dans un grand croissant s'étendant du Sud-ouest au Bassin parisien, mais également dans le Nord, en Alsace et en Rhône-Alpes, plutôt sous forme individuelle.

Selon une étude réalisée en 2005 par le ministère de l'Agriculture, les prélèvements annuels en France pour l'irrigation s'élevaient à 4,8 Mds m^3 dont les ¾ provenaient de pompages dans les eaux superficielles (cours d'eau et retenues), le reste étant issu de forages dans les nappes souterraines.

Aujourd'hui, seuls 5,8 % de la SAU de la France métropolitaine est concernée, et 15,3 % des exploitations (soit 74 000) irriguent un tiers de leur surface. La stabilité globale observée depuis 2000 masque des disparités selon les régions et les cultures. En effet, la part de SAU irriguée a continué à augmenter en 2010 dans le Bassin parisien, alors qu'elle a plutôt tendance à diminuer ou à se stabiliser dans la partie sud de la France.

Il n'y a pas un lien de proportionnalité directe entre surfaces irriguées et volumes prélevés car selon les cultures, la réserve utile dans les sols, les régions et les choix d'itinéraires techniques, les besoins en eau pour l'irrigation sont très différents. Cette variabilité s'accroît

14 Agreste.

selon les conditions climatiques annuelles ce qui rend très complexe l'analyse des données dans la durée.

Pour l'agriculteur, l'irrigation permet d'obtenir des rendements à la fois plus importants et plus réguliers. Par ailleurs, elle constitue une assurance sécheresse pour les années à faible pluviométrie. C'est également un moyen de diversification dans le pourtour méditerranéen ou en zones de moyenne montagne. Dans de nombreuses régions, elle apparaît indispensable à certaines productions stratégiques à fort taux d'emplois : maraîchage, arboriculture, horticulture...

La dépendance à l'irrigation n'est pas la même en fonction des productions : très forte pour les fruits et légumes mais concentrée sur de petites surfaces, elle joue un rôle de complément aux apports pluviométriques pour des cultures qui peuvent être pratiquées en pluviale et s'étendent sur des superficies plus vastes. Les enjeux de l'irrigation sont donc très hétérogènes selon les régions, voire à l'échelle des petites régions agricoles et des exploitations. Faibles dans certaines zones, ils sont très forts ailleurs, comme en Poitou-Charentes où près d'un quart des moyennes et grandes exploitations (celles qui ont une production brute standard supérieure à 25 000 €), essentiellement spécialisées en productions végétales en grandes cultures, irriguent[15].

S'agissant des techniques d'irrigation, la plus ancienne d'entre elles, dite par gravité, consiste à apporter l'eau en l'état, sans pression, aux parcelles, via un réseau de canaux et rigoles. Cette méthode, peu efficiente du fait d'une forte évaporation (seuls 40 % de la ressource sont finalement utilisés par les plantes), est limitée à des territoires où la disponibilité en eau est abondante, et représente une part de plus en plus faible dans les systèmes d'irrigation.

Aujourd'hui, les méthodes innovantes que les agriculteurs tendent à développer limitent les pertes en eau et permettent une automatisation et une meilleure régulation des apports. La plus largement répandue (80 % des agriculteurs irrigants) est l'aspersion, c'est-à-dire la projection de l'eau « en pluie » sur la parcelle. Une autre est la micro-irrigation : des apports à faibles débits, ciblés au niveau des racines. Elle permet de réduire encore plus l'évaporation (95 % de l'eau sont valorisés par les plantes) et de contrôler très précisément les volumes distribués. Même si les surfaces concernées sont encore relativement faibles (5 %), de plus en plus d'agriculteurs (25 % des irrigants en 2010) sont équipés de ces systèmes, plus particulièrement adaptés, compte tenu de leur coût d'installation, à la viticulture, aux cultures fruitières, au maraîchage et à l'horticulture.

Cette évolution des techniques, qui s'appuie aussi sur des outils de plus en plus sophistiqués d'aide au pilotage de l'irrigation (télédétection, modèles dynamiques de bilan hydrique...), va dans le sens d'une agriculture de précision visant à adapter les pratiques culturales selon les variabilités au sein même d'une parcelle. Ainsi, elle contribue à apporter des marges de manœuvre qui peuvent être localement significatives pour optimiser la gestion de l'eau d'irrigation, mais elle peut se heurter à des coûts importants d'investissement.

15 Source : Agreste 2010.

Inscrire l'irrigation dans les équilibres territoriaux du grand cycle de l'eau

Comparés aux autres usages de l'eau, l'irrigation possède deux caractéristiques essentielles. La première est la différence entre prélèvements et consommation nette : au travers du processus d'évapotranspiration inhérent à la production végétale, l'irrigation, à l'exception du gravitaire, est le prélèvement qui restitue le moins au milieu. Elle représente ainsi 12% des prélèvements mais 68% des consommations nettes en moyenne, et souvent bien plus en période estivale. La seconde caractéristique est propre aux périodes de sécheresse durant lesquelles les besoins des cultures augmentent (demande climatique), alors que les ressources en eau verte et bleue diminuent.

Les cultures irriguées font à la fois appel à l'eau verte (contenue dans les sols) et à l'eau bleue (celle des cours d'eau et des nappes souterraines). Grâce à la généralisation de la méthode dite du bilan hydrique et au développement de nombreux outils d'aides à la décision, les pratiques d'irrigation optimisent le caractère complémentaire de ces deux types de ressources.

Au-delà de l'échelle individuelle, la question de la possibilité de satisfaire l'ensemble des différents usages se pose déjà dans les territoires en déséquilibres structurels entre besoins et ressources, dont les zones de répartition des eaux (ZRE) qui représentent 29 % du territoire[16].

Cette situation résulte d'un fort développement des prélèvements opéré sans vision globale des limites de la ressource en eau. Le nombre et le caractère concomitant de prélèvements à une période où la ressource en eau est fragile ont créé des situations installées de pénurie, avec un cumul de déficits dans des nappes au fil des années.

Au sein des ZRE, la politique a été renforcée depuis 2008 par une stratégie de reconquête des équilibres, reposant sur des études scientifiques. Celles-ci devraient permettre d'estimer les volumes prélevables, afin de poser les bases d'une répartition équilibrée entre les grandes catégories d'usagers (alimentation en eau potable, industrie, agriculture, etc.). Ces volumes prélevables sont rendus opposables au travers d'un SAGE, entrainant la révision des autorisations existantes d'ici fin 2014 (ou fin 2017 pour les rééquilibrages les plus lourds). Pour parvenir à un rééquilibrage total en 2015, l'objectif initial était de réduire de moitié avant 2012 le nombre de secteurs en déficit chronique.

Pour le CESE, la reconquête durable des équilibres sur les territoires à déficit structurel est prioritaire, au regard de la situation actuelle et des risques d'aggravation liés au changement climatique. Il estime impérative, pour les autres territoires, la généralisation d'une démarche quantitative plus préventive pour éviter que d'autres pénuries ne se créent par le cumul similaire d'autorisations individuelles mal dimensionnées ou concurrentes entre elles.

Il souligne la nécessité d'une gestion territoriale adaptée à chaque territoire hydrographique cohérent, en tenant compte des cycles propres aux milieux aquatiques où sont effectués les prélèvements.

Le CESE estime que l'optimisation des utilisations de la ressource est en lien étroit avec l'amélioration de sa qualité globale : une ressource diversifiée de bonne qualité permettant une conciliation des usages plus aisée. La gestion équilibrée de l'eau est une condition pour

16 Source : ministère chargé de l'Environnement.

l'équilibre entre usages, essentielle à la consolidation à moyen terme de l'irrigation, afin qu'elle puisse assurer son rôle stratégique pour les productions.

Pour que l'ensemble des usages (industriels, domestiques, agricoles) puissent être satisfaits dans la durée, ils doivent s'inscrire dans les équilibres du grand cycle de l'eau. **Aussi le CESE recommande- t-il :**

- **d'améliorer les connaissances relatives aux ressources prélevables, aux aménagements existants et au suivi des prélèvements sur tous les territoires, notamment en créant rapidement la banque nationale des prélèvements ;**
- **de généraliser, par les SAGE, la définition des priorités d'usages dans les territoires ainsi que la répartition des volumes globaux de prélèvement entre catégories d'utilisateurs ;**
- **de réviser les autorisations existantes à partir des volumes prélevables et évaluer la pertinence des nouvelles demandes ;**
- **d'inscrire les transferts de ressources (entre bassins versants, entre eaux superficielles et souterraines...) dans une approche globale d'aménagement du territoire.**

Enfin, le CESE considère que la diversité des régimes juridiques (eaux souterraines, de source, de pluie...), héritée du XIXème siècle, ne reflète pas l'interdépendance des ressources en eau désormais reconnue sur un plan scientifique. Il souligne que la compétition entre usages sur une ressource commune n'est pas adaptée aux enjeux actuels. Il demande par conséquent que soit étudiée son unification, afin de faire prévaloir un « *droit d'usage, adaptable et modifiable selon l'intérêt collectif des usagers, sur le droit de propriété privée* », comme le recommande le Conseil d'Etat. A l'instar de celles réalisées en Espagne et en Italie, cette réforme apparaîtrait comme un signal important pour souligner le caractère unique de la ressource et la nécessité de sa gestion intégrée et de long terme entre les usages, avec un rôle primordial des pouvoirs publics en la matière.

Optimiser et mieux répartir l'eau d'irrigation disponible

Le caractère stratégique de la ressource en eau nécessite qu'elle soit prélevée et utilisée dans des conditions durables, c'est-à-dire sécurisées dans le temps, ce que doit normalement garantir la détermination d'un volume destiné à l'usage agricole. Il convient aussi de veiller à sa répartition équitable entre les agriculteurs concernés par une même ressource, ce qui doit être le rôle des Organismes uniques de gestion collective (OUGC) qui se mettent progressivement en place.

D'ores et déjà, l'ampleur de certains déséquilibres constatés a nécessité de procéder au réajustement des autorisations de prélèvements, notamment dans les ZRE. Des mesures d'accompagnement ont été proposées pour permettre le maintien des exploitations agricoles et des filières actuelles. Parmi elles, est programmée la possibilité de recours à des retenues de substitution, ouvrages étanches alimentés par un prélèvement décalé de la période d'étiage vers la période de hautes eaux.

Toutefois, la multiplication de ce type de projets fait débat sur les territoires concernés. Les points de désaccord portent sur les impacts de ces projets sur l'environnement, sur le difficile équilibre entre maintien des usages et nécessaire baisse de la consommation, ainsi que sur leurs coûts et modes de financement. En effet, des programmes publics financent à hauteur de 60 à 80 % la création d'aménagements collectifs, avec parfois le soutien des

agences de l'eau. D'un point de vue économique, le contexte rend difficile la prise de décision pour des infrastructures devant durer de 30 à 60 ans, du fait de l'instabilité des prix agricoles. Ainsi, une étude de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), portant sur les seuils de rentabilité d'un programme collectif, a montré qu'en fonction des scénarios de prix retenus, ces réserves pouvaient soit être autofinancées par les agriculteurs, dans un scénario de prix élevés, soit nécessiter 80 % de financement public, dans un scénario de prix moyens.

Ces questions ont également fait l'objet, au sein du CESE, de points de vue divergents en termes de hiérarchie des solutions.

Considérant que l'irrigation ne représente que 1% des précipitations annuelles, certains estiment que son développement constitue la priorité. Pour eux, l'irrigation est donc le moyen à privilégier pour répondre aux besoins alimentaires croissants des populations en sécurisant le rendement des productions et en garantissant la viabilité économique des exploitations concernées.

En ce sens, un plan ambitieux de développement des stockages d'eau serait à envisager sur l'ensemble des territoires, conditionnant tous les aménagements : nouvelles retenues pour valoriser l'eau d'hiver abondante, ouvrages pouvant servir au soutien d'étiage…

Pour les autres, la mobilisation de la ressource par substitution n'est qu'un des leviers actionnables pour assurer la production agricole face aux risques de déficit hydrique. Ils estiment que les besoins agricoles pourraient aussi être dimensionnés par une démarche intégrant la diversification des productions, l'évolution des systèmes de cultures et l'optimisation des équipements en place. L'objectif est de faire concorder à terme la disponibilité de la ressource en eau et les besoins de l'agriculture.

Les milieux aquatiques ne peuvent être la variable d'ajustement des besoins en eau de la société. Or, la multiplication des retenues sur un même bassin génère un cumul d'impacts préjudiciable aux milieux aquatiques ou intercepte des débits qui peuvent être nécessaires à d'autres usages. Ne pas lever ces risques pourrait conduire à créer des équipements dont la durabilité est incertaine.

Pour le CESE, la priorité doit être mise sur l'ajustement progressif de la demande, en commençant par les zones les plus déséquilibrées, avec des obligations de résultats portant notamment sur l'amélioration de l'état des milieux aquatiques, dans le cadre de programmes territoriaux. Comme le demande d'ailleurs le programme Blue Print, ceux-ci doivent s'inscrire dans une démarche cohérente et hiérarchisée en envisageant d'abord toutes les possibilités de réduction de la demande en eau avant d'envisager de procéder à une nouvelle mobilisation de la ressource. C'est pourquoi, il convient de recenser les capacités naturelles et les retenues existantes au niveau national. Comme le préconise le rapport CGDD 2005, une étude de l'impact de la création et du fonctionnement des retenues à l'échelle nationale est également nécessaire.

Au sein de ces programmes territoriaux, tout aménagement supplémentaire donne lieu à un bilan coûts/avantages, évaluant son intérêt pour les acteurs concernés et sa pertinence socio-économique globale. A cette même échelle, une étude d'incidence environnementale complète doit être effectuée, avec une attention particulière aux impacts cumulés des retenues existantes. Ces évaluations demandent un renforcement des moyens et emplois des services publics compétents.

Cette démarche doit permettre de prendre en compte de manière hiérarchisée plusieurs éléments :

- la comparaison avec des projets alternatifs de développement rural et agricole fondés sur la diversification des systèmes de cultures, tout en évaluant et développant les débouchés locaux pour leur commercialisation ;
- l'affectation prioritaire de la ressource à des productions plus économes en eau pour favoriser des choix de cultures diversifiées et plus adaptées aux conditions climatiques ;
- des modalités de répartition du volume prélevable agricole, prenant en compte à la fois les irrigants actuels et de nouveaux bénéficiaires, tout en empêchant un « effet rebond » d'augmentation de la demande, à l'exemple des OUGC ;
- un système de suivi des besoins en eau des cultures et des pratiques d'irrigation.

Une politique, cohérente à l'échelle nationale, doit être établie au sujet de ces stockages de substitution dans le respect du bon fonctionnement des milieux aquatiques et en intégrant l'adaptation au changement climatique. Elle doit donner une définition juridique claire des ouvrages et de leurs conditions d'exploitation, sans modifier les seuils d'autorisation actuels.

Au regard de ces différents enjeux, le CESE recommande par conséquent :

- **d'organiser la répartition du volume prélevable agricole, en commençant par les ZRE, en fonction d'une adaptation préventive des besoins d'irrigation. Des leviers de réduction de la demande doivent être actionnés à toutes les échelles, du bassin versant à la parcelle ;**
- **d'accompagner sur le plan technico-économique les agriculteurs, individuellement et par bassin versant, pour une appropriation des enjeux et l'adaptation des systèmes ;**
- **d'intégrer la création des « retenues de substitution », au sein d'une politique nationale, en différenciant la situation des ZRE et des autres territoires et au regard d'un bilan coût/efficacité ; pour s'inscrire dans une gestion de bassin versant cohérente, ces retenues doivent être installées en dehors des aires protégées et zones Natura 2000, zones humides, têtes de bassin versant..., et tenir compte de celles qui existent déjà ;**
- **de réserver les financements publics à des programmes territoriaux, respectueux des milieux naturels, destinés en priorité à des pratiques agroécologiques et des productions alimentaires, sans oublier d'autres activités à fort taux d'emplois (horticulture, pépinières, semences...).**

Qu'ils soient ou non dans le périmètre des programmes territoriaux, les stockages individuels s'inscrivent dans le respect du volume prélevable agricole.

Moderniser et mettre en place des systèmes de gestion collective adaptés à la diversité des territoires

Le Recensement agricole montre, entre 2000 et 2010, une baisse des surfaces équipées (-12 %), lié essentiellement à la diminution des exploitations raccordées à un réseau collectif (- 50 %), alors que celles ayant un accès individuel ont continué d'augmenter (+ 10 %). Toutes les régions, à des degrés divers, sont concernées par cette évolution dont les déterminants ne sont pas clairement identifiés, même si plusieurs hypothèses sont envisageables :

contraintes liées à l'irrigation collective, recul de la pratique historique de l'irrigation gravitaire, choix de prélèvements individuels désormais techniquement mieux maîtrisés et moins onéreux, artificialisation des terres des périmètres irrigués, crise de certaines filières...

Les réseaux collectifs d'irrigation (20 % des surfaces irriguées), sont essentiellement présents dans le Grand-sud, notamment Midi-Pyrénées, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes... avec une très forte hétérogénéité quant aux statuts des organismes gestionnaires, pour partie publics. Parmi ceux-ci, existent :

- les sociétés d'aménagement régional (SAR), héritières d'une politique initialement menée par l'Etat et désormais régionalisées ;
- les associations syndicales autorisées (ASA), établissements publics à statut particulier, sous tutelle publique notamment pour les aspects budgétaires, mais relevant des propriétaires fonciers pour leur gestion courante. Certaines ASA ont plusieurs siècles, ce qui montre la durabilité des droits d'accès à l'eau attachés à la terre. Elles souffrent d'un fort éparpillement et sont confrontées à des difficultés de financement pour l'entretien et le renouvellement de leurs réseaux, qui peuvent les conduire à diversifier leurs ventes d'eau au détriment de l'irrigation. Elles subissent également, notamment dans le Sud-est, les conséquences de l'artificialisation urbaine accélérée des plaines agricoles.

L'exemple de la modernisation de l'ASA du Canal de Gignac qui concerne près de 3 000 ha dans l'Hérault, montre néanmoins que la préexistence d'une gestion collective bien structurée constitue un rouage efficace de modernisation et d'adaptation. En effet, cet organisme est parvenu à mieux répondre aux besoins évolutifs de ses adhérents, grâce à des actions concertées dans le cadre d'un contrat de canal conclu en 2011, ayant permis la gestion plus efficiente d'une ressource pourtant en diminution.

La répartition du volume d'eau disponible nécessite une gestion de l'information préventive, dont les coûts d'exploitation sont financés par des redevances. Pour rendre les volumes distribués compatibles avec la ressource disponible, dans les territoires où cela s'avère particulièrement nécessaire, la mise en place d'une redevance progressive propre à l'organisme gestionnaire peut permettre réduire les prélèvements en période de pointe. Celle-ci permet de jouer sur différents volets complémentaires. Par exemple, elle peut conduire à une meilleure répartition dans le temps, grâce à un tarif plus bas hors période de pointe pour favoriser les cultures avant la saison estivale tel que le pratique la société du Canal de Provence. Elle peut aussi favoriser une régulation interne, afin d'éviter le franchissement des seuils fixés par les arrêtés sécheresse, mise en œuvre par le syndicat mixte de l'Autize (Vendée). Les cotisations des irrigants servent notamment à financer une gestion anticipative collective pendant les périodes de restriction, fondée sur la surveillance continue de l'état des milieux naturels et des niveaux de prélèvement.

A l'échelle internationale, un tel système a été généralisé pour les régions du sud de l'Italie, suivant l'orientation de l'article 9 de la DCE qui demande la mise en œuvre d'une politique de tarification incitant à utiliser l'eau de façon efficace.

Les règles collectivement élaborées par ce type de structures permettent une plus grande efficacité dans l'usage de la ressource en eau. Elles sont donc riches d'enseignements pour les OUGC qui, conformément à la loi, doivent tous fonctionner en 2014, pour assurer la gestion de l'irrigation sur les territoires classés en ZRE, et pour lesquels de nombreuses interrogations se posent encore, notamment sur l'organisation juridique des relations avec les irrigants ou sur leurs interactions avec la police de l'eau.

Le CESE souligne l'intérêt d'une stratégie affirmée permettant de conforter les gestions collectives. Il préconise à cet effet de :

- **soutenir l'innovation technologique et les outils d'aide à la décision à l'échelle des territoires d'irrigation ;**
- **faciliter la modernisation des réseaux d'irrigation collective et des règles d'usage en s'inscrivant dans une dynamique d'économie de l'eau prélevée ;**
- **maintenir en zone agricole protégée les territoires desservis par un réseau collectif et y favoriser les productions alimentaires et de diversification ;**
- **développer des systèmes de tarification innovants, par exemple la tarification progressive ;**
- **assurer les conditions d'une bonne mise en place des organismes uniques de gestion collective (OUGC) et les positionner sur des territoires hydrologiques cohérents avant d'en évaluer les résultats au niveau national.**

Améliorer les connaissances et rendre plus cohérente la gouvernance

La présentation des préconisations précédentes a mis en évidence à différentes reprises la complexité des interrelations entre le fonctionnement des masses d'eau, celui des sols, et les résultats en termes de production, mais aussi d'impacts positifs ou négatifs de l'activité agricole sur les milieux naturels.

Les progrès accomplis par la science permettent désormais d'appréhender chacun des mécanismes en jeu. En revanche, les systèmes que ceux-ci créent au niveau local (parcellaire des exploitations, petit bassin versant, relations entre eaux souterraines et eaux superficielles…) peuvent encore être mieux compris.

Par ailleurs, seule une meilleure connaissance scientifique et une appropriation des enjeux de court, moyen et long termes par les acteurs individuels et collectifs, au premier rang desquels se situent bien entendu les agriculteurs, peut permettre l'adoption de décisions éclairées, que ce soit en matière de conduite des exploitations agricoles ou de pilotage d'un grand bassin versant par les instances compétentes.

Le CESE estime que l'amélioration des processus de gouvernance à tous les échelons est de nature à rendre plus cohérente l'action des leviers précédemment évoqués. Elle est donc indispensable pour atteindre les objectifs fixés en matière de qualité de l'ensemble des masses d'eau.

Intensifier les actions de recherche transversales et les stratégies d'accompagnement du changement

La nécessité de parvenir au niveau requis de connaissances dans des domaines de recherche très pointus a conduit à une forme d'éclatement entre différentes disciplines scientifiques, qui n'est d'ailleurs pas spécifique au thème traité dans le présent avis. Les travaux de recherche considérés portent notamment sur l'hydrologie, la géologie, la pédologie, l'agronomie, l'écologie des milieux aquatiques et humides ou encore la climatologie. Chacune de ces grandes disciplines regroupe elle-même des spécialités extrêmement cloisonnées. Ainsi, les nappes souterraines et les eaux de surface relèvent d'équipes de chercheurs, voire d'organismes, différents. Il en est de même s'agissant des

productions végétales et animales. De plus, selon les échelles spatiales ou temporelles sur lesquelles on se place, on observe le même type de spécialisations.

Les décideurs quels qu'ils soient sont confrontés à des problématiques et des enjeux transversaux qui appellent des solutions globales. En effet, les problèmes de qualité et de quantité d'eau sont intimement liés et doivent par conséquent être traités simultanément. *« Protéger la qualité de la ressource, c'est préserver la quantité de la ressource disponible »*[17].

Pour notre assemblée, il convient donc de renforcer les liens entre l'agronomie, l'hydrogéologie, l'hydrologie et la connaissance du fonctionnement des écosystèmes aquatiques. L'objectif est de mieux en comprendre les articulations et les interactions entre les différentes échelles pour ensuite identifier les techniques et pratiques les plus adaptées dans une logique d'optimisation des usages de la ressource. Compte tenu des enjeux pour la production agricole, l'intégration des dynamiques liées aux effets du changement climatique doit pouvoir être systématisée. Dans ce but, il serait souhaitable de pouvoir s'appuyer sur une coopération renforcée et de longue durée entre les différents organismes de recherche compétents : INRA, IRSTEA, BRGM, CIRAD, CNRS, laboratoires universitaires, muséum national d'histoire naturelle, fermes expérimentales des chambres d'agriculture, instituts techniques...

De plus, le CESE souligne le rôle que doit jouer la recherche publique pour mener des travaux sur des thèmes comme la connaissance des sols et de leur fonctionnement, ainsi que sur les méthodes alternatives aux pesticides sur lesquelles les organismes privés ne s'investissent pas suffisamment. Elle doit donc disposer des moyens humains et financiers nécessaires à cet effet.

Cette approche transversale et systémique doit notamment permettre de conduire des travaux de R&D sur les systèmes de production agricoles répondant à des objectifs renouvelés en matière de gestion de l'eau. Elle doit aussi renforcer les travaux de recherche en lien avec les agriculteurs et leurs compétences, au sein des nombreuses expériences locales existantes ou à encourager. Les éléments d'analyse et de méthodologie ainsi obtenus permettraient d'élaborer ensuite des propositions d'évolution des systèmes de culture ou de production plus facilement transférables d'un territoire à un autre et d'alimenter la recherche fondamentale.

Ces échanges et partages entre travail théorique et collecte de données empiriques doivent déboucher sur une véritable démarche d'accompagnement du changement. L'un des leviers essentiels sera constitué par le développement d'actions de conseil et de formation agricoles sur des savoir-faire particuliers et appropriés aux conditions pédoclimatiques d'un territoire (itinéraires techniques, choix des espèces et des variétés...). L'ensemble des acteurs des filières sur un territoire peuvent être concernés par cette démarche.

Ce traitement pluridisciplinaire, indispensable pour résoudre les problèmes auxquels doit faire face l'agriculture en matière de gestion de l'eau, ne doit cependant pas exclure la poursuite de travaux de recherches sectoriels. C'est par exemple le cas en matière de sélection génétique, pour la mise au point de nouvelles variétés, plus rustiques, adaptées aux conditions pédoclimatiques et présentant des propriétés recherchées selon les territoires. Certaines espèces végétales comme la luzerne, et plus largement les légumineuses, ont des atouts reconnus en matière d'enrichissement des sols et de sobriété en intrants et en eau. Selon les chercheurs, les progrès ainsi réalisés devraient se traduire par une diminution importante de l'azote nécessaire, à rendement constant.

17 *Les usages domestiques de l'eau*, avis du Conseil économique, social et environnemental, 2009.

Par ailleurs, il importe de valoriser certaines ressources potentiellement utilisables (eau de mer désalinisée, réemploi des eaux usées urbaines, optimisation des eaux pluviales et de drainage...) grâce à des techniques innovantes que la recherche publique devrait s'attacher à mettre au point.

Faire de l'échelle hydrographique l'unité d'action locale

La gestion de l'eau par bassin versant ou par aquifère permet d'avoir une vision globale et cohérente de l'état des masses d'eau et des flux des cours d'eau de l'amont jusqu'à l'aval, indépendamment des limites administratives. C'est la raison pour laquelle **notre assemblée entend réaffirmer le principe de l'échelle hydrographique comme unité d'action locale dont le renforcement est gage d'efficacité.**

A cet égard, les SDAGE et SAGE demeurent les outils stratégiques pertinents de planification au niveau de territoires hydrographiques cohérents, pour la mise en œuvre concertée du principe directeur de gestion équilibrée, en vue atteindre les différents objectifs de la DCE de bon état des masses d'eau. Les objectifs des SDAGE ont été définis de façon concertée au sein des comités de bassin et approuvés par l'Etat. Leur appropriation et leur déclinaison concrète en mesures locales passent normalement par les SAGE : ceux-ci doivent devenir un vecteur plus efficace en organisant la rencontre entre un projet de territoire et les enjeux de l'eau, qui sont nécessairement interdépendants. L'ensemble des territoires de métropole et une partie de ceux d'Outre-mer sont couverts désormais par un SDAGE, conformément à la DCE, et 58 % du territoire français par un SAGE[18]. Leur existence s'est plus rapidement imposée dans certains bassins en raison de problématiques particulières. Aujourd'hui, leur généralisation et l'amélioration de leur gouvernance permettraient d'accomplir des progrès significatifs en termes de gestion concertée de l'eau.

C'est dans le cadre des SAGE qu'il importe de structurer les débats. Une concertation associant l'ensemble des parties prenantes, sur la base d'un diagnostic approfondi et partagé, identifiant les causes des dysfonctionnements ou altérations constatés, permettra de définir la nature et l'importance des changements attendus. Il s'agit en effet non seulement de chercher à court terme une amélioration des pratiques, mais de s'inscrire dans une démarche de plus long terme avec une obligation de résultats, dont le cheminement devra être évalué régulièrement sur la base d'indicateurs intermédiaires. La question de l'eau engage nécessairement le long terme : les SAGE doivent devenir les lieux d'une prospective participative où la dimension d'aménagement du territoire est prise en compte.

Cette approche suppose de disposer de données qualitatives et quantitatives suffisantes, d'en assurer un suivi cohérent et de rendre l'information accessible et appropriable pour que chacun prenne conscience des enjeux d'une gestion durable du bien commun qu'est la ressource en eau. C'est effectivement dans ce souci de cohérence des politiques nationales de l'eau que l'Etat doit retrouver tout son rôle.

Approfondir l'action des agences de l'eau et les financements publics

Les agences de l'eau interviennent dans le cadre de programmes d'une durée de 6 ans qui fixent les priorités d'action et leur financement pour la mise en œuvre des orientations stratégiques définies au sein des SDAGE par les comités de bassin. Etablissements

18 Annexe au PLF pour 2013 des agences de l'eau.

publics administratifs, elles sont placées sous la double tutelle des ministères chargés de l'environnement et des finances qui doivent veiller au respect par l'Etat d'une gestion homogène sur l'ensemble du territoire de la ressource commune qu'est l'eau.

Leur mission est de « *favoriser une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques* »[19]. Pour ce faire, elles apportent des financements en direction des collectivités territoriales, des industriels et des agriculteurs, en utilisant exclusivement les redevances versées par tous les usagers. Le budget global du 10ème programme des agences de l'eau (2013-2018), qui met notamment l'accent sur la lutte contre les pollutions d'origine agricole et sur la préservation des milieux aquatiques, a été plafonné par le Parlement à 13,8 Mds€. La répartition de ce budget global est ensuite réalisée par les agences de l'eau. A ce titre, le CESE préconise que cette répartition fasse l'objet d'une validation ministérielle afin de s'assurer du respect des politiques publiques nationales.

Ce système « redevances/aides » piloté par les agences de l'eau a démontré son efficacité pour améliorer le fonctionnement du petit cycle de l'eau qui caractérise notamment les processus relatifs à l'eau domestique et industrielle (captage, traitement, utilisation, assainissement puis restitution au milieu). Cela suppose la réalisation d'investissements dans les réseaux de collecte, les procédés de dépollution ou les stations d'épuration des eaux usées des collectivités territoriales, conformément à la réglementation, ainsi que la mise en œuvre de démarches incitatives. Ce système connaît cependant des difficultés croissantes pour répondre aux priorités actuelles des politiques publiques qui portent désormais sur le bon fonctionnement et la « maintenance » du grand cycle de l'eau. **Il s'agit d'intervenir sur la préservation de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques, la gestion économe de la ressource et les équilibres quantitatifs, l'anticipation sur les risques naturels liés à l'eau et au changement climatique, les interactions entre le bassin versant et les eaux souterraines...** Cette démarche converge avec celles prônées par la DCE et le programme Blue Print.

Notre assemblée considère que le système de gouvernance et de financement par bassin doit s'attacher de façon prioritaire à cet objectif de maintenance du bon fonctionnement du grand cycle de l'eau. Cette approche permet de répondre à des enjeux à la fois qualitatifs et quantitatifs et s'avère mieux adaptée pour faire face aux effets du changement climatique. Le CESE souhaite que soit désormais **développée une démarche plus ambitieuse, résolument préventive et plus incitative**. Simultanément, une plus grande conditionnalité des aides accordées par les agences doit être établie, dans le cadre d'une contractualisation pérenne et plus exigeante fixant des obligations de résultats dans la durée et visant l'optimisation sur le plan environnemental de chaque euro investi. Les aides apportées ne doivent financer que les actions allant au-delà des obligations réglementaires.

Les premières propositions de cet avis concernant les aires d'alimentation des captages vont en ce sens. Elles vont mobiliser une part non négligeable des financements actuels des agences, ce qui conduit à s'interroger sur les contributions respectives des différents acteurs pour assurer la maintenance complète du grand cycle de l'eau. En effet, malgré un récent effort vers le rééquilibrage, les usagers des services publics d'eau potable et d'assainissement

19 Source : Code de l'environnement.

(familles, artisans et petites entreprises…) continuent de supporter environ 75 % des redevances pour prélèvements et près de 90 % de celles pour pollution.

Une répartition plus équitable des coûts de maintenance du grand cycle de l'eau irait dans le sens d'une plus forte utilisation des instruments économiques de la DCE, soulignée par le Blue Print. Elle prévoit en effet dans son article 9 la mise en place d'une tarification de l'eau incitant les usagers à utiliser les ressources de façon efficace, et une contribution appropriée des différents secteurs économiques (industrie, ménages, agriculture) à la prise en charge des dépenses des services de l'eau.

Dans son rapport public sur les instruments durables de la gestion de l'eau (2010), la Cour des comptes a souligné que le caractère incitatif des redevances avait progressé, notamment en matière de pollution diffuse par les produits phytosanitaires, mais qu'il restait trop limité, par exemple s'agissant des prélèvements pour l'irrigation.

Dans son récent examen de la mise en œuvre de la DCE par la France, la Commission européenne a aussi relevé les profondes différences existant entre les bassins concernant cette dimension économique, les taux des redevances pratiquées ne reflétant pas toujours la rareté locale des ressources. Elle a également demandé une clarification de la stratégie pour les actions concernant le secteur agricole afin de distinguer plus clairement les dispositions réglementaires opposables, des mesures complémentaires qui peuvent être financées.

Pour le CESE, il convient par conséquent de concevoir des leviers financiers mieux adaptés aux besoins actuels. Notre assemblée propose ainsi de **faire évoluer le dispositif de redevances et d'aides**, au regard des enjeux suivants :

- **en réfléchissant à des mécanismes plus incitatifs** permettant de responsabiliser les acteurs et les inciter à une évolution vers des pratiques agricoles respectueuses de l'agronomie et des aménagements de bassin contribuant à la reconquête de la qualité de l'eau. Cette transition pourrait être soutenue par des financements provenant de la fiscalité progressive sur les produits phytosanitaires de synthèse et les fertilisants minéraux qui a suscité un débat au sein du CESE ;
- **en poursuivant le rééquilibrage des niveaux de contribution des différents types d'usagers**, et **en recherchant une meilleure équité entre les différentes régions dans l'attribution des financements publics.**

Assurer un pilotage national et rendre plus efficace la police de l'eau

La politique de l'eau est inscrite résolument dans une logique d'obligation de résultats, en particulier au travers des objectifs fixés par la DCE. Elle s'appuie sur la mise en place de programmes de surveillance visant à évaluer l'efficacité des mesures prises pour éventuellement les réajuster.

Ainsi, le plan Ecophyto avait fixé comme objectif de diviser par deux, si possible, la quantité de produits phytosanitaires utilisée par l'agriculture française à l'horizon 2018 en encourageant le développement de méthodes alternatives (biocontrôle, lutte biologique). Les inflexions récentes apportées à ce dispositif prévoient que des adaptations pourront intervenir selon les filières et les territoires. Notre assemblée qui avait déjà eu l'occasion de le souligner dans son avis sur *Les usages domestiques de l'eau* (2009), insiste à nouveau sur la nécessité de conserver le cap initialement fixé, l'objectif global étant largement connu et partagé. Dans ce but, il convient d'accepter de gérer le temps long en misant notamment

sur une évolution durable des pratiques et des systèmes de production, seule à même de permettre durablement la reconquête de la qualité de l'eau. Le réseau des fermes DEPHY constitue à cet égard une démarche qu'il convient de conforter et d'élargir pour favoriser des transferts d'expériences et construire des modèles d'action.

Le CESE souligne l'intérêt de l'architecture et de la gouvernance élargie du programme Ecophyto permettant de croiser les dimensions nationale et locales et celles des filières (indicateurs nationaux, travaux de recherche dialoguant avec les pratiques agricoles, réseaux de fermes de référence…). **Au regard de ce constat, le CESE recommande d'appliquer la méthode adoptée pour le plan Ecophyto aux programmes de réduction des pollutions par les matières fertilisantes (Directive Nitrate, phosphore...).** En effet, il serait utile de pouvoir capitaliser et transférer les expériences de certains territoires et exploitations ayant démontré qu'une reconquête de la qualité des eaux était possible. Le récent plan Energie Méthanisation Autonomie Azote constitue une amorce de stratégie qu'il conviendra d'évaluer et, le cas échéant, d'amplifier.

Par ailleurs, le CESE soutient le plan Ecoantibio 2017 qui prône l'amélioration des pratiques d'élevage par le renforcement des relations éleveur-vétérinaire et des méthodes de suivi médical des animaux, préventives et alternatives plutôt que curatives. A cet égard, la réduction des doses et de l'exposition des animaux, et non simplement des volumes, apparait primordiale. En effet les antibiotiques récents sont plus actifs et nécessitent l'administration d'une quantité plus faible. Notre assemblée propose également de mettre l'accent sur le volet environnemental des dossiers d'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires en s'inspirant de la réglementation REACH.

En tout état de cause, ces différentes actions, conduites et animées au niveau territorial dans un souci de proximité et de souplesse d'adaptation aux conditions locales, doivent s'inscrire dans une cohérence d'ensemble garantie par un pilotage au plan national, tant dans le domaine scientifique qu'en matière de réglementation**.** Elles doivent aussi s'appuyer sur des données quantitatives et qualitatives fiables qui font aujourd'hui encore défaut, en particulier en ce qui concerne les nappes souterraines et leurs liens avec les bassins versants, obérant une approche de long terme.

Plus largement, c'est la question de l'efficacité de l'accompagnement et du suivi des politiques menées, et partant, celle de la police de l'eau, qui doit être posée.

A cet égard, notre assemblée tient à réaffirmer l'importance des missions actuellement remplies par l'ONEMA qui, au-delà de son rôle en termes d'expertise et de recherche interdisciplinaire, y compris de dimension européenne, assure la responsabilité de la gestion du système d'information sur l'ensemble des masses d'eau (eaux souterraines, eaux continentales de surface, eaux littorales et de transition). Ce système d'information constitue l'outil central permettant à la France de rendre compte à la Commission européenne de l'application des directives sur l'eau (notamment DCE, directives sur les nitrates, les eaux souterraines, les normes de qualité environnementales, les inondations, l'eau potable et les eaux conchylicoles).

La Cour des comptes, dans son rapport public de février 2013, a souligné que « *l'ampleur et l'accroissement des missions confiées à l'ONEMA, dans un contexte mouvant, complexe et soumis à la pression d'échéances communautaires, n'ont pas été accompagnés par la mise en place de moyens à la hauteur des enjeux* » Elle pointe notamment la nécessaire amélioration de la gestion courante et l'urgence de définir un cadre d'emploi commun à celui des agences de l'eau, soulignant que son absence expose actuellement l'ONEMA à un fort risque de perte

de compétences. Le CESE partage ces analyses et appelle à une vigilance particulière sur ce point. Il est effectivement indispensable que l'ONEMA dispose de moyens humains et financiers dimensionnés aux missions qui lui sont confiées et qu'une attention renforcée soit portée aux statuts de ses personnels, notamment les plus précaires d'entre eux dont les attributions très techniques exigent un haut niveau de qualifications.

Mais c'est surtout sur la mission de police de l'eau qu'exerce l'ONEMA que le CESE entend insister en faisant d'abord siennes les propositions formulées par la Cour des comptes. C'est ainsi qu'il importe notamment de redéfinir, en lien avec les services de l'Etat, les indicateurs de suivi pour mieux analyser l'activité et évaluer l'efficacité des contrôles, d'augmenter significativement la qualité de contrôle sur des thèmes ou dans des zones à enjeux, en particulier celles touchées par la pollution par les nitrates, afin d'induire un changement durable des pratiques et d'éviter un nouveau contentieux communautaire.

Par ailleurs, au regard des enjeux transversaux de la gestion de l'eau, le CESE souligne la nécessité de stabiliser les seuils réglementaires des polices de l'eau et des installations classées, afin que les SDAGE et les SAGE puissent conduire leur stratégie d'atteinte des objectifs fixés par la DCE dans un cadre juridique constant. Le CESE souhaite également une harmonisation vers le haut des obligations réglementaires au niveau de l'Union européenne, indispensable dans un contexte de marché unique et d'intégration des politiques communautaires.

Notre assemblée constate en outre que la multiplication des règles, liée à une construction segmentée de la réglementation sur l'eau (gestion quantitative séparée des aspects qualitatifs, nitrates, phytosanitaires...), la rend difficilement lisible par les agriculteurs. C'est pourquoi, il semble utile **d'harmoniser ces règles afin de permettre une approche plus intégrée à l'échelle de l'exploitation, tout en maintenant les objectifs de protection de la ressource en eau au moins à leur niveau actuel.**

Articuler la politique de l'eau avec les politiques communautaires

En 2014, la Politique Agricole Commune va être réformée. Le CESE estime que cette opportunité de mieux prendre en compte les liens eau-agriculture en fonction des réalités nationales doit être saisie.

Il considère que le respect des dispositions des directives Eau, Nitrates et Utilisation durable des pesticides est un axe de cohérence nécessaire pour la PAC. En plus du dispositif de conditionnalité face à ces obligations, **le CESE préconise la mise en œuvre de mesures permettant aux agriculteurs d'atteindre les différents objectifs fixés par ces directives, dans des conditions économiques optimales.**

Notre assemblée souhaite que soit encouragée une transition des systèmes agricoles vers des modèles plus efficients pour l'utilisation de l'eau, en particulier dans les territoires confrontés aux problèmes les plus aigus. Dans cette voie, différents leviers complémentaires peuvent être actionnés :

- l'incitation à la substitution des cultures exigeantes en eau par des productions plus économes, dans les zones à risque de déficit hydrique avéré, en privilégiant parmi ces dernières, celles qui répondent à un besoin au niveau territorial. Ainsi, dans certaines régions, cultiver du soja plutôt que du maïs peut présenter des avantages significatifs. Sur d'autres territoires, la substitution d'un maïs par un

sorgho, ou d'une culture d'été par une culture d'hiver, peut aussi s'avérer positive pour la production et la réduction des besoins en volumes d'eau stockés. De manière générale, s'orienter vers une plus grande diversité des cultures ne peut avoir qu'un impact environnemental positif, y compris en termes de diminution du recours aux intrants ;

- le soutien aux systèmes herbagers ainsi qu'aux productions présentant un intérêt agroécologique, au premier rang desquelles les légumineuses : pois, féverole, lupin, soja, luzerne, trèfle, sainfoin..., dont l'apport environnemental est avéré. A ce titre, la mesure de verdissement relatif à la diversification des assolements peut être efficace, à condition toutefois qu'elle soit suffisamment ambitieuse et économiquement soutenable pour les agriculteurs ;
- l'encouragement au maintien et au développement d'infrastructures agroécologiques (bandes tampon le long des cours d'eau, haies, prairies humides permanentes ni traitées ni en fertilisation minérale…) dont le rôle de régulation est essentiel pour la protection qualitative et quantitative de l'eau. Elles sont identifiées par le programme Blue Print comme bénéfiques pour retenir les eaux, favoriser la biodiversité et la fertilité des sols, prévenir les inondations et sécheresses.

Dans son volet « Développement Rural », la future PAC devrait permettre de financer des Mesures Agroenvironnementales (MAE) « systèmes de production » dont le CESE préconise de faire bénéficier :

- la polyculture-élevage et les surfaces fourragères économes en intrants ;
- les grandes cultures économes en intrants et en eau ;
- les agricultures en zones humides ;
- la gestion pastorale.

En effet, celles-ci concourront à réduire les besoins en eau des exploitations agricoles et à améliorer la qualité naturelle de la ressource. Parallèlement à ces dispositions, le Conseil des ministres de l'Agriculture européens de mars 2013 a prévu d'autoriser la France à mettre en place dans le cadre du 2ème pilier de la nouvelle PAC, « *des possibilités de soutien équilibrées pour l'irrigation, indispensable sous certaines conditions à la poursuite de l'activité agricole dans certaines zones, par exemple pour l'agriculture méditerranéenne* ». Le CESE estime que cette possibilité doit s'inscrire dans le cadre de politiques territoriales.

De manière plus générale, le CESE souligne la nécessaire cohérence territoriale de l'utilisation des fonds européens (FEADER, FEDER, FEAMP) issus de la politique de développement rural, de la politique régionale de cohésion économique et sociale et de la politique commune de la pêche, au regard des enjeux interdépendants de l'agriculture, de l'eau et du changement climatique. L'échelle de gestion du bassin versant, avec une attention particulière au lien terre-mer dans les zones côtières, doit constituer le territoire de référence en la matière, en intégrant les enjeux transversaux de l'adaptation aux effets du changement climatique.

Déclaration des groupes

Agriculture

L'accès à l'eau est un facteur de production essentiel, pour les cultures comme pour les animaux. Relever le défi alimentaire exige d'améliorer notre maîtrise de l'eau alors que la ressource est de plus en plus fragilisée par les incertitudes sur les précipitations, les épisodes de sécheresse plus nombreux. Le changement climatique met en exergue la nécessité d'anticipation.

Pour notre groupe, la question de l'eau est donc fondamentale et détermine la qualité et la quantité de la production agricole. L'enjeu est à la fois celui de la sécurité alimentaire et celui de la compétitivité de notre secteur avec, à la clé, le maintien des activités et des emplois sur l'ensemble de nos territoires de métropole et d'outre-mer.

Pour produire plus et mieux, la profession agricole s'est engagée, depuis maintenant plusieurs décennies, à concilier production agricole et gestion des usages de l'eau. Car l'objectif de tout agriculteur est bien de produire en préservant son environnement et les ressources naturelles.

Des exemples, nous en avons beaucoup ! En voici quelques-uns : amélioration de la qualité de l'eau dans les zones sensibles, 65 % des agriculteurs formés en 3 ans au bon usage des phytosanitaires (Certiphyto), 2 000 fermes DEPHY travaillant « à livre ouvert » sur leurs raisonnements et usages des phytosanitaires, modes de stockage et d'irrigation dynamiques et respectueux des ressources naturelles, régulièrement contrôlés par les autorités compétentes.

Toutes ces solutions innovantes et exigeantes, la profession agricole les met en place en fonction des réalités locales, sans angélisme et avec lucidité et détermination.

Ces efforts, ces enjeux, auraient mérité plus de développement, plus de considération. Nous regrettons que ce ne soit pas l'angle choisi par Mme la rapporteure dont nous saluons la force de travail. Les modifications apportées suite à nos demandes pour équilibrer l'avis sont minimes et maintiennent des propositions idéalistes, partielles, détachées des préoccupations économiques qui pèsent autant sur les agriculteurs que sur les consommateurs et les salariés.

Cet avis est un plaidoyer en faveur d'un modèle agricole particulier, privilégiant les productions biologiques, à bas intrants et de proximité. L'intérêt de ces pratiques n'est pas contestable. Ce qui l'est, c'est de laisser penser qu'elles peuvent répondre à toutes les préoccupations de notre société et à l'accès des plus démunis à une alimentation saine et de qualité ; c'est de passer sous silence la diversité de l'agriculture française comme la dynamique du secteur, constitué de 500 000 exploitations agricoles, de plus de 10 000 PME agroalimentaires, générant - avec les entreprises de services - 3,5 millions d'emplois (13 % de la population active) essentiels pour l'équilibre des zones rurales.

Cet avis laisse penser que l'eau est polluée partout en France par les agriculteurs. Il y a des zones sensibles, au contexte très particulier. Sur ces zones sensibles, des actions sont engagées, des résultats sont obtenus. Il est regrettable de généraliser des problèmes

qui ne concernent qu'une part minime du territoire et il est totalement disproportionné et inadapté de vouloir imposer de nouvelles contraintes et de nouvelles taxes.

Préconiser la réduction drastique des productions animales dans les zones d'élevage à forte densité, en refusant les aspects positifs de la méthanisation pourtant promue par un plan gouvernemental ambitieux, c'est condamner l'avenir de nombreux agriculteurs, de nombreux salariés et de leurs familles.

Nous regrettons que cet avis soit un prétexte pour aborder d'autres thématiques sans lien direct avec le sujet : le plan écoantibio, la Politique agricole commune ou encore la mondialisation des marchés.

Nous désapprouvons les mesures proposées qui créent de nouvelles contraintes techniques et charges financières qui compromettent l'équilibre déjà fragile de bon nombre d'exploitations agricoles, soumises à une concurrence implacable sur l'ensemble des marchés.

Nous ne pouvons pas accepter que le CESE impose trois nouvelles taxes aux agriculteurs. Car c'est bien ce que propose l'avis avec la création d'une taxe sur les engrais, une taxe majorée sur les phytosanitaires, ainsi que sur les prélèvements d'eau.

L'avis préconise également des contraintes supplémentaires et quasi insurmontables sur le stockage et l'irrigation. Tout le contraire du choc de simplification annoncé !

Comment ne pas admettre la nécessité et l'urgence d'accroître la disponibilité en eau nécessaire à l'usage des populations et à l'irrigation des cultures dans un contexte de changement climatique avéré ? L'hiver 2012-2013 nous l'a rappelé sans détour avec une pluviométrie trois fois plus élevée que la normale depuis le mois d'octobre. Comment ne pas comprendre qu'il est vital pour un éleveur de vouloir sécuriser les fourrages destinés à nourrir ses animaux ? Nous voulons rappeler avec force que l'irrigation est la première assurance climatique de l'agriculteur, qu'elle protège son revenu et lutte ainsi contre la déprise agricole en favorisant l'installation de jeunes agriculteurs.

Cet avis, s'il devait être adopté, ne sera pas compris par la très grande majorité des agriculteurs parce qu'il occulte la pertinence et la modernité de nombreux modèles diversifiés, connectés à leur milieu et à leur environnement.

En conscience, le groupe de l'agriculture ne peut soutenir ce texte et a voté contre, au nom d'une option de croissance durable, en phase avec le redressement productif auquel nous voulons contribuer plus encore, plus et mieux.

Artisanat

Préserver la quantité et la qualité de l'eau est une question de santé publique.

C'est pourquoi, la mobilisation en faveur d'une meilleure gestion de cette ressource doit concerner tous les acteurs économiques d'un territoire.

À cet égard, le groupe de l'artisanat se félicite que les métiers de l'artisanat soient engagés dans des démarches de réduction des produits polluants et de leur consommation d'eau, accompagnés en ce sens par les chambres de métiers et leurs organisations professionnelles.

S'agissant de la gestion de l'eau en agriculture, l'artisanat partage l'enjeu de garantir l'alimentation en eau potable, tout en assurant une production agricole diversifiée pour répondre aux besoins alimentaires.

Cela suppose de relever un certain nombre de défis que nous approuvons :

- adopter une approche prospective et préventive de la gestion de qualité de l'eau et de son usage ;
- concilier production agricole et préservation de la qualité de l'eau, grâce à une évolution des pratiques et une réduction de l'utilisation de pesticides et d'engrais chimiques ;
- préserver la ressource en eau en favorisant le développement d'une agriculture moins vulnérable aux aléas climatiques.

Ces objectifs exigent un accompagnement aux changements de pratiques, pour l'irrigation comme pour l'usage d'intrants : actions de sensibilisation et de formation, recherche et innovation, capitalisation sur les savoir-faire, ou encore contractualisation avec les professionnels autour d'engagements concrets et suivis.

Si l'avis préconise de tels leviers, il propose de mobiliser simultanément l'instrument de taxations nouvelles sur les engrais minéraux et les produits phytosanitaires.

Le groupe de l'artisanat regrette cette orientation, alors que la transition promue par cet avis nécessite une adaptation des pratiques agricoles et un encouragement aux démarches de progrès.

Le pragmatisme exige de rechercher un juste équilibre entre des contraintes à la fois environnementales et économiques.

Bien sûr, des changements structurels sont nécessaires, dans l'agriculture comme dans d'autres secteurs d'activité. Ceux-ci doivent être anticipés, tout en étant menés de manière progressive ; ils doivent également viser des résultats ambitieux tout en étant réalistes.

De tels changements supposent des investissements nouveaux, ou encore la mise en œuvre de stratégies de filières permettant d'assurer la viabilité économique des évolutions souhaitables.

À cet égard, l'artisanat adhère à la préconisation de développer l'agroécologie en recherchant des débouchés dans les territoires, à travers des partenariats entre exploitants, éleveurs et artisans locaux, à l'instar de démarches déjà engagées pour valoriser les circuits courts.

Pour autant, nous sommes conscients que la vision de filière ne peut se limiter aux seuls débouchés locaux pour tous les agriculteurs.

Les liens avec l'industrie agroalimentaire ne peuvent être ignorés, tout comme les contraintes de performance économique inhérentes au maintien de capacités à l'export.

C'est pourquoi, les stratégies d'évolution vers une agriculture durable doivent être conduites avec les acteurs concernés, à partir de diagnostics partagés, en fonction des spécificités des secteurs.

Tout en souscrivant à l'objectif d'une dimension environnementale plus efficiente de l'agriculture et au besoin d'encourager l'innovation agronomique au sein d'une approche territoriale de la gestion de l'eau, le groupe de l'artisanat est réservé sur certains leviers préconisés par l'avis.

C'est pourquoi, il s'est abstenu.

CFDT et UNSA

L'eau est un bien public. Cette ressource commune doit être préservée. Tous les acteurs doivent prendre leur part à cet objectif mais le choix de cet avis a été de porter la réflexion sur la gestion de l'eau par la seule agriculture. Pour la CFDT et l'UNSA, il eût été préférable de traiter ce sujet plus globalement quand on sait que la question des conflits d'usage est un enjeu majeur.

Pour l'agriculture, l'eau est un facteur de production essentiel et la sécheresse présente un risque de pertes de récoltes importantes. Par ailleurs, de nombreux rapports soulignent l'impact de l'agriculture sur la pollution diffuse de l'eau. Cette pollution entraîne des fermetures de captages d'eau potable, des traitements plus ou moins coûteux, la perturbation des écosystèmes, et le nonrespect par la France de ses engagements européens (directive nitrates, DCE), ou internationaux (convention OSPAR). Le dire n'est pas stigmatiser, mais inciter à se poser les bonnes questions et à agir.

Le monde agricole a, d'ores et déjà, beaucoup évolué vers de meilleures pratiques. Comme le souligne l'avis, de nombreuses démarches et actions innovantes existent. Il faut les faire connaître et les amplifier tout en repérant celles qui peuvent être généralisées.

Pour la CFDT et l'UNSA, les difficultés économiques d'aujourd'hui ne doivent pas être un alibi pour ne rien faire mais être utilisées comme une opportunité pour faire évoluer les pratiques, voire plus globalement, les systèmes de production.

La CFDT et l'UNSA regrettent qu'il n'ait pas pu être trouvé d'accord au sein de notre assemblée sur deux points du présent avis. Cela est révélateur, selon nous, d'une fracture entre une partie de la société et une partie du monde agricole.

Concernant la lutte contre les pollutions diffuses, premier point de désaccord identifié dans l'avis, la CFDT et l'UNSA sont favorables à la mise en œuvre d'une fiscalité écologique et au principe pollueur-payeur. La proposition qui est faite d'une redevance forte à terme sur les engrais azotés et les pesticides nous convient sur le principe comme sur la mise en œuvre proposée, c'est-à-dire progressive et avec un volet ambitieux d'aide au changement, financé notamment par les ressources nouvelles liées à la redevance.

Concernant l'irrigation, le second désaccord pointé dans l'avis, la CFDT et l'UNSA approuvent la stratégie de l'avis, à savoir privilégier une gestion économe de la ressource sans, pour autant, exclure le recours à de nouvelles infrastructures de stockage des excédents d'eau.

Plus globalement, la CFDT et l'UNSA partagent l'ensemble des préconisations de l'avis qui s'attachent à proposer des évolutions fortes mais progressives en s'inscrivant résolument dans le long terme. Nous approuvons la priorité faite à la protection des captages d'eau potable qui permet de limiter des coûts de traitement et de garantir l'accès pour tous les usagers à une eau de qualité. Il est nécessaire de s'inscrire dans une démarche de réflexion agronomique et une gestion territoriale globale, tant du point de vue de la préservation qualitative que de la gestion quantitative.

La CFDT et l'UNSA ont voté l'avis.

CFE-CGC

La qualité de notre eau s'est dégradée et son amélioration devient un enjeu majeur de société.

De nombreuses actions ont déjà été engagées dans le cadre des politiques publiques : l'Europe avec sa directive cadre impose à tous les États membres de parvenir à un « bon état » écologique des eaux en 2015 sous peine de sanctions financières. La France a mis en œuvre différents programmes pour maîtriser les pollutions d'origine agricole.

Si les améliorations sont incontestables, si l'évolution des pratiques des agriculteurs est indéniable, force est de constater que cela n'a pas suffi.

Des progrès restent encore à accomplir pour atteindre les objectifs fixés par la directive européenne, et il devient urgent de reconquérir la qualité de notre eau, source de bénéfice pour l'ensemble de la société.

La CFE-CGC ne peut donc que cautionner et valider l'objectif d'une politique de protection des captages d'eau potable, véritable enjeu d'aménagement et de développement du territoire.

Cette approche préventive s'avère plus efficace pour tous, pour les générations à venir. Les pratiques, basées sur la seule gestion et la réparation des atteintes à la qualité de l'eau, ne sont ni viables ni responsables. Elles n'induisent que des coûts croissants liés au traitement de l'eau potable. C'est l'usager qui, au bout du compte, paye.

En outre, la dégradation de la qualité de l'eau engendre sur certaines régions des problèmes d'ordre quantitatif. Un tiers du territoire national est en déséquilibre structurel entre ses besoins et ses ressources en eau.

Il faut, bien sûr, réduire la vulnérabilité de l'agriculture aux aléas météorologiques qui pénalisent son organisation et sa production mais aussi satisfaire l'ensemble des différents usagers.

Une bonne gestion de l'eau supposerait de stocker une eau abondante en hiver pour mieux la répartir en été, et, ainsi, avoir recours à des retenues de substitution. Cependant, la multiplication des retenues sur un même bassin peut entraîner des impacts négatifs, comme le non remplissage des nappes phréatiques et un partage inéquitable de la ressource.

C'est pourquoi les réponses doivent être, non seulement adaptées aux territoires mais aussi intégrer la diversification de la production, la mise en place d'une irrigation efficiente. L'avis préserve ces équilibres et s'inscrit dans une dynamique progressive et collective, permettant ainsi à toutes les parties prenantes de s'engager dans une démarche d'innovation.

La CFE-CGC soutient et partage les propositions de l'avis de mettre en place une politique cohérente à l'échelle nationale pour les stockages d'eau afin d'organiser au mieux sa répartition. Cependant, il serait nécessaire de mieux accompagner le monde agricole pour réussir ces changements de pratiques, se donner aussi plus de temps afin de pérenniser ces évolutions. Pour ces raisons, notre groupe s'est abstenu.

CFTC

L'eau, source de vie, est indispensable à la vie de l'homme et à ses activités, donc à l'agriculture. Sans elle, pas de vie, ni récoltes, ni élevage.

Mais l'eau est aussi un bien commun à tous. Les pouvoirs publics, l'ayant compris rapidement, ont voté trois lois en 1964, 1992 et 2006, et défini une organisation particulière pour assurer une gestion qualitative et quantitative de l'eau *via* l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et créé six agences, établissements publics qui soutiennent des projets de protection de la ressource. Ces instruments n'ont cependant pas permis de satisfaire aux obligations de résultat, définies par l'Union européenne. La Cour de justice a déjà condamné la France à plusieurs reprises, estimant trop élevée la teneur en nitrates des eaux destinées à la consommation et exigeant, en outre, des efforts pour améliorer l'assainissement.

Un bon état des eaux doit être atteint dès 2015 (c'est un délai très court) sous peine de sanctions pécuniaires.

Face à ces constats, le groupe de la CFTC partage donc l'essentiel des préconisations de l'avis.

S'il salue les efforts déjà réalisés par les agriculteurs, actant des améliorations dans les pratiques agricoles, il souligne la nécessité d'amplifier l'évolution vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement, pour restaurer la qualité de l'eau.

Dans certaines régions, en effet, des captages ont dû être fermés et la perturbation des milieux aquatiques nuit sérieusement à l'activité de la pêche, à la conchyliculture, mais aussi au tourisme.

Des nouvelles pratiques utilisant moins d'intrants, comme cela s'est fait au Danemark ou en Allemagne *via* des redevances ou des taxes affectées, montrent que le défi peut être relevé dans la durée.

C'est un enjeu de santé publique.

D'autres acteurs devront, eux aussi, adopter des pratiques plus vertueuses, en particulier les collectivités locales, gestionnaires de parcs ou encore les jardiniers amateurs, utilisant souvent trop d'engrais.

Quant à l'irrigation, indispensable pour certaines productions, l'avis insiste sur la nécessité de se préoccuper désormais d'une notion de « volume prélevable ». Il convient, en effet, dans chaque territoire, d'œuvrer à un partage équitable de la ressource.

N'oublions pas, en effet, que l'eau sert aussi à fabriquer de l'électricité.

Pour l'utilisation de fonds publics finançant de nouvelles retenues, une hiérarchisation des projets permettrait de mieux satisfaire les besoins.

Pour le groupe de la CFTC, vivre ensemble c'est aussi la capacité de relever ensemble, et au bénéfice de tous, les défis du XXIe siècle.

Saluant l'approche pédagogique du rapporteur et estimant l'importance des travaux sur un sujet majeur, le groupe de la CFTC a voté l'avis.

CGT

Le groupe de la CGT partage la ligne générale de l'avis. L'eau constitue une ressource indispensable pour l'agriculture, sans laquelle aucune production n'est possible. En ce sens, nous partageons l'ensemble des préconisations visant à une gestion et une utilisation optimale de l'eau afin de permettre à l'agriculture de répondre à sa mission essentielle de nourrir la population.

Nous nous permettons de souligner les difficultés de l'avis et nous vous remercions pour la richesse des auditions. Elles ont mis en exergue la complexité du sujet. La technicité de l'avis en révèle l'ampleur et les multiples interactions entre l'agronomie, la pédologie, l'hydrologie, le climat (nous en oublions sûrement) et tout ceci dans des territoires très divers avec une ressource en eau inégalement répartie.

Aussi, si le groupe de la CGT partage l'essentiel des recommandations, nous voudrions souligner l'effort engagé depuis plusieurs années par toutes les composantes à une gestion durable de l'eau, qui aurait pu être renforcé dans le texte. Si le contexte économique agricole est mentionné, il nous semble qu'une analyse plus approfondie des conséquences de la politique agricole européenne et de la libéralisation des marchés agricoles européens et mondiaux aurait permis une approche moins clivante des préconisations.

Certaines, qui demandent des modifications profondes d'itinéraires techniques, exigent des mesures fortes de politiques agricoles publiques. Ces changements de pratiques agricoles nécessitent, dans de nombreux cas, un accroissement de travail au plus près des exigences culturales, des emplois stables, qualifiés et bien rémunérés. La diversité des territoires, en termes de qualité des sols et de la ressource en eau, génère des décisions de cultures et d'itinéraires techniques divers. Une politique de planification et d'orientation nationale des productions est indispensable, notamment en termes de garantie des prix à la production, libérant les agriculteurs de la pression des industriels agroalimentaires et de la grande distribution.

Par ailleurs, nous partageons l'objectif de réduction des engrais azotés minéraux et des produits phytosanitaires, notamment pour ces derniers dans un souci de santé publique face à certains produits particulièrement pathogènes. Mais nous nous interrogeons sur l'efficacité de nouvelles taxes qui seraient, soit à la charge des consommateurs, soit une charge supplémentaire que les industriels feraient supporter aux seuls agriculteurs, sans aucune certitude que le produit de celles-ci permette le soutien financier aux adaptations nécessaires et aux changements de pratiques agricoles.

Malgré ces réserves, le groupe de la CGT a voté l'avis.

CGT-FO

L'avis sur la gestion et l'usage de l'eau en agriculture nous a permis de mettre en évidence des enjeux majeurs, non seulement pour le secteur de l'agriculture, mais également pour les utilisateurs d'autres secteurs d'activité et surtout pour les particuliers.

Bien commun et vital pour l'humanité, l'utilisation de l'eau constitue un des défis majeurs de nos sociétés, française, européenne et mondiale. Constituant une nécessité absolue pour l'agriculture dont la mission première est de nourrir la population, les usages

agricoles de l'eau soulèvent bien des interrogations liées aux questions de la ressource et de sa qualité.

Ces usages spécifiques s'inscrivent dans des problématiques globales : il est indispensable d'anticiper les conséquences du réchauffement climatique sur la raréfaction de l'eau et d'améliorer la situation qualitative de l'eau en respectant et préservant les milieux naturels et leur équilibre.

Face à ces enjeux, il apparaît de bon sens et de raison d'évoluer dans les méthodes de production, de poursuivre et de renforcer les initiatives déjà engagées pour modifier les pratiques agricoles. Il s'agit d'un grand chantier d'innovation pour la filière répondant aux préoccupations environnementales, économiques et de santé publique.

Dans cette perspective, l'avis dresse tout d'abord un état des lieux de la situation sur le territoire national et fixe des orientations à la fois pour la reconquête de la qualité de l'eau et l'optimisation de l'usage de la ressource.

FO constate que, à juste titre, cet état des lieux ne cherche en aucune façon à désigner un responsable de cette situation. Il ne s'agit pas d'un avis à charge contre le monde agricole et ses activités : pour FO, cette posture est nécessaire.

FO prend acte des deux désaccords relevés dans l'avis.

Pour FO, la mise en place d'une redevance sur certains intrants devrait être assortie de dispositifs de financement des leviers de réduction des pollutions diffuses à destination du secteur de l'agriculture.

Concernant la question de l'irrigation, FO considère que ce procédé devrait être utilisé en dernier ressort afin de respecter les milieux naturels. La mise en place de stockages d'eau est une solution subsidiaire afin de répondre aux besoins d'eau en période de sécheresse.

Pour FO, la question de la gestion de l'eau en général relève d'un véritable enjeu de société. C'est la raison pour laquelle elle doit être de la responsabilité pleine et entière de l'État qui doit reprendre toute sa place dans le pilotage et la gouvernance des politiques publiques nationales liées à l'eau. La tutelle de l'État sur ses opérateurs doit être renforcée, de façon à ce que les ministères concernés et leurs services puissent, avec les établissements publics, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques au service d'une seule et même stratégie nationale. À ce titre, les moyens financiers et humains des services déconcentrés de l'État doivent être renforcés et ceux des opérateurs préservés.

L'avis propose des solutions équilibrées pour relever les défis actuels et à venir. Aussi, FO a voté l'avis.

Coopération

Le défi alimentaire et le réchauffement climatique rendent plus précieux la gestion de l'eau. Sur le plan qualitatif, la France doit respecter les exigences de la directive européenne et le secteur agricole n'est d'ailleurs pas le seul concerné. Le groupe de la coopération partage la volonté de répondre à ces enjeux essentiels pour l'avenir. Il partage aussi la conviction que l'innovation agronomique et l'innovation technique sont au cœur des défis à relever et soutient la proposition de contractualisation dans les zones sensibles de captage, notamment avec les forestiers.

En revanche, le groupe de la coopération diverge fortement sur la méthode proposée pour atteindre ces objectifs, du fait de la non prise en compte de la dimension économique et de réelles divergences techniques.

Sur le plan quantitatif, l'avis est très réticent sur la question du stockage de l'eau ; il constitue pourtant une solution d'avenir pour un usage durable de l'eau lorsque la ressource le permet, ce qui répond parfaitement à la préoccupation de « passer d'une approche curative à des démarches préventives ».

La question de l'irrigation est tout autant entachée de suspicion, alors que les agriculteurs se sont engagés dans la mise en place d'une gestion concertée à un coût qui soit compatible avec la pérennité des exploitations agricoles. L'irrigation permet de répondre dans bien des cas aux exigences de qualité, de diversité et de régularité des produits alimentaires formulées par les consommateurs et l'eau utilisée pour l'irrigation est une eau brute, qui n'a subi aucun traitement et dont la qualité est nécessairement inférieure à l'eau potable.

Sur le plan qualitatif, le groupe de la coopération regrette que les démarches de progrès dans lesquelles sont engagés les acteurs agricoles, agroalimentaires et notamment les coopératives, soient très peu valorisées ; l'avis ne permet donc pas d'enclencher une dynamique de généralisation à partir des exemples réussis en matière de reconquête de la qualité de l'eau. En effet, pour progresser vers un développement plus durable, nous devons convaincre et nous le savons particulièrement au sein des entreprises coopératives, essentiellement des PME dont trois agriculteurs sur quatre sont sociétaires, soit un quart de l'agroalimentaire en France.

Les coopératives jouent un rôle d'accompagnement et de conseil déterminant auprès des agriculteurs. Elles ont ainsi engagé depuis plusieurs années des actions visant à maîtriser l'impact de leur activité sur l'environnement, à l'image de l'engagement d'Invivo dans la gestion des bassins d'alimentation de captage ou comme l'agriculture écologiquement intensive dans laquelle se sont engagées des milliers d'agriculteurs, par exemple, au sein de la coopérative Terrena. Des conventions ont également été signées entre les agences de l'eau et des coopératives agricoles, comme Maïsadour dans le Sudouest, pour la mise en œuvre d'un programme d'actions visant à concilier la protection de la ressource en eau et des milieux, et le développement économique de l'agriculture. Malheureusement, l'avis fait l'impasse sur ces démarches. Surtout centré sur l'amont agricole, avec très peu d'éléments sur l'aval et donc sur les débouchés des produits agricoles, cet avis ne propose aucune vision pour les filières agricoles et agroalimentaires.

Les solutions doivent être élaborées à partir du terrain en fonction des spécificités des territoires et non à partir de règles édictées au niveau national dans une logique punitive. Au final, les principales propositions de l'avis reposent sur une fiscalité accrue, avec de nouvelles taxes qui se traduiront par des contraintes financières supplémentaires pour les agriculteurs et ce, dans un contexte économique déjà très difficile. La pénalisation de nos producteurs par rapport à nos concurrents européens n'est pas prise en compte. Au contraire, il faut continuer de faire évoluer les comportements et les mentalités par la formation et le conseil ; or, ces deux leviers prioritaires sont des points quasi absents de l'avis. Autre point de désaccord essentiel, l'avis veut s'inscrire dans le moyen et long terme en faisant l'impasse sur la situation actuelle ; pourtant, pour relever ces défis, il faut bien assurer la survie aujourd'hui de nos exploitations, de nos entreprises et des emplois du secteur.

La fertilisation azotée d'une plante ne se pilote pas avec des taxes mais avec des raisonnements agronomiques. Nous avons des divergences techniques de fond : on sait par

expérience qu'une augmentation de 60 % du prix de l'azote ne conduit qu'à un très faible recul des volumes utilisés (de l'ordre de 5 %) alors qu'en revanche elle dégrade fortement la compétitivité de la ferme France. Les politiques de quotas (ou de contingentement) qui obligent à une réduction drastique de l'azote utilisée, comme il en existe au Danemark, ont un effet calamiteux sur la qualité des produits agricoles (le taux de protéine des blés danois est tombé en quelques années de 11,5 (taux français) à moins de 9 %, taux auquel le blé n'est plus panifiable, sans bénéfice pour l'environnement car la plante, trop faible, ne capte pas l'azote disponible qui risque donc davantage d'être lessivé. C'est ce qui est fait en France, depuis des années, au travers du fractionnement des apports et qu'il faut affiner et généraliser.

Enfin, le groupe de la coopération est en profond désaccord avec la vision du secteur agricole qui sous-tend l'avis. Celui-ci accorde une priorité, voire une vertu absolue, aux circuits courts et à l'agriculture biologique et jette le soupçon sur les productions agricoles qui exportent. Le lien avec la qualité de l'eau ne nous paraît pas évident, loin de là. Les avantages de la commercialisation locale, dans laquelle sont engagées de nombreuses coopératives, consistent davantage en des atouts socioéconomiques que dans des impacts environnementaux favorables, comme le souligne une note de mars 2013 du Commissariat général au développement durable. Notre défi, c'est de concilier la performance économique du secteur agroalimentaire, un des seuls qui contribuent positivement à la balance du commerce extérieur, avec le respect de l'environnement et la préservation des emplois.

Pour relever le défi d'un développement plus durable, le groupe de la coopération ne croit ni à la décroissance ni au repli sur soi.

C'est pourquoi, le groupe de la coopération a voté contre l'avis.

Entreprises

S'il fallait qualifier l'avis de ce jour, il serait celui d'un sujet stratégique examiné avec pertinence et compétence, mais aussi celui des occasions manquées :

- Un sujet ô combien stratégique pour les agriculteurs, qui aurait mérité une plus grande prise en compte de leurs avis - à tout le moins un binôme de corapporteurs avec un agriculteur nous paraissait souhaitable.
- Un sujet d'une rare technicité qui, malgré les efforts de compréhension des uns et des autres, a amené bon nombre de membres de la section à se sentir exclus du débat.
- Un dialogue tendu s'est instauré au fur et à mesure des échanges et on s'est heurté, *in fine*, à des murs d'incompréhension de part et d'autre une recherche de consensus, marque de fabrique du Conseil aurait été la bienvenue dans nos réflexions.

Enfin, des auditions qui ont duré cinq mois, suivies d'à peine cinq semaines d'échanges sur les écrits et notamment les préconisations ; les travaux de la section auraient mérité une autre programmation.

Alors, que retenir de cet avis sur le fond ?

La rapporteure a pointé des éléments essentiels pour l'avenir et la préservation de cette ressource essentielle qu'est l'eau, et que notre groupe partage, on en citera deux :

- L'agriculture a vocation à respecter l'équilibre des écosystèmes pour pouvoir s'inscrire dans la durée et demeurer productive sur le long terme.

- Il est nécessaire de réduire les sources de pollutions principales en renforçant le lien entre les besoins raisonnés des consommateurs, les systèmes de production et services écologiques, et en favorisant les transferts d'expériences entre exploitations pratiquant une agriculture productive et à « écologie positive ».

Par contre, le groupe des entreprises ne partage pas certains moyens pour y parvenir.

En effet, l'accroissement de la redevance sur les produits phytosanitaires ou sur les engrais minéraux azotés et les nouvelles règles contraignantes dans un contexte économique difficile conduiront à une distorsion de concurrence qui ne pourra que pénaliser les agriculteurs français.

Plus singulièrement, le secteur phytosanitaire est impacté par cet avis qui oppose souvent protection de l'eau et modèle agricole compétitif. Il ne s'agit pas d'imposer l'agriculture biologique ou l'agriculture à bas intrants comme le seul système capable de répondre à la réduction des risques de pollution, mais de trouver des solutions équilibrées.

La rapporteure, spécialiste et juriste de l'eau, a fait un avis pertinent sur de nombreux points. Mais il faudrait être prospectif et réaliste et trouver les voies pour soutenir une profession agricole qui œuvre chaque jour sur le terrain pour servir le marché français et contribue ainsi par son action à l'exportation à redresser la balance commerciale de la France, mais aussi les moyens pour préserver cette ressource vitale qu'est l'eau.

En conséquence, le groupe des entreprises s'est abstenu lors du vote.

Environnement et nature, associations, et organisations étudiantes et mouvement de jeunesse

La terre ne se cultive pas sans eau, l'eau ne se gère pas sans la terre, c'est ainsi que commence cet avis sur la gestion et l'usage de l'eau en agriculture. Eau et agriculture sont liées par des enjeux majeurs de société aussi larges que la santé publique *via* la qualité des eaux, la préservation des milieux aquatiques, l'autosuffisance alimentaire ou encore la pérennisation d'un lien soutenable entre eau et terres pour une production de long terme.

Personne n'ignore l'évidence : l'humanité ne saurait vivre sans production agricole. Personne n'ignore les difficultés économiques que connaissent nombre d'agriculteurs, et tout particulièrement les éleveurs. La répartition des aides de la PAC, la répartition des marges entre producteurs, transformateurs et distributeurs, la pression sur le foncier agricole sont quelques-uns des vrais problèmes qui se posent aujourd'hui. Mais personne n'ignore non plus qu'il est plus que temps de s'orienter résolument vers une agriculture qui réconcilie les productions et les équilibres environnementaux.

Conjuguer les intérêts économiques immédiats avec les objectifs d'une gestion globale à moyen et long terme de l'eau au plus près des territoires, en s'appuyant sur une plus grande solidarité, voilà ce à quoi il faut s'atteler. Par diverses illustrations, cet avis a montré que c'est possible : de bonnes pratiques existent déjà. Elles doivent être portées à connaissance, valorisées et mutualisées. L'avis souligne à juste titre qu'elles témoignent de la possibilité d'un changement de modèle intégrant la viabilité économique, la préservation des milieux et de la ressource en eau, ainsi que les aspects sanitaires. Nous croyons à cette

évolution car elle donne prise à une réappropriation de la question agricole par les citoyens, les consommateurs, comme les élus, et de fait, crée les conditions de leur implication.

Nous partageons donc la conviction de cet avis : il n'y a pas d'opposition irrémédiable entre une gestion multifonctionnelle de l'eau et la production agricole, mais des convergences possibles. Nous soutenons et nous revendiquons particulièrement quatre des axes que propose cet avis :

- le premier : priorité absolue à la santé publique en se focalisant sur une eau potable de qualité. C'est un défi collectif de long terme qui mérite un encouragement financier auprès des acteurs qui s'engagent à le relever, en favorisant notamment l'agriculture biologique ;
- le deuxième : le constat que nos milieux aquatiques sont atteints par des pollutions diffuses massives. Les leviers pour les réduire sont identifiés et, comme le pointe l'avis, déjà actionnés par certains. Il s'agit de passer à la vitesse supérieure, nous n'avons simplement pas le loisir d'attendre. Le groupe environnement et nature aurait voulu que soit préconisée une position radicale sur les intrants en raison de la dangerosité reconnue sur la biodiversité et la santé publique. Nos trois groupes se rangent cependant derrière la proposition de la section, plus progressive, qui fait de la redevance sur les intrants de synthèse un de ces leviers. Ce point a fait dissensus. Il nous semble pourtant que nous pourrions tous tomber d'accord sur la nécessité que les plus vertueux doivent être encouragés, et ce, *via* un outil financier permettant de conforter et d'amplifier les programmes agricoles, déjà aidés par les agences de l'eau ;
- le troisième : nous constatons que l'avis ne prône pas une irrigation zéro mais une irrigation stratégique. Oui, nous considérons que les alternatives, dont l'optimisation des ressources disponibles, existent et doivent être pratiquées en priorité, avant d'envisager une mobilisation supplémentaire de la ressource en eau. Oui, nous soutenons une meilleure répartition de l'eau d'irrigation disponible. Et oui, nous affirmons que la création de nouvelles retenues de substitution doit être encadrée juridiquement de sorte à permettre un équilibre global et sur le long terme entre les besoins des différentes catégories d'usagers de la ressource, particuliers, industriels, agriculteurs tout en préservant les écosystèmes aquatiques qui ne doivent pas être continuellement la variable d'ajustement ;
- le quatrième : il ne s'agit pas d'être catastrophiste mais juste réaliste. Les études convergent sur l'ampleur des conséquences attendues du changement climatique sur les ressources en eau, à savoir une diminution de celles-ci, de façon forte et rapprochée. Tous les usages doivent s'adapter en même temps, c'est une question de solidarité de société et une question de responsabilité par rapport aux générations futures et, plus directement, envers la nouvelle génération d'agriculteurs qui va devoir pratiquer différemment.

Nous voudrions terminer en posant une question : est-ce que vouloir, de manière collective, se donner les moyens d'une nécessaire transition vers des pratiques moins polluantes, plus respectueuses de la santé publique et des milieux naturels, revient à une stigmatisation ? La réponse est non, et nos trois groupes l'affirment. Il ne s'agit pas de diviser mais de rassembler autour d'un enjeu commun qui n'est pas seulement comment produire aujourd'hui, mais aussi comment produire demain. Merci à la rapporteure d'avoir mis toute

son énergie à tenter de concilier les ressentis et points de vue divergents, tout en gardant une ambition que nous jugeons à l'honneur de cette assemblée.

Le groupe des associations, le groupe environnement et nature et le groupe des organisations étudiantes et mouvement de jeunesse ont voté cet avis.

Mutualité

Le contexte de crise sanitaire s'est creusé depuis plusieurs décennies, sous l'effet de modes de production et de consommation négligeant la préservation et la gestion des ressources naturelles. De ce point de vue, la question de la gestion de l'eau en agriculture est particulièrement emblématique d'un modèle de développement intenable.

La nécessité, bien réelle, de rappeler la mission première de l'agriculture, « nourrir sainement la population », montre assez combien ces modèles de production et de consommation ont pu dénaturer l'ambition d'une activité humaine pourtant essentielle.

Le groupe de la mutualité se retrouve très largement dans les préconisations formulées dans l'avis, à travers quelques principes essentiels :

- la primauté donnée aux enjeux sanitaires ;
- la défense de la logique préventive ;
- la limitation drastique du recours aux intrants de synthèse ;
- l'implication de toutes les parties prenantes, dont les ménages.

L'avis insiste, à raison, sur le fait que la lutte contre les pollutions diffuses de l'eau constitue un véritable enjeu de santé publique.

Certains éléments complémentaires pourraient d'ailleurs être versés au débat, comme les données toxicologiques récentes et donc l'impact sanitaire de certains produits phytosanitaires aujourd'hui présents dans l'eau. Même s'il est difficile de l'évaluer aujourd'hui, le coût sanitaire de la pollution diffuse des eaux par les effluents agricoles pourrait également être mentionné. Il s'ajouterait ainsi aux « surcoûts annuels constitués par le traitement des pesticides et des nitrates » mentionnés par l'avis.

La question de la gestion et de l'usage de l'eau en agriculture interroge avant tout les professionnels du secteur, mais elle concerne également l'ensemble des consommateurs et des ménages. Il ne serait pas juste, en effet, de faire porter la seule responsabilité sur les professionnels. Le grand public doit être à la fois mieux informé sur ces enjeux et plus exigeant vis-à-vis des professionnels, d'une part, et de leurs propres pratiques, d'autre part (circuits courts, produits biologiques, pression sur les marchés publics, etc.) : « *En matière de pollutions diffuses, l'éparpillement des origines de l'altération de la qualité des eaux exige la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs* ». La meilleure synthèse de ces responsabilités croisées réside dans le continuum « eaualimentation-santé-biodiversité », pointé par l'avis.

En tant qu'acteur majeur de promotion de la santé, la Mutualité française se félicite de la place accordée à la logique préventive. Il est effectivement utile de rappeler que, comme pour toute question de santé publique, le préventif coûte bien moins cher que le curatif. Ainsi, à son niveau et à travers son réseau national de prévention et promotion de la santé, la Mutualité française contribue depuis plusieurs années à sensibiliser les populations sur les risques environnementaux (dont les risques anthropiques émergents). L'objectif poursuivi est double : permettre à chacun de réduire son exposition aux risques environnementaux, tout en limitant son empreinte écologique et son empreinte santé. Pour ce faire, des

actions participatives sont mises en œuvre en région, qui visent, par exemple, à identifier et co-construire avec le public des solutions alternatives à l'usage de produits ménagers ou phytosanitaires de synthèse, deux produits qui contribuent largement à la pollution diffuse de l'eau. La mutualité souscrit donc pleinement à la nécessité d'agir pour limiter les pollutions domestiques mentionnées par l'avis.

Le groupe de la mutualité est attaché à l'idée que les solidarités de proximité, pour ne pas dire « de territoire » lorsqu'elles se concrétisent autour d'un projet commun, constituent un véritable atout en temps de crise. Le secteur agricole serait d'autant plus soutenu et donc d'autant plus « résiliant » si les populations l'identifiaient naturellement comme acteur d'un développement local durable. À travers ce sujet, hautement collectif, de la gestion de l'eau, les professionnels pourraient donc trouver de quoi renouer des liens avec le reste de la population, en co-construisant une vision commune d'un avenir souhaitable.

Concernant le principe des redevances, il est tout à fait compréhensible que des inquiétudes se fassent jour, au vu du contexte de fragilisation de certains secteurs de l'agriculture française. Cependant, l'étymologie du terme de crise nous rappelle qu'il est peut-être temps, justement, d'envisager une nouvelle façon de produire et de consommer. En revanche, dans un contexte de creusement des inégalités sociales, il est nécessaire de veiller à ce qu'un mécanisme d'incitation n'entraîne pas de hausse de prix des produits alimentaires pour les consommateurs.

Pour conclure, si la gestion durable de l'eau représente bel et bien un défi écologique et sanitaire majeur, elle présente également une bonne opportunité pour accroître la résilience du secteur agricole en contribuant à renforcer une solidarité territoriale de proximité. Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Outre-mer

La relation eau/agriculture constitue aujourd'hui un défi majeur pour les collectivités ultramarines. Dans le contexte mondial de tension sur la ressource en eau, le groupe de l'Outre-mer approuve les constats et les enjeux développés dans l'avis qui met en évidence des problématiques essentielles en Outre-mer.

En effet, la plupart des territoires ultramarins font face à de fortes inégalités en ce qui concerne la disponibilité et la gestion de la ressource en eau. Cela est dû à un climat tropical qui conduit à un déficit hydrique important en saison sèche, à une forte croissance démographique et à une augmentation des besoins alimentaires. Les exploitations agricoles, souvent de petite taille, y subissent fortement les aléas climatiques. Elles ont massivement besoin d'investissements individuels et collectifs. Cette logique de rattrapage doit être renforcée, notamment à Mayotte où elle est à peine engagée. En outre, ces investissements doivent pouvoir s'appuyer sur une meilleure connaissance des écosystèmes, souvent complexes, grâce à une approche plus fine des différentes disciplines scientifiques.

Au-delà, la situation de l'agriculture sur certains territoires ultramarins rend prioritaire le développement de l'irrigation et du stockage de l'eau afin de répondre aux besoins alimentaires des populations en garantissant le rendement des productions. Or, sur ces sujets, l'avis ne va pas dans le sens de la logique de rattrapage. En effet, il n'apporte pas de solutions adaptées aux spécificités de l'Outre-mer.

De même, proposer des contraintes financières supplémentaires par la création de nouvelles redevances nous paraît dangereux à court terme. En effet, il faut rappeler qu'en

Outre-mer, les exploitations agricoles sont fragiles sur le plan économique, peu diversifiées, sous-équipées et directement touchées par la concurrence agressive des pays tiers voisins. Elles sont, par ailleurs, soumises à des normes nationales et européennes instables et lourdes. La situation catastrophique des productions bananières constitue un exemple criant. Pour ces raisons, sans que de véritables solutions soient apportées aux handicaps structurels propres à l'Outre-mer, le groupe estime que la création de ces redevances peut porter gravement atteinte à l'équilibre économique et à la pérennité de ces exploitations.

De manière générale, le groupe de l'Outre-mer partage la logique de l'avis visant à répondre aux défis posés. Mais il apparaît que la situation, déjà très fragile, de l'agriculture ultramarine ne pourrait qu'être aggravée par la mise en œuvre de certaines propositions faites. Or, sans une compétitivité retrouvée, l'agriculture ultramarine ne pourra que difficilement s'en sortir face à la concurrence très forte des pays voisins.

Ce qui vient d'être exposé montre qu'une attention toute particulière doit être portée à la situation en Outre-mer et justifie la production d'un avis de suite.

Pour ces raisons, le groupe s'est en majorité abstenu.

Personnalités qualifiées

M. Lucas : « L'avis qui nous est soumis nous rappelle bien les défis à relever : les populations françaises, européennes et mondiales sont en constante augmentation, et les terres agricoles sont en constante diminution. On peut donc en déduire qu'il faut produire plus sur moins de surface.

Il se place aussi dans l'hypothèse d'un réchauffement climatique asséchant, hasardeusement présenté comme certain…

Nous devrions donc poursuivre la démarche de progrès de l'humanité pour parvenir à nourrir les bouches de plus en plus nombreuses, alors que la faim provoque 25 000 décès chaque jour sur notre planète.

Plutôt que de la nécessaire audace pour y parvenir, l'avis est empreint de la crainte de pénurie de cette eau pourtant abondante sur notre zone tempérée.

L'eau prélevée pour l'irrigation ne représente aujourd'hui que 1 % de celle qui tombe annuellement sur notre pays. Alors qu'il convenait d'appeler à une mobilisation des intelligences et des moyens pour développer l'irrigation en retenant, stockant et utilisant cette eau abondante, l'avis préconise d'abord taxes et entraves à la production agricole.

Il appelle à des choix de «*productions plus économes en eau*» au mépris des besoins alimentaires de la population, mais aussi en ignorant les lois de la physiologie végétale qui veulent qu'une plante économe en eau ait une production frugale et amène donc une nourriture frugale avec toutes ses conséquences malheureuses.

Cet avis entretient encore la réputation de pollueur des agriculteurs, pourtant engagés depuis des années dans des efforts de réduction d'utilisation des produits phytosanitaires malgré les contraintes de compétitivité imposées.

Il omet aussi de signaler que ces mêmes agriculteurs dégradent les molécules médicamenteuses et contribuent ainsi à préserver la santé publique en recevant sur leurs terres les boues d'épuration urbaines.

De plus, l'avis entretient la confusion entre les pollutions chimiques et la présence de nitrates dans l'eau alors que les avancées de la science, portées à la connaissance des membres de la section, permettent d'affirmer aujourd'hui l'innocuité des nitrates pour la santé et même leur intérêt pour celle-ci, y compris avec des eaux contenant plus de 50 milligrammes de nitrates par litre.

Au minimum, l'avis aurait donc dû indiquer qu'au vu de l'avancée des connaissances scientifiques et médicales en matière d'interaction entre nitrates et santé humaine, le CESE s'interrogeait sur la pertinence du maintien de la norme actuelle qui établit le seuil limite de présence de nitrates dans l'eau potable à 50 mg par litre. Et il aurait dû préconiser que soit transmise à la Commission européenne une demande de réévaluation de cette norme. Pour toutes ces raisons, au nom des agriculteurs de la Coordination rurale que je représente ici, je m'opposerai à l'adoption de cet avis ».

M. Guirkinger : « Je vote pour cet avis. Un débat sur l'eau et l'agriculture est complexe. Un tel débat nous concerne tous par ce que ce sont *in fine* des choix de consommation et des choix de société.

Au cours des cinquante dernières années, les agriculteurs français ont engagé une révolution sans précédent : augmentation de la production, réduction des prix, bouleversement de l'organisation du travail et des pratiques agronomiques.

Les objectifs assignés aux agriculteurs ont été atteints.

Mais à quel prix ?

Un. Les revenus agricoles sont insuffisants avec des inégalités énormes. Dans leur immense majorité, les paysans vivent mal de leur travail.

Deux. Les consommateurs doutent de plus en plus de la qualité des produits qui arrivent dans leurs assiettes. Mais sont-ils prêts à dépenser un peu plus pour leur alimentation ?

Trois. J'en arrive à l'objet de notre avis. La pollution du milieu naturel et des ressources en eau est une réalité.

Notre rapporteur a fait un état des lieux objectif, prudent, sans établir, et je cite son avis, «*de quelconques responsabilités quant aux problèmes constatés*».

Dans l'avis, la question de l'azote et des pesticides est largement évoquée. Mais la présence de résidus médicamenteux issus des élevages ne peut plus être ignorée et la perte de la biodiversité est une menace.

Notre rapporteur esquisse des recommandations, des actions à engager, à moyen et long terme.

Oui, il faut remettre en cause l'approche trop productiviste et rétablir une relation mieux régulée entre producteurs et consommateurs. Le combat des producteurs de lait pour obtenir une hausse de prix est légitime.

Oui, il faut une fiscalité écologique sur les entrants. Mais il faut le faire à prélèvement constant pour ne pas nuire à la compétitivité de notre agriculture.

Oui, nous avons un problème d'aménagement du territoire et de rotation des cultures. L'excédent d'azote produit en Bretagne serait bien utile dans les grandes plaines céréalières et éviterait l'achat d'engrais industriels.

Oui, il faut anticiper les conséquences du changement climatique à venir. Et je suis pour le stockage de l'eau quand elle est abondante pour l'utiliser quand on en a besoin. Notre rapporteur ouvre la porte comme les environnementalistes avaient déjà accepté de le faire lors du Grenelle de l'environnement.

Mais ces réformes, ces actions, ne pourront être mises en œuvre qu'avec l'aide et l'appui des agriculteurs.

Les agriculteurs font déjà beaucoup d'efforts pour relever les innombrables défis auxquels ils sont confrontés.

Mais ne nous obstinons pas à nier les défis environnementaux.

Je regrette que cet avis n'ait pas été l'occasion de trouver, dans la concertation et l'écoute, les réformes absolument nécessaires. Cet avis n'est pas un avis contre les agriculteurs.

Il faut que les agriculteurs soient force de propositions pour une agriculture durable, créatrice d'emplois et qui rémunère correctement leur travail.

Il faut inventer avec les agriculteurs, en France, l'agriculture de demain, respectueuse de la nature et qui permettra de faire face aux défis alimentaires d'une population mondiale en forte croissance.

Je vote cet avis avec quelques réserves sur les propositions au niveau de la gouvernance ».

Professions libérales

L'eau est un bien essentiel à la vie de l'homme et de l'ensemble des espèces animales et végétales. Elle n'est pas un bien inépuisable et sa qualité peut s'altérer durablement sous l'impact des activités humaines. Le sujet est suffisamment important pour qu'il justifie cet avis, dont le groupe des professions libérales soutient les objectifs, mais sur lequel il émet des réserves.

L'eau constitue une ressource indispensable à l'agriculture et les méfaits d'une eau de mauvaise qualité sur la santé peuvent être considérables.

Le défi est triple : alimentaire, sanitaire et quantitatif. Il s'agit d'assurer dans le temps une production agricole diversifiée pour garantir la sécurité alimentaire globale, conforter un secteur d'activité agricole et agroalimentaire important pour notre économie, et enfin, assurer un revenu satisfaisant et stable aux agriculteurs. Il s'agit également de garantir la primauté sanitaire, notamment l'alimentation en eau potable et la préservation des équilibres naturels. Il s'agit enfin et surtout de combattre les gaspillages suite à des mauvais usages de l'eau par la collectivité, ménages ou autres usagers économiques.

L'agriculture est un vecteur d'activités économiques, d'emplois et d'aménagement du territoire qui doit répondre à des besoins croissants en termes d'alimentation. La solution n'est donc pas de stigmatiser mais de trouver ensemble des solutions pour permettre de répondre aux enjeux du développement durable.

En mobilisant des outils incitatifs pour lutter contre les pollutions diffuses et en accompagnant les changements de pratiques, par la formation notamment, on améliore la gestion qualitative de l'eau. L'engagement des maîtres d'ouvrage et des collectivités territoriales en faveur de la protection de la ressource en eau, le développement de modes de productions respectueux de l'environnement ou le développement d'approches d'aménagement territorial participent d'une démarche collective.

Mais la France ne peut agir de façon isolée. Toute solution qui consisterait à fragiliser la compétitivité des exploitations agricoles françaises face à leurs homologues européens serait destructrice. En cela, les taxations supplémentaires préconisées dans l'avis créeraient une distorsion de concurrence. La seule arme fiscale s'avérera contreproductive.

Le droit communautaire s'est construit en plusieurs étapes, actuellement 30 directives traitent de la question de l'eau. Les agriculteurs ou les industries agroalimentaires s'engagent déjà, depuis des années, dans des démarches de progrès, notamment en matière de qualité de l'eau et de respect de normes environnementales strictes. L'avis semble oublier les efforts engagés.

Le rapporteur a raison de « bousculer » les acteurs, tant l'objectif de santé publique est capital. Toutefois, les réticences de certains d'entre eux s'expliquent par la difficulté de se projeter dans l'avenir, à 20 ou 30 ans, alors qu'ils doivent répondre, pour la plupart d'entre eux, à des objectifs de court terme comme la rentabilité de leurs investissements, le paiement de leurs charges ou l'assurance d'un minimum de marge pour investir.

La spécificité des territoires et des métiers appelle des réponses diversifiées et territoriales. L'avis est peu prolixe sur ce point. La recherche en agronomie vise les cultures moins consommatrices d'eau, adaptées à la qualité des sols.

Au même titre que les autres acteurs, les agriculteurs ont conscience que l'eau est un bien très précieux. Ils ont tout intérêt à préserver leur environnement et à respecter les ressources naturelles, condition de leur activité future et de la pérennité de leurs exploitations.

Compte tenu de ces réserves, le groupe des professions libérales s'est abstenu.

UNAF

« L'eau n'est pas nécessaire à la vie » comme l'écrit Saint-Exupéry dans Terre des hommes, « l'eau, c'est la vie ». Le travail réalisé remet au goût du jour cette citation.

Tout au long de l'avis, le juste équilibre a été recherché pour que la gestion de l'eau en agriculture puisse répondre à trois contraintes bien identifiées : d'abord une contrainte environnementale qui oblige à préserver une ressource menacée ; ensuite une contrainte sociale, qui impose d'équilibrer les usages d'une ressource disputée entre plusieurs utilisateurs et enfin une contrainte économique, qui intègre l'eau comme facteur de compétitivité en agriculture.

Les enjeux sont clairs : il s'agit de conserver la qualité de l'eau pour les familles et les consommateurs, de maintenir la disponibilité de la ressource pour tous de manière équitable et de permettre aux agriculteurs, dans une économie mondialisée, d'accéder à l'eau afin d'assurer une production alimentaire en quantité et de qualité, tout en leur garantissant un revenu décent.

Le groupe de l'UNAF retient avec grand intérêt la démarche proposée dans l'avis : il s'agit de rechercher des solutions pour répondre aux difficultés rencontrées en période d'étiage et de tension sur la ressource, mais aussi de donner des pistes plus prospectives et éviter ainsi de se retrouver dos au mur en cas de crise.

Les préconisations de l'avis ne sont pas une stigmatisation de l'agriculture. Le débat sur les pratiques des agriculteurs nous renvoie directement à des choix politiques plus fondamentaux. L'agriculture s'est adaptée au cadre que la société lui a fixé. Il ne s'agit pas de

rechercher des boucs émissaires, mais, au contraire, de faire émerger ensemble les choix à faire pour garantir l'avenir de l'agriculture et permettre une alimentation de qualité.

À travers le débat sur l'eau et l'agriculture, sont clairement posées les questions de la place de l'agriculture française, de son devenir, de ses modèles et de ses apports à la société. À ces questions, l'avis apporte des réponses au travers notamment de la nécessaire évolution de la Politique agricole commune (PAC), qui doit valoriser davantage certaines pratiques agronomiques telles que la rotation d'assolement, le choix de variétés ou d'espèces moins exigeantes en termes de consommation d'eau, l'évolution de la recherche scientifique... Ce sont autant de voies à investir pour parvenir à limiter la consommation d'eau par l'agriculture.

Enfin, le groupe de l'UNAF est particulièrement sensible à la recommandation qui précise que l'usage et la gestion de l'eau doivent être menés à l'échelle des zones de captage. En effet, la qualité des eaux souterraines est directement liée aux types d'activités déployées au-dessus. Il est donc primordial d'associer à la préservation de la ressource l'ensemble des intervenants et de contractualiser avec eux à partir d'un cahier des charges précis, régulièrement évalué.

Ainsi, c'est en agissant conjointement sur plusieurs facteurs que nous réussirons collectivement à répondre aux enjeux énoncés.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis	
Nombre de votants	170
Ont voté pour	104
Ont voté contre	21
Se sont abstenus	45

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 104

Agriculture	M. Roustan, Mme Sinay
Associations	MM. Charhon, Da Costa, Mme Gratacos, MM. Leclercq, Roirant.
CFDT	Mmes Boutrand, Briand, M. Duchemin, Mmes Hénon, Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Prévost.
CFE-CGC	M. Lamy
CFTC	M. Coquillion, Mmes Courtoux, Parle, Simon.
CGT	Mmes Crosemarie, Cru-Montblanc, M. Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Marie, Michel, Prada, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
CGT-FO	Mme Baltazar, MM. Bellanca, Chorin, Mme Fauvel, MM. Hotte, Lardy, Mmes Millan, Nicoletta, MM. Peres, Porte, Veyrier.
Environnement et nature	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
Mutualité	M. Beaudet.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Dulin, Mme Guichet, M. Prévost.
Outre-mer	M. Janky.

Personnalités qualifiées	M. Aschieri, Mme Ballaloud, M. Baudin, Mmes Brishoual, Chabaud, Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mmes Flessel-Colovic, Fontenoy, M. Gall, Mmes Gibault, Grard, Graz, MM. Guirkinger, Hochart, Jouzel, Khalfa, Kirsch, Le Bris, Mme de Menthon, M. Obadia, Mme Ricard, MM. Terzian, Urieta.
UNAF	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes L'Hour, Therry.
UNSA	Mme Dupuis, M. Rougier.

Ont voté contre : 21

Agriculture	MM. Bailhache, Barrau, Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bonneau, M. Clergue, Mmes Doré, Dutoit, M. Giroud, Mme Lambert, MM. Lemétayer, Pelhate, Pinta, Mme Serres, M. Vasseur.
Coopération	Mmes de L'Estoile, Roudil, M. Verdier.
Personnalités qualifiées	M. Lucas, Mme du Roscoät.

Se sont abstenus : 45

Artisanat	Mme Amoros, MM. Bressy, Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Le Lann, Liébus, Martin, Mme Sassano.
CFE-CGC	Mme Couvert, M. Dos Santos, Mme Weber.
Entreprises	Mmes Bel, Castera, Duhamel, Duprez, Frisch, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
Outre-mer	MM. Grignon, Lédée, Omarjee, Mme Romouli Zouhair.
Personnalités qualifiées	M. Corne, Mmes de Kerviler, Levaux, MM. Martin, Richard, de Russé, Soubie.
Professions libérales	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.

Annexes

Annexe 1 : liste des personnes auditionnées[20]

En vue de parfaire son information, la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation a entendu :

✓ **Andrault Olivier**
chargé de mission Agriculture et alimentation, à UFC Que-choisir

✓ **Benoit Marc**
directeur de recherche à l'INRA de Mirecourt

✓ **Bommelear Olivier**
chargé de mission Economie de l'eau au Commissariat général du développement durable

✓ **Bordes Jean-Paul**
chef du département R&D, ARVALIS, Institut du végétal

✓ **Brest Goulven**
président du Comité national de la conchyliculture

✓ **Chevassus-au-Louis Bernard**
inspecteur général de l'Agriculture

✓ **Cunéo Pierre**
directeur de cabinet de la Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie

✓ **Delaunay Alexis**
directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale de l'ONEMA

✓ **Duchemin Jean**
chargé de mission Eau et santé à l'agence de l'eau Seine Normandie

✓ **Dupont-Kerlan Elisabeth**
directrice générale de l'ONEMA

✓ **Gascuel Chantal**
directrice de recherche à l'INRA de Rennes

✓ **Guichard Laurence**
ingénieur à l'INRA de Versailles

✓ **Hugodot Céline**
directrice de l'Association syndicale autorisée du canal de Gignac

✓ **Itier Bernard**
directeur de recherche à l'INRA de Grignon

✓ **Lacroix François**
directeur général adjoint de l'ONEMA

20 Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien

- ✓ **Lecussan Christian**
  président de la Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau (FENARIVE)
- ✓ **Le Gall André**
  chef du département Techniques d'élevage et qualité à l'Institut de l'élevage
- ✓ **Lepeltier Serge**
  président du comité de bassin Loire-Bretagne, ambassadeur sur le changement climatique
- ✓ **Loubier Sébastien**
  ingénieur de recherche UMR G-EAU à l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)
- ✓ **Martin Philippe**
  professeur d'agronomie à AgroParisTech
- ✓ **Mathieu Noël**
  directeur général de l'agence de l'eau Loire-Bretagne
- ✓ **Mauguin Philippe**
  directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- ✓ **Ménard Joseph**
  président de la Chambre d'agriculture d'Ille et Vilaine
- ✓ **Picard Olivier**
  coordinateur à l'Institut pour le développement forestier au Centre national de la propriété forestière (CNPF)
- ✓ **Poupart Antoine**
  chef de service Agriculture durable et développement à INVIVO
- ✓ **Roumeau Sylvain**
  chargé de mission Agriculture biologique et protection de l'eau à la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB)
- ✓ **Rousseau Bernard**
  pilote du pôle Ressources en eau et milieux naturels aquatiques de la FNE (France nature environnement)
- ✓ **Tiberghien Frédéric**
  conseiller d'Etat
- ✓ **Zakéossian Dikran**
  chef de projet à EPICES (Évaluer les politiques et innover pour les citoyens et les espaces)

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées[21]

- ✓ **Aimé Christian**
  président de la Chambre d'agriculture de la Vendée
- ✓ **Alban Nicolas**
  chef de service Eau et environnement à la Direction départementale des territoires des Deux-Sèvres
- ✓ **d'Armaillé Alix**
  responsable du service Environnement à Irrigants de France
- ✓ **Aurousseau Pierre**
  professeur Chercheur spécialiste sol-hydrologie à l'Agrocampus-Ouest
- ✓ **Baury Claude**
  responsable Pôle eau et environnement à la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône
- ✓ **Billen Gilles**
  chercheur au CNRS
- ✓ **Biteau Benoît**
  président de la commission Agriculture, ruralité et pêche du Conseil régional Poitou-Charentes
- ✓ **Boiffin Jean**
  directeur de recherches à l'INRA d'Angers, président du comité d'experts Ecophyto
- ✓ **Boulanger Gilles**
  directeur technique à La Lyonnaise des Eaux
- ✓ **Briand Fabrice**
  exploitant agricole biologique
- ✓ **Burger-Leenhardt Delphine**
  directrice de recherche à l'INRA de Toulouse
- ✓ **Chariot Mickaël**
  chef du service Agriculture et territoires à la Direction départementale des territoires des Deux-Sèvres
- ✓ **Coirier Denis**
  président de l'Association des irrigants de Vendée
- ✓ **Debaeke Philippe**
  directeur de recherche à l'INRA de Toulouse
- ✓ **Dörfliger Nathalie**
  directrice Environnement, eau et écotechnologies au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)
- ✓ **Doussan Isabelle**
  chargée de recherche à l'INRA Provence-Alpes-Côte d'Azur

21 Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien

- ✓ **Falcone Patrick**
  conseiller auprès du Ministre de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- ✓ **Gaboriau Denis**
  ancien président de la Fédération nationale CIVAM (Centre d'linitiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural)
- ✓ **Garembois Nadège**
  maître de conférences à AgroParisTech
- ✓ **Gouraud Jean-Pierre**
  coordinateur technique chez AGROBIO Poitou-Charentes
- ✓ **Gourcy Laurence**
  conseillère scientifique au BRGM
- ✓ **Gravat Nicole**
  présidente du Syndicat des eaux du vivier de Niort
- ✓ **Guirkinger Bernard**
  ingénieur, Directeur général adjoint de SUEZ Environnement
- ✓ **Herbert Virginie**
  chargé de mission Eau et environnement à la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire
- ✓ **Hocq Jean-Pierre**
  président de la Commission locale de l'eau du SAGE du Lay
- ✓ **Jacobsoon Alain**
  directeur départemental des territoires des Deux-Sèvres
- ✓ **Juin Sophie**
  responsable service Territoire et environnement, Chambre d'agriculture de la Vendée
- ✓ **Lambert Marc**
  directeur général du Syndicat des eaux du vivier de Niort
- ✓ **Martin Daniel**
  président des Irrigants de France
- ✓ **Masseron Laurent**
  délégué général chez AGROBIO Poitou-Charentes
- ✓ **Maugis Pascal**
  chercheur, Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement de Saclay
- ✓ **Métais Sophie**
  chargée de mission à Irrigants de France
- ✓ **Mitteault François**
  directeur de l'établissement public du Marais poitevin
- ✓ **Morin Serge**
  président de la commission Eau, littoral et biodiversité du Conseil régional Poitou-Charentes
- ✓ **Oppeneau Emmanuelle**
  chef de projet ressources en eau à La Lyonnaise des Eaux
- ✓ **Pailhas Jean-Jacques**
  directeur adjoint de la Direction départementale des territoires des Deux-Sèvres

- ✓ **Pellerin François-Marie**
  président de la coordination pour la défense du Marais poitevin
- ✓ **Richard Jean-Claude**
  président de la Commission locale de l'eau du SAGE de Vendée
- ✓ **Riou Guillaume**
  président d'AGROBIO Poitou-Charentes, exploitant agricole
- ✓ **Rouyer Nicolas**
  ancien chargé de mission Eau et agriculture à la Commission européenne
- ✓ **Schmeltz Bernard**
  préfet de Vendée
- ✓ **Semo Igor**
  directeur des relations extérieures à La Lyonnaise des Eaux
- ✓ **Tournebize Julien**
  chercheur hydrosystèmes et bioprocédés à l'IRSTEA d'Antony
- ✓ **Trouvat Pierre**
  président de l'Association des irrigants des Deux-Sèvres
- ✓ **Vincent Bernard**
  administrateur de l'Association française pour l'étude de l'irrigation et du drainage et chercheur à l'IRSTEA d'Antony

Annexe 3 : bibliographie

Conseil d'Etat, L'eau et son droit, Rapport public, 2010

Sénat, Rapport, Le pilotage de la politique de l'eau, Mme Fabienne Keller, n° 352, juin 2007

Sénat, Rapport d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement, Mme Bonnefoy, Rapport n° 42, octobre 2012

Cour des comptes, La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne, février 2002

Cour des comptes, Les instruments de la gestion durable de l'eau, Rapport public annuel 2010

Cour des comptes, L'ONEMA : une transformation mal préparée, une gestion défaillante, Rapport public annuel 2013

CESE, Les activités économiques dans le monde liées à l'eau, Mme Marie-José Kotlicki, Avis et Rapport, décembre 2008

CESE, Les usages domestiques de l'eau, M. Paul de Viguerie, Avis, mai 2009

CESER, Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux des bassins Loire-Bretagne et Adour-Garonne 2010-2015, Avis, Poitou-Charentes, 2009

CESER, Questions importantes et calendrier de travail des SDAGE, Avis, Poitou-Charentes, février 2013

Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, Appropriation des enjeux et mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau dans le secteur agricole, septembre 2011

Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, Plan d'adaptation de la gestion de l'eau, soutiens à la création de retenues d'eau et à l'adaptation des cultures, novembre 2011

Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité, Centre d'études et de prospective, Le monde agricole en tendances, Un portrait social prospectif des agriculteurs, La documentation Française, février 2012

Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Centre d'études et de prospective, Les mesures agroenvironnementales : complémentarités de l'approche "territoriale" et de l'approche par "systèmes d'exploitations", n° 47, juin 2012

Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la Forêt, L'agriculture, la forêt et les industries agroalimentaires, GraphAgri, Agreste 2012

Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Projet Agro-écologique pour la France, 2012

Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la Forêt, Poitou-Charentes, L'intérêt économique à l'irrigation conforté par la hausse du cours des céréales, Agreste, mars 2013

Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, Guide juridique pour la construction de retenues, novembre 2011

Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, Rapport d'activité des services déconcentrés 2011, Gestion des ressources naturelles, avril 2012

Ministère du Travail, de l'emploi et de la santé, Abandons de captage utilisés pour la production d'eau destinée à la consommation humaine, bilan, février 2012

CGAAER n° 1524 et CGEDD n° 005973-01, Vers des systèmes de production agricoles moins consommateurs en eau : des orientations pour la recherche, septembre 2008

CGAAER n° 1524 et CGEDD n° 006313-01, Les organismes uniques d'irrigation, octobre 2008

CGAAER n° 1911 et CGEDD, Mise en place des programmes de protection des aires d'alimentation des captages pour l'eau potable, mai 2011

CGAAER n°11128 et CGEDD n° 007942-01, Bilan des connaissances scientifiques sur les causes de prolifération de macroalgues vertes - application à la situation de la Bretagne et propositions, mars 2012

CGAAER n° 1208, Préconisations pour la mise en œuvre du plan national de gestion de la rareté de l'eau, juin 2007

CGAAER n° 1904, Evaluation de la mise en œuvre 2007-2008 du PVE et des MAET enjeu EAU du programme de développement rural hexagonal, mai 2009

CGAAER n° 10181, Conséquences sur les filières agricoles et agroalimentaires de l'atteinte des objectifs quantitatifs de la Directive cadre sur l'eau et du SDAGE dans le bassin Adour-Garonne, juin 2012

CGAAER n° 1208, Préconisations pour la mise en œuvre du plan national de gestion de la rareté de l'eau, juin 2007

CGAAER et Partenariat Français pour l'eau, contribution au débat international, Rapport, L'eau et la sécurité alimentaire face au changement global : quels défis, quelles solutions ? décembre 2012

CGGREF, Irrigation durable, 2005

CGDD, Le financement de la gestion des ressources en eau en France, n° 62, janvier 2012

CGDD, La redevance pour prélèvements d'eau : Quelle utilisation pour la gestion quantitative de la ressource? n° 127, mai 2012

CGDD, L'évolution des zones humides entre 2000 et 2010, des pressions toujours fortes, n° 144, octobre 2012

ANSES, Réutilisation des eaux usées traitées pour l'irrigation des cultures, l'arrosage des espaces verts par aspersion et le lavage des voiries, rapport d'expertise collective, mars 2012

Chambre d'agriculture de Rhône-Alpes, VetAgrosup Clermont-Ferrand, Région Rhône-Alpes, L'irrigation en Rhône-Alpes, état des lieux et enjeux, décembre 2010

Centre d'analyse stratégique, Pour une gestion durable de l'eau en France, notes n°s 326, 327, 328, avril 2013

Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, Actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable, évaluation des politiques d'intervention, 2007

Agence de l'eau Loire Bretagne, Evaluation des interventions de l'agence en faveur des économies d'eau, mai 2009

Agence de l'eau Loire Bretagne, Evaluation des aides de l'agence de l'eau Loire Bretagne en faveur de la réduction des nitrates d'origine agricole, février 2011

Agence de l'eau Seine-Normandie, Programme PIREN Seine, fascicules, 2009

Agence de l'Eau Seine-Normandie, Evaluation de la politique de l'Agence Seine-Normandie en faveur de la maîtrise d'usage des sols à long terme sur les aires d'alimentation de captage en eau potable, février 2011

INRA, Sécheresse et agriculture : Réduire la vulnérabilité de l'agriculture à un risque accru de manque d'eau, Expertise scientifique collective réalisée par l'INRA, octobre 2006

INRA, Les flux d'azote liés aux élevages ; Réduire les pertes, rétablir les équilibres, Rapport d'expertise, mars 2012

INRA, Agriculture et qualité de l'eau, enjeux et défis pour la recherche agronomique, Colloque au salon international de l'Agriculture 2012

INRA, Réduire les fuites de nitrates au moyen des cultures intermédiaires, conséquences sur les bilans d'eau et d'azote, autres services écosystémiques, E. Justes et alii, juin 2012

IRSTEA, L'irrigation en France, état des lieux 2010 et évolution, M. Campardon, S. Loubier, S. Morardet, octobre 2012

ANR, INRA, ADEME, Livre vert du projet CLIMATOR, N. Brisson, F. Levrault, juin 2012

Groupement d'intérêt scientifique SOL, L'état des sols de France, 2011

SAF-Agriculteurs de France, Les agriculteurs, producteurs d'eau potable, Les Notes de la SAF, Echanges et réflexions, février 2013

De l'eau agricole à l'eau environnementale, Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée, Chantal Aspe, coordinatrice Update Sciences technologies, Editions Quae, mars 2012

Production agricole et droit de l'environnement, Carole Hermon et Isabelle Doussan, Editions LexisNexis, août 2012

L'Agronomie aujourd'hui, T. Doré, M. Le Bail, P. Martin, B. Ney, J. Roger-Estrade, Editions Quae, août, 2006

Rivières et rivaux, Les frontières de l'eau, Vazken Andréassian et Jean Margat, Editions Quae, mars 2012

Eau et Agriculture, quels défis aujourd'hui et demain? Revue POUR, n° 213, mars 2012

Des tuyaux et des hommes, Les réseaux d'eau en France, Gabrielle Bouleau et Laetitia Guérin-Schneider, Editrices scientifiques, Indisciplines, Editions Quae, décembre 2011

Qualité de l'eau et agriculture : Un défi pour les politiques publiques, OCDE, 2012

ONEMA, Captages d'eau potable et pollutions diffuses : quelles réponses opérationnelles à l'heure des aires d'alimentation de captage « Grenelle » ?, Les rencontres de l'ONEMA, n° 10, juin 2011

Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe. "Blueprint" Commission européenne, novembre 2012

Annexe 4 : table des sigles

AAC	Aire d'alimentation de captage
ASA	Association syndicale autorisée
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CGAAER	Conseil général de l'alimentation,de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
DCE	Directive cadre sur l'eau
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
GES	Gaz à effets de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HVE	Haute valeur environnementale
IAE	Infrastructures agro-écologiques (ou agro- environnementales)
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MAE	Mesures agroenvironnementales
MAET	Mesures agroenvironnementales territoriales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
OUGC	Organismes uniques de gestion collective
PAC	Politique agricole commune
PCET	Plans climat énergie territoriaux
PGB	Pratiques de gestion bénéfiques
PIREN	Programme interdisciplinaire de recherche sur l'environnement
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNPP	Préparations naturelles peu préoccupantes
PNZH	Plan national d'action pour les zones humides
REACH	Enregistrement, évaluation et autorisation des produits chimiques
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR	Sociétés d'aménagement régional
SAU	Surface agricole utile
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
ZRE	Zone de répartition des eaux

Annexe 5 : glossaire

❒ *Données techniques générales*

Alimentation d'une nappe
La réalimentation des nappes intervient après la saturation des sols en eau, par infiltration directe des eaux de pluies au niveau des zones d'affleurement.

Auto-épuration
Ensemble des processus biologiques, chimiques ou physiques permettant à un écosystème (cours d'eau, plans d'eau, mer et océan...) de transformer lui-même les substances le plus souvent organiques qu'il produit ou qui lui sont apportées de l'extérieur.

Bassin versant (synonyme : bassin hydrographique)
Surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Le bassin versant se définit comme l'aire de collecte des eaux, considérée à partir d'un exutoire : elle est limitée par le contour à l'intérieur duquel toutes les eaux s'écoulent en surface et en souterrain vers cet exutoire.

Etiage
Période de plus basses eaux des cours d'eau et des nappes souterraines (généralement l'été pour les régimes pluviaux).

Eutrophisation
Enrichissement excessif des cours d'eau et des plans d'eau en éléments nutritifs, essentiellement le phosphore et l'azote. Elle se manifeste par la prolifération excessive des végétaux dont la décomposition provoque une diminution notable de la teneur en oxygène.

Évapotranspiration
Somme des flux de vapeur d'eau provenant d'une part de l'évaporation de l'eau des sols, des eaux de surface, d'autre part de la transpiration des végétaux. Elle est une composante importante du cycle de l'eau. Elle dépend de paramètres météorologiques (rayonnement, vent, température, ...), de caractéristiques du sol (humidité, réflectivité du soleil-, ...) et de la végétation.

Lessivage des sols

Transport d'éléments (argiles, microparticules) composant un sol sous l'effet de l'écoulement des eaux d'infiltration. Il peut avoir un impact sur la qualité des eaux souterraines, et des cours d'eau.

Réseau hydrographique

Ensemble des milieux aquatiques (plans d'eau, cours d'eau, eaux souterraines, zones humides, etc.) présents sur un territoire donné, le terme de réseau évoquant explicitement les liens physiques et fonctionnels entre ces milieux.

Réserve utile des sols

Quantité d'eau du sol dont la végétation peut disposer pour assurer son alimentation en eau en l'absence de précipitation.

Tête de bassin versant

Partie amont des bassins versants et par extension tronçon amont des cours d'eau.

❒ *Acteurs et structures*

Agence de l'eau

Établissement public de l'État à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargé de l'environnement et des finances. Elle met en œuvre le SDAGE et les SAGE, en favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques. Ses ressources proviennent de la perception de redevances sur les prélèvements et la pollution des eaux. L'agence de l'eau apporte des concours financiers aux actions d'intérêt commun.

Bassin (administratif)

Circonscription hydrographique française identifiée administrativement pour organiser la planification et la gestion de l'eau.

Comité de bassin

Assemblée qui regroupe les différents acteurs du bassin, publics ou privés, agissant dans le domaine de l'eau. Son objet est de débattre et de définir de façon concertée les grands axes de la politique de gestion de la ressource en eau et de protection des milieux naturels aquatiques, à l'échelle du grand bassin hydrographique. Il existe aujourd'hui sept comités de bassin sur le territoire métropolitain correspondant aux sept grands bassins hydrographiques français : Adour Garonne ; Artois Picardie ; Loire Bretagne ; Rhin Meuse ; Rhône Méditerranée ; Seine Normandie ; Corse. En Outremer, il existe un comité de bassin en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à la Réunion et à Mayotte.

Système d'information sur l'eau

Le (SIE) est un dispositif partenarial des principaux acteurs publics du domaine de l'eau qui organise la collecte, le stockage, la valorisation et la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques et leurs usages.

❒ *Aspects juridiques et réglementaires*

Bon état

Pour une eau de surface, il est atteint lorsque son état écologique et son état chimique sont au moins «bons». Pour une eau souterraine, il est atteint lorsque son état quantitatif et son état chimique sont au moins «bons».

Bon état chimique

Pour une eau de surface, il est atteint lorsque les concentrations en polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementale.

Bon état quantitatif

Pour une eau souterraine, il est atteint lorsque les prélèvements ne dépassent pas la capacité de renouvellement de la ressource disponible.

Directive cadre sur l'eau (DCE)

Directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau, communément appelée directive cadre. Elle fixe des objectifs et des échéances, dont le « bon état » des eaux en 2015.

Directive nitrates

Directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, dite « Directive Nitrates ». Elle vise à réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles et prévenir toute nouvelle pollution de ce type. Elle comporte notamment la désignation de zones vulnérables.

Gestion équilibrée et durable de la ressource en eau

Principe directeur du droit de l'eau introduit par la Loi de 1992 : « cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer :

- la prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ;
- la protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature ;
- la restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;
- le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ;
- la valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ;
- la promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau ;
- le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques.

La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ; elle doit aussi permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :

- de la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ;
- de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;
- de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées.

Masse d'eau

Portion de cours d'eau, canal, aquifère, plan d'eau ou zone côtière homogène. Il s'agit d'un découpage élémentaire des milieux aquatiques destiné à être l'unité d'évaluation de la DCE.

Mesure agro-environnementale (MAE)

Elles sont déployées en application des textes européens relatifs au développement rural, qui constitue le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Elles permettent de rémunérer les surcoûts et les manques à gagner liés à la mise en œuvre de pratiques plus respectueuses de l'environnement. Elles engagent les agriculteurs durablement (5 ans) tout en apportant des réponses à quatre grands enjeux environnementaux :

- la gestion et la qualité de l'eau ;
- la biodiversité animale et végétale ;
- le paysage, l'entretien d'éléments fixes du paysage ;
- le sol, dans le cadre de la lutte contre l'érosion.

Plan de gestion

Document de planification établi à l'échelle de chaque district (ou bassin ou groupement de bassins), tel qu'exigé par la directive cadre sur l'eau (DCE), qui fixe les objectifs environnementaux à atteindre.

Programme de surveillance de l'état des eaux

Ensemble des dispositions (localisation des sites de contrôle, éléments de qualité surveillés, paramètres ou groupes de paramètres contrôlés, fréquences des contrôles, méthodes de contrôle...) relatives à la surveillance de l'état des eaux d'un bassin ou groupement de bassins, en application de la directive cadre sur l'eau, dans le but de dresser un tableau cohérent et complet de l'état de ces eaux.

Récupération des coûts

Principe promu par la directive cadre sur l'eau et visant à ce que les utilisateurs de l'eau supportent autant que possible - principalement au travers du prix de l'eau - les coûts induits par leurs utilisations de l'eau.

Registre des zones protégées

Etabli à l'échelle d'un bassin hydrographique, il identifie les zones désignées comme nécessitant une protection spéciale dans le cadre de la législation communautaire: zones vulnérables (directive nitrates), zones sensibles (directive eaux résiduaires urbaines), zones désignées au titre de Natura 2000, etc.

Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)
Institué pour un sous-bassin correspondant à une unité hydrographique cohérente ou un système aquifère, il fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de satisfaire au principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ainsi que de préservation des milieux aquatiques et de protection du patrimoine piscicole. Il doit être compatible avec le SDAGE. Il est établi par une commission locale de l'eau (CLE) et approuvé par le préfet.

Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)
Document de planification de la gestion de l'eau établi pour chaque bassin qui fixe les orientations fondamentales permettant de satisfaire à une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, détermine les objectifs assignés aux masses d'eau et prévoit les dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux.

Annexe 6 : composition de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

✓ **Président** : Joseph GIROUD

✓ **Vice-présidents** : Jocelyne HACQUEMAND et Jacky LEBRUN

❒ **Agriculture**

✓ Jean-Paul BASTIAN

✓ Carole DORÉ

✓ Joseph GIROUD

✓ Françoise HENRY

✓ Christiane LAMBERT

✓ Claude ROUSTAN (rattaché administrativement au groupe de l'agriculture)

❒ **Artisanat**

✓ Marie-Christine GAULTIER

✓ Christian LE LANN

❒ **CFDT**

✓ Daniel JAMME

✓ Frédéric MALTERRE

❒ **CFE-CGC**

✓ Isabelle COUTURIER

❒ **CFTC**

✓ Agnès COURTOUX

❒ **CGT**

✓ Jocelyne HACQUEMAND

❒ **CGT-FO**

✓ Rafaël NEDZINSKI

✓ Didier PORTE

❒ **Coopération**

✓ Marie de L'ESTOILE

❒ **Entreprises**

✓ Jacky LEBRUN

✓ Joëlle PREVOT-MADÈRE

❒ **Environnement et nature**

✓ Florence DENIER-PASQUIER

✓ Martine LAPLANTE

✓ Marie-Paule de THIERSANT

❒ **Outre-mer**

✓ Patalione KANIMOA

✓ Younousse OMARJEE

✓ Daourina ROMOULI-ZOUHAIR

❒ **Personnalités qualifiées**

✓ Régis HOCHART

✓ François LUCAS

✓ Pascale d'ORMESSON

✓ Patricia RICARD

❒ **UNAF**

✓ Thierry DAMIEN

❒ **UNSA**

✓ Dominique ROUGIER

❒ **Personnalités associées**

✓ Pierre-Georges DACHICOURT

✓ Laurence DOUVIN

✓ Alain FUSTEC

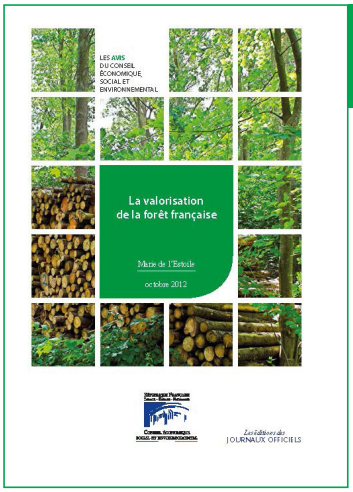
✓ Christian LEQUESNE

✓ Philippe MOATI

✓ Eddie PUYJALON

✓ Hélène TANGUY

✓ Xavier WOIMANT



Dernières publications de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

- *La valorisation de la forêt française*
- *La réforme de la PCP*
- *La future PAC après 2013*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Face aux défis du développement : comment renforcer les ONG françaises ?*
- *Femmes et précarité*
- *Suicide : plaidoyer pour une prévention active*
- *Le logement autonome des jeunes (Rapport)*
- *Le logement autonome des jeunes (Avis)*
- *Entreprendre autrement : l'économie sociale et solidaire*
- *Avant-projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*

Retrouvez l'intégralité de nos travaux sur

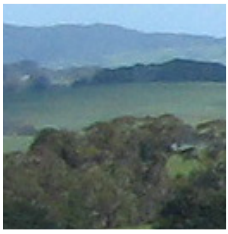
www.lecese.fr

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

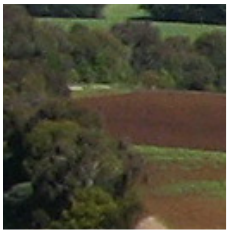
N° de série : 411130010-000313 – Dépôt légal : avril 2013

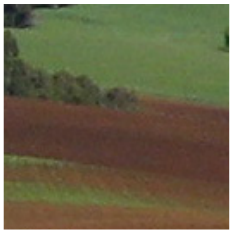
Crédit photo : Shutterstock
Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental

PEFC 10-31-2100 IMPRIM'VERT®



LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

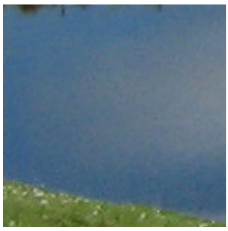




Bien commun essentiel à la vie de l'Homme et de toutes les espèces animales et végétales, l'eau est en interaction étroite avec la terre.

Elle doit donc être gérée et utilisée de manière optimale par l'agriculture française pour que celle-ci puisse durablement relever les nombreux défis auxquels elle est confrontée : renforcer notre autonomie alimentaire, fournir une eau potable de qualité, préserver les milieux et les équilibres naturels, permettre les autres usages (industriels, domestiques..) et s'adapter au changement climatique.

Pour le CESE, l'ampleur et la complexité de ces enjeux de société appellent la mise en œuvre de solutions globales et pérennes au niveau des territoires.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Direction
de l'information
légale
et administrative

Direction
de l'information légale
et administrative
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr

N° 41113-0011 prix : 12,90 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120915-2

9 782111 209152