

Groupe Eau

Notes de travail n° 2

Les politiques agricoles et l'utilisation de l'eau en agriculture

André Neveu

Membre de l'Académie d'agriculture de France

Manuscrit publié en février 2014

Dans de nombreux pays, l'irrigation des cultures est nécessaire à la production agricole et à l'alimentation des hommes. C'est donc tout naturellement que les pouvoirs publics ont intégré la recherche, la préservation et la gestion de l'eau dans leurs objectifs de politique agricole. C'est aussi que tout ce qui touche à l'eau est très coûteux et donc généralement irréalisable par un agriculteur isolé. Néanmoins la politique agricole couvre beaucoup d'autres domaines.

Objectifs et moyens des politiques agricoles

Les objectifs d'une politique agricole peuvent être extrêmement divers, sinon contradictoires. Par exemple :

- ✓ Augmenter la production agricole d'un pays pour nourrir la population et (ou) exporter,
- ✓ Accroître la productivité du travail pour être compétitif sur les marchés internationaux et augmenter les revenus des agriculteurs,
- ✓ Réguler les quantités produites, donc les prix pour les agriculteurs et les consommateurs,
- ✓ Produire au moindre coût pour fournir aux consommateurs une alimentation à bon marché et (ou) exporter sur les marchés internationaux,
- ✓ Offrir aux consommateurs des aliments sains et réduire l'emploi des produits phytosanitaires,
- ✓ Maintenir en place la population agricole et rurale (ou au contraire favoriser l'exode rural et donc permettre un agrandissement des exploitations),

- ✓ Occuper l'ensemble du territoire agricole même lorsque les conditions naturelles ne sont pas ou peu favorables (ou au contraire concentrer cette production dans les régions les plus fertiles).

Une fois les grands objectifs de la politique agricole définis par les pouvoirs publics, ceux-ci doivent arrêter les moyens qui seront utilisés pour les atteindre. Ces moyens sont de diverses natures : Ils peuvent par exemple s'efforcer de mieux organiser les marchés agricoles, recourir à diverses réglementations plus ou moins sévères, réaliser les investissements trop coûteux pour les agriculteurs individuels ou accorder des aides financières sous forme de subventions ou de compléments de prix. Parmi ces moyens, ceux qui contribuent à la maîtrise de l'eau tiennent évidemment une place importante dans les régions où la pluviométrie est insuffisante ou simplement très irrégulière.

Pourquoi conduire une politique d'encouragement à l'irrigation ?

La lutte contre les pénuries et les famines constitue un objectif très ancien des pouvoirs publics et l'irrigation, lorsqu'elle est possible, est un moyen privilégié pour les éviter ou les réduire. L'accroissement de la production agricole reste donc encore aujourd'hui un objectif prioritaire dans de nombreux pays. Toutefois, les gouvernements ont aussi fixé d'autres objectifs à leur politique de l'eau.

Bien sûr en Egypte la construction du barrage Nasser au milieu du 20^{ème} siècle visait principalement à remédier à une insuffisance chronique de la production agricole dans un pays en croissance démographique rapide. C'était aussi le cas des multiples aménagements hydrauliques auxquels ont procédé l'Inde ou la Chine au cours des dernières décennies. Mais de nombreux gouvernements ont aussi pour objectif d'accroître leurs exportations de produits agricoles. C'est la raison de nombreux équipements réalisés au Maroc et plus généralement dans beaucoup de pays méditerranéens qui exportent fruits et légumes vers l'Union européenne.

Les investissements publics en matière d'irrigation permettent aussi de substituer à de maigres cultures en sec, des productions à forte valeur ajoutée. En France par exemple, le but initial de la construction du canal du Bas-Rhône-Languedoc était de remplacer un médiocre vignoble par des cultures maraichères et fruitières. L'ambition était alors de transformer ainsi les plaines languedociennes en « Californie française » ! De même, la création de la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne avait pour but de cultiver du maïs hybride à fort rendement à condition d'être irrigué au lieu de céréales à paille peu productives. Dans les grandes landes encore, ce sont des aides publiques qui ont permis à de gros investisseurs individuels de remplacer des pins par des cultures irriguées dégagant des revenus beaucoup plus élevés.

Un autre motif des gouvernements pour investir dans l'irrigation est le développement de produits non alimentaires comme le coton afin d'approvisionner les industries textiles nationales. C'est le cas du gouvernement soviétique qui a mis en culture les vallées de la Syr Daria et de l'Amou Daria dans le Sud Est désertique. Avec là encore de grandes ambitions, mais des résultats longtemps décevants, la France a, entre 1930 et 1960, irrigué et mis en culture 40 000 hectares de terre dans le delta intérieur du Niger de l'actuel Mali,

ceci dans le but initial de produire du coton que jusqu'alors nos industriels devaient importer de l'étranger.

Les investissements ou les aides des états en faveur de l'irrigation apparaissent dans tous les cas de figure comme un encouragement à l'intensification. Ils permettent aussi d'améliorer très sensiblement les revenus des agriculteurs. Mais faut-il encore disposer de suffisamment d'eau à un prix peu élevé. Il convient donc de se poser la question de la propriété de cette eau.

Qui est propriétaire de l'eau ?

Le premier problème qui se pose pour un futur irrigant est celui du droit de propriété de l'eau qu'il souhaite utiliser. La réponse peut varier selon qu'il s'agit de rivière, de source ou de nappe phréatique, selon aussi l'ancienneté du système d'irrigation et des équipements en place. Ce peut être l'Etat, une collectivité locale, un syndicat d'utilisateurs ou un particulier.

L'existence d'un droit d'accès à l'eau a comme corollaires le contrôle de la quantité d'eau mise à la disposition des utilisateurs et le prix qu'ils devront ou non payer. Enfin il faut connaître l'autorité qui sera en charge de la gestion du réseau et de la mise à disposition de cette eau : maître de l'eau dans les anciens systèmes d'irrigation, administration de l'Etat, collectivité locale ou société privée. Cette gestion de l'eau peut même relever d'une organisation internationale lorsque plusieurs pays sont concernés. C'est le cas de l'eau du Nil ou de l'utilisation de la nappe fossile du Sahara.

Ces problèmes d'organisation valent aussi pour les systèmes de drainage ainsi que pour la lutte contre la pollution des eaux usées ou des sols (en cas de salinisation par exemple). Mais il s'agit de préoccupations récentes car les dommages causés par l'irrigation étaient autrefois faibles ou méconnus.

Les différentes modalités d'intervention des Etats

Lorsque les gouvernants s'appuient sur l'irrigation pour développer la production agricole d'un pays, ils doivent toujours l'inscrire dans un cadre plus large. Ainsi la « révolution verte » en Inde s'est réalisée grâce tout à la fois à une amélioration des semences, à des subventions pour l'emploi des engrais, à la lutte contre les ennemis des cultures et aussi à une politique d'extension de l'irrigation.

Dans la pratique, les interventions des états en faveur de l'irrigation peuvent être de trois types.

1 - les interventions directes en faveur du développement de l'irrigation

Elles sont de nature très diverses en raison de la multiplicité des opérations nécessaires à la mise à disposition de l'eau aux agriculteurs :

- ✓ Construction de barrages réservoirs plus ou moins importants,
- ✓ Réalisation et entretien des réseaux d'irrigation et de drainage,

- ✓ Organisation des tours d'eau entre les utilisateurs et contrôle de la bonne utilisation de cette eau,
- ✓ Formation des agents chargés de la gestion des systèmes et des futurs irrigants aux nouvelles pratiques agricoles.

Selon les pays ou les époques, ces opérations sont totalement financées par les collectivités publiques, partiellement subventionnées ou à la charge des agriculteurs. En général, les grands barrages et les systèmes d'irrigation les plus conséquents sont pris en charge par les états. En revanche, le coût de la mise à disposition de l'eau et les travaux d'entretien des réseaux sont à la charge des irrigants. Il en est de même pour les investissements individuels (forages, équipements d'aspersion...) bien que ceux-ci puissent également bénéficier de subventions publiques qui couvrent une partie des frais engagés.

Lorsqu'il s'agit d'investissements de très grande ampleur, comme les barrages fluviaux, les objectifs sont toujours multiples : irrigation bien sûr, mais aussi utilisation de l'eau pour les autres activités économiques et la consommation domestique, production d'énergie hydraulique, tourisme... Il est donc difficile de distinguer la part du coût global qui revient à la seule activité agricole d'autant plus que celle-ci varie considérablement selon les sites aménagés. Le prix de revient de l'eau mise à la disposition des agriculteurs est donc quasi impossible à évaluer. De fait, ce prix est habituellement fixé par l'Etat de manière très arbitraire et bien souvent sous-évalué.

2- la bonne gestion des ressources en eau

Face à l'accroissement des besoins, les états sont de plus en plus souvent amenés à contrôler et donc inévitablement à limiter l'utilisation de cette ressource rare qu'est l'eau. C'est nécessaire et très ancien pour la répartition de l'eau provenant d'une source au débit limité ou de barrages-réservoirs dès lors qu'elle est distribuée grâce à des réseaux collectifs. Mais le pompage individuel dans les rivières ou dans les nappes phréatiques fait maintenant aussi l'objet de réglementations de plus en plus contraignantes. Des quotas sont attribués aux utilisateurs par les gestionnaires, des compteurs sont installés sur les pompes et des interdictions peuvent être décrétées si les niveaux baissent de manière inquiétante.

3- les autres interventions en faveur des productions irriguées

Les états peuvent aussi intervenir plus indirectement (et plus discrètement) en vue de mieux rentabiliser les productions irriguées. Lorsqu'une aide financière est calculée en fonction de la surface et qu'elle est plus élevée pour les terres irriguées que pour les cultures pluviales, il s'agit bien d'une subvention indirecte à l'utilisation de l'eau : ainsi dans l'Union européenne, les aides compensatoires, créées après la réforme de la PAC en 1992 (devenues les droits à paiement unique - DPU-), étaient plus élevées pour les cultures irriguées, de maïs par exemple, que pour les mêmes cultures non irriguées. Depuis le découplage total en 2010, cet avantage a théoriquement disparu car les aides accordées par hectares sont les mêmes qu'une culture soit irriguée ou non. Toutefois, le montant de l'aide étant calculé sur des critères historiques, les régions irriguées depuis longtemps des

surfaces importantes ont des références plus élevées que celles dépourvues d'irrigation avant 2010.

Conclusion

Les interventions des états dans le domaine de l'irrigation ont toujours fait partie intégrante des politiques agricoles dont elles constituent un élément majeur. Il en a été ainsi dans toutes les sociétés un peu organisées dès lors que la pluviométrie est insuffisante pour obtenir des rendements élevés et réguliers. Au fil des années, cette réalité ne s'est pas démentie bien au contraire. En effet les gouvernements sont de plus en plus attentifs à s'assurer du bon usage de ce bien de plus en plus rare qu'est l'eau douce. C'est d'autant plus important que les cultures irriguées qui représentent déjà 35% de la production agricole mondiale devraient, dans l'avenir, accroître encore leur contribution à la satisfaction des besoins alimentaires mondiaux.

La lente évolution du droit de l'eau en France

Le régime juridique actuel des eaux dérive du droit romain qui distinguait les *res communes* (eau des fleuves) des *res propria* (eaux stagnantes, eaux de source ou de pluies). Le droit coutumier, d'origine féodale, s'y est ajouté en instaurant ou en confortant des usages souvent attachés à des ouvrages (des moulins par exemple). La révolution française et les juristes du 19^{ème} siècle n'ont pas remis en cause la propriété de l'eau mais seulement précisé ses usages. C'est donc la grande constance qui pendant longtemps fut la marque du droit de l'eau en France.

C'est seulement en 1992 que la loi sur l'eau a apporté un changement important en réglementant le droit d'usage de l'eau (sans changer le droit de propriété). Elle a été très largement reprise et étendue dans le cadre de la Directive communautaire du 23 octobre 2000. Celle-ci vise à harmoniser les politiques de l'eau car « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel ». Toutes les eaux douces ou côtières, superficielles ou souterraines, courantes ou stagnantes, sont visées. Des critères écologiques s'ajoutent à la prise en compte des activités humaines.

En application de cette Directive de l'année 2000, les états membres doivent donc organiser une planification de la ressource en eau. Pour la France (qui avait donc largement anticipé sur cette Directive), c'est l'objet des SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) qui sont précisés par les SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux). Les uns et les autres sont discutés et établis dans chaque bassin hydraulique par des comités de bassin pour les premiers et dans le cadre de la commission locale de l'eau pour les seconds. Leurs décisions s'imposent à l'ensemble des utilisateurs. Cette évolution a été confirmée en 2005 par la Charte de l'Environnement annexée à la Constitution. Elle a été intégrée dans la loi du 3 août 2009 de programmation du Grenelle de l'environnement.

Pas à pas, on se dirige donc vers une transformation du simple droit de propriété en une législation plus étendue mais il est vrai aussi plus complexe.