



Comment gérer les prélèvements d'eau effectués par les agriculteurs ?

Résultats des ateliers de réflexion conduits avec
des citoyens présents au Salon International de
l'Agriculture 2012

MARS 2012

MARIELLE MONTGINOUL

Pour mieux affirmer
ses missions,
le Cemagref
devient Irstea





Venez vous asseoir à l'intérieur...
Et participez à une véritable expérience scientifique avec l'un de nos chercheurs !

Mini atelier-débat sur le thème « Les agriculteurs et le marché de l'eau », animé par Marielle Montginoul, économiste (Irstea - Montpellier)

JEUDI 1^{ER} ET VENDREDI 2 MARS
de 10h 12h et de 14h à 16h



ENTREZ ! ➤

La question des prélèvements d'eau agricole a été abordée avec des agriculteurs et des institutionnels lors de projets de recherche antérieurs (Aquimed et Vulcain). Mais qu'en pensent les citoyens ? Le Salon de l'Agriculture a semblé une bonne occasion pour répondre à cette question. En effet, les visiteurs à ce salon s'attendent à trouver des questions abordant l'agriculture et sont d'origine très variée, les visiteurs agriculteurs ne représentant en définitive que très peu de monde.

Modalités pratiques des ateliers

Nous avons donc profité d'un espace dédié au sein du stand de l'Irstea (Photo 1) pour convier le public à assister à des ateliers-débat sur le thème des prélèvements d'eau agricole. L'emplacement du stand était particulièrement bien adapté, étant situé à l'intersection des voies de passage conduisant les visiteurs de l'espace dédié à l'agriculture vers l'espace dédié à la restauration (Photo 2).



Photo 1

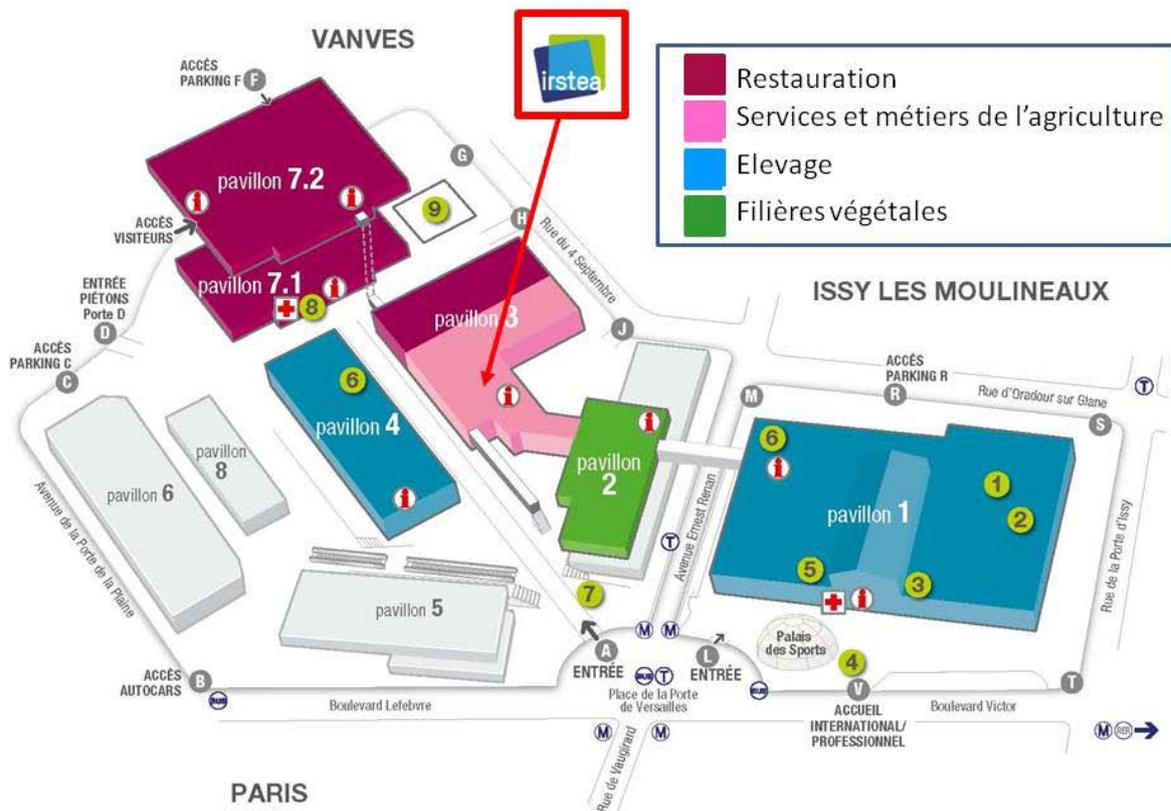


Photo 2 : Plan du salon de l'agriculture 2012

Les ateliers ont eu lieu trois jours (dimanche 26 février, jeudi 1^{er} et vendredi 2 mars). Nous convions les personnes passant près du stand à des ateliers, via des affiches murales, des informations disponibles sur des prospectus et des annonces micro. Nous leur indiquions à cette occasion qu'elles étaient conviées à participer à un débat sur une question de société : la manière de gérer les prélèvements d'eau effectués par les agriculteurs.

Démarche adoptée

Nous souhaitons aborder avec eux la question des différentes options envisageables pour gérer au mieux ces prélèvements, et en particulier une option non encore utilisée en France : les marchés de l'eau. Nous sommes en effet partis de l'hypothèse qu'aborder cet instrument nécessitait une approche plus générale de comparaison d'options (autogestion, Etat et marché), ce qui permet aux personnes interrogées de mieux exprimer les avantages et les inconvénients aux différentes modalités envisageables.

Notre démarche a de plus repris les grands principes de l'approche réalisée précédemment avec les agriculteurs et les institutionnels, même si une simplification a été faite (participation à une séance sur les outils de gestion et non pas à l'ensemble des séances sur l'agriculture, l'impact du changement climatique et les outils de gestion ; pas d'envoi d'information avant l'atelier ; des scénarios simplifiés pour une présentation rapide de moins de 5 minutes ; des séances plus courtes, durant entre une demi-heure et une heure contre 4 heures pour les ateliers précédents) :

1. Une participation volontaire à des ateliers sur la question des outils de gestion de la ressource envisageable dans le futur, lorsque la ressource en eau sera plus limitée du fait en particulier des impacts du changement climatique.
2. Un échange : le chercheur souhaite recueillir l'opinion des participants à la question posée ; les participants échangent entre eux leurs visions ; le chercheur présente les résultats des ateliers antérieurs réalisés avec les agriculteurs et les institutionnels, permettant ainsi de fournir de l'information aux participants mais aussi de présenter une des manières dont un chercheur en sciences sociales conduit ses recherches.
3. Un déroulement similaire : le chercheur présentait d'abord les différentes options, il demandait ensuite aux participants de se prononcer de manière individuelle par le remplissage d'un questionnaire puis un débat collectif était proposé pour que les participants explicitent leur opinion et éventuellement modifient cette dernière après l'écoute des réactions des autres. Comme support de discussion, un tableau (Photo 3) renseignait les votes, les éventuels rejets d'instrument et les motifs des opinions.



Photo 3 : Exemple de tableau méta-plan utilisé lors des ateliers

4. Une équipe réduite mais similaire à celle des ateliers précédents : un chercheur présentant les options et les résultats, un animateur distribuant la parole et recueillant les votes et opinions pour les afficher sur le tableau, un enregistreur faisant office des personnes chargées de retranscrire les opinions, des personnes chargées de convier les passants à ces ateliers.



Photo 4 : Un atelier du dimanche 26 février 2012 (IRSTEA, Maïté Dracon)

Bref descriptif des personnes ayant participé et de leurs opinions individuelles

Ces mini-débats ont rassemblé 110 personnes, soit en moyenne 6 personnes par atelier pour une durée comprise entre 30 et 45 minutes (cf. annexe 2 pour les statistiques descriptives). A de rares exceptions, les personnes conviées restaient jusqu'au bout, intéressées par l'échange¹, une fois avoir accepté l'invitation qui n'en précisait pas la durée, cette dernière dépendant en grande partie de la richesse des débats entre les personnes présentes. En effet, la présentation préliminaire au vote durait en moyenne 5 mn et la restitution des ateliers conduits précédemment avec les agriculteurs 10 mn.

Ces personnes, d'une moyenne d'âge de 41 ans, résidaient plutôt en milieu urbain, plus de la moitié estimant avoir une profession « liée au monde de l'agriculture » (dont 5 agriculteurs). La majorité travaillait, un quart était étudiant (le salon de l'agriculture ayant cette année comme principale thématique les métiers de l'agriculture, de nombreux étudiants venaient se renseigner sur le devenir de ce secteur et les opportunités associées) et un autre quart retraité.

Suite à la présentation succincte des trois principales modalités de gestion des prélèvements d'eau agricole, les personnes affichent individuellement une préférence pour la solution de l'autogestion entre agriculteurs (42%), suivie à parts quasi égales de la solution administrative (22%) et de marché (20%). Notons toutefois que 16% des personnes interrogées préfèrent à ce stade là (donc sans concertation préalable) une solution hybride mélangeant administration et autogestion (10%), administration et marché (4%) voire autogestion et marché (2%). Une personne quant à elle refuse de se prononcer, jugeant qu'aucune des solutions ne convient partout et insistant sur l'importance

¹ Un autre signe de leur intérêt réside dans la forte proportion (supérieure à 50%) des personnes ayant laissé leurs coordonnées, en vue d'être tenues informées ou ressolicités.

du contexte local pour choisir le mode de gestion (ou la combinaison) à privilégier. En analysant plus finement la structure des votes en fonction de la population, on constate une relation entre la nature du vote et l'âge des votants : de manière générale, il y a une surreprésentation des jeunes dans le vote en faveur de la solution « marché » (avec une moyenne d'âge de 31 ans) et des personnes « d'âge mûr » pour des solutions hybrides (avec une moyenne d'âge de 51 ans).

A ce stade, il est également intéressant de noter la forte proportion de personnes qui refusent l'idée même de marché : 39%. Ce taux de rejet d'un instrument est nettement plus élevé que pour les autres propositions : l'administration est rejetée par 8% et l'autogestion par 13%. Le refus du marché réunit tout type d'individu que ce soit en termes d'âge, de situation professionnelle ou de lieu d'habitation. Notons toutefois un refus surreprésenté de cette option par les agriculteurs (4/5 d'entre eux, le 5^{ème}, après demande de précision étant favorable uniquement à l'option de location et non de vente des droits d'eau).

Analyse statistique plus poussée des opinions individuelles

L'analyse statistique des données a tenté d'expliquer plus en profondeur, à partir des caractéristiques observées, le vote des personnes ayant participé aux ateliers. Globalement, le lieu de résidence (ville / campagne / milieu intermédiaire) et le type de travail (agriculteur / en lien avec le secteur agricole / autre secteur) n'influencent pas sur la nature du vote. Les seuls éléments qui semblent se dégager concernent l'âge des répondants, fortement corrélé naturellement à la situation professionnelle (étudiant / travailleur – au foyer – chômeur / retraité). Il apparaît également des liens entre les différents types de choix de vote.

Ainsi, les personnes ayant voté en premier choix pour l'administration ont plus tendance à rejeter l'une ou les deux autres options (on observe un rejet très prononcé ici de la solution de marché et parfois également de l'autogestion). Elles mettent en second choix l'autogestion.

Le marché est préféré par les personnes plus jeunes (ceux qui choisissent cette solution ont en moyenne 31 ans contre 41) qui sont plutôt étudiants (pour 50% contre 24% dans l'ensemble de la population ayant participé). Les 25-59 ans sont beaucoup moins favorables à cette solution : 32% la choisissent alors qu'ils représentent 53% de la population ayant participé. Un autre élément qui caractérise cette population favorable au marché, a contrario de ceux favorables à l'administration, est le faible taux de rejet d'un instrument. Ils classent ainsi en deuxième position l'administration puis en dernière l'autogestion.

Les personnes ayant voté pour l'autogestion préfèrent en grande majorité ne pas classer les autres solutions, sans pour autant les rejeter. Celles qui ont classé des solutions en deuxième et troisième position ont préféré l'administration au marché. Elles ne rassemblent que peu d'étudiants, qui sont sous-représentés dans cette catégorie (13% contre 24% dans l'ensemble de la population ayant participé).

Certaines personnes enfin proposent des combinaisons de solutions. La plus fréquente est celle associant l'autogestion à l'administration, ensuite l'autogestion au marché et enfin l'administration au marché. Si aucune autre caractéristique ne les distingue, on peut toutefois noter qu'elles sont souvent alors associées à un rejet de la solution restante. Ces combinaisons de solution sont plutôt proposées par des personnes plus âgées que la moyenne observée. On observe également une

surreprésentation des agriculteurs (attention toutefois : ils ne sont que 5), ce qui viendrait appuyer les résultats obtenus dans les ateliers conduits avec les agriculteurs.

Si l'on s'intéresse maintenant aux rejets de solution, on constate des comportements différents en fonction de l'âge du répondant : le moins de 25 ans semble moins enclin à rejeter une ou plusieurs solutions ; les personnes rejetant l'administration comme gestionnaire des prélèvements d'eau agricoles sont plus âgées que la moyenne (61 ans contre 41) ; il en est de même des personnes ne classant pas le marché comme une solution envisageable (moyenne de 50 ans).

Quels apports des débats collectifs ?

Les débats ont donné l'occasion aux personnes participantes de développer leurs visions des différents outils proposés, en précisant notamment les avantages/inconvénients ou modalités d'application. Elles sont présentées maintenant, en les synthétisant par un regroupement des arguments concernant les avantages et les inconvénients des différentes options.

L'**administration** est perçue par certains comme la solution qui permet de considérer le bien-être collectif. L'Etat peut ainsi veiller au partage de l'eau, en évitant les conflits par un partage équitable de l'eau du fait de sa position de neutralité, d'interlocuteur extérieur et désintéressé. Cela évite ainsi une concurrence entre agriculteurs, limite les risques d'injustice ou d'abus de position dominante. Cette administration est aussi la seule à pouvoir orienter les choix de production agricole, en évitant par exemple de faire des cultures non adaptées aux contextes régionaux. Le fait que ce soit elle qui soit en charge de la répartition de l'eau entre agriculteurs est légitime selon certaines personnes car cela lui permet de faire le lien avec le niveau des ressources en eau : « un bien commun doit être géré par l'administration » ... cela évite les initiatives personnelles. Pour certains cependant, l'administration serait plutôt perçue comme « un moindre mal », aucune des solutions proposées ne leur paraissant optimale.

Mais l'administration est par d'autres perçue comme une source de blocage, de lenteur. Sont donnés comme exemples le fait qu'il faille une autorisation pour stocker de l'eau, pour faire évoluer les infrastructures. « L'agriculture est-elle encore une priorité » ? Certains illustrent aussi le fait que ses décisions sont parfois aussi sujettes à l'opportunisme d'un élu qui peut bloquer ou débloquer une situation « d'un coup de baguette magique » ou plutôt en vue d'une élection.

Le deuxième reproche que certains participants font à l'administration est que cette dernière ne tient pas compte des réalités de terrain : « ce sont des citoyens qui décident ». L'administration ne connaît pas les besoins des agriculteurs, étant trop éloignée du terrain et des spécificités régionales.

Elle manquerait également de souplesse, notamment pour s'adapter aux conditions saisonnières. Elle irait aussi parfois trop loin aujourd'hui, par exemple en exigeant le paiement de taxes à l'Agence de l'Eau. Elle serait aussi soumise à certains lobbys qui s'adressent à elle et qui cherchent à faire considérer leurs intérêts comme prioritaires.

D'où le vote majoritaire préférant **l'autogestion** au sein du monde agricole. Cette modalité permet tout d'abord selon certains participants de responsabiliser les acteurs. Ce serait donc vertueux pour les pousser vers des solutions de concertation, ces acteurs ayant tout intérêt à bien gérer la ressource en eau comme « ils sont tous dans le même bateau ». Cela favorise le contrôle social. De

plus, cette solution favorise leur autonomie, leur permet d'acquérir une autorité indépendante de l'administration. Un autre avantage mis en avant est le fait que les agriculteurs connaissent leurs besoins et leurs contraintes : ils paraissent donc les mieux placés pour décider de l'allocation. Et ce d'autant plus qu'ils expérimentent dans de nombreux cas cette autogestion (ce qui est un autre élément qui prouve bien qu'ils sont aptes à gérer eux-mêmes) : des exemples sont pris dans ou hors du domaine de la gestion de l'eau (GAEC, ASA, ...).

Mais l'autogestion est pour certains participants une solution risquée : ils s'entendent sur la raison de ce risque, à savoir les conflits d'intérêts. L'agriculteur deviendrait ainsi juge et partie, risquant une dérive vers la loi du plus fort. Ces personnes ne font donc pas confiance dans la capacité de ces acteurs à se réguler, en particulier en cas de forte tension sur la ressource, comme lors d'une sécheresse.

Tout cela explique les raisons pour lesquelles certains ont voté pour la solution du **marché**. Cette solution a en effet divers avantages : tout d'abord, la liberté. L'agriculteur est en effet libre dans le choix de l'utilisation de son eau ; c'est la solution qui lui permet la plus grande autonomie dans ses décisions. A ceci s'ajoute le fait que le marché permet la souplesse, en particulier lors de variations interannuelles ou de s'adapter en fonction des situations locales. Le marché permet ainsi de réguler de manière optimale la pénurie, à l'image de ce qui se produit pour les quotas carbone ou le principe du pollueur-payeur. Selon ses partisans, le marché élimine ainsi les conflits. Dernier avantage évoqué, le marché est considéré comme la solution pour maximiser la valorisation de l'eau, incitant à l'adaptation des cultures, à l'économie d'eau par le choix de pratiques adaptées à la situation, donc à une utilisation optimale de l'eau. Enfin, « on ne peut pas donner gratuitement tout le temps » !

Mais cette solution est loin de faire l'unanimité, comme nous l'avons déjà souligné. Plusieurs raisons sont données par les personnes qui rejettent cette option ou souhaitent son encadrement. La principale est que l'eau n'est pas un bien comme les autres : c'est un bien commun, un bien public, que l'on ne peut pas vendre : c'est une ressource qui existe depuis toujours et qui est pour tous. L'eau est à tous, pourquoi un agriculteur pourrait-il détenir un droit d'eau ? « On a de l'eau, c'est seulement pour l'utiliser, pas pour la vendre ». Or, avec le marché, l'eau cesse d'être ce bien commun, elle devient monétarisée.

La deuxième raison de son rejet est le danger qu'une telle option semble revêtir : le risque élevé de spéculation, conduisant à des situations comme celles que l'on peut voir en bourse, avec des décalages observés notamment entre la valeur intrinsèque de l'eau et le prix. Selon ces personnes, il y aurait trop de risque de dérives : pomper de l'eau pour la vendre et non pour l'utiliser ; exclure certains agriculteurs qui ne pourront plus l'acheter (des nouveaux qui souhaitent s'installer / d'autres qui veulent modifier leurs assolements ou leurs pratiques culturales) ; faire du profit en revendant l'eau au détriment de l'agriculture ; faire ressurgir la loi du plus fort, notamment en cas de pénurie.

D'autres arguments sont également avancés : le marché va inciter à ce que toute l'eau soit utilisée (alors que jusqu'à présent une certaine quantité d'eau était laissée « involontairement » dans les cours d'eau ou réserves d'eau) du fait de la prédominance de la dimension économique de cette ressource ; le marché serait une solution uniquement à court terme ; les agriculteurs deviendraient ainsi les uns vis-à-vis des autres des clients et des fournisseurs ; le marché est vu par certains comme trop complexe ; enfin, ce serait une idée typiquement anglo-saxonne alors que nous, nous sommes des latins.

Cela conduit certains participants à demander que le marché soit contrôlé s'il est mis en place. D'où aussi l'idée soutenue d'une combinaison d'instruments : à l'administration de donner des règles, un cadre, au marché de procéder à la réallocation.

Une autre combinaison d'instruments est également ressortie, notamment dans les votes individuels mais aussi suite aux discussions collectives : celle d'un scénario hybride, associant l'administration qui définirait un minimum de règles et arbitrerait les conflits avec l'autogestion des prélèvements par les agriculteurs. Si cette solution ressemble fortement à la proposition évoquée par les agriculteurs et les institutionnels dans les ateliers précédents, permettant de ce fait de noter une réelle convergence de points de vue entre les différents types de public, la principale différence réside toutefois dans le fait qu'une proportion non négligeable (représentant près de la moitié des personnes ayant participé aux ateliers « citoyens ») ne rejette pas totalement le marché, sauf peut être dans sa dimension de vente, lui trouvant des qualités intéressantes pour fluidifier les échanges en particulier en cas de forte pénurie.

Conclusion

Les ateliers conduits dans le cadre du Salon de l'Agriculture ont été riches en enseignements. Ils démontrent tout d'abord la capacité des citoyens à participer à un débat sur un sujet de société mais qui semble a priori un peu décentré par rapport à leurs préoccupations immédiates. Autre élément positif : la durée que les personnes acceptaient de consacrer à cet exercice de débat et le réel engagement qu'elles montraient durant tout le processus, étant à la fois appliquées dans la réponse au questionnaire, cherchant à bien expliquer les raisons de leurs votes, écoutant attentivement les arguments des autres participants et étant très intéressées par les résultats obtenus avec les agriculteurs.

Au niveau des poursuites à envisager au niveau de la recherche entreprise, ces ateliers plaident pour la nécessité de tester des situations moins caricaturales opposant une gestion par l'Etat, les usagers ou le marché : certains évoquaient ainsi des solutions intermédiaires présentes en France telles les Sociétés d'Aménagement Régionales qui ne sont ni des structures étatiques ni des associations d'usagers mais des gestionnaires de la ressource sensés œuvrer pour l'intérêt régional. D'autres proposent de combiner les solutions, en précisant les modalités de fonctionnement des marchés. Continuer la recherche sur l'intérêt et les limites des marchés de l'eau passe donc en particulier par la nécessaire précision, dans les scénarios à débattre, du type de marché que l'on souhaite créer, la position de refus étant différente selon les modalités proposées : location / vente du droit, situation de sécheresse conjoncturelle / structurelle ...

Remerciements

Ce travail a été effectué dans le cadre du projet de recherche européen « Water Cap and Trade » coordonné par Jean-Daniel Rinaudo (Brgm) grâce au soutien financier de l'ONEMA dans le cadre du programme IWRM-Net.



Atelier discussion scientifique Irstea

QUESTIONNAIRE SUR LES INSTRUMENTS DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU SOUTERRAINE (Marielle Montginoul)

1 D'après vous, comment faut-il gérer les prélèvements d'eau par les agriculteurs ?

PROPOSITIONS	Mon vote (et mon classement)	Je suis totalement opposé...
Un quota d'eau imposé par l'administration	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un quota d'eau alloué par une association d'agriculteurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un droit d'eau individuel librement utilisable ou échangeable (location/vente)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Quelques questions vous concernant

- ▶ Vous vivez : en ville (milieu urbain)
 à la campagne (milieu rural)
 dans un milieu intermédiaire
- ▶ Votre situation professionnelle :
 chômage étudiant
 femme / homme au foyer travailleur
 retraité
- ▶ Votre profession (actuelle ou antérieure) :
 Vous êtes ou avez été agriculteur
 Vous êtes ou avez été liés au monde agricole
 Vous travaillez dans un tout autre secteur que le monde agricole
- ▶ Votre âge :



Si vous êtes intéressé
pour poursuivre l'échange...

...Merci d'indiquer vos coordonnées :

► Email (de préférence) :

_____ @ _____

► Adresse postale (à défaut) :

Et un grand merci pour votre participation !



Institut national
de recherche en sciences
et technologies
pour l'environnement
et l'agriculture

Annexe 2 : Statistiques descriptives

Nombre de personnes ayant participé : 110, dont 24 le dimanche, 36 le jeudi et 50 le vendredi.

Lieu de vie :

Campagne	25
Milieu Intermédiaire	17
Ville	63
Ville et campagne	5

Profession :

Agriculteur	5
Lié au monde agricole	48
Autre secteur	42

Situation professionnelle :

Au foyer	4
Chômeur	3
Etudiant	26
Retraité	22
Travailleur	55

Age : en moyenne 41 ans, premier quartile : 26 ans, troisième quartile 55 ans.

Nombre de personnes intéressées par poursuivre l'échange (ayant laissé leurs coordonnées) : 57.

Durée moyenne passée par les différentes personnes : 36 mn +/- 13 mn.

Durée moyenne d'un atelier : 36 mn +/- 13 mn (durée minimale : 20 mn, maximale : 70 mn)

Nombre d'ateliers : 19 ateliers rassemblant de 2/3 à 11 personnes (moyenne de 6 personnes).

Positionnement des instruments : (en nombre de votants)

	Administration	Association	Marché
Position 1 (ex aequo possible)	39	58	27
Position 2	39	12	8
Position 3	3	14	14
Rejet	9	14	43
Non classé	20	12	18

Votes exprimés : (en nombre de votants)

Administration	24
Association	46
Marché	22
Administration et association	11
Administration et marché	4
Association et marché	2
Ne se prononce pas (dépend du contexte)	1

Rejet d'un ou de plusieurs instruments :

Administration	5
Association	9
Marché	36
Administration et association	1
Administration et marché	3
Association et marché	4

Irstea – centre de Montpellier
UMR G-Eau
361 rue JF Breton
BP5095
34196 Montpellier cedex 5
Tél : 04 67 04 63 00
Fax : 04 67 16 64 40
www.irstea.fr

