



GREENPEACE

DÉMOCRATIE À SEC

**Comment les lobbies agro-industriels
manipulent la gestion de l'eau
avec la complicité de l'État.**

**RAPPORT D'ENQUÊTE
FÉVRIER 2025**

DÉMOCRATIE À SEC

**Comment les lobbies agro-industriels
manipulent la gestion de l'eau
avec la complicité de l'État.**

Rapport d'enquête publié en février 2025

par Greenpeace France

13 rue d'Enghien 75010 Paris France

greenpeace.fr

Contact

info.fr@greenpeace.org

Si vous avez des informations relatives à ce sujet, vous pouvez nous contacter à l'adresse investigation@greenpeace.fr. Si vous souhaitez adresser des documents en passant par une plateforme sécurisée, vous pouvez vous connecter sur le site [Greenleaks](https://greenleaks.org).

Copyright et propriété intellectuelle

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle de tout ou partie des contenus, des résultats et/ou informations issus des documents publiés ou mis à disposition par Greenpeace sans autorisation préalable de Greenpeace est interdite. Notamment, aucune reprise et/ou utilisation et/ou diffusion ne peut être réalisée à des fins d'exploitation commerciale et/ou de promotion et/ou de publicité sans l'accord préalable et écrit de Greenpeace. Toutefois, Greenpeace autorise la reprise et/ou l'utilisation et/ou la diffusion des contenus, des résultats et/ou informations issus des documents publiés ou mis à disposition par Greenpeace sous réserve de la mention exacte de la source et uniquement à des fins universitaires, éducatives ou dans un cadre strictement non lucratif et de défense de l'intérêt général, et ce à condition que lesdites utilisations ne contreviennent pas aux valeurs promues par Greenpeace.

Il est à cet égard rappelé que Greenpeace est un réseau international d'organisations indépendantes qui agissent selon les principes de non-violence pour protéger l'environnement, la biodiversité et promouvoir la paix, s'appuyant sur un mouvement de citoyennes et citoyens engagés pour construire un monde durable et équitable.

Toute utilisation de l'image de Greenpeace et/ou de ses contenus et/ou documents diffusés par Greenpeace est interdite, et notamment toute utilisation et/ou tentative d'utilisation de l'image de Greenpeace et/ou de sa dénomination et/ou de ses logos et/ou de ses travaux, contenus et documents visant à ou étant susceptible de laisser penser à un lien, un soutien, un parrainage, une publicité, une approbation, un agrément de Greenpeace (notamment d'un produit, d'une personne, d'une entreprise, d'un parti politique, d'un-e candidat-e à une élection) sans son autorisation préalable expresse est prohibée.

Toutes utilisations à des fins commerciales, ou à des fins autres que celles répondant aux objectifs de Greenpeace, du nom et/ou de la notoriété de Greenpeace constituent en outre des actes fautifs.

Sommaire

Préambule	6
Changements liés aux élections des chambres d'agriculture	6
Explication des termes utilisés	6
Glossaire	7
Introduction	8
Témoignage de Vincent Bretagnolle	12
Partie 1 Une gestion de l'eau "à la française" qui repose sur l'échelle locale	15
A. 50 ans de politiques de l'eau pour construire le "modèle français de l'eau"	16
B. Les instances locales de gouvernance de l'eau, au cœur de la "démocratie de l'eau"	20
C. Le rôle central des préfets dans la gestion de l'eau	25
Partie 2 Comment les lobbies agro-industriels manipulent la gestion de l'eau	31
A. Une influence de l'agro-industrie qui se ressent dès l'échelle des bassins	32
B. Des commissions locales de l'eau qui n'ont pas les mains libres	43
C. En dehors de ces instances locales, le recours au lobbying et à la violence	88
Partie 3 Comment l'État se rend complice des manigances des lobbies agro-industriels	101
A. À l'échelle des territoires, des préfets aux ordres des lobbies agro-industriels	102
B. Des services de l'État empêchés dans leur mission, voire complices	129
C. Au sommet de l'État, une politique jusqu'au-boutiste au service de l'irrigation intensive	141
Conclusions	154
Recommandations	155
Méthodologie	158
Annexes	164

Préambule

Changements liés aux élections des chambres d'agriculture

Les élections en vue du renouvellement des membres des chambres d'agriculture se sont tenues entre le 15 et le 31 janvier 2025. Les données du rapport ayant été arrêtées avant la publication des résultats, tout changement éventuel dans la composition d'une chambre d'agriculture, et donc des instances de gouvernance, n'a pu être pris en compte.

Explication des termes utilisés

Ce rapport s'est attaché à caractériser les intérêts et prises de position des acteurs dans certaines instances locales de gouvernance de l'eau. Pour ce faire, nous avons mis en place une classification ad hoc expliquée ci-dessous :

- **Représentants agricoles** : celles et ceux qui occupent officiellement un siège agricole.
 - **Représentants de l'agro-industrie** : les sièges type FNSEA, chambres d'agriculture, Coordination rurale.
 - **Représentants de l'agro-écologie** : les sièges type CIVAM, GAB.
- **Représentants "double casquette"** : des élus ou des usagers qui n'occupent pas officiellement un siège agricole (et qui ne sont donc pas officiellement des représentants agricoles) mais qui ont des intérêts privés liés au secteur agricole (agriculteurs, retraités, famille proche d'agriculteurs, société d'irrigation et technicien agricole).
- **Ambassadeurs de l'agro-industrie** : celles et ceux qui prennent des positions fortes en faveur de l'agro-industrie, indépendamment de leur mandat et de potentiels intérêts privés.
- **Représentants ayant des intérêts privés agricoles** : il s'agit de tous les représentants présentant des intérêts privés liés au secteur agricole (agriculteurs, retraités, famille proche d'agriculteurs, société d'irrigation et technicien agricole), indépendamment de leur mandat de départ. Pour le dire autrement, c'est la somme des représentants agricoles et des représentants "double casquette".
- **Intérêt privé** : ce terme correspond à la définition faite dans l'arrêté du 5 février 2021 sur les règles de déontologie des conseils d'administration des Agences de l'eau : "L'intérêt public ou privé, qu'il soit direct ou indirect (parents, amis, partenaires, organismes dans lesquels le membre occupe une fonction bénévole ou rémunérée, etc.) peut affecter le discernement du membre qui n'est plus centré sur l'intérêt commun au bassin au titre duquel il exerce ses fonctions.

Glossaire

ASA Boutonne	Association syndicale autorisée de Boutonne	HMUC	Hydrologie, Milieux, Usages et Climat
AUP	Autorisation unique plurianuelle	ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières	IFT	Indice de fréquence de traitement
CESE	Conseil économique, social et environnemental	IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
CGAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux	JA	Jeunes agriculteurs
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable	LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
CIVAM	Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural	LPO	Ligue pour la protection des oiseaux
CLE	Commission locale de l'eau	NE17	Nature Environnement 17
CR	Coordination rurale	OFB	Office français de la biodiversité
CTGQ	Contrats territoriaux de gestion quantitative	ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
DDT (ou DDTM)	Direction départementale des Territoires	OUGC	Organisme unique de gestion collective de l'irrigation
DOE	Débit d'objectif d'étiage	PAGD	Plan d'aménagement et de gestion durable
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	PAR	Plan annuel de répartition
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement	PTGE	Projet de territoire pour la gestion de l'eau
EPTB	Établissement public territorial de bassin	RPD	Redevance pour pollution diffuse
FDSEA	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles	SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
FNE	France Nature Environnement	SAU	Surface agricole utile
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles	SCAG ou SCAGE	Société coopérative anonyme de gestion de l'eau
FRAB	Fédération régionale d'agriculture biologique	SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
FRSEA	Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles	SYMBO	Syndicat mixte pour les études, les travaux d'aménagement et de gestion du bassin de la Boutonne
GRAB	Groupement régional d'agriculteurs biologiques	VP	Volume prélevable

Introduction

En conclusion du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique¹ en février 2022, Jean Castex avait affirmé que *“l'accès à l'eau devient plus que jamais vital pour nos sociétés”*, avant d'annoncer que le gouvernement allait œuvrer pour modifier les textes afin que *“les préfets puissent autoriser et encadrer les volumes prélevables en hiver”*, car une fois les besoins des milieux satisfaits, il serait *“dommage de ne pas capter l'eau excédentaire pour la stocker au moins jusqu'à l'été suivant”*².

Si le constat de l'ancien Premier ministre semble indiscutable pour ce qui est de la centralité de la question de l'eau dans une société de plus en plus soumise aux aléas climatiques, le logiciel étatique consistant à promouvoir des palliatifs tels que le stockage de l'eau, sans répondre aux causes plus larges de la crise actuelle de l'eau, apparaît, lui, comme étant de plus en plus erroné. Notre rapport montre que dans des territoires confrontés à des conflits d'usage majeurs, les représentants de l'État (et notamment les préfets) ainsi que les lobbies agro-industriels œuvrent justement contre la nécessaire transition agro-écologique.

Par acteurs agricoles productivistes, nous entendons les tenants d'une agriculture intensive tels qu'une partie des syndicats agricoles (FNSEA, Jeunes agriculteurs, Coordination rurale), les coopératives agricoles, l'industrie agroalimentaire mais aussi les chambres d'agriculture, qui loin de représenter la diversité du monde agricole, défendent dans les territoires confrontés à une raréfaction de l'eau **des mesures qui ne servent qu'une minorité d'agriculteurs, les plus gros irrigants**.

D'une part, ce rapport illustre, à partir de l'exemple de certains bassins emblématiques, comment ces acteurs multiplient les **stratégies délétères au sein des instances de gouvernance locale de l'eau et plus largement**, afin de freiner toute modification de la trajectoire agricole industrielle, au détriment des milieux aquatiques et d'une nécessaire évolution des pratiques agricoles.

D'autre part, ce rapport démontre, à partir de divers exemples, dans quelle mesure la **centralité des préfets** dans la mise en place territoriale des politiques environnementales, réaffirmée dans le discours de l'ancien Premier ministre, est une **cause majeure des écueils de la gouvernance locale de l'eau**. Au-delà des préfets, nous verrons que ces entraves à la transition agro-écologique se retrouvent aussi dans les actions entreprises **au plus haut sommet de l'État**, en contradiction totale avec ses engagements écologiques.

1 Élaboré à la suite des Assises de l'eau conclues en 2019, le Varenne agricole de l'eau, lancé en mai 2021, a consisté en une concertation de neuf mois autour de trois sujets principaux centrés sur l'agriculture : l'anticipation du changement climatique, le renforcement de la résilience, le partage de l'eau sur le long terme.

2 Discours du Premier ministre Jean Castex - Conclusion du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, 1^{er} février 2022 : <https://www.info.gouv.fr/discours/12663-discours-du-premier-ministre-jean-castex-conclusion-du-varenne-agricole-de-l-eau-et-de-l-adaptation>.

Pourtant, il est indéniable que la réalité climatique rend essentielle la réduction des prélèvements en eau, comme l'a d'ailleurs rappelé la Cour des comptes dans un rapport de juillet 2023³ :

“La réduction des prélèvements apparaît comme l'unique solution à même de résoudre à court terme le problème fondamental du déséquilibre entre la disponibilité de la ressource et le niveau de ces prélèvements”.

En effet, en France métropolitaine, **la quantité d'eau renouvelable disponible** (celle qui peut être utilisée pour satisfaire les besoins humains sans compromettre la situation future) a **baissé de 14 %** entre la période 1990-2001 et la période 2002-2018, passant de 229 à 197 milliards de mètres cubes⁴.

En moyenne entre 2010 et 2018, **l'agriculture a été la première activité consommatrice d'eau**⁵, **représentant 58 % du total**⁶, devant l'eau potable (26 %), le refroidissement des centrales nucléaires (12 %) et les usages industriels (4 %). Au-delà des quantités d'eau consommées par l'agriculture, **c'est leur finalité que nous devons interroger aujourd'hui. 80 % des prélèvements en eau du secteur agricole sont destinés à l'irrigation**⁷ et permettaient en 2020 d'irriguer 1,8 million d'hectares (ha), soit 6,8 % de la surface agricole utile (SAU). Or, si les exploitations maraîchères et horticoles sont les plus équipées en système d'irrigation, **ce sont les cultures de maïs qui mobilisent le plus de surfaces irriguées (38 %)**⁸. Plus globalement, le problème du maïs est qu'il **mobilise près de la moitié de l'eau d'irrigation** : en soit, il consomme moins d'eau unitairement que le blé ou le soja pour de meilleures performances énergétiques, mais il nécessite **surtout de l'eau justement à la période où elle est le moins présente** (en été).

C'est sous cet angle que devrait être abordée la question de la réduction des prélèvements en eau pour l'agriculture : **quels types de cultures sont irrigués et pour quel modèle agricole et alimentaire ?** Dans le cas du maïs, **l'énorme majorité est destinée à l'alimentation animale : 85 à 87 % des surfaces en maïs** étaient destinées en France à l'alimentation animale en 2022⁹.

Par ailleurs, **une partie conséquente est exportée** : sur **12 millions de tonnes de maïs grain utilisées en France en 2022-2023**, 5,8 millions de tonnes étaient directement dédiées à l'alimentation animale et 3,7 millions de tonnes à l'exportation – dont une part considérable a sans doute été également utilisée pour de l'alimentation animale¹⁰.

3 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, juillet 2023, Exercices 2016-2022, p.96.

4 *Ibid.*, p.10.

5 Il y a une différence entre prélèvements et consommation d'eau. Les prélèvements désignent la quantité d'eau prélevée dans le milieu naturel puis rejetée après utilisation (donc à nouveau disponible), tandis que la consommation correspond à une quantité d'eau prélevée, réellement consommée, absorbée. Elle ne peut pas être renvoyée directement dans la nature après usage. Si l'activité agricole n'équivaut qu'à une plus faible part des prélèvements, ce sont les volumes qu'elle consomme qui posent question dans le cadre de la raréfaction de l'eau.

6 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTE), Données et études statistiques pour le changement climatique, l'énergie, l'environnement, le logement et les transports, *L'eau en France: ressource et utilisation. Synthèse des connaissances en 2023*, publié le 30/11/2023.

7 Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique*, n° 2069, déposé le mercredi 17 janvier 2024.

8 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, DATA Lab, *L'irrigation des surfaces agricoles*, février 2024.

9 Bayer, *Oui au Maïs*, octobre 2022.

10 Maiz'Europe, *Chiffres clés maïs grain 2023*, novembre 2023.

Pour le maïs semence, 60 % de la production française a été exportée en 2023¹¹. **Cela contredit donc la rhétorique selon laquelle l'irrigation serait indispensable à notre souveraineté alimentaire.**

La question de l'irrigation en agriculture est par ailleurs indissociable de celle du modèle agricole que l'on souhaite mettre en œuvre, et donc de la **transition agro-écologique**. La culture intensive du maïs en France, et plus largement les grandes cultures céréalières, résultent de **choix politiques et économiques qui arrivent aujourd'hui à bout de souffle.**

Il est **urgent de remettre en question** ce modèle de l'agriculture intensive. Dans un rapport de janvier 2025, France Stratégie analyse qu'entre 2020 et 2050, **la demande en eau pour l'irrigation pourrait aller jusqu'à doubler**¹² dans deux scénarios étudiés sur trois¹³. Cette demande croissante sera davantage concentrée au cours des mois les plus chauds de l'année, quand la ressource en eau est au plus bas dans les milieux aquatiques¹⁴. Cette augmentation des prélèvements, donc des consommations, pourrait non seulement affecter durablement les écosystèmes, **mais aussi contribuer à l'intensification ou à l'émergence de conflits d'usage**¹⁵. Les territoires les plus concernés sont ceux déjà très irrigués comme le Sud-Ouest, les terres autour du Marais poitevin ou de la Charente. Il s'agit justement des territoires étudiés dans le cadre de l'enquête de Greenpeace.

Ainsi, selon le rapport de France Stratégie, seul un scénario de rupture permet de contenir les consommations à l'horizon 2050 à un niveau proche de celles observées en 2020, en s'appuyant sur *"l'effet combiné d'une croissance régulée des surfaces équipées en irrigation et du développement des pratiques agroécologiques"*¹⁶. A contrario, le rôle des *"retenues de substitution"* pour réduire les prélèvements entre les mois de mai et de septembre *"apparaît modéré"*. Dans le scénario politiques publiques, en 2050, à l'échelle de la France métropolitaine, **ces retenues ne permettent de réduire les prélèvements que de 2 %**¹⁷. *"Sans changement systémique"* de l'agriculture, *"il paraît compliqué de réduire la demande"*, explique Hélène Arambourou, autrice du rapport, qui cite comme leviers l'amplification des pratiques agro-écologiques, l'amélioration de l'efficacité de l'irrigation et une régulation du développement des surfaces et cultures nécessitant d'être irriguées¹⁸.

11 Maiz'Europe, *Chiffres clés maïs semence 2023*, novembre 2023.

12 France Stratégie, *Quelle évolution de la demande en eau d'ici 2050 ?*, La note d'analyse, janvier 2025, n°148, p.10.

13 Le premier scénario dit *"tendanciel"* s'apparente à conserver les habitudes de consommation actuelles sans rien changer. Le deuxième baptisé *"politiques publiques"* suppose l'application stricte des mesures de restriction et d'adaptation déjà mises en place par le gouvernement, notamment la stratégie nationale bas carbone. Enfin un troisième scénario *"de rupture"* implique un usage sobre de l'eau. Source : La consommation d'eau pourrait doubler d'ici à 2050, selon un rapport, *Geo*, 2025.

14 France Stratégie, *Quelle évolution de la demande en eau d'ici 2050 ?*, p.1

15 France Stratégie, *La demande en eau, Prospective territorialisée à l'horizon 2050*, Rapport, Janvier 2025, p.9.

16 France Stratégie, *La demande en eau, Prospective territorialisée à l'horizon 2050*, p.6

17 France Stratégie, *Quelle évolution de la demande en eau d'ici 2050 ?*, La note d'analyse, Janvier 2025, n°148, p.9.

18 La consommation d'eau pourrait doubler d'ici à 2050, selon un rapport, *Geo*, 2025.

Or aujourd’hui, et ce malgré des constats implacables, **la transition agro-écologique ne se fait pas dans les territoires les plus concernés par des conflits d’usage**, comme nous le démontrons dans ce rapport. Non seulement, la **promotion coûte que coûte de mesures visant surtout à assurer l’irrigation** pour de la céréaliculture intensive ne répond pas à la nécessité d’adapter les modèles agricoles au contexte, mais elle est **responsable du maintien d’un système** qui contribue à **assécher les milieux aquatiques**, détruisant donc la biodiversité et interrogeant également sur la question du partage de l’eau, au sein du monde agricole et plus largement par rapport à tous les usages anthropiques. À titre d’exemple, à l’été 2023 (et ce dès juillet), la moitié des bassins versants du Poitou-Charentes, territoires particulièrement concernés par la céréaliculture intensive, étaient visés par des restrictions d’eau plus ou moins strictes¹⁹.

19 “Sécheresse : quelles restrictions d’eau en Poitou-Charentes ?”, [France 3 Nouvelle Aquitaine](#), 2023.

Témoignage de Vincent Bretagnolle



Vincent Bretagnolle est écologue, directeur de recherche CNRS au Centre d'études biologiques de Chizé. Spécialiste à l'origine des oiseaux, ses travaux de recherche portent aujourd'hui sur l'analyse des services écologiques rendus par la biodiversité, ainsi que sur l'identification des systèmes de culture permettant de satisfaire les besoins socio-économiques et la préservation de la biodiversité. Il dresse dans ce témoignage un constat implacable sur le remplacement de la biodiversité par des solutions technologiques en agriculture, et apporte des pistes afin de réconcilier agriculture et nature.

Le remplacement de la biodiversité par des solutions technologiques

C'est au cours de ces 50 dernières années que le modèle agricole intensif a substitué à la nature et à la biodiversité les solutions agrochimiques (fertilisants, pesticides), et aujourd'hui, peut-être plus encore demain, le capital technologique et l'intelligence artificielle. Depuis des décennies, le modèle agricole promu par la recherche, les instituts techniques ou le conseil agricole s'est évertué à remplacer la biodiversité, clé de voûte des services écosystémiques et "gratuite", par des solutions technologiques plus ou moins compliquées, mais jamais gratuites, et au prix d'externalités négatives sur la qualité des eaux ou des sols et sur la santé humaine ou celle des écosystèmes, qui ne sont jamais prises en compte dans les calculs économiques. Pourtant, dans les champs de colza, de blé ou de maïs, la biodiversité reste le principal support de la production agricole, et donc des rendements et des revenus. La forte diminution des prairies s'est aussi accompagnée d'une diminution nette de l'élevage (notamment laitier), ainsi que du nombre d'agriculteurs. En 50 ans, leur nombre a diminué des deux tiers. En revanche, la taille moyenne des exploitations a doublé en 30 ans. En s'agrandissant, elles nécessitent plus de travail mécanique et donc l'achat d'engins qui, dans de nombreux cas, signifie endettement. Aujourd'hui, dans la région de l'ex Poitou-Charentes, bon nombre d'agriculteurs sont des céréaliers qui ont arrêté l'élevage et sont à la tête d'exploitations de 200 hectares ou plus. La plupart du temps seuls dans leur exploitation, ils produisent des produits agricoles destinés majoritairement à l'export et à l'alimentation animale : en France, 70 % des céréales produites sont destinées à nourrir les animaux d'élevage, notamment les poules. Cette trajectoire mortifère n'est ni durable, ni tenable. Elle constitue même un risque existentiel pour l'agriculture, sa résilience, et donc notre alimentation. Car l'effondrement de la biodiversité n'est pas sans conséquences sur l'agriculture, et un changement du paradigme agricole est inévitable dans un horizon assez bref.

Plusieurs causes derrière la situation de tension sur l'eau qui existe aujourd'hui

L'évolution du modèle agricole, dominé par l'agriculture productiviste (en céréaliculture comme pour l'élevage, d'ailleurs) a largement contribué à la simplification des paysages agricoles (avec la disparition des haies, des prairies et de la diversité des cultures), mais aussi à la diminution de la biodiversité, notamment du fait de l'utilisation de pesticides. Ceci a contribué à rendre les sols et la production agricole plus sensibles au stress hydrique.

Les politiques publiques ont leur part de responsabilité dans cette situation. Tout d'abord, on a rectifié les cours d'eau pour les rendre plus droits ou navigables. Pour empêcher les inondations, ils ont été canalisés, tandis que leurs méandres étaient endigués et éliminés. Le débit des rivières a donc augmenté, empêchant l'eau de stagner, un effet amplifié par le drainage des parcelles agricoles (par exemple dans le Marais poitevin). Précipiter l'évacuation de l'eau de pluie vers la mer, sans lui laisser le temps d'imprégner les sols, empêche l'eau d'arriver dans les nappes phréatiques, qui ne se rechargent pas ou peu. De plus, en éliminant les prairies inondables des bords de rives et en drainant les zones humides, on empêche les crues hivernales qui elles aussi remplissent les réserves d'eau souterraines. Sans oublier évidemment l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols liées à la construction d'infrastructures urbaines et routières. Puis, à la suite de la grande sécheresse de 1976, des incitations financières importantes ont aidé les agriculteurs à s'équiper de moyens d'irrigation dans le sud des Deux-Sèvres, soit des stations de pompage dans la nappe, soit du matériel pour arroser et bien souvent les deux.

Les agriculteurs ne sont pas en reste pour autant : prairies et arbres qui ont été éliminés contribuaient à retenir l'eau de pluie, et in fine à recharger les nappes. La pratique du labour, ainsi que l'utilisation d'engrais et de pesticides ont dégradé les sols des cultures en diminuant leur teneur en matière organique, et donc en humidité... La biodiversité des sols, qu'il s'agisse des microorganismes (champignons, bactéries, organismes unicellulaires) ou des macroorganismes (vers de terre, cloportes, collemboles), est responsable de la capacité de rétention en eau des sols et de leur réserve utile, ainsi que du recyclage de la matière organique et donc de la mise à disposition de minéraux ou d'autres éléments nutritifs indispensables à la croissance des plantes cultivées.

Résultat, nous nous retrouvons aujourd'hui dans une situation de tension insupportable sur ce patrimoine commun qu'est l'eau, dont nous manquons désormais certaines années dès le printemps.

Remettre la biodiversité au cœur de la production alimentaire

Concilier production alimentaire et biodiversité dans un modèle socio-économique respectueux de la nature et rémunérateur pour les agriculteurs, tel est le projet de l'agro-écologie. L'agro-écologie, alternative au modèle agricole productiviste, repose sur des systèmes de production qui s'appuient sur les fonctionnalités écologiques en remettant la biodiversité et les processus écologiques au cœur du fonctionnement de l'agro-écosystème. Le labour, les produits phytosanitaires et même l'azote de synthèse détruisent une faune et une flore précieuses pour les sols, et donc pour l'outil de production des agriculteurs. En éliminant cette biodiversité, l'agriculture productiviste épuise la terre et engage les agriculteurs dans une spirale sans fin où ils sont obligés de nourrir en permanence la plante avec des nutriments et des pesticides.

Par ailleurs, il faut renouer le dialogue entre les agriculteurs et les citoyens pour produire et consommer sans détruire la nature, ce qui fait aussi partie de l'approche agro-écologique. L'agro-écologie est ainsi synonyme de relocalisation des systèmes alimentaires. Il s'agit d'augmenter la part de production destinée à un usage local, tout en diminuant la part de cette production destinée à l'élevage et en augmentant celle destinée à l'alimentation humaine (qui rémunère mieux les agriculteurs). Il s'agit en effet de diminuer voire d'éliminer la concurrence entre production agricole destinée aux humains ou aux animaux, en nourrissant les animaux domestiques avec des cultures qui ne peuvent être consommées par les humains, comme l'herbe. Enfin, cela nécessite de diminuer la consommation de viande en remplaçant une part des protéines animales par des protéines végétales (en particulier légumineuses), tout en privilégiant une consommation de viande locale. L'agro-écologie signifie donc une transformation profonde du système agricole, en même temps que nos modes alimentaires. Elle implique aussi, bien sûr, une refonte complète des systèmes agricoles, sans pesticides, sans azote de synthèse, et économes en eau. Au niveau des territoires, il est capital de maintenir les prairies, car elles régulent des fonctions majeures : qualité de l'eau, recharge des nappes phréatiques, régulation des gaz à effet de serre, recyclage de la matière organique et bien sûr systèmes d'élevage, bouclant un cycle harmonieux végétation-pâturage-engrais.



Partie 1

UNE GESTION DE L'EAU "À LA FRANÇAISE" QUI RÉPOSE SUR L'ÉCHELLE LOCALE

A. 50 ans de politiques de l'eau pour construire le “modèle français de l'eau”

La politique de l'eau en France est fondée sur quatre grandes lois²⁰ et encadrée par la directive-cadre européenne sur l'eau publiée en 2000. Ce texte définit la notion de “bon état des eaux”, vers lequel doivent tendre tous les États membres, dont la France.

La **loi de 1964**²¹ pose “*le principe d'une **gestion de l'eau par grands bassins versants**, les bassins hydrographiques rattachés aux principaux fleuves français*”²². Il s'agit d'une avancée majeure consistant à gérer l'eau en fonction d'une cohérence hydrographique (gestion d'un fleuve de la source à l'estuaire) et non des découpages administratifs. C'est aussi avec cette loi que sont créés des établissements publics dédiés : les **Agences de l'eau, à savoir une pour chaque bassin** soit six agences (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie).

L'objectif de ces agences est de collecter les redevances sur les usages de l'eau et de financer à partir de ces recettes **des projets favorisant la préservation et la reconquête du bon état de la ressource** (en partant du constat qu'une politique de l'eau efficace nécessite de l'argent dédié). Les agences appliquent ainsi, en théorie, les principes “pollueur-payeur” et “utilisateur-payeur” dans une logique qui peut être résumée par la formule “*l'eau paie l'eau*”²³. C'est avec **la loi Barnier** de 1995 que le principe du pollueur-payeur est devenu un des grands principes du droit de l'environnement français²⁴.

Vient ensuite **la loi de 1992**²⁵, qui “*organise la planification dans le domaine de l'eau*”²⁶ en prévoyant qu'**un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux** (SDAGE) soit élaboré pour

20 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, [Gestion de l'eau en France](#), publié le 23 décembre 2020.

21 Loi du 16 décembre 1964 dite “Loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution”, L. n° 64-1245, 16 déc. 1964 : JO 18 déc. 1964, p. 11258.

22 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, [Gestion de l'eau en France](#).

23 *Ibid.*

24 [Code de l'environnement](#), Article L110-1, II.3.

25 [Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau](#).

26 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, [Gestion de l'eau en France](#).

chacun des bassins hydrographiques (au nombre de douze aujourd'hui²⁷). Ces schémas doivent être élaborés par les **comités de bassin**, promus comme étant des “*parlements locaux de l'eau*”²⁸ qui réunissent des représentants des collectivités, de l'État, des usagers (industriels, agriculteurs, consommateurs) et des associations. Les orientations fixées par ces schémas sont “*opposables à toutes les décisions administratives dans le domaine de l'eau*”²⁹.

La loi de 1992 planifie également l'échelon inférieur, soit celui des sous-bassins, en prévoyant que des **schémas d'aménagement et de gestion de l'eau** (SAGE) puissent y être élaborés localement. Dans ce même objectif, cette loi crée **les commissions locales de l'eau**, échelon majeur dédié à **l'élaboration, la révision et le suivi de l'application** du SAGE.

C'est aussi avec cette loi qu'il devient obligatoire **de déclarer, voire de demander une autorisation**, pour les projets susceptibles d'avoir un impact sur la ressource en eau. Ces dossiers sont instruits, sous **l'autorité des préfets**, par les services de police de l'eau, “*avec pour objectif de s'assurer de leur compatibilité avec les objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau*”³⁰. Dans ce cadre, il est possible pour l'administration de s'opposer aux projets en question ou d'exiger des mesures nécessaires pour garantir cette compatibilité.

Douze ans plus tard, **la loi de 2004**³¹ transpose la **directive-cadre sur l'eau adoptée par l'Europe en 2000**. Cette dernière oriente “*toute la politique de l'eau vers des objectifs de résultat*”³². Parmi ces objectifs de résultats, on retrouve **l'atteinte du bon état des eaux** à l'horizon 2015. La loi de 2004 fixe dans un plan de gestion, les SDAGE, des objectifs visant à la “*préservation et la restauration de l'eau et des milieux aquatiques, mis en œuvre par un programme de mesures*”. Le bon état des eaux dépend de deux aspects : la qualité chimique (le niveau de pollution de l'eau) et la qualité écologique (la santé des écosystèmes naturels)³³. Une eau en bon état est en qualité (*gestion qualitative*) et en quantité (*gestion quantitative*) suffisantes pour assurer un fonctionnement durable des écosystèmes naturels et satisfaire les usages humains. L'objectif était en 2004 d'atteindre d'ici 2015 un bon état général tant pour les eaux souterraines que pour les eaux superficielles, y compris les eaux estuariennes et côtières. Si cette échéance ne pouvait être atteinte dans les délais, il est possible de **demandeur une dérogation, à condition qu'elle soit justifiée**³⁴, **au plus tard en 2027**³⁵.

27 Les bassins versants sont : Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône Méditerranée, Corse, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte.

28 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, [Gestion de l'eau en France](#).

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/ CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

32 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, [Gestion de l'eau en France](#).

33 Les Agences de l'eau, [Définition : le bon état des eaux c'est quoi ?](#), publié en 2019.

34 [Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000](#) établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, Article 4.

35 Les Agences de l'eau, [Définition : le bon état des eaux c'est quoi ?](#), publié en 2019.

Une eau en bon état est en qualité et en quantité suffisantes pour assurer un fonctionnement durable des écosystèmes naturels et satisfaire les usages humains.

Enfin, la **loi de 2006**³⁶ refonde les principes de tarification de l'eau, notamment dans l'objectif de *"garantir une plus grande transparence au consommateur"*³⁷. Cette loi est à l'origine du principe du *"droit à l'eau"* et prévoit de *"tenir compte du changement climatique dans l'ensemble des décisions relatives à la gestion de l'eau"*³⁸. Elle rénove également les outils au service de la police de l'eau pour mieux répondre aux altérations de la ressource en eau générées **par l'existence, sur un même secteur, "d'une multitude d'activités dont les impacts se cumulent"**³⁹. Elle **renforce aussi la portée des SAGE**. Enfin, cette loi crée l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), devenu en 2016 l'Agence française pour la biodiversité et en 2020, l'Office français de la biodiversité (OFB).

Ces différentes avancées législatives constituent le "modèle français de l'eau", dont se targuait déjà en 1994 Michel Barnier, alors ministre de l'Environnement, tout en appelant à le défendre⁴⁰ : *"Comme j'ai déjà eu l'occasion de le déclarer à plusieurs reprises, je ne laisserai pas ces grandes politiques de l'environnement compromises par un manque de rigueur, par la polémique, ou par un manque de transparence. (...) Il faut impérativement revenir sur ces travers qui risquent de déconsidérer le "modèle français de l'eau", constitué d'une association originale entre le secteur public, le secteur privé et les usagers. Sans action significative de notre part, il risque d'être rejeté par l'opinion. Personnellement, je tiens à sauvegarder ce modèle. Il a su, au fil des ans, concilier les exigences de service public, d'efficacité économique et de prestations de qualité, en obtenant l'adhésion collective de l'État, des collectivités locales et du secteur privé. C'est ce modèle que viennent examiner, et souvent copier, les spécialistes du monde entier"*.

36 [Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

37 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, [Gestion de l'eau en France](#).

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 Déclaration de Michel Barnier, ministre de l'Environnement, sur la gestion de l'eau par les collectivités locales, Paris, le 18 novembre 1994. <https://www.vie-publique.fr/discours/142420-declaration-de-m-michel-barnier-ministre-de-lenvironnement-sur-la-ge>



“C’est ce modèle que viennent examiner, et souvent copier, les spécialistes du monde entier.”
Michel Barnier, 1994

1964

Loi de 1964 : une loi pionnière avec la création de l’échelle du bassin

- Principe d’une gestion de l’eau par grands bassins versants.
- Création des Agences de l’eau.
- Mise en place d’une redevance : “l’eau paie l’eau”.

1992

Loi de 1992 : la création de documents de planification

- Création des SDAGE (schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux) et des SAGE (schémas d’aménagement et de gestion de l’eau), documents de planification opposables à toutes les décisions administratives, élaborés par des comités de bassin et des CLE (commissions locales de l’eau).
- Obligation de déclaration ou de demande d’autorisation pour les projets susceptibles d’avoir un impact sur la ressource en eau (autorisés par le préfet).

1995

Loi Barnier : principe du “pollueur-payeur”

Ce principe est entériné comme un des grands principes du droit de l’environnement français.

2004

Transposition de la directive-cadre sur l’eau : la concrétisation d’objectifs à atteindre

- Objectif : bon état des masses d’eau, initialement fixé à 2015 et au plus tard à 2027.

2006

Loi sur l’eau et les milieux aquatiques (LEMA)

- Prise en compte du changement climatique dans l’ensemble des décisions relatives à la gestion de l’eau.
- Création de l’organisme préfigurant l’OFB (Office français de la biodiversité).

Figure 1 - Chronologie des principales politiques publiques sur l’eau en France.

B. Les instances locales de gouvernance de l'eau, au cœur de la “démocratie de l'eau”

La particularité de ce modèle de gestion de l'eau à la française réside notamment dans la création d'instances locales de gouvernance de l'eau, à l'échelle des bassins et des sous-bassins (et non selon des découpages types départements et régions), permettant ainsi de coller au mieux aux réalités de terrain. Ces instances locales de gouvernance marquent aussi une rupture pour l'État français qui, par tradition jacobine, préfère habituellement garder le contrôle sur la mise en oeuvre des politiques publiques⁴¹.

1. Les comités de bassin, conçus comme des Parlements de l'eau

Les comités de bassin sont promus comme étant des “Parlements de l'eau” de par le nombre importants d'acteurs différents qu'ils sont supposés réunir. En effet, en métropole, un comité de bassin est composé⁴² :

- des collectivités territoriales et de parlementaires (40 %) : des députés et sénateurs, ainsi que des représentants des conseils généraux et régionaux ainsi que des communes ou de leurs groupements compétents dans le domaine de l'eau ;
- d'usagers non économiques (20 %) : donc, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de la protection des milieux, mais aussi de la chasse et des personnes qualifiées ;
- d'usagers économiques (20 %) de l'eau : donc, spécifiquement, des représentants de l'agriculture (dont un représentant de l'agriculture biologique, sur proposition de la Fédération nationale d'agriculture biologique), de la sylviculture, de la pêche

41 Thèse présentée par Jean-Baptiste Narcy pour obtenir le grade de Docteur de l'ENGREF, Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau, Le monde de l'eau, soutenue publiquement le 7 novembre 2000, à l'école Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, p.138

42 Loi LEMA, [Article L213-8](#) du Code de l'environnement

professionnelle, de l'industrie, du tourisme, des distributeurs d'eau et producteurs d'électricité ;

- de représentants de l'État ou de ses établissements publics concernés (20 %).

Le président est élu par les représentants des trois premiers collèges. Le collège des usagers économiques et celui des usagers non économiques élisent chacun un vice-président. Le comité de bassin se réunit une fois au moins par an. Le président du conseil d'administration de l'Agence de l'eau, le commissaire du gouvernement et le directeur de l'Agence de l'eau sont membres de droit. La durée du mandat des membres du comité est **fixée à six ans**, mais le président et les vice-présidents sont renouvelés tous les trois ans⁴³. Il est important de souligner que le comité de bassin, aux pouvoirs étendus et renforcés, ne dispose d'aucun statut juridique. Il n'est ni une collectivité territoriale, ni un établissement public : c'est une **assemblée consultative**⁴⁴.

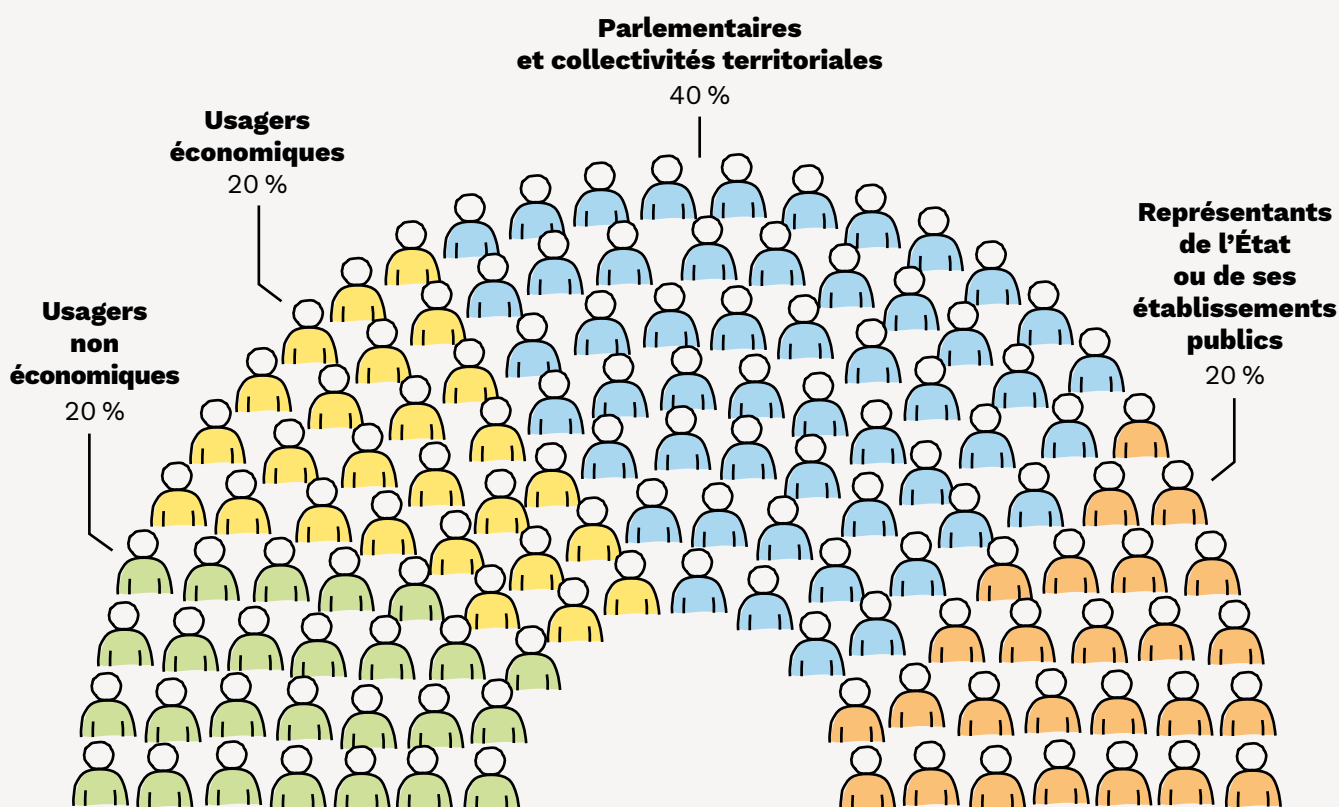


Figure 2 - Composition d'un comité de bassin en France métropolitaine.

43 Code de l'environnement, [Articles D213-17 et suivants](#).

44 V° Eaux - Fasc. 40 : EAUX - FASCICULE 40. – Administration et planification de l'eau JurisClasseur Rural > V° Eaux, Jean-Louis Gazzaniga, Jean-Paul Ourliac et Xavier Larrouy-Castéra.

Pourtant, les comités de bassin sont absolument centraux dans la politique de l'eau. Entre autres, un comité de bassin est consulté sur **toutes les questions relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques**, et **définit notamment les orientations de l'action de l'Agence de l'eau concernée**.

Parmi les principales missions du comité de bassin, une des plus significatives est l'élaboration des SDAGE⁴⁵. Les SDAGE guident **toutes les actions et décisions de financement ou d'aménagement dans le domaine de l'eau à l'échelle d'un bassin**. Le SDAGE "type" est un document de planification organisé en trois axes :

- il définit les **orientations permettant de satisfaire les grands principes d'une gestion équilibrée et durable** de la ressource en eau ;
- il **fixe ensuite les objectifs de qualité et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau du bassin** : cours d'eau, plan d'eau, nappe souterraine, estuaires, eaux côtières ;
- il détermine enfin les aménagements et les dispositions nécessaires pour **prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques**, afin de réaliser les objectifs fixés.

Le SDAGE s'impose à tous les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau. De ce fait, **il encadre les conditions de réalisation des bassines**, ainsi que **la période et les conditions de remplissage**. Dit simplement, c'est le SDAGE qui rend possible ou non le financement d'un projet de bassines. Il faut néanmoins noter que contrairement aux SAGE que nous verrons plus bas, il s'agit d'un régime de compatibilité et non de conformité, qui est donc plus souple⁴⁶ : par exemple, lorsque le SDAGE édicte des critères de volumes de prélèvement pour autoriser les créations de réserves, le dépassement du seuil "*ne doit conduire l'autorité compétente à rejeter la demande d'autorisation que si ce dépassement revêt une importance telle que le projet devient incompatible avec les objectifs poursuivis par le SDAGE*" (décision de la CAA de Bordeaux, 29 décembre 2017, n° 15BX04118).

2. Les commissions locales de l'eau, une déclinaison locale concrète

C'est sur le terrain des CLE que s'opère l'offensive de l'agro-industrie : les CLE votent les SAGE, qui doivent être compatibles avec le SDAGE, et en sont une **déclinaison locale concrète**.

Le SAGE comprend un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD), qui détermine les objectifs et orientations, et un règlement, qui édicte des normes s'imposant aux utilisateurs de l'eau. Le **règlement et les documents cartographiques d'un SAGE approuvé et publié**

45 Agence de l'eau Loire-Bretagne, [Le Comité de Bassin élabore le SDAGE](#), publié le 8 octobre 2021.

46 Grimonprez, B., Le stockage agricole de l'eau : l'adaptation idéale au changement climatique ?, *Revue juridique de l'environnement*, 2019/4, Volume 44, pp.751-767. <https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2019-4-page-751?lang=fr&tab=resume>

deviennent opposables à toute personne publique ou privée⁴⁷, c'est donc un **régime de conformité** pour les projets, et non plus un régime de compatibilité comme pour le SDAGE⁴⁸. Aujourd'hui, environ 54,4 % du territoire naturel est couvert par un SAGE, mais c'est le cas de 85 % du bassin Loire-Bretagne et 78 % du bassin Adour-Garonne⁴⁹.

Le règlement du SAGE est encadré par le Code de l'environnement⁵⁰. Il peut notamment prévoir⁵¹ :

- la gestion quantitative via la **définition de priorités d'usage et la répartition globale des volumes prélevés** en pourcentage entre les différentes catégories d'utilisateurs ;
- la gestion qualitative, via la définition des mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ;
- la continuité écologique et sédimentaire, via l'obligation d'ouverture régulière des vannages de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau.

En effet, ce sont les CLE, lorsqu'elles existent sur un sous-bassin, qui sont responsables de la prise en charge des études visant à définir les volumes prélevables sur ledit bassin⁵² (sur la base d'un cadrage par les préfets coordonnateurs de bassin). C'est au **niveau de la CLE que sont déterminés les volumes prélevables sur chaque sous-bassin et leur répartition par usages** (eau potable, industrie, agriculture), inscrits dans le SAGE. Les CLE émettent aussi un avis sur les **projets de bassines** (ou "réserves de substitution"), qui se doivent par ailleurs d'être conformes au SAGE.

Malgré cette organisation particulièrement censée sur le papier, **les inquiétudes se multiplient quant au détricotage des principes de démocratie participative sur lesquels sont basés les instances de gouvernance locale de l'eau**⁵³. Dans un article du *Monde* paru en septembre 2024⁵⁴, il est par exemple noté que les "*parlements de l'eau sont soumis à des rapports de force et à des pressions de la part des acteurs économiques, chambres d'agriculture ou industriels, qui conduisent bien souvent à inactiver les dispositifs*".

La **gouvernance locale de l'eau est aujourd'hui en crise** dans plusieurs des territoires qui sont justement les plus impactés par un déséquilibre entre prélèvements en eau et capacités des milieux. Alors que le dérèglement climatique vient accentuer ce déséquilibre, il est **essentiel d'interroger les raisons de ces crises et les acteurs responsables, ainsi que leurs motivations**.

47 Code de l'environnement, [Article L212-5-2](#).

48 Benoît Grimonprez, "Le stockage agricole de l'eau : l'adaptation idéale au changement climatique ?", *Revue juridique de l'environnement*, 2019/4, Volume 44, pp.751-767.

49 Cour des comptes, [La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique](#), juillet 2023, Exercices 2016-2022, p.60.

50 Code de l'environnement, [Article R212-47](#).

51 R. Barbier, S. Liziard, S. Fernandez, La gouvernance de l'eau à l'épreuve du droit négocié. Enquête sur l'activité réglementaire des commissions locales de l'eau, *Nature Sciences Sociétés* 30, 1, 46-57 ; 2022, p.49. <https://doi.org/10.1051/nss/2022017>

52 [Décret n° 2021-795 du 23 juin 2021](#) relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse.

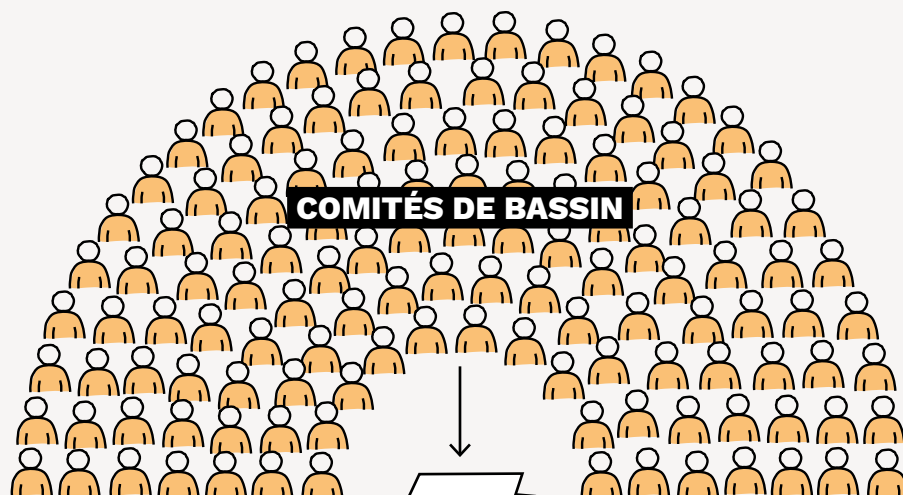
53 "Notre crainte, c'est la mort des agences de l'eau", *Reporterre*, 2024.

54 "La démocratie de l'eau, une promesse inachevée", *Le Monde*, 2024.

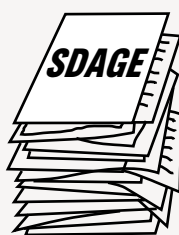
ÉCHELLE
NATIONALE

Objectif de bon état des masses d'eau
au plus tard en 2027

ÉCHELLE
DU BASSIN



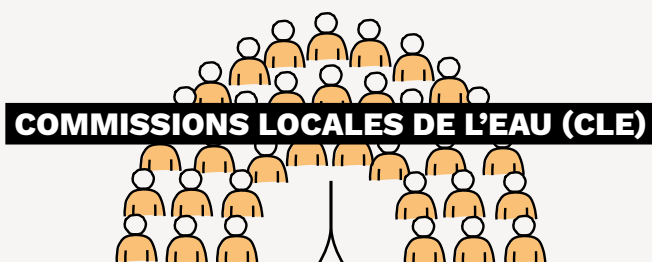
COMITÉS DE BASSIN



**Le schéma directeur d'aménagement
et de gestion des eaux (SDAGE) :**

- s'impose à tous les programmes
et décisions administratives
dans le domaine de l'eau.
- encadre les conditions de réalisation
des bassines, ainsi que la période
et les conditions de remplissage.

ÉCHELLE
LOCALE



COMMISSIONS LOCALES DE L'EAU (CLE)



**Le schéma d'aménagement
et de gestion des eaux (SAGE)**

est constitué de 2 documents :

- Le PAGD (plan d'aménagement
et de gestion durable)
- Un règlement et des documents
cartographiques
- Aujourd'hui, environ 55 % du territoire
français est couvert par un SAGE^[1].

**C'est à ce niveau que sont déterminés les volumes prélevables
sur chaque sous-bassin.**

Figure 3 - Articulation des différents échelons de mise en œuvre des politiques de l'eau en France métropolitaine.

C. Le rôle central des préfets dans la gestion de l'eau

Représentants de l'État dans les territoires, les préfets occupent également un rôle central dans la gouvernance locale de l'eau.

D'une part, des **"préfets coordonnateurs de bassin"** sont nommés : il s'agit généralement du préfet de la principale région du bassin ou de la région où le comité de bassin a son siège (Centre-Val de Loire pour Loire-Bretagne, Occitanie pour Adour-Garonne). Ils approuvent le SDAGE adopté par le comité de bassin, et mettent à jour le programme de mesures ainsi que le programme de surveillance de l'état des eaux, après avis du comité de bassin. Les préfets coordonnateurs de bassin président de droit le conseil d'administration de l'agence de l'eau.

Ils disposent d'une compétence majeure en matière de gestion quantitative, notamment en matière de cadrage et de portage des études d'évaluation des volumes prélevables et d'approbation de leur répartition entre usages⁵⁵. Ils peuvent néanmoins **déléguer cette compétence** à un préfet de département ou de région.

Dans le cadre de cette compétence, le préfet coordonnateur de bassin doit veiller à **l'atteinte des objectifs environnementaux fixés par le SDAGE**. Il pilote et coordonne **la stratégie d'évaluation des volumes prélevables** sur des sous-bassins ou fractions de sous-bassins en **zone de répartition des eaux** ou identifiés dans les SDAGE comme étant en **déséquilibre quantitatif** ou montrant un équilibre très fragile entre la ressource et les prélèvements. Les **zones de répartition des eaux** (ZRE) sont des *"zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins"*⁵⁶. C'est le préfet coordonnateur de bassin qui les désigne : dans ces zones, il est nécessaire d'agir prioritairement afin d'atteindre une gestion "équilibrée et durable de la ressource" en prenant en compte la préservation des milieux aquatiques associés et les adaptations nécessaires au changement climatique⁵⁷.

Pour chaque étude de volumes prélevables, le préfet s'**appuie sur un comité de concertation** où sont représentés les intérêts de la protection de l'environnement, de la pêche, des usages agricoles, industriels et domestiques de l'eau. Lorsqu'ils existent sur le territoire, la **commission locale de l'eau (CLE)** et l'établissement public territorial de bassin (EPTB) sont également représentés, ainsi que les gestionnaires d'ouvrages et les services d'eau potable⁵⁸.

55 [Décret n° 2021-795 du 23 juin 2021](#) relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse.

56 [Code de l'environnement](#), article R211-71.

57 [Code de l'environnement](#), article L211-1.

58 [Code de l'environnement](#), article R213-14.

À partir d'un cadre du préfet coordonnateur de bassin, **les études sur les volumes prélevables peuvent être prises en charge par la CLE**, dans les territoires où elle existe, en s'appuyant sur le comité de concertation susmentionné⁵⁹. C'est là où intervient le rôle central de la CLE dans la **conduite d'études sur les volumes prélevables**.

Le préfet coordonnateur de bassin arrête les volumes prélevables et leur répartition par usages et en informe les préfets concernés. Lorsque le règlement du SAGE instaure déjà une répartition entre les usages de l'eau, il est mis en cohérence avec la décision du préfet.

À partir de cette stratégie globale, le préfet départemental **délivre une autorisation unique pluriannuelle (AUP) qui encadre pour une durée déterminée** (qui ne peut excéder quinze ans) le **volume d'eau maximal annuel dont le prélèvement est autorisé**, et notamment **les règles de répartition et d'échelonnement sur la période d'irrigation**⁶⁰.

Plus spécifiquement pour l'irrigation, le **plan annuel de répartition** constitue un élément de l'autorisation unique de prélèvement. Il répartit les volumes autorisés entre irrigants, par origine de la ressource et période de prélèvement. Le préfet se base pour cela sur la demande effectuée par l'organisme unique de gestion collective (OUGC), dont la mise en place est obligatoire au sein des ZRE, qui a au préalable défini les besoins des irrigants. L'OUGC propose le plan annuel de répartition au préfet qui l'approuve par arrêté. Dit très simplement, le préfet décide donc du volume dont dispose chaque exploitant (sur proposition de l'OUGC) pour une année donnée, en fonction des volumes prélevables pré-définis⁶¹.

Enfin, concernant les réserves de substitution ou bassines, celles-ci sont soumises au régime juridique des installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) prévu par le Code de l'environnement. Par conséquent, c'est le **préfet qui donne (ou non) l'autorisation pour créer et exploiter une bassine**⁶². Cette autorisation fait suite à une enquête publique : le processus vise à contrôler la légitimité d'une bassine et son innocuité pour l'environnement. Les préfets ont également un rôle essentiel dans l'encadrement des Projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Ces dispositifs sont supposés rassembler l'ensemble des usagers d'un territoire pour aboutir à un engagement visant à atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles, dans la perspective du dérèglement climatique, en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques. Les PTGE permettent notamment d'ouvrir le financement public aux "réserves de substitution" ou mégabassines.

59 Ibid.

60 [Code de l'environnement](#), sous-section 2 bis : Autorisation unique de prélèvement délivrée à un organisme unique de gestion collective (Articles R214-31-1 à R214-31-4).

61 Code de l'environnement, [article L211-3](#) : l'alinéa 6° donne compétence à l'autorité administrative pour "délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation sont délivrées à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants".

62 [Code de l'environnement](#), articles 4214-1 à R214-56.

Les préfets ont enfin un rôle central dans l'administration de la **gestion conjoncturelle**, notamment la gestion des sécheresses. Cette dernière ne fait pas partie des prérogatives de la CLE mais est gérée directement sous l'autorité des préfetures⁶³.

Le rôle central joué par les préfets

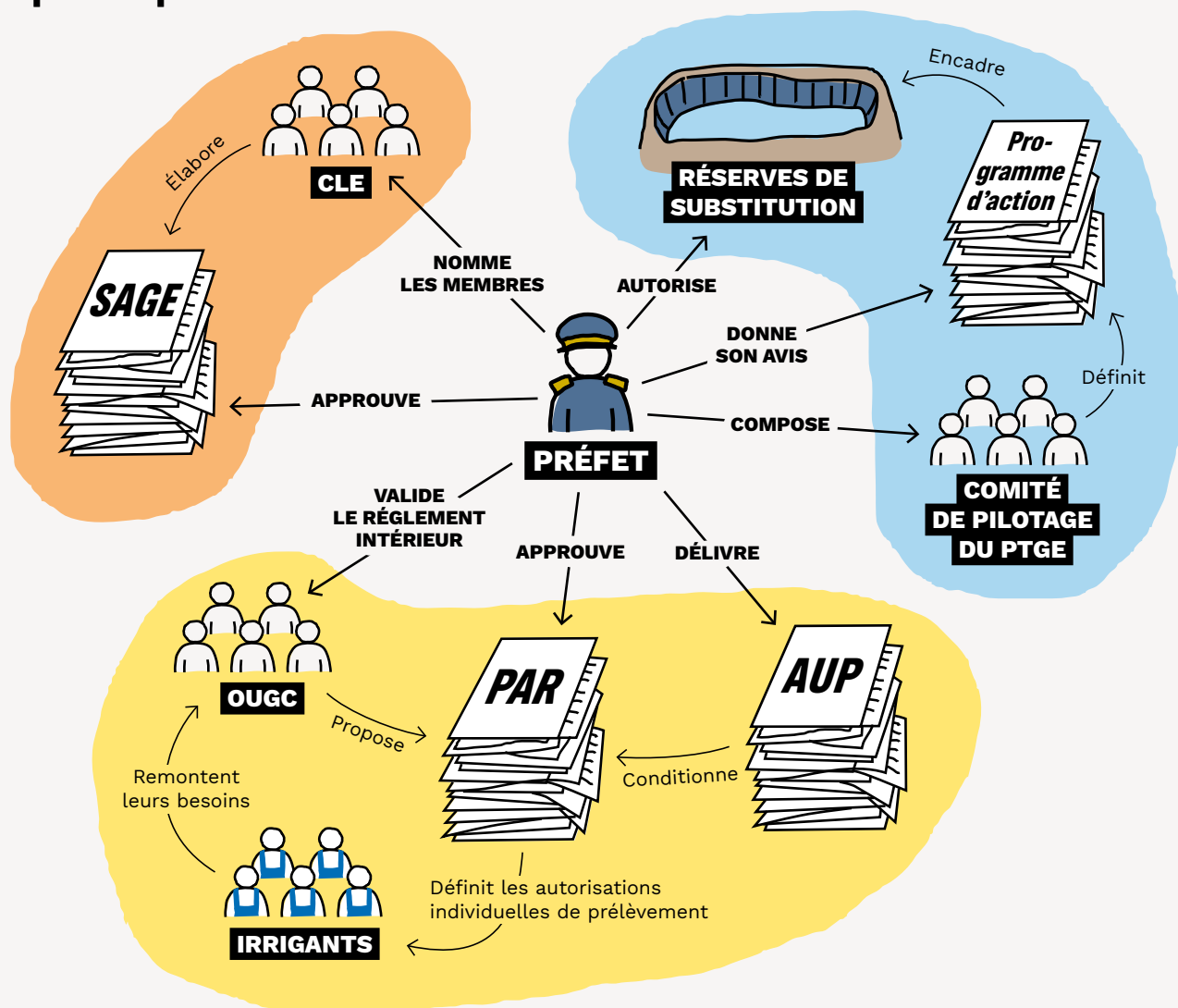


Figure 4 - Illustration du rôle central des préfets dans la gestion de l'eau à partir de certaines de ses missions.

63 Ministère de la Transition écologique, [Guide de mise en œuvre des mesures de restriction des usages de l'eau en période de sécheresse](#), juin 2021.

Les OUGC, des organismes de gestion collective opaques et adossés aux chambres d'agriculture

La politique de l'État en matière de gestion de l'eau s'appuie sur des "organismes uniques de gestion collective" (OUGC), instaurés par la LEMA de 2006, supposés regrouper les irrigants d'un bassin afin d'assurer la gestion collective des prélèvements. La structure de ces OUGC est définie au cas par cas : au sein des ZRE, ils peuvent être désignés d'office par le préfet⁶⁴.

Ainsi, sur les bassins où des OUGC ont été créés, les anciennes autorisations individuelles de prélèvement ont été remplacées par les **autorisations uniques pluriannuelles (AUP) délivrées aux OUGC** avec un volume total prélevable sur le bassin. A partir de cet AUP et des règles de répartition inscrites dans son règlement, l'OUGC doit décider d'une répartition des volumes annuels entre agriculteurs irrigants, ensuite arrêtée par le préfet.

Si l'organisation collective de l'irrigation a du sens, elle fait face aujourd'hui à une problématique majeure : **le manque de transparence des OUGC**, souvent sous la responsabilité des chambres d'agriculture, sans véritable contre-pouvoir au sein de la gouvernance. Aujourd'hui, plus de deux tiers des OUGC en France sont portés par les chambres d'agriculture locales⁶⁵, suivies des associations d'irrigants.

La Cour des comptes dénonce par ailleurs le problème de l'équité dans la répartition des volumes prélevables, qui se fonde le plus souvent sur des **prélèvements historiques s'affranchissant de nouvelles contraintes hydriques**. Il y a notamment un **rapport inégal aux nouveaux irrigants** : dans certains bassins pour lesquels le volume demandé est déjà supérieur ou égal au volume autorisé, **toute nouvelle demande de volume et de hausse est rejetée**⁶⁶. Or, il serait plus juste de permettre à des nouveaux irrigants de s'installer en baissant les volumes historiquement acquis d'autres exploitants – en priorité les plus gros.

C'est **dans les règlements intérieurs des OUGC que tout se joue car on y définit les règles de répartition des volumes**, ainsi que **la clé de répartition ou de priorisation de certaines cultures ou systèmes agricoles**. Ces règlements intérieurs sont très hétérogènes d'un OUGC à l'autre car il n'y a **aucune obligation quant à leur contenu**. Par ailleurs, l'OUGC a l'obligation de transmettre chaque année au préfet un **rapport annuel** permettant un comparatif pour chaque irrigant entre les besoins de prélèvement exprimés, le volume autorisé et le volume réellement prélevé. **Mais cette obligation n'est pas respectée par de nombreux OUGC**⁶⁷. Les OUGC rechignent également à fournir des informations aux Agences sur les prélèvements **pour la collecte de la redevance**. Cette réticence peut s'expliquer, selon une mission du CGEDD et du CGAER, par "*la possibilité qu'elle donnerait aux agences d'identifier des usagers non déclarés*". Pourtant, les OUGC bénéficient par ailleurs pour

64 Code de l'environnement, [article R211-113](#).

65 Mission CGEDD n° 13017-01 - CGAER n° 19089, [Bilan du dispositif OUGC des prélèvements d'eau pour l'irrigation](#), août 2020, p.20. Sur les 49 OUGC recensés par la mission, 34 sont portés par des chambres d'agriculture départementales ou régionales, et six par des associations d'irrigants.

66 Cour des comptes, [La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique](#), p.105.

67 Mission CGEDD n° 13017-01 - CGAER n° 19089, p.33.

leur travail **de moyens financiers** mis à disposition par les agences de l'eau⁶⁸ : sur le bassin Adour Garonne, par exemple, l'agence a engagé sur son 10e programme d'intervention (2013-2018) **près de sept millions d'euros pour les études et les missions des OUGC** (études d'obtention des AUP, par exemple⁶⁹).

Florence Denier-Pasquier, membre du **Comité national de l'eau**, spécialisée au sein de FNE dans les politiques publiques de l'eau et des milieux aquatiques, le résume ainsi : *“L'État a tellement délégué la gestion collective qu'il a perdu la main. La gestion collective est nécessaire pour l'irrigation mais la forme de gestion collective actuelle n'est pas du tout juste et pas du tout démocratique”*.

68 Ibid., p.28.

69 Ibid., p.28.



Partie 2

COMMENT LES LOBBIES AGRO-INDUSTRIELS MANIPULENT LA GESTION DE L'EAU

A. Une influence de l'agro-industrie qui se ressent dès l'échelle des bassins

Le présent rapport s'est concentré sur deux bassins emblématiques menacés par l'irrigation intensive car le maïs y monopolise l'eau : les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne. En effet, ces deux bassins sont particulièrement concernés par la consommation d'eau par l'agriculture.

Selon le ministère de la Transition écologique, entre 2010 et 2020, **81 % du total d'eau consommé en Adour-Garonne et 60 % du total consommé en Loire-Bretagne** était dédié à l'agriculture⁷⁰.

La différence entre eau prélevée et consommée

Sur un volume utilisé pour un usage donné, une partie peut retourner dans le milieu (éventuellement après avoir fait l'objet d'une épuration). La part d'eau réellement "consommée" correspond alors à la proportion prélevée qui n'est pas restituée au milieu naturel après utilisation.

La région Nouvelle-Aquitaine, à cheval sur ces deux bassins, est de **loin la région française qui connaît la plus importante culture de maïs grain irrigué**⁷¹ : en 2023, 115 491 hectares y étaient dédiés⁷², pour une production de 14 395 553 quintaux. **Près d'un tiers des surfaces de maïs grain irrigué de France métropolitaine**⁷³ se trouvent en Nouvelle-Aquitaine.

Au sein de cette région, les départements de l'ex Poitou-Charentes (Vienne, Deux-Sèvres, Charente-Maritime, Charente) sont marqués par une forte céréaliculture, et notamment de maïs. Compte tenu du poids de l'irrigation dans la culture du maïs, il est donc particulièrement pertinent de s'intéresser au **fonctionnement de certains sous-bassins** sur ces territoires.

70 MTE, Données et études statistiques, [L'eau en France : ressource et utilisation - Synthèse des connaissances en 2023](#), publié le 30/11/2023.

71 AGRESTE - SAA 2023 définitive et estimation précoce de production 2024, Situation mensuelle grandes cultures au 1^{er} novembre 2024.

72 Il s'agit de la moitié à peu près du maïs grain cultivé dans la région Nouvelle-Aquitaine qui est irrigué.

73 À l'échelle de la France métropolitaine, 369 685 hectares de maïs grain irrigué pour une production de 44 760 421 quintaux. Source : AGRESTE.

La gouvernance locale de l'eau, de par sa pluralité, permet en théorie la représentation d'une multitude d'acteurs dont l'objectif commun devrait être l'atteinte du bon état quantitatif et qualitatif des eaux. Néanmoins, comme on le verra dans le cadre de ce rapport, les institutions de gestion de l'eau sont (à des degrés divers et avec des conséquences variables) noyautées par des intérêts économiques. Les acteurs agricoles ont en effet parfaitement saisi l'importance des **textes qui encadrent la gestion de l'eau** (SDAGE, SAGE, Programmes d'intervention) et exercent une pression systématique sur leur rédaction.

1. Une composition relativement plurielle menacée par l'agro-industrie

Les comités de bassins **ont été créés à l'origine pour que les Agences de l'eau ne deviennent pas des instruments de politiques entièrement aux mains de l'État**⁷⁴. Outre la rédaction du SDAGE, ils sont consultés pour l'établissement des assiettes et des taux de redevance susceptibles d'être prélevés par les agences.

Les comités de bassin sont supposés représenter toutes les parties prenantes de la gestion de l'eau, comme vu ci-dessus. Ainsi, le système de représentation sur lequel est basé le comité de bassin peut être qualifié de néo-corporatiste⁷⁵, *“car il est fondé sur l'identification de groupes d'intérêts économiques et/ou sociaux et non uniquement sur la représentation des citoyens”*.

Le comité de bassin Loire-Bretagne est composé de 190 membres⁷⁶. Le comité de bassin Adour-Garonne en compte quant à lui 135⁷⁷.

Au sein de ces deux comités de bassin, l'agriculture industrielle est représentée non seulement au sein des sièges alloués à l'agriculture (occupés la plupart du temps par des représentants de chambres d'agriculture) mais aussi au sein des sièges alloués à d'autres entités **telles que l'industrie**⁷⁸ (entreprises agro-industrielles, coopératives agricoles) ou encore des **sociétés d'aménagement régional**. Elle est également représentée par certains élus locaux. À côté, l'unique siège des représentants de l'agriculture biologique **paraît bien seul** comme représentant d'un modèle agricole alternatif.

74 Thèse présentée par Jean-Baptiste Narcy pour obtenir le grade de Docteur de l'ENGREF, Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau, Le monde de l'eau face aux filières de gestion des espaces, soutenue publiquement le 7 novembre 2000 à l'Ecole Nationale du Génie rural, des Eaux et Forêts, Centre de Paris, pp.229-232.

75 Barraqué, B. : “Subsidiarité et politique de l'eau”, in Faure, A. (Dir.) (1997) : *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. L'Harmattan, Paris, pp. 165-201.

76 [Agence de l'eau Loire-Bretagne](#), Le comité de bassin, un lieu de concertation des acteurs de l'eau.

77 [Agence de l'eau Adour-Garonne](#), Rôle et fonctionnement du comité de bassin.

78 Par exemple, sur le bassin Loire-Bretagne, les représentants des sociétés Limagrain, d'Aucy, et la Cooperl siègent pour les professions industrielles ; sur le bassin Adour-Garonne, la Coopération agricole siège au sein de l'industrie et la CACG, au cœur du développement des bassines, siège comme société d'aménagement régional. Sources : [Agence de l'eau Adour-Garonne](#), [Agence de l'eau Loire-Bretagne](#).

L'unique siège des représentants de l'agriculture biologique paraît bien seul comme représentant d'un modèle agricole alternatif.

Guy Moreau, président de BIO Nouvelle-Aquitaine et représentant de l'agriculture biologique au sein du comité de bassin Loire-Bretagne, témoigne du fait que les acteurs de l'agro-industrie consacrent leur présence au sein des comités de bassin à **minimiser l'ampleur des enjeux quantitatifs et qualitatifs qui pèsent sur l'eau**, *“pour ne jamais rien changer et remettre à plus tard tout changement du modèle agricole”*. En effet, les **pressions sur la rédaction du SDAGE sont systématiques de la part de ces acteurs**.

Pour autant, le nombre important d'acteurs présents au sein des comités de bassin permet de confronter une **multitude de points de vue**, dont certains portent des positionnements favorables à la protection de la ressource (associations environnementales, représentants des consommateurs, fédérations de pêche, certains élus locaux, établissements publics...). Par conséquent, les acteurs au sein des comités de bassin sont davantage incités à faire des **compromis, et l'agriculture industrielle y connaît aussi des défaites**.

Le nombre important d'acteurs présents au sein des comités de bassin permet de confronter une multitude de points de vue.

En raison de cette pluralité, la composition des instances fait l'objet de nombreuses attaques des syndicats de l'agro-industrie. En effet, malgré la position très favorable dont ils disposent dans les instances de gouvernance de l'eau, **ce n'est visiblement pas suffisant aux yeux de la FNSEA et des JA**. Parmi les mesures de leur projet de loi (*“Entreprendre en agriculture”*) présenté en août 2024⁷⁹, ils demandent au sein de l'article 9 intitulé *“Conserver la préservation de l'eau et la protection de l'agriculture”* de **revoir les équilibres dans les instances de gouvernance de l'eau** et de **mieux cadrer les documents de planification que sont les SDAGE et les SAGE**. Pourtant, les syndicats agricoles majoritaires ne peuvent ignorer **qu'ils se sont taillés la part du lion** au sein des chambres d'agriculture, disposant d'une **représentation bien plus importante que ne l'est réellement leur soutien** au sein du monde agricole : en 2019, lors des élections professionnelles aux chambres d'agriculture, la liste FNSEA/JA n'a bénéficié que de 52 % des voix au sein du collège des chefs d'exploitation et assimilés (avec un taux de participation qui a atteint un minimum historique)⁸⁰.

79 [FNSEA](#), Conférence de presse de rentrée FNSEA/JA, Loi Entreprendre en Agriculture, août 2024.

80 [Ministère de l'Agriculture](#), Élection des membres des chambres d'agriculture 2019 - Actualisation des résultats pour le collège 1 et le collège 3a.

Le système électoral des chambres d'agriculture leur permet de contrôler la quasi-totalité de celles-ci⁸¹, et par ailleurs de bénéficier de relais au sein des instances de l'eau par le biais **des élus locaux dont ils sont proches** et des **acteurs siégeant pour l'agro-industrie**.

Ces demandes de la FNSEA et des JA n'ont pas tardé à être reprises par des personnalités politiques de droite et du centre-droite, **menaçant ainsi la pluralité des instances**. En effet, la proposition de loi (PPL) "Entraves" (ou "Lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur") déposée au Sénat fin 2024 par les sénateurs Laurent Duplomb (LR) et Franck Menonville (Union centriste)⁸² cherche à **affaiblir encore davantage le caractère représentatif** des comités de bassin. En effet, l'article 5 de cette PPL vise à **réduire le collège des représentants des usagers non économiques de l'eau** (à savoir, les associations environnementales et celles de défense des consommateurs, notamment, ainsi que les fédérations de pêche et de protection des milieux aquatiques), en le passant **de 20 à 10 %**, tout en augmentant celui des usagers économiques (comprenant notamment les représentants de l'agro-industrie) **de 20 à 30 %**. Cette **même PPL souhaite également revoir la hiérarchie des usages de l'eau**, en rehaussant l'usage agricole devant la question de la protection des milieux aquatiques.

Si cette PPL était appliquée, dans le cas du comité de bassin Loire-Bretagne, qui compte un total de 190 membres, **le nombre de sièges des usagers non économiques passerait de 38 à 19**, tandis que le **nombre de sièges des usagers économiques passerait de 38 à 57**, ce qui rendrait difficile la représentation de toutes les typologies d'usagers⁸³.

Ces demandes de la FNSEA et des JA n'ont pas tardé à être reprises par des politiques de droite et du centre, menaçant ainsi la pluralité des instances.

Par ailleurs, les syndicats de l'agro-industrie cherchent tout autant à réduire toute pluralité dans la représentation du monde agricole. Aujourd'hui, la loi prévoit que chaque comité de bassin comprenne au moins un représentant de l'agriculture biologique, sur proposition de la FNAB. Or, la présence de ne serait-ce qu'un seul représentant de l'agriculture biologique est visiblement insupportable pour le lobby agro-industriel. En effet, Chambres d'agriculture France (anciennement appelé APCA), a cherché à faire annuler pour excès de pouvoir le décret en vertu duquel chaque comité de bassin doit comprendre au moins un représentant de l'agriculture biologique⁸⁴.

81 Voir : <https://www.greenpeace.fr/face-a-crise-necessaire-refonte-chambres-dagriculture/>

82 Sénat, Proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, [Rapport n° 185 \(2024-2025\)](#), déposé le 4 décembre 2024.

83 "Eau : l'"équilibre" des comités de bassin menacé par la PPL Entraves (Agence Loire-Bretagne)", *Agra Presse*, 2025.

84 [Décret n° 2020-1062 du 17 août 2020](#) relatif aux comités de bassin, en tant qu'il crée l'article D. 213-19-3 du Code de l'environnement

La requête en question a été rejetée par le Conseil d'État en septembre 2022⁸⁵. Cette stratégie est d'autant plus étonnante que l'agriculture biologique reste très largement minoritaire par rapport aux nombreux représentants de l'agro-industrie au sein des instances.

Chambres d'agriculture France a cherché à faire annuler le décret en vertu duquel chaque comité de bassin doit comprendre au moins un représentant de l'agriculture biologique.

STRATÉGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°1 Affaiblir la pluralité des comités de bassin



2. L'agro-industrie a recours à la justice pour tenter de bloquer des SDAGE trop ambitieux

Parce que les comités de bassin sont pluriels, il parviennent malgré tout à faire adopter des textes protégeant les milieux aquatiques et les différents usages de l'eau. Or, lorsqu'un **SDAGE ambitieux parvient à être adopté, il doit faire face aux tentatives des acteurs agricoles de l'affaiblir**. C'est le cas du SDAGE Loire-Bretagne 20220-2027, que la FNSEA, ainsi que les FRSEA et FDSEA concernées (ainsi que les délégations régionales de la Coopération agricole) **ont d'abord cherché à faire modifier** en adressant un recours gracieux auprès de la préfète de bassin qui n'a pas obtenu de réponse, **avant de saisir le tribunal administratif d'Orléans en 2022⁸⁶**.

85 [Conseil d'État](#), 6ème et 5ème chambres réunies, n° 445459 22 septembre 2022.

86 "Eau : la profession dépose un recours au tribunal contre le SDAGE Loire-Bretagne", [AGRA Presse](#), 2022.

À leurs yeux, le SDAGE Loire-Bretagne adopté pour 2022-2027 conduirait, pour la profession agricole, “à une réduction des usages de l’eau (...) donc à une réduction de la production agricole, voire à son anéantissement sur une partie du territoire”. Dans le viseur des acteurs agro-industriels : le fait de fixer des périodes de remplissage des réserves, de prévoir une réduction des usages de l’eau ou encore de limiter l’usage de pesticides⁸⁷. Pourtant, l’irrigation fait peser un risque important sur l’état quantitatif de nombreux sous-bassins, et l’utilisation des produits phytosanitaires est une source majeure de pollution des eaux. Le tribunal administratif d’Orléans **a rejeté la requête** de ces fédérations et coopérations agricoles aux motifs que *“les orientations prises en matière de protection ou de rétablissement de la continuité écologique ne portaient pas atteinte aux droits d’usage de la force hydraulique compte tenu des garanties prévues par ces dispositions et de la marge d’appréciation dont disposent les auteurs du SDAGE. Le tribunal a, d’autre part, écarté les critiques faites au SDAGE en matière de protection des eaux contre les pollutions, agricoles notamment, en vue de l’amélioration de leur état chimique et écologique⁸⁸”*. Le tribunal a ainsi validé pour l’essentiel le SDAGE.

En parallèle, la FNSEA, Chambres d’agriculture France (APCA) et la Coopération agricole ont aussi saisi le tribunal administratif de Paris contre le SDAGE Seine-Normandie⁸⁹. Précédemment, la FNSEA et les chambres d’agriculture, aux côtés des exploitants de carrières, étaient déjà parvenues à faire annuler le SDAGE Seine-Normandie de 2016-2021 par le tribunal administratif de Paris⁹⁰, décision confirmée par la Cour administrative d’appel⁹¹ pour des motifs de procédure. La justice administrative avait néanmoins rejeté les conclusions des chambres d’agriculture dirigées contre le fond des dispositions du SDAGE⁹².

STRATÉGIES DÉPLOYÉES PAR L’AGRO-INDUSTRIE

N°2 Attaquer devant la justice les SDAGE trop “ambitieux”



87 “Eau : le Sdage Loire-Bretagne s'achemine vers le tribunal”, *La France Agricole*, 2022.

88 Décision du 16 décembre 2024 n°, 2203432 et 2203432, [communiqué du TA d'Orléans](#).

89 “Eau : la profession dépose un recours au tribunal contre le SDAGE Seine-Normandie”, *Réussir, L'agriculteur normand*, 2022.

90 Tribunal administratif de Paris, jugement n°1608547/4-1 du 19 décembre 2018.

91 Cour administrative d’appel de Paris, arrêt n°19PA00805 du 26 août 2020.

92 Conseil d’État, 6ème chambre, décision n°444990 du 28 septembre 2022.

3. L'agro-industrie, particulièrement influente à l'échelon des conseils d'administration des Agences de l'eau

On peut constater, dans le cas des comités de bassin Adour-Garonne et Loire-Bretagne, une composition favorable **aux intérêts économiques de l'agro-industrie**, présente via les sièges de représentants agricoles, mais aussi de l'industrie, de sociétés d'aménagement et de certains élus locaux. Comme on l'a vu, cette composition reste néanmoins relativement plurielle – une pluralité remise en cause aujourd'hui par les soutiens de l'agro-industrie.

Cela dit, selon Guy Moreau, c'est surtout **au sein du conseil d'administration de l'Agence de l'eau**, plus que du comité de bassin, **que la “surreprésentation de l'agriculture conventionnelle se fait sentir”**. Il témoigne que lors de la rédaction du SDAGE Loire-Bretagne, le conseil d'administration de l'Agence de l'eau a notamment œuvré pour modifier des phrases et les rendre plus consensuelles. Par conséquent, **toute action d'envergure est constamment remise à plus tard**, alors même que l'urgence du dérèglement climatique appelle à des mesures immédiates.

Les programmes d'intervention sont déterminés et administrés par le **conseil d'administration de chaque Agence de l'eau**, qui **fixe les taux des redevances** (dans les limites prévues par la loi), les règles d'attribution des aides et vote également le budget de l'agence. Il est à noter que le Parlement définit néanmoins les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences, ainsi que le plafond global de leurs dépenses. Par ailleurs, le comité de bassin doit rendre un avis conforme sur les délibérations du conseil d'administration de l'Agence de l'eau au sujet du programme d'intervention et des taux de redevance.

Le conseil d'administration de chaque agence est **présidé par le préfet coordonnateur de bassin** (nommé pour trois ans) et **deux vice-présidents également pour trois ans** choisis, l'un, parmi les représentants désignés par les membres du collège des collectivités territoriales et parlementaires du comité de bassin, l'autre parmi les représentants des collèges des usagers (économique ou non économique). Au total, en plus du président, le conseil d'administration est **composé de 34 membres** nommés ou élus par le comité de bassin⁹³.

Depuis quelques années, des règles de déontologie clairement définies **encadrent la gestion des conflits d'intérêts** au sein des conseils d'administration des Agences de l'eau (contrairement aux commissions locales de l'eau, voir partie suivante). Un administrateur est en conflit d'intérêts avéré **lorsque ses prises de positions et ses votes risquent d'être influencés par un intérêt privé ou public qui peut lui être rattaché**⁹⁴. Les administrateurs

93 [Code de l'environnement](#), article 3213-33.

94 [Arrêté du 5 février 2021](#) fixant les règles de déontologie auxquelles sont soumis les membres des conseils d'administration des Agences de l'eau.

concernés doivent déclarer ces conflits d'intérêts, s'abstenir de participer aux débats et au vote lors de l'étude du dossier concerné et quitter la séance jusqu'à l'examen du point suivant à l'ordre du jour. Globalement, *“les membres du conseil ne peuvent participer à une délibération portant sur une affaire à laquelle ils sont intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataire⁹⁵”*.

Un conflit d'intérêts, c'est quoi ?

Le point 2. de l'arrêté du 5 février 2021⁹⁶ sur les règles de déontologie des conseils d'administration des Agences de l'eau dispose : *“Au terme de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, “constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction”*.

*L'intérêt public ou privé, qu'il soit **direct ou indirect** (parents, amis, partenaires, organismes dans lesquels le membre occupe une fonction bénévole ou rémunérée, etc.), peut affecter le discernement du membre qui n'est plus centré sur l'intérêt commun au bassin au titre duquel il exerce ses fonctions. L'intérêt public ou privé peut être **matériel** (par exemple obtention d'un gain au détriment de l'intérêt commun au bassin) ou **immatériel** (par exemple approbation d'une transaction qui avantage un tiers pour ménager de bonnes relations avec lui).*

*En conséquence, un administrateur est en conflit d'intérêts avéré **lorsque ses prises de positions et ses votes risquent d'être influencés par un intérêt privé ou public qui peut lui être rattaché.**”*

Le risque de conflit d'intérêts est donc clairement identifié, en lien avec la composition des agences. Malgré les règles en vigueur, **l'influence de l'agro-industrie** au sein des conseils d'administration **reste centrale**, comme le démontrent les témoignages recueillis. Pourtant, **les décisions qu'ils prennent ont des conséquences majeures sur la gestion de l'eau**.

Outre sa valeur réglementaire, c'est en effet à partir du SDAGE qu'est décliné le **programme d'intervention des Agences de l'eau, élaboré afin d'atteindre les objectifs du SDAGE**. **Le programme d'intervention** comprend les **mesures que chaque agence va financer sur une durée de six ans**, à partir des redevances qu'elle collecte. En 2025, les Agences de l'eau vont entrer dans une nouvelle période, avec la proclamation des 12^e programmes d'intervention (2025-2031). Les programmes d'intervention sont donc le **“nerf de la guerre”**.

95 [Code de l'environnement](#), article R213-28.

96 [Arrêté du 5 février 2021](#) fixant les règles de déontologie auxquelles sont soumis les membres des conseils d'administration des Agences de l'eau.

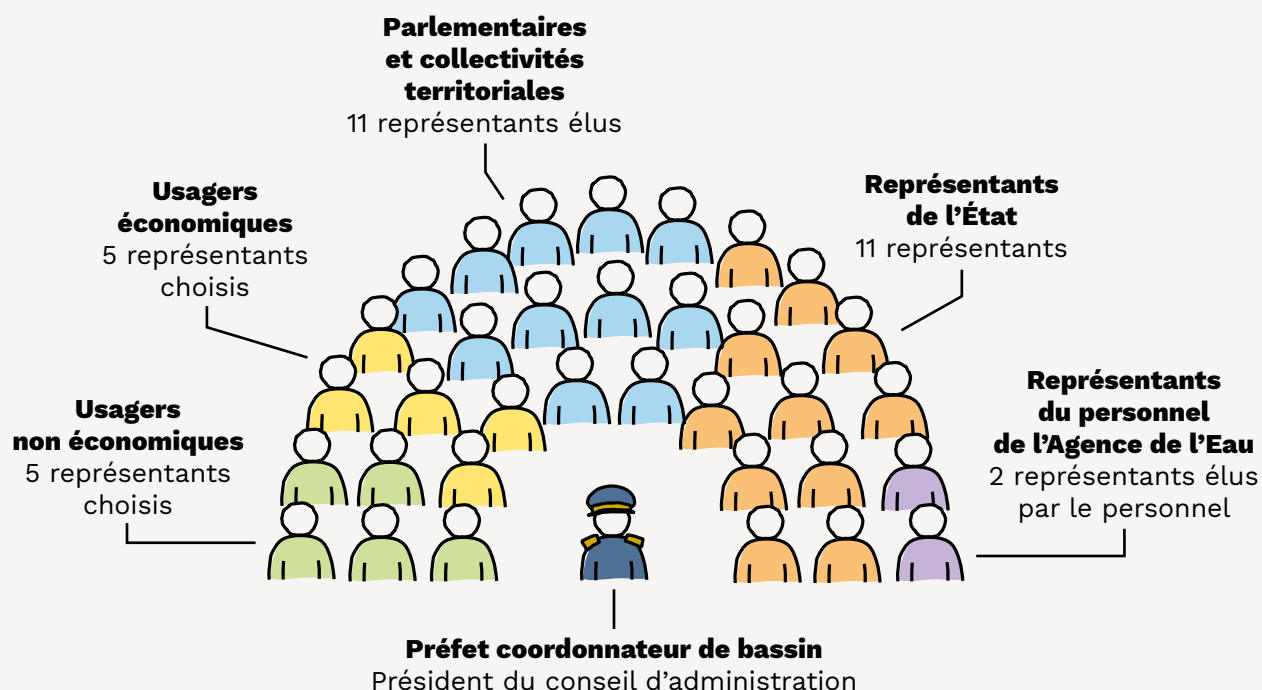


Figure 5 - Composition d'un conseil d'administration d'Agence de l'eau.

Un personne ayant travaillé au sein d'une agence de l'eau témoigne : *“La définition du programme d'intervention peut être assez conflictuelle. Les arbitrages budgétaires sont en effet de plus en plus complexes à obtenir”*. Outre les objectifs du SDAGE, les programmes d'intervention doivent également être conformes aux lettres de cadrage de leurs ministères de tutelle (Environnement et Économie) – les mêmes lettres pour chacune des six agences.

En résumé, les propositions du programme d'intervention des agences sont préparées par les services de ces dernières, avant d'être prises en main par les commissions thématiques et le conseil d'administration des agences. Toujours selon cet ancien agent, ***“c'est là qu'on retrouve une représentation marquée du monde agricole, et notamment de professionnels qui portent davantage le message du développement économique fondé sur les principes du productivisme. (...) Beaucoup se joue dans les votes du conseil d'administration et des commissions des comités de bassin, car les membres peuvent directement intervenir sur le texte”***. En effet, globalement, **le poids de l'agriculture industrielle est plus fort au sein des conseils d'administration des Agences de l'eau** qu'au sein des comités de bassin, où est imposée a minima une représentation de l'agriculture biologique.

Néanmoins, cet agent témoigne qu'il est arrivé, notamment par le passé, que des échanges puissent se dérouler de manière informelle **en marge des instances de gouvernance** compte tenu des enjeux agricoles. Toutefois, le vote final revient dans tous les cas au comité de bassin au sein duquel l'ensemble des élus peuvent réagir. Mais, en tant que collaborateur de l'Agence de l'eau, *“on peut malgré tout constater les **tentatives d'influence de la FNSEA** à toutes les échelles”* : le sujet des réserves, notamment, est poussé par les décisions gouvernementales, en application des demandes des syndicats agricoles productivistes. Dans ce contexte, le programme d'intervention 2025-2030 est sans aucun doute celui qui est soumis *“aux tensions les plus importantes”*.

Contrairement au comité de bassin, rien n'oblige à ce que **l'agriculture biologique**, ou tout autre modèle agricole alternatif, **soit représenté au sein des usagers économiques du conseil d'administration d'une Agence de l'eau**. La diversité des modèles agricoles n'est donc pas prise en compte au profit d'une **surreprésentation de l'agro-industrie**.

Ainsi, au sein des conseils d'administration des Agences de l'eau **Loire-Bretagne et Adour-Garonne**, parmi les **représentants agricoles** siégeant sur la période 2021-2027⁹⁷, **aucun ne représente une agriculture biologique ou paysanne**. Dans le cas de la Loire-Bretagne, en plus de deux sièges agricoles, un troisième siège est d'ailleurs dédié à une entreprise agro-industrielle. Pour Adour-Garonne, un siège est dédié à un représentant de l'agriculture et un deuxième à une représentante de la Coopération agricole. Tous les représentants agricoles identifiés portent un modèle agricole productiviste, l'un d'entre eux bénéficiant même d'un volume d'irrigation astronomique de plusieurs centaines de milliers de mètres cubes d'eau⁹⁸.

Par ailleurs, le conseil d'administration des Agences de l'eau est particulièrement sensible au **phénomène des “doubles casquettes”**, à savoir des élus locaux supposés siéger au nom de l'intérêt général mais ayant des intérêts d'ordre privé, directs ou indirects, dans l'agro-industrie.

Au total, **ce sont donc 5 représentants des collectivités territoriales sur 11 qui ont des intérêts privés agricoles au sein du Conseil d'administration de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. Pour Adour-Garonne, ils sont 3 sur 11**. Certains sont des élus départementaux ou régionaux ayant aussi exercé des responsabilités au sein du réseau FNSEA.

Près de la moitié des représentants des collectivités au sein du conseil d'administration de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne ont des intérêts privés agricoles.

97 [Agence de l'eau Loire-Bretagne](#), Composition du conseil d'administration de bassin Loire-Bretagne ; [Agence de l'eau Adour-Garonne](#), Conseil d'administration, MAJ mars 2023.

98 Arrêté inter-préfectoral n° 2024-1128 portant exécution de l'ordonnance n° 2401844 du 2 août 2024 et encadrant pour la période d'étiage 2024 et hors étiage 2024-2025 les prélèvements d'eau à usage agricole sur le sous-bassin de l'Adour.

Cette surreprésentation d'intérêts privés agricoles au sein du conseil d'administration des Agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne n'est pas anodine. Si la question des conflits d'intérêts est depuis quelques années encadrée par la loi dans le cas des conseils d'administration, **celle de l'influence liée à des connivences idéologiques et des liens personnels** est, elle, beaucoup plus difficile à contrôler. En effet, s'il est possible d'exiger d'élus qu'ils se déportent de débats sur des projets dont ils bénéficient économiquement, comment peut-on s'assurer que **leurs prises de position plus globales** sur les questions de transition agro-écologique et de gestion de l'eau **ne soient pas le reflet de leur expérience professionnelle et syndicale**, ainsi que des intérêts défendus par les réseaux économiques et politiques dont ils font partie ? En effet, comme cela sera analysé plus tard dans le rapport, les syndicats productivistes, notamment la FNSEA, ont érigé en véritable stratégie le noyautage des instances de gouvernance de l'eau, contribuant ainsi dramatiquement à leur affaiblissement.

Or, comme on l'a vu plus haut, le conseil d'administration des agences est central dans la définition du plan d'intervention et **donc des projets qu'elles financent**, ainsi que du budget déployé. Comme le résume Guy Moreau : *“Aujourd'hui, certaines aides financées par l'Agence de l'eau sont cruciales pour l'agriculture biologique et la transition agro-écologique. Or, lorsque des arbitrages budgétaires doivent être faits, l'agriculture industrielle fait tout dans les instances pour que les aides spécifiques à l'agro-écologie soient coupées, et que soient maintenues des MAEC [mesures agro-environnementales et climatiques] pourtant peu utiles pour la qualité de l'eau mais qui bénéficient aussi à des agriculteurs peu engagés dans la transition agro-écologique”*. Donc, en dehors des conflits d'intérêts explicites, le problème réside aussi dans la place prépondérante occupée par l'agro-industrie, au détriment des modèles agricoles alternatifs. Pourtant, **ces modèles agricoles dépendent énormément du soutien des Agences de l'eau**, qui devraient logiquement les prioriser compte tenu de leurs impacts réellement vertueux sur les milieux aquatiques.

STRATÉGIES DÉPLOYÉES PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°3 Investir les conseils d'administration des Agences de l'eau



B. Des commissions locales de l'eau qui n'ont pas les mains libres

Si le SDAGE reste un cadre plutôt consensuel et que par conséquent les acteurs arrivent à se mettre d'accord la plupart du temps, **c'est surtout au niveau des commissions locales de l'eau (CLE) que les conflits éclatent**, étant donné que **c'est à ce niveau que se font les choix concrets**. Afin de mieux comprendre **comment s'opère cette offensive de l'agriculture industrielle**, nous avons cherché à analyser le fonctionnement de deux commissions locales de l'eau emblématiques des tensions qui peuvent exister autour de la nécessaire préservation des milieux aquatiques, dans des territoires confrontés à une céréaliculture intensive :

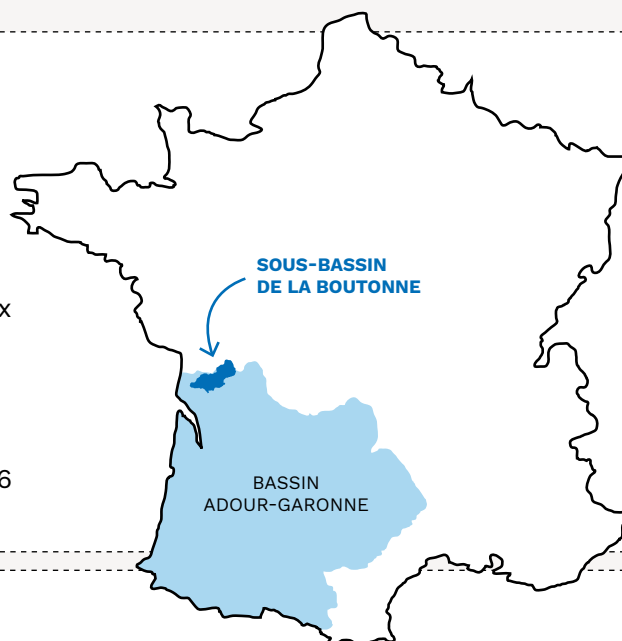
- celle de la Boutonne (sur le bassin Adour-Garonne),
- celle du Clain (sur le bassin Loire-Bretagne).

Le sous-bassin de la Boutonne et le sous-bassin du Clain sont classés en zone de répartition des eaux (ZRE) : il s'agit donc de zones qui, juridiquement, présentent un **déséquilibre chronique entre la ressource en eau disponible et les prélèvements effectués**, ces derniers étant supérieurs à ce que peut fournir le milieu à l'étiage.

Or, la question des volumes prélevables est justement aujourd'hui le véritable **nœud du problème de la gestion quantitative**. Ainsi, c'est au sein de la CLE que se jouent les batailles entre les défenseurs de l'environnement et des consommateurs d'un côté, et l'agriculture intensive de l'autre, qui cherche à maintenir ses volumes historiques de prélèvements. La question de la représentativité de l'intérêt général y est donc particulièrement sensible.

Le sous-bassin de la Boutonne, en bref

- ▶ Territoire de 1320 km², à cheval sur deux départements : la Charente-Maritime et les Deux-Sèvres
- ▶ Bassin Adour-Garonne
- ▶ ZRE depuis 1994
- ▶ SAGE = démarré en 2005, validé en 2016



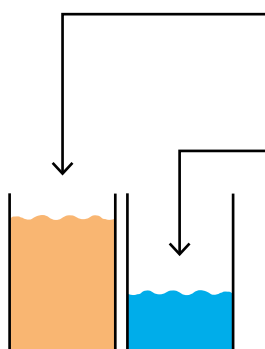
Problématiques sur le sous-bassin

- ▶ Le bassin présente des “*déséquilibres quantitatifs très importants*” ^[I] :
 - Les trois masses d’eau souterraines libres en relation forte avec les masses d’eau de surface présentent un mauvais état quantitatif.
 - Parmi 30 masses d’eau de surface, une seule présente un bon état écologique.
 - 22 masses d’eau superficielles du bassin sur 30 présentent des “*pressions significatives*” liées à l’irrigation agricole.
- ▶ D’ici 2050, le déficit moyen en eau à l’estuaire pourrait augmenter de 75 à 140 % par rapport à 2020 ^[II].
- ▶ Les températures pourraient augmenter de 1,15 à 2,08 °C selon les scénarios (comparaison 1850-2005 et 2005-2070) ^[III].
- ▶ Pourtant, l’objectif d’atteinte du bon état des eaux a été reporté à 2015, puis 2021, puis 2027. C’est donc la gestion de crise qui s’applique en attendant.

Conclusion :
la réduction des prélèvements en eau n’est pas une option mais une obligation.

Place de l’irrigation

- ▶ Irrigation = 70 % des volumes d’eaux prélevés entre 2007 et 2015 ^[IV]
- ▶ Production irriguée principale = le maïs grain (plus de 40 % de l’assolement du bassin) ^[V]



8,8 millions de m³

Volume prélevé en période de basses eaux pour l’irrigation (moyenne 2010-2018) ^[VI]

3,8 millions de m³

Volume cible en période de basses eaux (pour la Boutonne supra) pour l’irrigation

→ Soit une réduction nécessaire de plus de moitié du volume moyen consommé

I Préfecture de Charente-Maritime, Délégation inter-services de l’eau et de la nature, Bassin de gestion de la Boutonne, 2022.

II Commission locale de l’eau Boutonne, [Présentation Charente 2050](#), Charente 2050 : les chiffres, 24 février 2023.

III Commission locale de l’eau Boutonne, [Présentation Charente 2050](#), Charente 2050 : les chiffres, 24 février 2023.

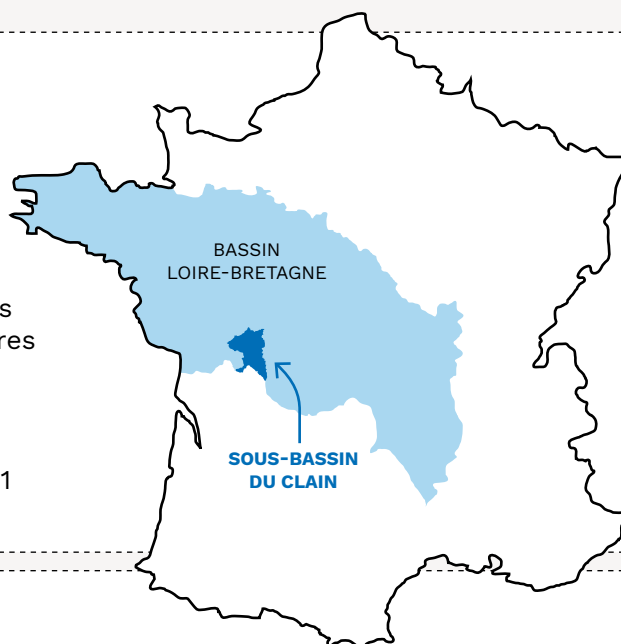
IV SYMBO, [Répartition des prélèvements par usage](#).

V Commission locale de l’eau Boutonne, Présentation OUGC Saintonge, 6 mai 2022.

VI Commission locale de l’eau SAGE Boutonne, 29 juin 2023, Présentation du Préfet de la Charente-Maritime, Bilan de la gestion d’étiage 2022.

Le sous-bassin du Clain, en bref

- Territoire de 2882 km², à cheval sur trois départements : la Vienne, les Deux-Sèvres et une petite partie de la Charente
- Bassin Loire-Bretagne
- ZRE depuis 1994
- SAGE = démarré en 2009, validé en 2021



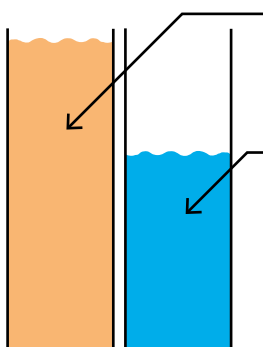
Problématiques sur le sous-bassin

- La majorité des sous-bassins du Clain sont en déficit quantitatif ^[I] :
 - Sur 11 ^[II], six sont en déficit quantitatif (en raison des prélèvements pour l'irrigation), et quatre sont à risque.
 - Un seul sous-bassin est à l'équilibre.
 - Les milieux naturels sont très largement altérés (morphologie, pollutions, continuité écologique...).
- À horizon 2050, les débits d'étiage naturels présentent des tendances à la baisse importantes, avec des pics à 50 % sur les têtes de bassin ^[III].
- L'ensemble des projections convergent vers une importante augmentation des températures : +1,6 à 2,2 °C (2005-2050 par rapport à 1976-2005), ainsi qu'une hausse de l'évapotranspiration ^[IV].
- Pourtant, la définition du volume prélevable ou volume cible a été reportée à 2015, puis 2021, puis 2027. C'est donc la gestion de crise qui s'applique en attendant.

Conclusion :
la réduction des prélèvements en eau n'est pas une option mais une obligation.

Place de l'irrigation

- Irrigation = 50 % des volumes d'eau prélevés (59 % en été) entre 2000 et 2018 ^[V]
- Productions irriguées principales = céréales dont maïs grain ^[VI]



20,5 millions de m³

Volume prélevé en période de basses eaux pour l'irrigation (moyenne 2010-2018) ^[VII]

13 millions de m³

Volume cible en période de basses eaux pour l'irrigation ^[VIII]

→ Soit une réduction nécessaire de plus de 40 %

^I Commission locale du SAGE Clain, Etude "Hydrologie Milieux Usages Climat" (H.M.U.C.) pour la mise en oeuvre du SAGE Clain, Présentation de phase 2, 18 octobre 2022.

^{II} Sous-bassins en déficit quantitatif : Auxance, Pallu, Boivre, Vonne, Dive de Couhé, Bouleure / Sous-bassins à risque : Clain aval, Clain médian, Clouère, Clain amont / Sous-bassin sur lesquels les prélèvements sont majoritairement à destination de l'irrigation : Bouleure, Dive de Couhé, Vonne, Clouère, Auxance, Pallu.

^{III} Les têtes de bassin versant correspondent aux surfaces drainées par les premiers cours d'eau des réseaux hydrographiques. Les cours d'eau et les zones humides de têtes de bassin sont alimentés par les nappes, les précipitations et le ruissellement. Ces petits bassins assurent, en l'absence de fortes altérations, de nombreuses fonctionnalités essentielles à l'équilibre dynamique d'un hydrosystème.

^{IV} Commission locale de l'eau du SAGE Clain, Présentation de l'étude sur le changement climatique et les effets induits sur la ressource en eau du bassin de la Vienne, 18 octobre 2022.

^V Commission locale de l'eau du SAGE Clain, Etude HMUC - SAGE Clain, Phase 3 - Proposition d'action et d'adaptation, 7 juin 2023.

^{VI} Préfet de la Vienne, Approche des impacts socio-économiques des résultats provisoires de l'étude HMUC sur la production agricole du territoire du Clain, 6 mars 2023.

^{VII} Commission locale de l'eau SAGE Clain, Etude HMUC, Phase 3 - Proposition d'action et d'adaptation, 29 mars 2023.

^{VIII} Commission locale de l'eau du SAGE Clain, Etude HMUC, 11 avril 2024. Ce volume correspond au volume prélevable obtenu à la suite de la mission de contrôle de l'étude HMUC début 2024. Le volume proposé pour la délibération du 7 juin 2023 était de 13,6 millions de m³ pour l'irrigation en période de basses eaux. Source: Commission locale de l'eau du SAGE Clain, Séance plénière du 7 juin 2023, Délibération n°2023-14.

Les volumes prélevables, cheval de bataille des représentants de l'agriculture intensive

Les **volumes prélevables** correspondent aux volumes d'eau qui permettent, dans le respect des exigences de santé, de salubrité publique, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable de la population, de satisfaire ou de concilier les différents usages humains (eau potable, irrigation, industrie, gestion des incendies, pêche, usages récréatifs, navigation) et le bon fonctionnement des milieux aquatiques⁹⁹. Ils sont définis en période de basses eaux (soit quand le niveau d'eau est le plus faible de l'année, période aussi appelée l'étiage), selon une méthodologie particulière pour le cas des sous-bassins en zone de répartition des eaux (ZRE) ou identifiés comme étant en déséquilibre quantitatif, ou encore "hors période de basses eaux" (c'est le cas des volumes prélevables hivernaux). La question de la définition des volumes prélevables représente aujourd'hui **une des tensions majeures** au sein de la gouvernance locale de l'eau, alors que les acteurs agricoles majoritaires bataillent contre les réductions de ces volumes (pourtant exigées par des études scientifiques) et que l'État, par l'intermédiaire des préfets, est complice dans la perpétuation du modèle agricole voulu par les tenants de l'agriculture industrielle.

1. Réfuter, retarder, relativiser, généraliser... Les différents axes narratifs utilisés par l'agro-industrie en CLE

L'historique des discussions sur les deux sous-bassins illustre plusieurs des tactiques utilisées par l'agro-industrie pour maintenir des niveaux de prélèvement élevés.

a. Réfuter les faits scientifiques, voire les dénigrer

C'est à la CLE qu'il incombe de **définir les volumes prélevables**, soit les volumes globaux que le milieu est capable de fournir, tout en garantissant le bon fonctionnement des milieux aquatiques. C'est dans cette optique de réduction des prélèvements que s'inscrit la définition d'un volume prélevable à atteindre sur le bassin. La définition du volume prélevable s'appuie sur des études scientifiques ad hoc. Dans le cadre du bassin Loire-Bretagne, une étude spécifique appelée HMUC doit être réalisée (*voir l'encadré plus bas*).

Le volume retenu par la CLE de la Boutonne, soit 3,8 millions de m³, consiste en réalité en une concession obtenue par les chambres d'agriculture dans le cadre de négociations **avec les préfets de départements de l'ancien Poitou-Charentes**, qui ont abouti au **protocole d'accord du 21 juin 2011**¹⁰⁰. En effet, la Cour administrative d'appel de Bordeaux¹⁰¹ a récemment reconnu dans un

99 [Décret n° 2021-795 du 23 juin 2021](#) relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse.

100 Réunion d'installation de la CLE du SAGE Boutonne, Historique et Perspectives, 23 février 2012.

101 [Cour administrative d'appel de Bordeaux](#), arrêt n° 20BX03974 du 7 mars 2023 ; [Cour administrative d'appel de Bordeaux, La cour annule encore une autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation d'exploitations agricoles en Charente-Maritime](#), 7 mars 2023.

Des volumes autorisés pour l'irrigation qui vont bien au-delà des limites recommandées par la science

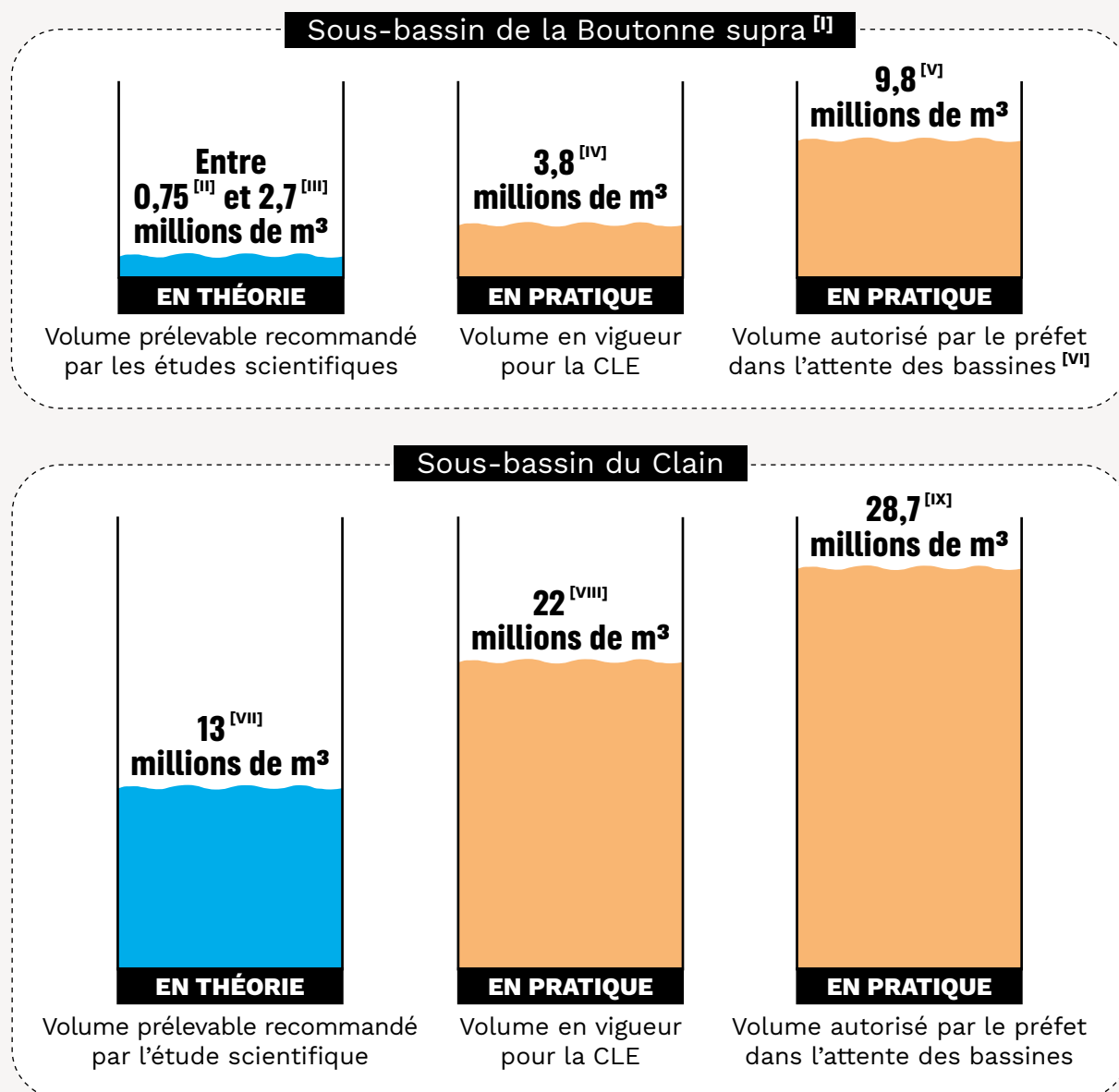


Figure 6 - Comparaison entre le volume prélevable en période de basses eaux pour l'irrigation recommandé dans les études scientifiques, celui en vigueur pour la CLE et le volume autorisé par le préfet dans l'attente de la construction des bassines (en millions de mètres cube).

I Le bassin de la Boutonne est divisé entre la partie supra (majoritairement située en Charente-Maritime) et l'infra-toarcien (sur le territoire des Deux-Sèvres).

II Une estimation réalisée par le BRGM en 2010 pour le compte de la CLE recommande un volume prélevable de 0,75 million de m³, avec une fourchette haute possible de 3,2 millions de m³ pour la Boutonne Supra.

III Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, Rapport d'activité 2010, ANNEXE : Volumes prélevables par usage pour le bassin de la Boutonne, CLE du 11/01/10.

IV Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, Compte-rendu de la réunion, 21 septembre 2009.

V Préfète des Deux-Sèvres, Information concernant le plan annuel de répartition (PAR) 2024-2025 de l'autorisation unique pluriannuelle (AUP) de prélèvement en eau d'irrigation de l'organisme unique de gestion collective (OUGC) du bassin du Boutonne.

VI Il s'agit d'un volume qui ajoute au volume prélevable celui de six millions de m³ prévu pour les bassines.

VII Commission locale de l'eau du SAGE Clain, Etude HMUC, 11 avril 2024. Ce volume correspond au volume prélevable obtenu à la suite de la mission de contrôle de l'étude HMUC début 2024. Le volume proposé pour la délibération du 7 juin 2023 était de 13,6 millions de m³ pour l'irrigation en période de basses eaux. Source : commission locale de l'eau du SAGE Clain, séance plénière du 7 juin 2023, Délibération n°2023-14.

VIII SAGE du bassin du Clain, Règlement, Adopté par la CLE le 10 mars 2021.

IX Le volume de 28,7 millions de m³ correspond à un calcul de la préfecture qui inclut des "volumes provisoires en attente de la création de réserves" selon l'AUP de 2017 attribué à l'OUGC Clain. Le volume indiqué dans le règlement du SAGE est lui de 22 millions de m³.

arrêt concernant des bassins voisins que lors de ce protocole d'accord entre l'État et la profession agricole, "l'État avait accepté *"la mise en œuvre d'assouplissements portant sur des volumes additionnels de printemps" (...)* **sans que soit apporté aucun élément au dossier permettant de retenir que ces marges de manœuvre, qui augmentent significativement les volumes issus des études de l'agence de l'eau, du BRGM ou d'autres organismes compétents, permettraient de tendre vers le débit objectif d'étiage et, par conséquent, de respecter les intérêts visés (...) de protection, de répartition et d'utilisation durable de la ressource en eau.**" Dit simplement, les volumes prélevables définis en 2011 ne correspondent pas à une réalité scientifique relative à ce que les milieux peuvent supporter.

Ce volume de 3,8 millions de m³, qui demeure aujourd'hui l'objectif de la CLE, **est donc très probablement bien supérieur à ce que les milieux peuvent supporter, surtout dans un contexte de dérèglement climatique.** Néanmoins, près de 15 ans plus tard, il est toujours loin d'être atteint. D'ailleurs, une **étude de débits biologiques**¹⁰² en cours sur le bassin pourrait aboutir à la mise en place de seuils de gestion plus bas pour l'irrigation, **ce à quoi s'opposent déjà les acteurs agricoles en CLE**¹⁰³.

Du côté du sous-bassin du Clain, l'étude HMUC démontre, à partir d'une méthodologie scientifique recommandée par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, que **les volumes réellement disponibles sont bien inférieurs aux volumes consommés aujourd'hui, notamment par l'irrigation.** De 20,5 millions de m³ prélevés en moyenne entre 2010 et 2018 en période de basses eaux, l'étude HMUC recommande **des volumes prélevables cibles de 13 millions de m³**¹⁰⁴. C'est ce constat scientifique qui est aujourd'hui **la cible des acteurs de l'agro-industrie sur le bassin.** Que ce soit **par le biais de leur attitude en CLE, ou de pressions exercées à l'extérieur de celle-ci** (intimidations, manifestations, etc., voir plus loin dans le rapport), **l'attitude des tenants de l'agriculture intensive consiste en une négation totale** de la réalité scientifique.

Globalement, la lecture des comptes-rendus des réunions des CLE de la Boutonne et du Clain révèlent un **florilège de propos anti-science.**

Il y a plus 15 ans déjà, un représentant agricole (qui siège toujours aujourd'hui au sein de la CLE Boutonne) expliquait au sujet des études de volumes prélevables *"qu'il n'est pas envisageable de voter un chiffre comme celui qui est présenté car il n'est pas aussi scientifique qu'on veut le faire croire"*, tout en assurant qu'il *"ne croit pas les experts"*¹⁰⁵. Aujourd'hui, **son attitude n'a pas changé**

102 Il s'agit de l'Etude DOC-DB, conduite par le cabinet EAUCEA, courant 2023-2024, qui vise à proposer des débits biologiques correspondant aux besoins des milieux aquatiques, afin de compléter la réflexion autour des seuils de gestion, et notamment l'obtention d'un débit d'objectif complémentaire.

103 Compte-rendu de la réunion de la Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, 16 février 2024.

104 Commission locale de l'eau du SAGE Clain, Etude HMUC, 11 avril 2024. Ce volume correspond au volume prélevable obtenu à la suite de la mission de contrôle de l'étude HMUC début 2024. Le volume proposé pour la délibération du 7 juin 2023 était de 13,6 millions de m³ pour l'irrigation en période de basses eaux. Source : Commission locale de l'eau du SAGE Clain, Séance plénière du 7 juin 2023, Délibération n°2023-14.

105 Compte-rendu de la réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Boutonne, 21 septembre 2009.

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°4 Réfuter les constats scientifiques



STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°5 Remettre en question la légitimité des agents publics qui ne vont pas dans leur sens



STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°6 Affaiblir la portée des constats scientifiques en demandant une étude socio-économique



concernant l'étude des débits biologiques sur le bassin, et il va même jusqu'à insulter les autres membres de la CLE : *“Il dit que nous sommes des imbéciles, nous sommes nuls et c'est hallucinant les échanges que l'on peut avoir au sein de cette CLE depuis le début”*¹⁰⁶.

Sur le sous-bassin du Clain, cet autre représentant au sujet de l'étude HMUC *“s'interroge sur le fait (...) de se baser plutôt sur une théorie qui tente de faire croire qu'il y a une pénurie d'eau sur le bassin du Clain”*¹⁰⁷. Lors d'une réunion, il avait également déclaré que *“le bassin du Clain dispose d'une ressource abondante”*¹⁰⁸ – une situation démentie par toutes les études sur le bassin. Ces arguments anti-science se retrouvent également en dehors des CLE. Par exemple, le président de la chambre d'agriculture de la Vienne assène ainsi dans un communiqué de presse : *“Contrairement aux premières conclusions validées par la CLE du SAGE sur les volumes prélevables, j'affirme que nous ne manquons pas d'eau”*¹⁰⁹ – alors même que cela fait 30 ans que le bassin est classé en ZRE pour le déséquilibre entre la ressource et les usages. Il prétend également au sein de la CLE : *“Il semble que les conclusions étaient écrites dès le commencement et que cette étude est finalement l'instrument idéal pour anéantir l'irrigation sur le bassin du Clain”*¹¹⁰.

La principale cible de cette colère des acteurs de l'agro-industrie sur le bassin du Clain ? **L'EPTB Vienne** (Établissement public territorial du bassin de la Vienne), **qui a piloté cette étude scientifique**. Comme nous le verrons, les acteurs de l'agro-industrie ont mis une pression très forte sur les agents de cette structure, ainsi que sur la CLE. Le président de la CLE a d'ailleurs à **plusieurs reprises évoqué ces intimidations en CLE**, en mentionnant avoir reçu des courriers insultants¹¹¹.

L'argument majeur des irrigants ? L'absence d'une étude “socio-économique” des conséquences qu'auraient les réductions nécessaires de prélèvements en eau sur l'économie agricole.

Les ambassadeurs d'une agriculture productiviste ont ainsi mené des “charges” régulières sur ce sujet. Comme cet élu qui a ouvertement affirmé que *“des éléments du cahier des charges ont été interprétés par le directeur et les services de l'EPTB qui a refusé de prendre en compte le besoin d'une étude socio-économique”*. Selon lui, il s'agit d'*“un oubli des services et [d']une faute professionnelle”*¹¹². De même, un représentant agricole s'interroge *“sur le portage du SAGE par l'EPTB Vienne”*¹¹³. Il déplore aussi, au nom de la chambre d'agriculture de la Vienne, *“la façon dont l'EPTB a conduit cette étude”*¹¹⁴.

106 Compte-rendu de la réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Boutonne, 16 février 2024.

107 Compte-rendu de la réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Clain, 29 mars 2023.

108 Compte-rendu de la réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Clain, 26 janvier 2021.

109 Chambre d'agriculture de la Vienne, *Etude HMUC sur le bassin du Clain, Incompréhension du vote de la Commission Locale de l'Eau réunie le 7 juin 2023*, 7 juin 2023.

110 Compte-rendu de la réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Clain, 7 juin 2023.

111 Compte-rendu de la réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Clain, 18 octobre 2022.

112 Compte-rendu de la réunion du Bureau de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Clain, 22 mars 2024.

113 Compte-rendu de la réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Clain, 29 mars 2023.

114 Compte-rendu de la réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Clain, 7 juin 2023.

Il s'agit **d'accusations assez graves à l'encontre d'agents publics**, d'autant plus quand elles ne sont pas légitimes compte tenu du fait que l'étude HMUC ne doit pas inclure d'analyse socio-économique. En effet, il est essentiel de dissocier ces deux études : si l'étude socio-économique est nécessaire, elle doit être réalisée dans un second temps, notamment dans le cadre de l'élaboration d'un PTGE. Elle doit alors servir à comparer différents scénarios d'adaptation et élaborer les programmes d'action, compte tenu de l'impact du dérèglement climatique sur les modèles agricoles. Il s'agit donc d'une étude bien différente de celle promue par les irrigants, car son objectif **ne doit pas être de délibérer sur le changement climatique mais bien d'intégrer la question de la raréfaction de la ressource en eau et son impact sur les trajectoires agricoles**. Comme le rappelle le rapport de France Stratégie, l'amplification des pratiques agro-écologiques et une régulation du développement des surfaces et cultures nécessitant d'être irriguées sont en effet indispensables pour préparer l'avenir. Compte tenu du déséquilibre entre besoins et réalité de la ressource sur le bassin du Clain depuis 30 ans, la réduction des volumes prélevables n'est pas un choix mais une nécessité.

Par ailleurs, comme cela sera analysé plus longuement dans la prochaine partie de ce rapport, les acteurs agricoles ne sont pas les seuls à la manœuvre contre l'étude HMUC : ils ont pu **s'appuyer sur la complicité de l'ancien préfet de la Vienne, Jean-Marie Girier**, nommé en novembre 2024 préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Jérémie Godet, vice-président de la région Centre-Val de Loire et président de l'EPTB Vienne, confirme qu'au sein des CLE, les acteurs de l'agro-industrie ont régulièrement mis une pression forte sur le travail de l'EPTB, nuisant à la sérénité du travail. Cette stratégie de déni de la science a malheureusement porté ses fruits : **en juin 2023, la CLE a acté la fin de l'étude en évitant soigneusement de voter sur la validation de ses résultats, qui aurait dû engendrer une révision du SAGE**, comme le souligne Régis Ouvrard, qui siège à la CLE Clain au nom de la LPO. Au préalable de ce vote, Jérémie Godet confirme que son **"téléphone a beaucoup sonné"**.

"Ils veulent maintenir leurs privilèges."

Sur le bassin du Clain toujours, et en ce qui concerne l'étude HMUC, François Crouigneau, membre de la CLE en tant que représentant du Réseau CIVAM, regrette que les *"acteurs agricoles refusent d'admettre qu'il faut baisser les volumes, même lorsqu'une étude scientifique le démontre à partir de la réalité de terrain. (...) Ils ne veulent pas remettre en question leur manière de produire et les surfaces en maïs trop importantes sur le territoire. (...) Ils veulent maintenir leurs privilèges."*

L'étude HMUC, un préalable scientifique au financement public des mégabassines sur le bassin Loire-Bretagne

Les études HMUC (hydrologie, milieux, usages, climat) réalisées sur le bassin Loire-Bretagne ont pour objectif de **connaître la quantité d'eau disponible** pour satisfaire les usages et préserver les milieux aquatiques. À partir de modélisations scientifiques, elles analysent l'évolution de l'hydrologie, du climat et de l'état des milieux aquatiques dans l'optique de pouvoir partager les volumes disponibles entre les usages en prenant en compte le dérèglement climatique. Leur réalisation s'inscrit dans le cadre des orientations fixées dans le SDAGE Loire-Bretagne pour tendre vers l'atteinte du bon état des eaux. La réalisation de cette étude est aujourd'hui indispensable pour élaborer un PTGE¹¹⁵ : elle est donc également indispensable pour les porteurs de projets de réserves de substitution afin de pouvoir toucher des financements publics de l'Agence de l'eau¹¹⁶.

Les études HMUC permettent de fixer des **volumes prélevables**, ainsi que des débits d'objectifs d'étiage, soit des débits moyens permettant l'équilibre et le bon fonctionnement des milieux, grâce à une méthodologie scientifique. Parce qu'elle contribue à la définition de volumes prélevables plus faibles que ceux autorisés aujourd'hui (compte tenu de la tension sur la ressource), **l'étude HMUC réalisée sur le sous-bassin du Clain a provoqué l'ire des représentants de l'agro-industrie**¹¹⁷. Au-delà du bassin du Clain, ces études HMUC peuvent rapidement constituer un vif sujet de tension pour les défenseurs d'une agriculture productiviste. Au point que la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, présidée par la FNSEA, a écrit en janvier 2024 au préfet de Région pour lui demander de suspendre les demandes d'avis et réunions sur les études HMUC¹¹⁸. Ainsi, les acteurs de l'agriculture intensive **cherchent à se passer de ces études**, mais en avançant malgré tout sur le dossier de financement des bassines, que ce soit via le PTGE ou d'autres biais (tels que le Fonds d'investissement hydraulique agricole, qui sera discuté en dernière partie de ce rapport).

b. Jouer la montre pour éviter toute échéance réglementaire

Initialement, la Directive cadre européenne sur l'eau, reprise par la Loi LEMA de 2006, prévoyait que **le bon état écologique des eaux soit atteint en 2015**, ce pour quoi le respect des volumes prélevables est indispensable.

Dix ans plus tard, ce n'est toujours pas le cas sur le **sous-bassin de la Boutonne**. La CLE a d'abord voté le report de la date d'atteinte de l'équilibre quantitatif au 31 décembre 2017¹¹⁹, puis, en 2016, cela a été à nouveau reporté à 2021. Et enfin, en 2023, la date a été reportée à 2027, à la suite d'un vote en CLE.

115 SDAGE Loire Bretagne 2022-2027 : "Sur le bassin Loire-Bretagne, l'analyse HMUC constitue le socle minimal du diagnostic PTGE" (...) "L'analyse HMUC constitue un des éléments incontournables de la phase diagnostic des PTGE."

116 "C'est quoi ces études HMUC qui irritent tant les agriculteurs ? [Ouest France](#), 2024.

117 Compte rendu de la réunion de la commission locale de l'eau du SAGE Clain, 7 juin 2023. Prise de parole d'un représentant agricole : "Nous déplorons la façon dont l'EPTB a conduit cette étude et la concertation des acteurs. Il semble que les conclusions étaient écrites dès le commencement et que cette étude est finalement l'instrument idéal pour anéantir l'irrigation sur le bassin du Clain".

118 "La chambre régionale d'agriculture veut bloquer les études sur l'eau", [Ouest France](#), 2024.

119 Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, Rapport d'activité 2010.

Le vote, initialement prévu au 29 juin 2023, avait été boycotté par différents acteurs inquiets de **cette stratégie constante de remettre à plus tard des actions essentielles à la protection des milieux** (acteurs environnementaux, protection des consommateurs, fédérations de pêche). Certains élus locaux ont également quitté la salle¹²⁰. Selon ces acteurs, **les déséquilibres dans la composition de la CLE sont tels que les associations ne peuvent que y servir d’“idiots utiles”**¹²¹ pour réunir le quorum nécessaire (deux-tiers des membres doivent être présents pour pouvoir voter sur la modification du SAGE).

Néanmoins, si le quorum n’est pas atteint après une seconde convocation, la CLE peut délibérer quel que soit le nombre des membres présents ou représentés. Les acteurs opposés à la révision du SAGE ont donc dû revenir pour cette seconde séance, à laquelle le report a été voté à 43 votes “pour”, huit “contre”, un “blanc”, et aucun nul. La règle n°1 du SAGE Boutonne a donc été modifiée, reportant à nouveau la date d’atteinte des volumes prélevables cibles à 2027¹²².

Sur le **sous-bassin du Clain**, la **même stratégie de report** a été mise en œuvre. L’étude HMUC, à partir de laquelle sont définis le volume prélevable et les répartitions entre les usages, a débuté en 2019. Initialement, sa fin avait été actée en 2023 mais finalement, la découverte par l’EPTB Vienne d’une erreur dans certains chiffres a conduit à la réouverture du sujet. Entre mi-2019 et juin 2023, l’étude a fait l’objet de 17 réunions (10 réunions techniques, quatre bureaux de CLE, trois CLE), de deux consultations électroniques et de 320 contributions écrites, démontrant l’importance de la concertation autour de ce sujet¹²³.

Comme évoqué précédemment, **la CLE a acté en juin 2023 la fin de l’étude en évitant soigneusement de voter sur la validation de ses résultats, qui aurait dû engendrer une révision du SAGE**. Il était néanmoins indispensable pour la CLE de délibérer sur la question des volumes car l’autorisation unique pluriannuelle (AUP) actuellement en vigueur sur le sous-bassin du Clain **arrive à échéance en 2025**. Il s’agit d’un document pris par arrêté préfectoral qui précise les volumes prélevables sur une période donnée et leur répartition par usages. La loi exige par ailleurs de retrouver un bon état quantitatif à échéance 2027 – ce qui n’est envisageable qu’avec le respect des volumes prélevables.

La CLE avait donc décidé de **valider les volumes prélevables répartis entre les usagers** pour une application en 2027 et d’initier la démarche d’un projet de territoire pour la gestion de l’eau (PTGE). Elle n’avait pas délibéré en revanche sur d’autres sujets de tension, comme la répartition temporelle des prélèvements (en combien de périodes on divise la période estivale). Le vote, soumis à bulletin secret, a obtenu 31 voix favorables, 13 défavorables et 10 abstentions. Les associations environnementales se sont opposées à ce vote. Selon le représentant de la LPO,

120 “Commission locale de l’eau de la Boutonne : blocage autour des prélèvements agricoles”, *La Nouvelle République*, 2023.

121 *Ibid.*

122 Commission locale de l’Eau du SAGE Boutonne, Compte-rendu de la réunion du 17 juillet 2023.

123 Commission locale de l’eau du SAGE Clain, Séance plénière du 7 juin 2023, Délibération n°2023-14.

“acter la fin de l’étude” signifie la “mettre à la poubelle” sans l’intégrer dans le SAGE¹²⁴. Une partie des acteurs agricoles ont également voté contre, mais pour s’opposer aux volumes prélevables.

Néanmoins, en décembre 2023, le président de la CLE a annoncé qu’au cours de la finalisation des livrables, des incohérences avaient été identifiées sur le bilan des volumes prélevables dans le passé (notamment en raison de mauvaises données qui avaient été transmises¹²⁵). Les nouveaux résultats¹²⁶ ne changent pas fondamentalement la donne de l’étude et exigent même un effort plus faible de réduction des volumes. Néanmoins, les ambassadeurs de l’agriculture productiviste au sein de la CLE ont saisi l’occasion pour rouvrir le débat sur les volumes prélevables : ainsi, **le vote de cette version actualisée de l’étude HMUC, ainsi que de tous les points en suspens** (seuils de gestion de crise, temporalité), **ont été renvoyés au printemps 2025, une fois qu’une étude “socio-économique” aura été réalisée¹²⁷.** En bref, la délibération **initiale du 7 juin 2023 a ainsi été annulée comme le souhaitent les irrigants.**

Il n’est donc pas clair, actuellement, **quels seront les volumes prélevables utilisés pour l’AUP de 2025 par le préfet.** Récemment, une tentative des irrigants de maintenir des volumes prélevables très élevés (26 millions de m³) a été refusée par la CLE, car le règlement du SAGE prévoit qu’ils ne peuvent dépasser 22 millions de m³¹²⁸ (ce qui reste trop élevé par rapport aux préconisations de l’étude HMUC). Le collège de l’État n’a pas pris part au vote, selon un article de *La Nouvelle République* : pourtant, aujourd’hui, c’est bien l’arrêté du préfet octroyant des volumes provisoires importants aux irrigants qui permet de dépasser les 22 millions de m³ autorisés par le règlement du SAGE¹²⁹.

Cela signifie que malgré l’urgence dans laquelle se trouve le bassin du Clain, les représentants de l’agro-industrie **ont réussi à retarder au maximum la détermination et l’application de ces volumes et peuvent ainsi continuer à prélever les mêmes volumes d’eau sans contrainte.**

Avant l’étude HMUC, **l’élaboration du SAGE avait été tout aussi laborieuse.** Elle n’a d’ailleurs pu aboutir qu’en 2021, alors qu’elle avait été initiée en 2008. Jusqu’en 2019, la CLE du Clain était en effet animée par le département de la Vienne, aux connivences particulièrement marquées avec l’agriculture productiviste (*comme on le verra dans la prochaine partie de ce rapport*). Ce SAGE est donc finalement une “coquille vide”, selon Régis Ouvrard, administrateur de la LPO Poitou-Charentes. Les volumes prélevables qui y sont inscrits ne consistent pas en une véritable ambition mais sont juste une copie des données qui avaient été arrêtées par le préfet en 2012. À l’époque, cette réglementation avait été rendue nécessaire par l’explosion des prélèvements en eau ayant suivi la sécheresse de 2003.

124 Compte-rendu de la réunion de la commission locale de l’eau du SAGE Clain, 7 juin 2023.

125 Commission locale de l’eau du SAGE Clain, Compte-rendu de la réunion du Bureau de la CLE, 22 mars 2024.

126 Commission locale de l’eau du SAGE Clain, Compte-rendu et Présentation, 11 avril 2024.

127 “Poitiers : le vote de l’étude hydrologique du bassin du Clain reporté au printemps 2025”, *La Nouvelle République*, 2024.

128 SAGE du bassin du Clain, *Règlement*, Adopté par la CLE le 10 mars 2021.

129 “Irrigation dans la Vienne : guerre de tranchée à la CLE”, *La Nouvelle République*, 2025.

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°7 Jouer la montre pour éviter toute échéance réglementaire

Que ce soit sur le Clain ou sur la Boutonne, ces reports entraînent un retard catastrophique pour la préservation des **milieux aquatiques** : ils signifient le maintien d'une **gestion conjoncturelle néfaste**, à savoir la fameuse "gestion de crise" qui conduit à restreindre l'irrigation (et les autres usages) en fonction de la gravité de la sécheresse. En l'absence de volumes prélevables correspondant à ce que les milieux peuvent réellement supporter, c'est finalement cette gestion de crise qui régule ce que les irrigants peuvent réellement prélever ou non.

Cependant, la gestion conjoncturelle comporte plusieurs écueils : dans les faits, le **déclenchement des seuils est souvent trop tardif** car influencé par les demandes des usagers économiques, les **restrictions sont souvent non respectées**¹³⁰ et les **sanctions sont faibles**¹³¹, et les préfets continuent à délivrer **trop de dérogations** pour les activités économiques au détriment de l'environnement (sans forcément de contreparties)¹³².

Sur la Boutonne, le débit de crise a été atteint durant au moins une journée 11 années sur 16¹³³ (entre 2008 et 2023), alors que cette situation ne devrait être qu'exceptionnelle. En l'absence de volumes prélevables cohérents pour les milieux, c'est donc bien la gestion de crise qui régule l'activité agricole, avec des conséquences désastreuses pour l'environnement. Entre le 15 juin et le 1^{er} octobre 2023, par exemple, selon les données des fédérations de pêche départementale et des syndicats de rivière, 59 % des cours d'eau étaient en assec en Charente-Maritime, ce qui a évidemment empêché un fonctionnement hydrologique et biologique satisfaisant¹³⁴.

130 FNE Occitanie-Méditerranée, [La gestion de crise des sécheresses](#), août 2023.

131 L'article R. 216-9 du Code de l'environnement rend passible de l'amende prévue pour les contraventions de 5e classe le non-respect des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau prescrites par les arrêtés préfectoraux. Ces amendes pouvant aller jusqu'à 1 500 euros pour les personnes physiques peuvent s'appliquer de manière cumulative à chaque fois qu'une infraction aux mesures de restriction est constatée. En application de l'article 131-41 du Code pénal, ce montant peut être porté au quintuple s'agissant des personnes morales, soit 7 500 euros.

132 FNE Occitanie-Méditerranée, [La gestion de crise des sécheresses](#), août 2023.

133 SYMBO, Tableau de bord, Gestion quantitative, [Gestion de crise 2023](#), Mise à jour le 31/12/2023.

134 "Dans le bassin de la Boutonne, près d'un tiers des tronçons de cours d'eau sont assés", [La Nouvelle République](#), 2023.

Sur le bassin du Clain également, **la gestion conjoncturelle a montré son insuffisance**, comme on l'a vu plus haut.

L'absence de régulation des volumes prélevés conduit pourtant à des impacts dramatiques sur le milieu. Par exemple, au mois de juillet 2022 (un été particulièrement sec), ce sont **1000 kilomètres de cours d'eau qui sont tombés à sec** dans le département de la Vienne en seulement quelques semaines, avec des impacts dramatiques sur la biodiversité¹³⁵. Selon Brice Nowosielski, agent de la fédération de pêche de la Vienne, l'irrigation du maïs fait partie des principales responsables de cette situation. Pourtant, la moitié des sous-bassins du Clain n'ont été **concernés par des mesures de restriction ou des suspension** pour les usages d'irrigation agricole **qu'à la mi-juillet 2022** (en fonction des bassins : seuil de crise interdisant les prélèvements, ou seuil d'alerte renforcée limitant les prélèvements). Les autres bassins avaient été visés par ces restrictions fin juin¹³⁶. Il était déjà beaucoup trop tard pour préserver les milieux.

Le manque d'eau, en plus de faire peser une pression sur l'alimentation en eau potable, **n'est pas sans conséquences sur sa qualité**. Jérémie Godet souligne : *“Sur le bassin du Clain, c'est aussi la qualité de l'eau potable qui pose problème. Les nappes sont sujettes à des pollutions diffuses importantes, face à quoi on pratique aujourd'hui le principe de dilution des pollutions. Or moins il y a d'eau, moins il est possible de diluer les pollutions. Par ailleurs, le réchauffement des températures de l'eau peut aussi conduire à une altération de sa qualité”*.

Globalement, la gestion conjoncturelle ne permet donc pas de protéger les milieux mais conduit également à une **incertitude importante pour le monde agricole**, qui doit souvent restreindre l'irrigation au dernier moment en fonction des restrictions. Ainsi, les volumes prélevables correctement définis, en présentant une image plus réaliste de ce que le milieu est capable de supporter, **permettraient aux agriculteurs d'adapter leurs cultures de manière plus sereine sur toute l'année**.

c. Conditionner le changement de pratiques à la création de bassines

Pour les représentants agricoles, si la réduction nécessaire des prélèvements pour l'irrigation n'est pas atteinte, **c'est parce que les bassines qu'ils souhaitent voir émerger sur le territoire ne sont pas construites**, que ce soit sur le Clain (exemple : selon un représentant agricole, *“la solution au problème se trouve dans le stockage de l'eau pour tous les usagers”*¹³⁷) ou la Boutonne (exemple : pour un représentant agricole, *“il n'y a pas de meilleure façon de motiver les agriculteurs que de montrer qu'il y a une vraie volonté de faire des réserves”*¹³⁸ et *“il y a un point qui a toujours été validé par la CLE et qui*

135 “Sécheresse : des rivières sans eau, la vie aquatique en grand danger”, *BFMTV-RMC*, 2022.

136 Préfet de la Vienne, *Arrêté n°2022_DDT_SEB_713 en date du 11 juillet 2022*, réglementant temporairement les prélèvements d'eau en rivière et en nappe dans l'ensemble du bassin du Clain dans le département de la Vienne.

137 Commission locale de l'eau du SAGE Clain, 29 mars 2023.

138 Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, 22 juin 2022.

correspond aux actions du SAGE, qui est le stockage et il faut sûrement que l'on se mette d'accord pour se dire que soit le stockage avance et on continue sur le reste, soit le stockage ne bouge pas et on fait un statu quo"¹³⁹.)

Il s'agit d'un autre sujet particulièrement clivant sur lequel les CLE sont consultées. C'est aussi la raison officielle pour laquelle **la préfecture continue d'autoriser des volumes beaucoup plus importants** par rapport à ceux dont ont besoin les irrigants et à ceux que **peuvent supporter les milieux**¹⁴⁰.

Par exemple, sur la Boutonne, en 2021, la préfecture a autorisé le prélèvement d'un volume de 10,6 millions de m³¹⁴¹, qui correspond à l'addition des volumes prélevables cibles (3,8 millions de m³) et des volumes prévus pour les bassines, octroyés par la préfecture aux irrigants en attendant la construction desdites bassines (6,8 millions de m³¹⁴²). En effet, le décret du 23 juin 2021¹⁴³ autorise à dépasser les volumes prélevables si un PTGE est en place, quel que soit l'impact sur les milieux.

Sur le sous-bassin de la Boutonne, un projet de construction de **21 bassines** a été validé par un arrêté préfectoral du 26 septembre 2018¹⁴⁴, après avoir été validé par la CLE (par un vote ayant recueilli **22 voix pour, sept voix contre et zéro abstention** auquel ont participé des agriculteurs qui doivent être raccordés aux réserves)¹⁴⁵. Cet arrêté a ensuite été annulé par le tribunal administratif de Poitiers le 4 février 2021¹⁴⁶, avant que cette annulation ne soit renversée en appel il y a quelques mois par la Cour administrative de Bordeaux¹⁴⁷. Les associations requérantes¹⁴⁸ ont prévu de **former un pourvoi en cassation** contre l'arrêt de la Cour administrative de Bordeaux auprès du Conseil d'État.

Théoriquement, selon les irrigants, la réalisation des réserves doit servir à atteindre les volumes prélevables car au lieu de prélever l'été, ils prélèveront l'hiver et stockeront l'eau pour l'utiliser l'été. Mais cette réalisation est **supposée être adossée à l'adoption d'un certain nombre d'autres pratiques** permettant de consommer moins d'eau¹⁴⁹. Néanmoins, l'association environnementale

139 Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, 16 février 2024.

140 Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, Présentation du Préfet de la Charente-Maritime, Bilan de la gestion d'étiage 2022, 29 juin 2023.

141 Commission locale de l'eau SAGE Boutonne, Présentation de l'évaluation environnementale, 12 septembre 2022.

142 SYMBO, [Volumes des réserves de substitution mis en œuvre dans le bassin – 2021](#). 21 réserves d'un volume d'environ 5,2 millions de m³ dans le projet de l'ASA Boutonne, ainsi qu'environ 2 millions de m³ dans les réserves de la CAEDS dans les Deux-Sèvres.

143 [Décret n° 2021-795 du 23 juin 2021](#) relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse.

144 Arrêté préfectoral portant autorisation unique délivrée au Syndicat Mixte des Réserves de Substitution de la Charente-Maritime pour la construction et l'exploitation de 21 réserves de substitution et la réhabilitation d'une réserve existante à usage d'irrigation agricole sur le bassin de la Boutonne, 26 septembre 2018.

145 Commission locale de l'eau SAGE Boutonne, Compte-rendu de la réunion, 19 décembre 2017.

146 Tribunal administratif de Poitiers, Jugement n° 1900250 du 4 février 2021.

147 Cour d'appel administrative de Bordeaux, 5ème chambre, Jugement n° 21BX01360 du 28 mai 2024.

148 Nature Environnement 17, SOS Rivières et Environnement, Ligue pour la Protection des Oiseaux.

149 Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau : "Pour ce qui concerne l'usage agricole, la recherche de sobriété peut consister à augmenter l'efficacité en eau de l'irrigation : modernisation du matériel, pilotage, changement de technique, adoption de nouvelles pratiques culturales. (...) L'objectif d'atteinte de l'équilibre des besoins au regard des ressources disponibles peut également se traduire par des solutions relatives à l'offre en eau. Le stockage d'eau ou le transfert, y compris pour l'irrigation ou le soutien d'étiage, est envisageable lorsque, combiné à d'autres actions du PTGE, il contribue à l'atteinte de l'équilibre, dans la durée, entre besoins et ressources dans le respect de la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, et que l'ensemble s'inscrit dans une démarche sobre. Il n'est donc pas systématique".

SOS Rivières, dont les représentants siègent au sein de la CLE de la Boutonne, constate en réalité un **manque d'actions réalisées ou engagées depuis 2016, les irrigants se concentrant uniquement sur le projet de bassines**. Très peu d'agriculteurs par exemple se sont engagés dans les diagnostics d'exploitation, dont l'objectif est de comprendre pourquoi ils consomment de l'eau et comment réduire les volumes. Ces diagnostics sont développées aujourd'hui dans le cadre du projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE, voir l'encadré précédemment), mais selon le bilan présenté en CLE pour la période 2017-2020¹⁵⁰, à peine 15 % de l'objectif relatif aux diagnostics a été atteint.

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°8 Conditionner le changement de pratiques à la création de bassines



Sauf que dans les faits, les bassines n'apportent pas de solution à la crise de l'eau. C'est ce que montre l'exemple des mégabassines en Vendée¹⁵¹ : bien que construites dès 2007, les **volumes des prélèvements autorisés** continuent aujourd'hui d'être trop élevés pour assurer l'équilibre entre la demande et les besoins des milieux. C'est d'ailleurs pour cette raison que le tribunal administratif a annulé par deux fois l'autorisation pluriannuelle délivrée par les services de l'État à l'Établissement public du Marais Poitevin (EPMP) pour l'irrigation¹⁵².

Par ailleurs, si le PTGE de la Boutonne, protocole dans le cadre duquel doit être décidée une trajectoire agricole en matière d'utilisation d'eau a beaucoup d'objectifs très pertinents sur le papier, l'analyse des moyens déployés démontre quelle est sa véritable finalité : **la construction des bassines**. En effet, sur les quelque **39,4 millions d'euros prévus pour les mesures du PTGE pour la période 2022-2027, 37,9 millions d'euros sont déployés pour la construction des réserves de substitution**¹⁵³, soit **96 % des moyens du PTGE**. Comme pour la plupart des projets de bassines, aucun changement ambitieux de trajectoire n'est donc mis en œuvre. Ces infrastructures conduisent surtout à **maintenir un modèle agricole néfaste, basé sur l'irrigation intensive de céréales** (notamment de maïs) pour toujours plus de rentabilité,

150 CLE Boutonne, [Bilan 2017-2020 - PTGE Boutonne](#), 28 février 2022.

151 "Les mégabassines de Vendée, un "modèle" plein de fuites", [Reporterre](#), 2024.

152 Tribunal administratif de Poitiers, Jugement n°2292862, [Décision du 9 juillet 2024](#).

153 SYMBO, [Projet de territoire pour la gestion de l'eau - Bassin versant de la Boutonne](#), Programme d'actions 2022/2026, Validé en CLE Boutonne le 28 février 2022.

au détriment d'une protection des milieux aquatiques, alors même que ce modèle agricole est un des facteurs majeurs de la crise de l'eau que connaissent des territoires tels que la Boutonne.

Dans le cas du Clain, le projet de stockage porté par Réseau Clain et les cinq sociétés coopératives anonymes de gestion de l'eau (SCAGE) concerne la construction de **30 réserves** pour un **volume de 8,9 millions de m³**. De même que sur la Boutonne, la préfecture a autorisé des volumes supplémentaires, en attendant la construction de ces réserves : l'AUP pour l'irrigation agricole à l'OUGC Clain a fixé les volumes attribués en étiage à 18,2 millions de m³ auxquels **est rajouté un volume provisoire de 10,5 millions de m³** *“accordé aux préleveurs irrigants adhérents aux coopératives de gestion de l'eau, dans l'attente de la réalisation des retenues de substitution et qui a vocation à être transféré en période hivernale dès la mise en fonctionnement des retenues”*. Ainsi le volume global attribué à l'OUGC Clain est de 28,7 millions de m³ pour la période printemps et été¹⁵⁴, **bien au dessus de ce que les milieux aquatiques peuvent supporter**, comme on l'a vu plus haut.

d. Agiter le chiffon rouge de la “faim dans le monde” et invoquer la souveraineté alimentaire

Les comptes-rendus de réunions de CLE regorgent de citations laissant penser que sans irrigation, nous serions voués à cesser toute production alimentaire en France, ce qui compromettrait notre souveraineté alimentaire et mettrait en péril le reste du monde.

Par exemple, ce représentant agricole qui affirme : *“Il n'y a pas d'avenir sans stockage d'eau pour de la production agricole pour nourrir les gens et pas que les Français. Demain il faudra aussi du blé pour des gens qui nous demandent d'être présents sur les marchés, sur l'Afrique du Nord et de l'Ouest principalement”*¹⁵⁵, ou encore lors d'une autre réunion : *“si demain il n'y a plus d'irrigation, il n'y aura pas de production”*¹⁵⁶.

Ou cet autre représentant agricole qui assure¹⁵⁷ que *“si des contraintes réglementaires s'ajoutent aux contraintes économiques, la production agricole des territoires diminuera, ce qui va avoir des conséquences sur l'approvisionnement alimentaire des habitants”*.

Même certains préfets, comme Jean-Marie Girier, ancien préfet de la Vienne, y vont de leur propre récit dystopique¹⁵⁸ : *“C'est de l'alimentation qu'on ne produirait plus, à rebours de nos enjeux de souveraineté alimentaire. Ce seraient des projets alimentaires territoriaux, des circuits courts et des dispositifs d'alimentation des cantines qui se verraient privés de leurs sources de production. (...) Stopper l'irrigation sans un minimum de réflexion en amont et un plan d'accompagnement adapté conduira de nombreuses exploitations à cesser leur activité alors même qu'elles portent des productions en circuit court (maraîchage, légumes, produits laitiers...) ou à fort enjeu en termes de souveraineté alimentaire (semences) et cela sans compter les emplois directs et induits de ce type de productions à forte valeur ajoutée”*.

154 Préfet de la Vienne, [Protocole du bassin du Clain](#), Version validée - novembre 2022.

155 Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, 22 juin 2022.

156 Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, 12 septembre 2022.

157 Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, 20 décembre 2023.

158 Commission locale de l'eau du SAGE Clain du 18 octobre 2022, Intervention de M. le Préfet de la Vienne

L'irrigation ne concerne qu'une minorité d'agriculteurs et de surfaces agricoles

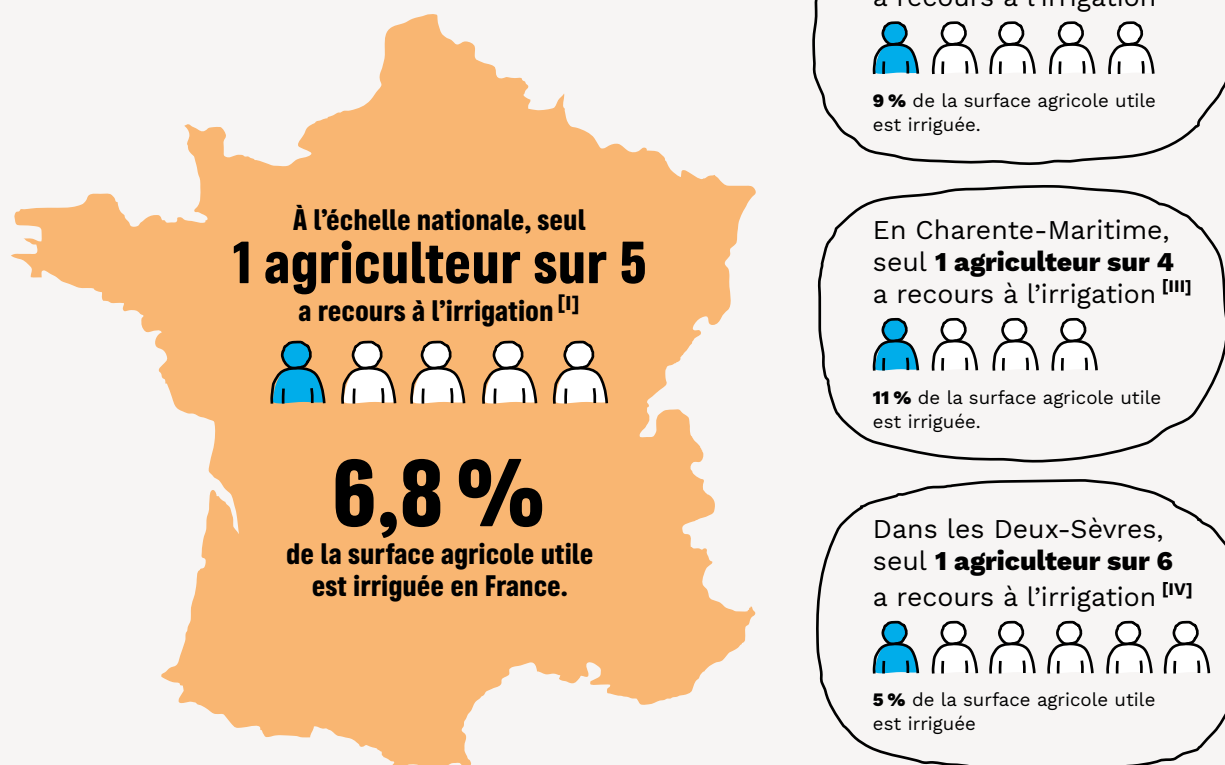


Figure 7 - Chiffres clés sur la proportion d'agriculteurs et de surfaces agricoles concernés par l'irrigation en France et dans les départements étudiés dans ce rapport.

I AGRESTE, [Recensement agricole 2020](#), Surfaces irriguées par culture, OTEX et département. 76 452 exploitations ayant irrigué sur 408 268, soit 18,7%.

II DRAAF Nouvelle Aquitaine, Fiche Recensement agricole 2020 Irrigation, Vienne. Il s'agit de la part d'exploitations ayant des superficies irriguées.

III DRAAF Nouvelle Aquitaine, Fiche Recensement agricole 2020 Irrigation, Charente-Maritime. Il s'agit de la part d'exploitations ayant des superficies irriguées.

IV DRAAF Nouvelle Aquitaine, Fiche Recensement agricole 2020 Irrigation, Deux-Sèvres. Il s'agit de la part d'exploitations ayant des superficies irriguées.

Ces arguments sont pourtant en contradiction totale avec les faits.

En premier lieu, l'irrigation ne concerne qu'une minorité d'agriculteurs et une minorité de surfaces.

En second lieu, **cela sert principalement la culture du maïs¹⁵⁹**, et non le maraîchage ou l'élevage comme certains ambassadeurs de l'agro-industrie tentent de le faire croire.

Dans tous ces départements, **la SAU irriguée est majoritairement constituée de céréales** (entre 56 % et 74 % de la SAU irriguée en fonction des départements). **Et le maïs grain représente de loin les plus grandes surfaces irriguées** (entre 38 % et 52 % de la SAU irriguée), **là où les légumes frais, melons et fraises ne représentent que 2 à 3 %¹⁶⁰**.

159 AGRESTE, [Recensement agricole 2020](#), Surfaces irriguées par culture, OTEX et département. Selon le recensement agricole de 2020, 30 % des exploitations irriguées cultivent du maïs grain.

160 DRAAF Nouvelle Aquitaine Vienne, DRAAF Nouvelle Aquitaine Charente-Maritime, DRAAF Nouvelle Aquitaine Deux-Sèvres.

François Crouigneau, du Réseau CIVAM (réseau d'agriculteurs oeuvrant pour une agriculture écologique), confirme ainsi au sujet de l'irrigation : *“Elle peut être nécessaire, voire indispensable pour certaines fermes, notamment des cultures fourragères ou du maraîchage. (...) Mais aujourd’hui, une grande partie de l’irrigation intensive sert à irriguer du maïs grain, notamment destiné à l’exportation.”* Selon lui, la *“monoculture de maïs grain est particulièrement problématique et peu légitime”* à cet égard, ne reposant que sur de très faibles rotations. L'irrigation de cultures dans l'objectif de produire davantage afin de nourrir des méthaniseurs est tout aussi dénoncée par François Crouigneau.

Tout ce développement du maïs **se fait “au détriment de l'élevage”** dans ces territoires selon François Crouigneau. En effet, comme rappelé par Vincent Bretagnolle dans son témoignage, ce développement passe par la **disparition des élevages** (notamment extensifs) et la **suppression des prairies** pour la **mise en place de cultures en théorie à plus forte valeur ajoutée** qui demandent moins de contraintes de main d'œuvre. Or, pour améliorer la qualité de l'eau, il est nécessaire de maintenir des rotations de cultures incluant des prairies sur des moyennes ou longues durées, en privilégiant les cultures sans pesticides, et sans azote chimique.

Ce développement du maïs se fait “au détriment de l'élevage”.

Par ailleurs, l'irrigation intensive et son maintien par la construction de bassines pose évidemment **la question du partage de l'eau entre irrigants** : Nicolas Fortin, ancien porte-parole de la Confédération paysanne de la Vienne et membre de son secrétariat national, souligne que si les maraîchers n'ont pas de grands besoins en eau, ils ont des besoins en septembre pour relancer les cultures, donc **quand les nappes ont déjà été asséchées, notamment par des prélèvements pour de la céréaliculture sur la première partie de l'année.** Cela met en danger leurs productions.

La Cour des comptes souligne d'ailleurs que face aux nombreuses critiques à l'encontre des réserves, les représentants des filières agricoles ne font **qu'invoquer la défense de la souveraineté alimentaire “sans produire à l'appui des indicateurs précis, par exemple sur la part des productions bénéficiant de l'eau des réserves qui n'est pas exportée”**¹⁶¹.

Les maraîchers ont des besoins en septembre quand les nappes ont déjà été asséchées. Cela met en danger leurs productions.

161 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique* (Juillet 2023), Exercices 2016-2022, p.85.

Rappelons au passage que 85 à 87 % des surfaces en maïs étaient destinées en France à l'alimentation animale en 2022¹⁶², et que près d'un tiers du maïs grain était dédié à l'exportation¹⁶³. L'irrigation telle qu'elle est promue aujourd'hui contribue donc à maintenir des inégalités entre agriculteurs tout en affaiblissant notre souveraineté alimentaire.

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°9 Agiter le chiffon rouge de la perte de souveraineté alimentaire



Pourquoi donc les syndicats productivistes accordent-ils autant d'intérêt à l'irrigation et aux bassines ? Parce que le système actuel de la céréaliculture, qui en dépend, est **“très performant d'un point de vue économique et financier, du moins pour certains agriculteurs”** (...) **“et plus largement pour le système agro-industriel”**, selon Vincent Bretagnolle, écologue et directeur de recherche au CNRS. Il s'agit en effet de cultures sur de très grandes surfaces, **ne mobilisant que peu ou pas d'agriculteurs**, mais qui nécessitent beaucoup d'engins agricoles et d'intrants.

Bien que la monoculture de maïs soit incompatible avec la réalité environnementale, **“ce qui pousse toujours le maïs aujourd'hui c'est la question de la rentabilité”**, selon François Crouigneau, membre du CIVAM Poitou-Charentes. Dans le détail, le maïs permet, lorsqu'il est irrigué, un rendement **de plus de 100 quintaux à l'hectare** alors que pour le blé, **c'est plutôt 70-75 quintaux à l'hectare** (or les deux ont un prix équivalent au quintal).

Côté Confédération Paysanne, Nicolas Fortin dénonce le fait que l'**“irrigation ne soit plus un outil de sécurisation de la production, mais un outil de production en tant que tel pour augmenter la rentabilité des cultures, qui sont donc de plus en plus grosses”**. En effet, 60 % du maïs cultivé en France n'a pas recours à l'irrigation ; **même dans la Vienne, une partie importante du maïs est cultivée en sec.**

162 Bayer, [Oui au Maïs](#), octobre 2022.

163 Maiz'Europe, [Chiffres clés maïs grain 2023](#), novembre 2023.

Par ailleurs, une grande partie de la production céréalière étant dédiée à l'export, il est possible de **jouer sur les cours pour en augmenter la rentabilité**. Jean-Pierre Georges, administrateur de l'association Deux-Sèvres Nature Environnement, constate, notamment à partir de son expérience au sein de la CDPENAF¹⁶⁴ : *“De plus en plus d'agriculteurs construisent des bâtiments pour stocker les céréales, à plat, chez eux plutôt que de les déposer dans les silos des coopératives : ils deviennent des spéculateurs qui vendent lorsque les cours sont les plus élevés”*. La rentabilité de la céréaliculture intensive, dont le maïs, est au cœur de l'importance **que lui accordent les syndicats productivistes**.

Outre la rentabilité directe des céréales, il peut aussi être très **rentable pour un agriculteur d'être raccordé à une bassine**, car cela augmente largement la valeur foncière de son exploitation : *“de 1,5 à 2 fois ... un intérêt non négligeable pour des agriculteurs de 50-60 ans qui pensent déjà à leur retraite”*, selon des informations recueillies par Jean-Claude Hallouin, administrateur de l'association Vienne Nature, qu'il représente au sein de la CLE du SAGE Clain. En effet, le raccordement à une réserve est vu comme une manière d'assurer l'accès à l'eau dans un contexte de dérèglement climatique. Mais cela suppose aussi d'amortir les **investissements importants que représente le matériel d'irrigation**¹⁶⁵.

Selon Nicolas Fortin, ancien porte-parole de la Confédération paysanne dans la Vienne, aujourd'hui chargé du dossier Eau, *“si les irrigants ne sont pas si nombreux, ils savent se mobiliser pour faire valoir leurs intérêts.”* D'ailleurs, de nombreux responsables de la FNSEA, à commencer par son président Arnaud Rousseau, sont à la tête de grandes exploitations céréalières¹⁶⁶. Ce qui les soutient, selon Nicolas Fortin, c'est que *“derrière, il y a tout un système économique qui défend ça : les coopératives se garantissent un volume de céréales, c'est un système qui demande beaucoup d'électricité, de matériel... la céréaliculture est rentable pour tout le monde agro-industriel”*. C'est pour cette raison que malgré les limites de cette culture pour l'environnement, mais aussi le fait que **le maïs n'est plus forcément si rentable si on inclut tous les coûts d'électricité et de matériel d'irrigation**, certains acteurs qui brassent beaucoup d'argent grâce à cette activité freinent activement tout changement de système.

Le modèle productiviste (défendu largement par la FNSEA) a ainsi enfermé de nombreux agriculteurs dans un système qui arrive à bout de souffle. En effet, c'est **un système qui n'est pas tenable écologiquement**, mais qui sur la durée *“n'est pas non plus tenable économiquement compte tenu de l'augmentation des prix de l'énergie et du transport”*, comme le précise Vincent Bretagnolle.

164 CDPENAF : Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole.

165 Assemblée nationale, [Rapport d'information, n° 2069](#), déposé le mercredi 17 janvier 2024.

166 “Quelles différences entre les syndicats agricoles ? FNSEA, Coordination rurale, Confédération paysanne...”, [Le Monde](#), 2024.

Concernant les réserves, les aléas de remplissage seront forcément également accentués par le changement climatique, ce qui est un point négligé par la plupart des projets de bassines, qui n'intègrent que rarement **les évolutions probables des conditions météorologiques, leurs conséquences sur la ressource et donc sur les volumes prélevables**. Il n'existe donc aucune garantie que le remplissage des bassines dans le futur puisse avoir lieu dans les conditions espérées aujourd'hui par les irrigants¹⁶⁷. De plus, compte tenu de l'augmentation des prix de l'énergie, remplir ces bassines est voué à coûter de plus en plus cher aux irrigants. En ce sens, **la stratégie des acteurs agricoles contribue à maintenir les agriculteurs irrigants dans une incertitude majeure**.

e. Mentir sur le nombre réel de bénéficiaires et interpréter faussement la notion de substitution

Ces bassines sont présentées par leurs promoteurs comme des solutions mutualistes et équitables. Or dans les faits, il est certain qu'elles ne bénéficieraient qu'à une minorité d'agriculteurs sur les bassins où elles sont prévues.

Dans le cas du Clain, il existe le projet de construire 30 bassines sur le bassin¹⁶⁸. Comme le dénonce Bassines Non Merci, ce projet est destiné à **l'irrigation de 5 % des agriculteurs, moins de la moitié des irrigants du bassin et seulement 20 % de sa surface agricole utile**, notamment des productions destinées à l'exportation¹⁶⁹. En effet, ce sont 119 exploitations¹⁷⁰ qui sont raccordées sur les 328 exploitations irrigantes¹⁷¹ du bassin – alors que ce dernier compte au total environ 2050 exploitations agricoles¹⁷².

Les scientifiques Magali Reghezza et Florence Habets dénoncent ce projet comme symbole de maladaptation, son objectif étant *“de maintenir coûte que coûte les usages actuels (...) dans un climat qui change”*. Pour elles, *“le remède pérennise, voire aggrave, le risque qu'il est supposé résoudre”*¹⁷³.

D'ailleurs, le fait que le projet ne serve qu'une minorité de grandes exploitations est même dénoncé par la Coordination rurale, qui a refusé de signer le protocole du bassin du Clain¹⁷⁴. De même, la **chambre d'agriculture de la Vienne**, détenue par la Coordination rurale, ne fait pas partie du projet de bassines et du protocole, qu'elle accuse **de ne pas garantir “l'équité entre**

167 Benoît Grimonprez, “Le stockage agricole de l'eau : l'adaptation idéale au changement climatique ?”, *Revue juridique de l'environnement* 2019/4, Volume 44, pp.751-767. <https://shs.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2019-4-page-751?lang=fr>

168 Préfet de la Vienne, [Protocole du bassin du Clain](#), Version validée - novembre 2022.

169 Bassines Non Merci 86, *Les méga-bassines, enjeux et impacts sur le bassin du Clain*, 2022.

170 Préfet de la Vienne, [Protocole du bassin du Clain](#), Version validée - novembre 2022.

171 Préfet de la Vienne, Approche des impacts socio-économiques des résultats provisoires de l'étude HMUC sur la production agricole du territoire du Clain, 6 mars 2023. [Document obtenu à la suite d'une demande d'accès à des informations environnementales]. Il s'agit des exploitations avec des volumes prélevables attribués en 2022 pour l'irrigation. Le chiffre réel d'irrigants pourrait être plus bas, car certains irrigants possèdent plusieurs exploitations.

172 *Ibid.*

173 Bassines Non Merci 86, *Les méga-bassines, enjeux et impacts sur le bassin du Clain*, 2022.

174 “Poitiers : le protocole du bassin du Clain signé sous haute tension”, *La Nouvelle République*, 2022.

agriculteurs ou l'accès à la ressource en eau pour les non-irrigants actuels, qui représentent la très grande majorité des agriculteurs présents sur le bassin du Clain"¹⁷⁵. Par ailleurs, le coût astronomique de ces bassines (impossibles à rentabiliser) fait aussi partie des raisons pour lesquelles la CR n'est pas dans le projet.

Ce projet de mégabassines représente ainsi **un accaparement de l'eau par quelques irrigants**, selon Nicolas Fortin, ancien porte-parole de la Confédération paysanne. Ces projets profitent surtout à **des céréaliers**, même si les éleveurs présents sur le projet sont constamment mis en avant. Du côté du Réseau CIVAM, François Crouigneau confirme qu'alors que les représentants agricoles veulent faire croire que l'irrigation concerne tous les agriculteurs, **il s'agit en réalité d'une minorité sur le Clain** : *"Ils veulent faire croire que l'irrigation concerne surtout le maraîchage, mais c'est complètement faux : ils essaient de faire oublier le fait que la plupart des volumes d'irrigation sont pour les céréaliers"*. D'ailleurs, les volumes de ces bassines ont été calculés sur les **volumes historiques des irrigants**. Or il s'agit aujourd'hui d'un volume **qui n'est utilisé qu'à 50-60 % compte tenu de la réalité des milieux**, comme le souligne Nicolas Fortin. Les réserves permettront donc aux **irrigants raccordés de consommer davantage que ce qu'ils consomment aujourd'hui**, questionnant largement le principe de substitution. À cela s'ajoute une autre problématique particulièrement injuste : les volumes prévus pour les bassines devant être retirés des volumes autorisés l'été (c'est le principe de la substitution), plus les volumes pour les bassines sont gonflés, moins il reste d'eau pour les autres irrigants non-raccordés.

Certains irrigants **bénéficient d'ailleurs de volumes indécents, à l'image de la CUMA Agri-Stock**, qui doit être rattachée à des mégabassines¹⁷⁶. Elle a obtenu pour la période de basses eaux 2024 un **volume astronomique autorisé de 1 165 400 m³**¹⁷⁷ alors même qu'**une partie des cultures produites** (maïs grain, orge, sorgho, blé tendre, blé dur) **sont destinées à de la méthanisation**, après avoir été d'abord développées **quasi-intégralement pour de l'export**¹⁷⁸. Il est totalement aberrant de dédier un tel volume d'eau à des cultures qui ne sont même pas alimentaires, et cela contredit tout argument des syndicats productivistes et de l'État **quant à l'importance des bassines pour la souveraineté alimentaire**.

Dans le cas du bassin de la Boutonne, alors que celui-ci compte 206 irrigants¹⁷⁹, le projet actuel de réserves ne permettrait, selon des calculs réalisés par l'association SOS Rivières, qu'à **50 exploitations toujours en activité** d'être réellement raccordées aux réserves (contre près d'une soixantaine à la genèse du projet).

175 "Bassines du Clain : la chambre d'agriculture de la Vienne s'oppose au protocole", *La Nouvelle République*, 2022.

176 Société coopérative anonyme de gestion de l'eau du bassin de la Pallu, SCAG La Pallu, 24 juin 2014.

177 Arrêté interdépartemental 2024 DDT N°149, Bassin du Clain, Portant homologation du plan annuel de répartition 2024 pour l'irrigation agricole à l'Organisme Unique de Gestion Collective du bassin Clain.

178 "Monter en puissance pour les approvisionnements de son méthaniseur", *Réussir*, 2019.

179 Chambre régionale Nouvelle-Aquitaine, *Diagnos Agriaires : une approche socio-économique de l'irrigation en Adour-Garonne*, Présentations des 25 avril et 15 mai 2023.

Moins d'un quart des irrigants du bassin seraient directement raccordés aux bassines prévues sur la Boutonne

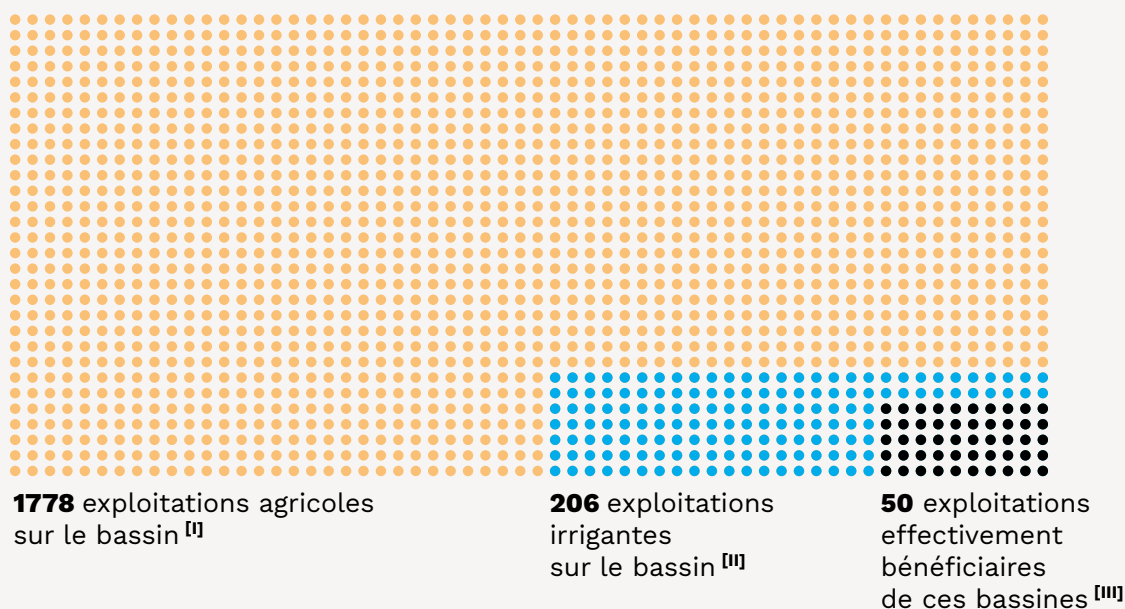


Figure 8 - Comparaison entre le nombre d'exploitations agricoles sur le sous-bassin de la Boutonne et le nombre d'exploitations qui seront effectivement bénéficiaires des bassines prévues.

I Chiffres de 2010. Source : Le tableau de bord du SAGE de la Boutonne, Année 2011, https://www.symba-boutonne.fr/docspdf/tb/tb_boutonne_2011.pdf, p.21.

II CRA Nouvelle Aquitaine, *Diagnostics agricoles : une approche socio-économique de l'irrigation en Adour-Garonne. L'exemple de la Boutonne amont et moyenne*, Présentations des 25 avril et 15 mai 2023.

III Il s'agit d'un calcul prenant en compte les exploitations n'étant plus en activité ou ne bénéficiant plus des volumes d'eau autorisés. Officiellement, 55 exploitations seraient raccordées aux 21 réserves prévues (il s'agissait de 67 exploitations pour les 24 réserves du projet initial). Source : SYRES 17, *Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne*, Déclaration d'intérêt général, 2016.

En dehors des raccordés, une cinquantaine d'irrigants ont aussi décidé d'adhérer à l'ASA Boutonne même sans être raccordés à des réserves. Une des raisons pour cela est qu'ils ont ainsi pu conserver leurs volumes historiques : selon Pascal Biteau¹⁸⁰, agriculteur retraité engagé au sein de SOS Rivières, **l'atteinte des volumes prélevables se fait ainsi au détriment des irrigants qui jouent le jeu et veulent bien réduire leurs volumes.** En effet, **les adhérents de l'ASA Boutonne ont ainsi pu conserver leurs volumes autorisés historiques**, officiellement dans l'attente de la réalisation des réserves, comme le confirme l'analyse des plans annuels de répartition (PAR), alors que les autres irrigants ont vu leurs volumes être réduits.

Quel que soit le sous-bassin, **les agriculteurs non raccordés espéraient profiter des volumes supposés être libérés l'été.** Afin d'attirer les non-raccordés sur le Clain, qui doivent également financer les coopératives à l'origine des projets, *"il était prévu que les non-raccordés se voient attribuer les volumes que les raccordés ne prélèveraient plus l'été puisqu'il les avaient prélevés l'hiver"*

180 Compte-rendu de la réunion de la Commission locale de l'eau du SAGE Boutonne, 22 juin 2022.

Un tiers des irrigants du bassin seraient directement raccordés aux bassines prévues sur le Clain

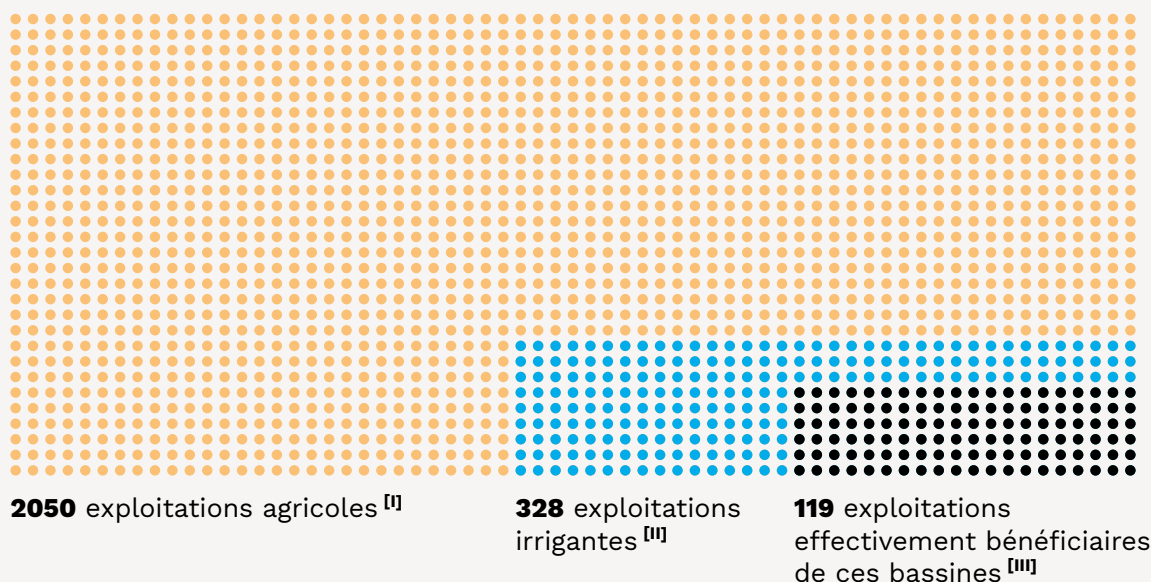


Figure 9 - Comparaison entre le nombre d'exploitations agricoles sur le sous-bassin du Clain et le nombre d'exploitations qui seront effectivement bénéficiaires des bassines prévues.

I Préfet de la Vienne, Approche des impacts socio-économiques des résultats provisoires de l'étude HMUC sur la production agricole du territoire du Clain, 6 mars 2023. [Document obtenu à la suite d'une demande d'accès à des informations environnementales].

II Préfet de la Vienne, Approche des impacts socio-économiques des résultats provisoires de l'étude HMUC sur la production agricole du territoire du Clain, 6 mars 2023. Il s'agit des exploitations avec des volumes prélevables attribués en 2022 pour l'irrigation. Le chiffre réel d'irrigants pourrait être plus bas, car certains irrigants possèdent plusieurs exploitations.

III Préfet de la Vienne, [Protocole du bassin du Clain](#), Version validée - novembre 2022.

pour remplir les réserves", se rappelle Jean-Claude Hallouin. Pour les non-raccordés, cela permettait donc **d'obtenir des volumes supplémentaires qui venaient s'ajouter aux volumes auxquels ils avaient déjà droit l'été**. Ce surplus de volume justifiait le prix que devaient payer les non-raccordés pour le fonctionnement des SCAGE, qui portent les projets des bassines.

Jean-Claude Hallouin se rappelle d'une rencontre du collectif interassociatif (comprenant Vienne Nature, l'UFC-Que Choisir, la LPO et la Confédération paysanne) avec l'Agence de l'eau Loire-Bretagne il y a environ deux ans. Il y a alors présenté le schéma en question, à la suite de quoi l'une des cheffes de service de l'Agence de l'eau accompagnant le directeur général, s'est exclamée : **"Si c'est ça, on ne finance pas !"**. En vertu de la législation européenne et du SDAGE¹⁸¹, l'Agence de l'eau, en effet, ne peut financer que des projets de réelle substitution.

181 SDAGE Loire-Bretagne, 2022-2027, Tome 1, Disposition 7D-2, p.109. : "La substitution des prélèvements se définit par le remplacement de prélèvements réalisés en période de basses eaux par des prélèvements réalisés hors période de basses eaux et stockés temporairement dans des retenues de substitution."

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°10 Mentir sur le nombre réel de bénéficiaires des projets de bassines

Néanmoins, **si les non-raccordés disparaissent (et les volumes “libérés” avec), il n’y a plus de raison de s’opposer, sur ce motif, au financement** : c’est ce qui s’est passé, **selon l’analyse de Jean-Claude Hallouin**. En effet, dans le projet de contrat territorial entre l’agence et le SCAG (qui doit préciser les modalités de financement), **les non-raccordés ne seraient pas mentionnés**, selon le représentant de l’association environnementale.

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°11 Interpréter faussement la notion de substitution

Nicolas Fortin confirme que sur le Clain : *“Ce qui a été vendu aux irrigants, c’est que tous les irrigants adhérents aux coopératives de l’eau financent les bassines. On a fait miroiter aux petits irrigants que du coup les volumes seront disponibles pour eux en été, mais compte tenu de l’évolution de la situation des nappes sur le Clain, ils savent bien que c’est faux (...)”*. Pourtant, le SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027 affirme clairement¹⁸² : *“La substitution des prélèvements se définit par le remplacement de prélèvements réalisés en période de basses eaux par des prélèvements réalisés hors période de basses eaux et stockés temporairement dans des retenues de substitution.”*. Les projets de réserves sont d’ailleurs particulièrement injustes pour les irrigants non-raccordés aux bassines. Nicolas Fortin précise : *“Il y avait 700 irrigants en*

182 [SDAGE Loire-Bretagne](#), 2022-2027, Tome 1, Disposition 7D-2, p.109.

Une substitution qui augmenterait en pratique les prélèvements en eau annuels

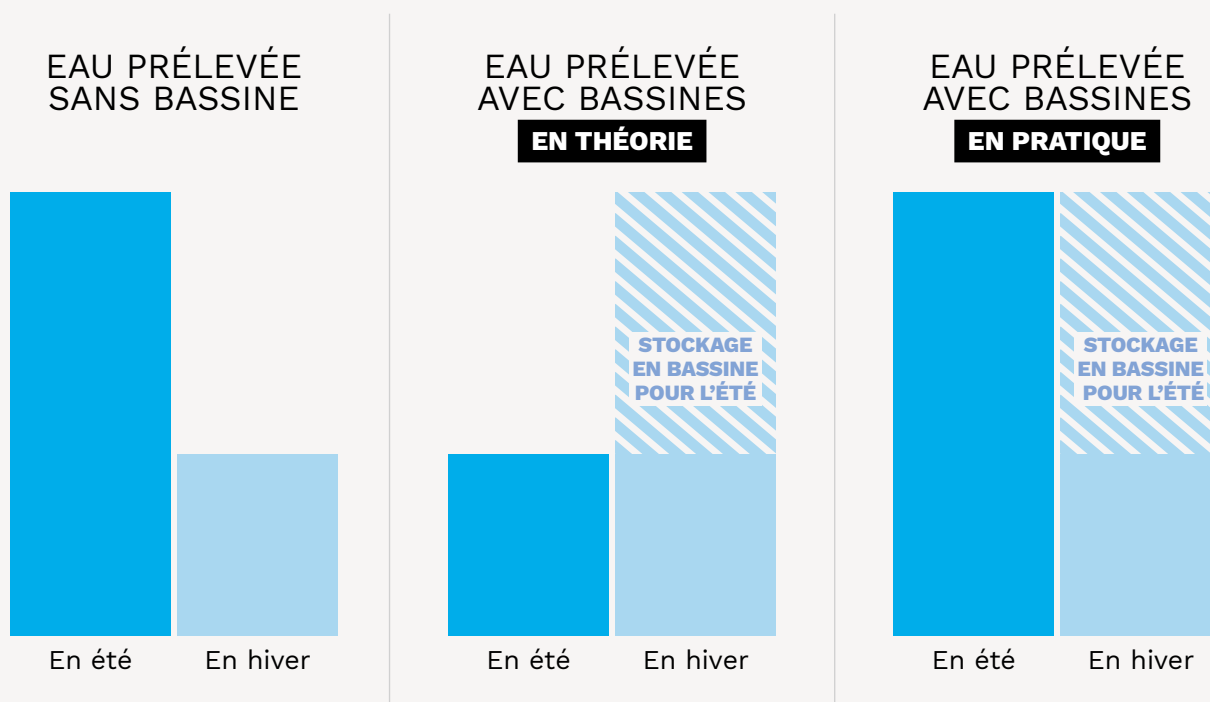


Figure 10 - Visualisation de la notion de substitution telle que formalisée par les Agences de l'eau (« En théorie ») versus l'interprétation qui en est faite par certains représentants agricoles (« En pratique »).

2012 sur le bassin du Clain, mais ils ne sont plus qu'environ 300 aujourd'hui. Beaucoup de petits irrigants ont connu une baisse drastique de leurs volumes alors que ceux qui ont adhéré au projet de bassines ont pu conserver l'ensemble de leurs volumes grâce **aux volumes dérogatoires** autorisés par la préfecture”.

Dans le cas de la Boutonne, il est écrit noir sur blanc dans le projet initial des réserves de substitution¹⁸³ sur le sous-bassin que “seule **une petite majorité des adhérents** (56 %)¹⁸⁴ sera directement reliée à un ouvrage de stockage. (...) **Dans le même temps, chaque volume stocké, retiré de la consommation d'été, aura un impact positif et libérera des volumes. Les adhérents non raccordés bénéficieront donc de la substitution des prélèvements en période estivale**”. Il est également écrit que “de manière indirecte, **tous les autres exploitants non membres de l'ASA Boutonne mais faisant partie du bassin de la Boutonne** bénéficieront également de ce projet, de par la notion de dégagement de volume (...). C'est l'esprit mutualiste et équitable du projet”¹⁸⁵. Il s'agit pourtant d'une **compréhension**

183 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016.

184 Ce pourcentage est en réalité plus faible car trois réserves ont été supprimées du projet final.

185 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016, p.208.

totalement erronée de la notion de substitution. Ce supposé concept de “dégagement des volumes” est un non-sens complet. **La substitution est basée sur le principe que les volumes prélevés en été soient désormais prélevés en hiver et stockés.** Le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027¹⁸⁶ (tout comme le SDAGE Loire-Bretagne) précise ainsi : “Par retenue de substitution, on entend des ouvrages artificiels permettant de substituer des volumes prélevés hors période d’étiage (ou de basses eaux) à des volumes prélevés à l’étiage” et “L’État s’assure (...) pour les retenues de substitution, que la pression des prélèvements à l’étiage effectués dans le milieu naturel soit effectivement diminuée d’autant”.

Que ce soit sur le Clain ou sur la Boutonne, le stockage ne libérera donc absolument pas des volumes en été : au contraire, cela doit permettre de **réduire les prélèvements sur cette période.** C’est précisément ce qui permet d’ouvrir la possibilité de financement public des bassines jusqu’à 70 % (surtout supporté par l’Agence de l’eau). En effet, selon la circulaire du 7 mai 2019 : “Les financements seront limités, pour les ouvrages à vocation d’irrigation agricole, aux seuls ouvrages ou parties d’ouvrage correspondant à la substitution des volumes prélevés à l’étiage par des volumes prélevés en période de hautes eaux ou en provenance d’autres masses d’eau”¹⁸⁷. Il n’y aura aucun volume dégagé pour les adhérents non raccordés de l’ASA (sans même parler des irrigants non-adhérents de l’ASA).

Pourtant, l’ASA Boutonne répartit les **charges financières de la construction de ces réserves** entre tous ses adhérents, et pas uniquement entre les bénéficiaires directs¹⁸⁸, même si ces derniers paient davantage en proportion du volume qui leur sera accordé. Or, ce coût est amené à augmenter : l’ASA Boutonne a récemment envoyé un courrier à ses adhérents non raccordés leur demandant s’ils étaient prêts à supporter un coût au mètre cube d’eau consommé jusqu’à dix fois plus élevé qu’il ne l’est aujourd’hui.

Les bassines, en plus de maintenir un système agricole productiviste ne profitant qu’à quelques uns (dont de nombreux très gros irrigants), représentent donc un **coût énorme** pour l’argent public : dans le cas de la Boutonne, il s’agit de plus de 20 millions d’euros, payés par l’Agence de l’eau Adour-Garonne, le Conseil départemental de Charente-Maritime et des fonds européens¹⁸⁹, mais aussi pour les agriculteurs du bassin.

Pour les réserves de la Boutonne :

► **+ de 20 millions d’euros de fonds publics**

► **Soit environ 500 000 € d’argent public pour chaque exploitation raccordée**

186 [SDAGE Adour-Garonne 2022-2027](#).

187 [Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019](#) relative au projet de territoire pour la gestion de l’eau.

188 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016, p.20.

189 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016, p.209.

2. Des CLE noyautées par l'agro-industrie

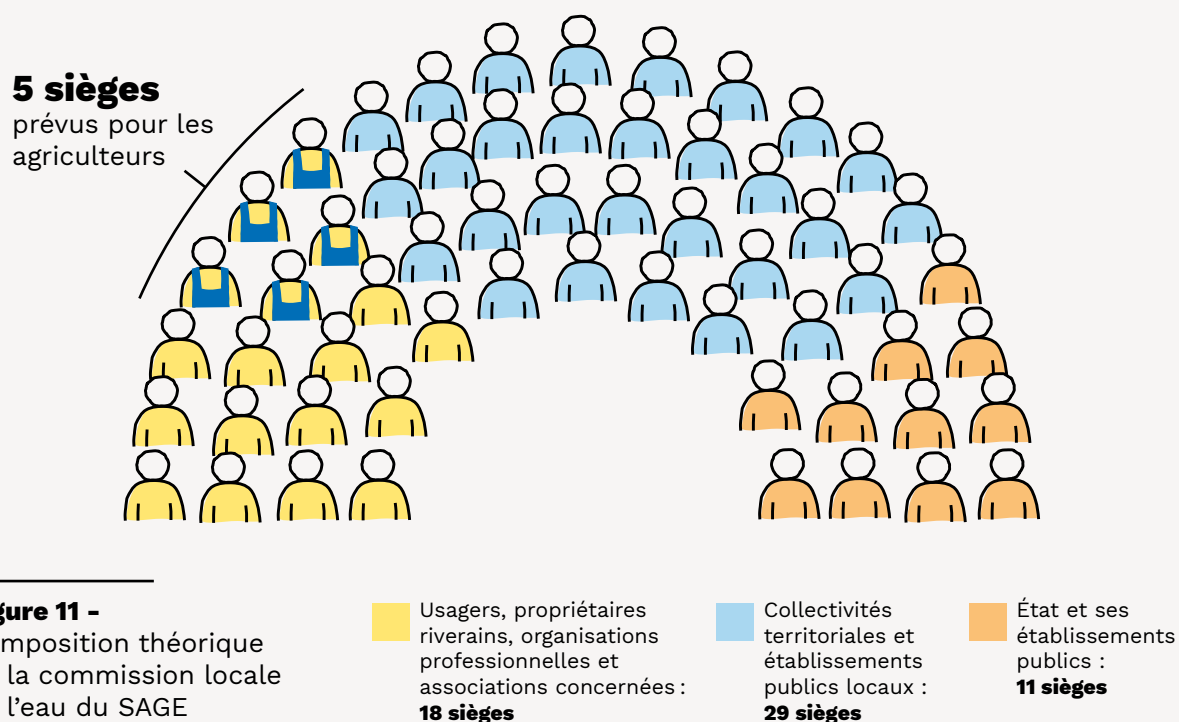
a. En théorie, une composition des CLE de la Boutonne et du Clain équilibrée

Les commissions locales de l'eau (CLE) se divisent en trois collèges.

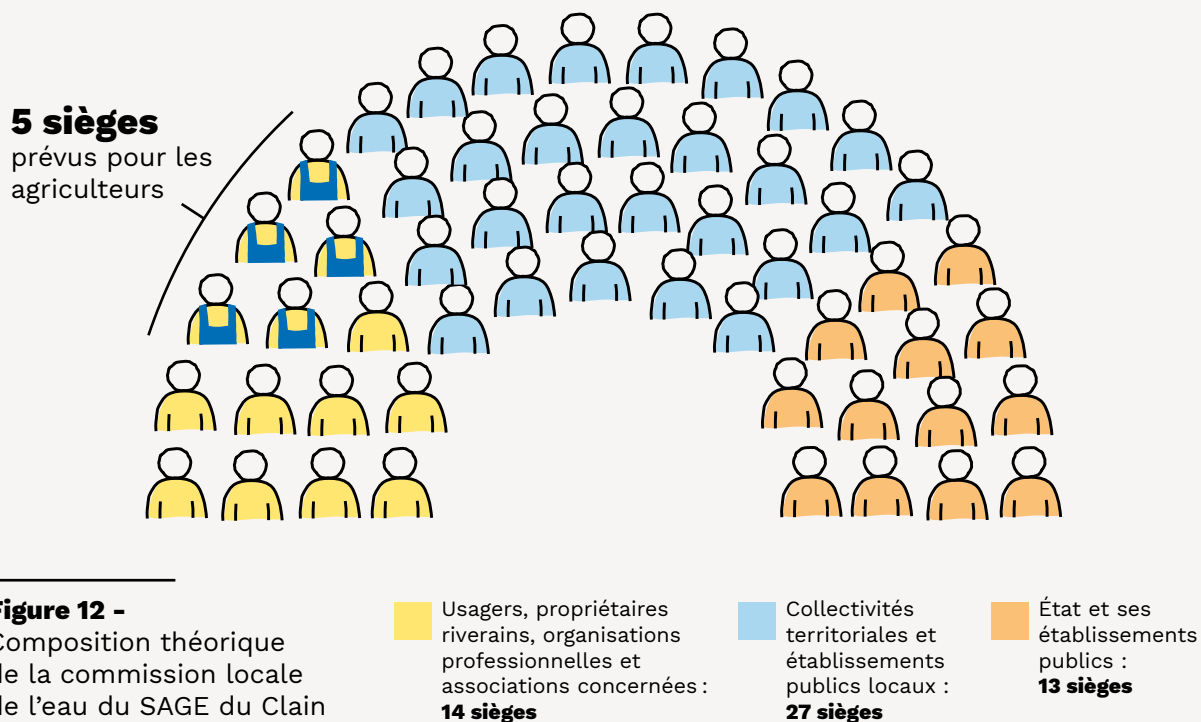
La répartition exacte des sièges dans ces différents collèges varie d'une CLE à l'autre (voir figures 11 et 12). En théorie, tous les acteurs concernés par la gestion de l'eau semblent donc être correctement représentés. Néanmoins, quand on regarde dans le détail, une **surreprésentation de l'agriculture, et notamment de l'agriculture intensive, apparaît**.

Ainsi, si au sein de la CLE Boutonne, l'atteinte des volumes prélevables ne cesse d'être reportée, et si au sein de la CLE du Clain, les résultats de l'étude HMUC sont réfutés malgré leur valeur scientifique, ce n'est pas un hasard : il s'agit du fruit d'une stratégie de l'agriculture productiviste qui **consiste à noyauter et à verrouiller ces instances**.

La place théorique des représentants agricoles dans la gouvernance du sous-bassin de la Boutonne



La place théorique des représentants agricoles dans la gouvernance du sous-bassin du Clain



Source : Préfet de la Vienne, Arrêté n°2024-DCPPATB/BE-129 en date du 17 juin 2024, portant modification de la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Clain.

b. En réalité, un rapport de force injuste au sein de ces deux CLE

Des représentants de l'agro-industrie plutôt que du monde agricole

Que ce soit sur le sous-bassin de la Boutonne ou celui du Clain, cinq sièges sont directement alloués à des représentants "officiels" du monde agricole. À cela s'ajoutent des personnes assistant aux réunions de la CLE (et participant aux débats) sans faire partie officiellement de la composition de la CLE.

Que ce soit sur la Boutonne ou au Clain, la totalité des **représentants agricoles membres de la CLE sont des irrigants et ils sont quasiment tous céréaliers**. Les productions comme le maraîchage ou encore l'élevage sont très peu représentées (voire pas du tout sur la Boutonne), tout comme l'agriculture biologique ou paysanne qui ne bénéficie d'aucune représentation par le biais de ces sièges destinés au monde agricole. À une exception près : le siège occupé par le représentant de la Fédération Régionale des CIVAM sur le Clain. Les "petits" irrigants en sont également exclus. Une seule vision de l'agriculture est ainsi représentée : celle d'une agriculture qui irrigue pour produire du maïs destiné en grande partie à l'alimentation animale (ou à l'export).

La typologie des représentants agricoles “officiels” dans les CLE du SAGE du Clain et du SAGE de la Boutonne est détaillée en annexe dans les [tableaux 1 et 2](#).

Cette surreprésentation d’un certain modèle agricole est lourde de conséquences. Si on prend l’exemple de la Boutonne, au-delà du nombre de représentants agricoles, on constate surtout **qu’ils monopolisent la parole en CLE, via des monologues ou des invectives** leur permettant de distiller leurs arguments hostiles à la science et à la protection de l’environnement. Ainsi, si l’on additionne le temps de parole des **trois représentants agricoles les plus actifs au sein de cette CLE**, on constate **qu’ils ont monopolisé à eux seuls près de 32 % du temps de parole** entre début 2021 et début 2024¹⁹⁰. Il s’agit du double du temps de parole cumulé des acteurs de la protection de l’environnement, des consommateurs et des fédérations de pêche. Pour rappel, l’agriculture occupe officiellement au sein de la CLE cinq sièges sur 58.

Au-delà de leur affiliation syndicale, une analyse plus fine de ces représentants fait également ressortir leur motivation principale, à savoir leur propre intérêt économique. La grande majorité d’entre eux dispose ainsi de volumes d’irrigation autorisés, et pour certains doivent être raccordés aux bassines prévues sur le territoire ou sont a minima adhérents des projets.

Par exemple, un des représentants de l’OUGC sur la Boutonne doit être **raccordé à une des bassines prévues. Or ce représentant était déjà présent en CLE lors du vote pour le projet de bassines**¹⁹¹, et aujourd’hui encore il vote pour des décisions liées à la question de la gestion quantitative pouvant impliquer les projets de bassines.

Le risque de conflits d’intérêt est d’autant plus important que cet agriculteur détient des intérêts économiques dans **l’exportation de blé et de maïs**, rendue possible à échelle industrielle par le recours intensif à l’irrigation. En effet, il est **membre du conseil d’administration de la Coopérative Terre Atlantique**, spécialisée dans la production de semences (notamment de maïs)¹⁹², ainsi que dans l’exportation de blé par le biais du port de la Pallice. Selon un article d’Off Investigation¹⁹³, environ **60 % de la production de la coopérative est exportée via le port de la Rochelle de la Pallice**. Ainsi, ses dirigeants assument : *“Si à une époque, (l’objectif) a été de nourrir, aujourd’hui, c’est la rentabilité qui compte aussi”*. Dans l’article, ledit représentant de l’OUGC susmentionné reconnaît d’ailleurs **qu’à ce rythme, une partie des cours d’eau seront à sec l’été** mais *“De toute façon, la planète restera, même sans eau l’été”*.

190 Les calculs du temps de parole ont été obtenus à partir de l’analyse des comptes-rendus de réunion en plénière de la CLE. La variable utilisée est celle du nombre de caractères sans espaces de chaque prise de parole. La méthode complète est présentée dans la partie “méthodologie”.

191 Compte-rendu de la réunion de la CLE du SAGE Boutonne, 19 décembre 2017. Ce représentant n’étant pas présent physiquement au vote en question, mais a bien donné son pouvoir.

192 Coopérative Terre Atlantique, [Semences](#).

193 “Mégabassines, histoire secrète d’un mensonge d’Etat”, [Off Investigation](#), 2024.

Des représentants agricoles qui monopolisent plus d'un tiers du temps de parole

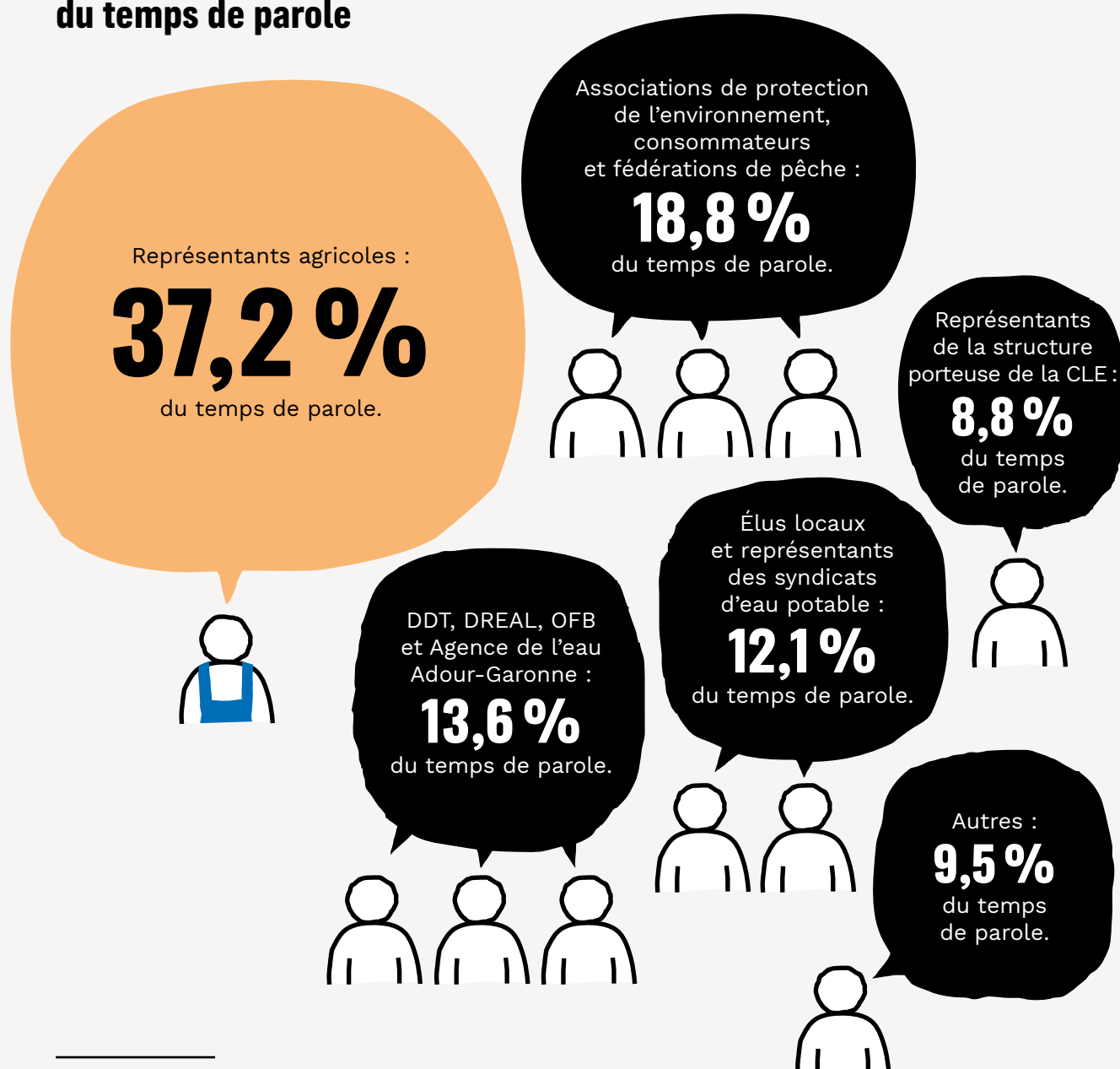


Figure 13 - Pourcentage de temps de parole occupé par les différents représentants présents lors des réunions de la CLE du SAGE de la Boutonne.

Une autre anecdote est particulièrement choquante car elle illustre le fait que **les représentants présents en CLE n'ont pas d'obligation de respecter la loi pour pouvoir y siéger**. En effet, un autre représentant de la CLE de la Boutonne s'enorgueillait en 2011¹⁹⁴ **de continuer à entretenir un barrage pourtant illégal, dont l'objectif était d'irriguer les champs de maïs alentour, dont sa propre exploitation familiale**. Dans un article de presse de l'époque, il minimisait totalement l'impact des ouvrages sur les milieux aquatiques alors qu'ils détériorent nettement la qualité de l'eau et donc la capacité de la biodiversité d'y survivre, en plus de rendre impossible la continuité écologique.

Pourtant, **en 2022** et alors qu'il était maire, ce représentant en CLE **semblait toujours refuser de respecter la Loi sur l'eau de 1992, prônant la continuité écologique**. Sur les 20 barrages qui jalonnent la rivière de la Brédoire, cinq lui appartiennent : il continue à en **fermer les vannes de mai à septembre pour l'irrigation et les ouvre d'octobre à avril**¹⁹⁵. Son exploitation est par ailleurs raccordée à une bassine réhabilitée dans le cadre du projet de l'ASA Boutonne, et doit être raccordée à une autre prévue dans le cadre du projet, **supposée être construite dans la commune dont il est maire**¹⁹⁶.

Une exception confirme la règle : il s'agit du siège dédié à l'agriculture agro-écologique au sein de la CLE du Clain avec un représentant du Réseau CIVAM Poitou-Charentes. Ce représentant, François Crouigneau, est éleveur de chèvres au bord de la rivière Clain. Alors qu'il avait recours lors de l'installation de sa ferme à un volume compris entre 35 et 40 000 m³ d'eau, il a finalement réorienté sa production de maïs ensilage vers du sorgho fourrager compte tenu de la réalité climatique¹⁹⁷. Il considère que *“l'irrigation peut être nécessaire, voire indispensable pour certaines fermes, notamment des cultures fourragères ou du maraîchage”*. Cependant, le problème de l'irrigation sur le Clain, selon lui, *“repose surtout sur la monoculture de maïs, à l'irrigation intensive injustifiée au vu de sa finalité”*. Au sujet de la stratégie des acteurs agricoles en CLE Clain, il témoigne : *“Les agriculteurs productivistes sont très représentés et ils sont tous de connivence pour insister sur l'importance de l'irrigation lors des échanges autour de l'agriculture”*.

Les décisions en CLE étant prises au vote majoritaire, la **question d'une juste représentation des différents acteurs est particulièrement importante**. S'il est normal que le monde agricole soit représenté, l'absence de diversité de celui-ci est, elle, **extrêmement problématique**.

Par ailleurs, alors que pour les comités de bassin, il est prévu depuis 2021 dans la loi¹⁹⁸ que le collège des usagers économiques comprenne **au moins un représentant de l'agriculture biologique** nommé sur proposition de la Fédération nationale d'agriculture biologique, **aucune disposition semblable n'existe pour les commissions locales de l'eau**.

194 “Le barrage hors la loi”, *Sud Ouest*, 2011.

195 “Gestion de l'eau en Charente-Maritime : le maire de Nuaillé-sur-Boutonne met ses barrages hors-la-loi”, *Sud Ouest*, 2022.

196 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016.

197 “Bassines : le petit irrigant d'Aslonnes s'estime pris entre deux feux”, *La Nouvelle République*, 2023.

198 Code de l'environnement, article D213-19-3.

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

**N°12 Verrouiller et uniformiser
les représentants agricoles “officiels”
avec des profils de céréaliers irrigants**

Enfin, au-delà de la question du nombre, les moyens dont disposent les acteurs de l'agriculture industrielle sont **sans commune mesure par rapport aux représentants des associations de consommateurs ou environnementales**, ou encore par rapport aux acteurs de **l'agriculture paysanne**. Comme le rappelle Florence Denier-Pasquier, membre du Comité national de l'eau, *“les représentants agricoles qui siègent en CLE et en comité de bassin sont indemnisés par les chambres d'agriculture. En plus de cela, ils peuvent s'appuyer sur des forces salariales au sein des chambres qui leur fournissent des analyses des politiques locales de l'eau qui s'élaborent en CLE, ainsi que des propositions [à défendre]”*. Les chambres d'agriculture sont financées à deux-tiers par des fonds publics, notamment la taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA) et diverses subventions publiques¹⁹⁹. Dès lors, selon des sources, **ce sont des fonds publics qui permettraient aux chambres d'agriculture de former leurs représentants à la prise de parole en publique, de rédiger des éléments de langage et d'être présents à de nombreuses réunions**, dans la mesure où le temps de représentation est dédommagé pour les élus agricoles, et qu'en plus, la chambre a les moyens d'envoyer des techniciens salariés aux réunions des instances de l'eau. Cette situation ne serait pas anormale si ces représentants de chambres effectuaient en effet tous en CLE leur mission de service public – ce dont on peut douter au vu de la défense par certains d'un système ultra-productiviste, comme analysé plus haut.

C'est cette structuration qui permet aussi aux représentants agricoles de noyauter les instances de gouvernance de l'eau, distillant des arguments autour de la nécessité de donner davantage de temps et de moyens aux agriculteurs pour s'adapter aux enjeux environnementaux, et en insistant sur la complexité des normes. Néanmoins, comme nous l'avons vu à partir de l'exemple des CLE étudiées, ces représentants agricoles promeuvent surtout un récit de plus en plus agressif et de plus en plus hostile à la transition écologique.

199 Cour des comptes, *Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité*, Rapport public annuel 2021.

En parallèle, les associations siégeant au sein des instances ne bénéficient pas du tout des mêmes ressources pour faire valoir la défense de l'environnement et de la santé des consommateurs. Si cela n'empêche pas les représentants associatifs (issus de FNE, LPO, UFC-Que Choisir, associations environnementales locales, fédérations de pêche...) d'être également actifs en CLE, cela rend évidemment leur travail bien plus difficile que ne l'est celui des acteurs agricoles. Florence Denier-Pasquier regrette ainsi : ***“Pourquoi ne pas donner aux acteurs défendant les milieux aquatiques ou les citoyens les moyens de faire leur travail ?”***.

Même constat du côté des défenseurs de modèles agricoles alternatifs, comme le rappelle Axel Dusser, responsable de mission Eau, au sein du Groupement des agriculteurs biologistes et biodynamistes du Maine-et-Loire (GABB Anjou) : contrairement aux chambres d'agriculture, les acteurs alternatifs, eux, ne reçoivent pas de fonds publics pour siéger dans les instances de gouvernance de l'eau ; la totalité des représentants sont des bénévoles. Axel Dusser regrette ce déséquilibre : *“Du côté des groupements d'agriculteurs biologiques, on manque de moyens pour développer du plaidoyer ou pour former tous nos représentants correctement à l'exercice”*.

François Crouigneau, représentant du CIVAM au sein de la CLE du Clain, témoigne lui aussi de **l'asymétrie entre les moyens dont il dispose et ceux de l'agriculture industrielle**. Selon lui, *“entre les chambres d'agriculture, les OUGC, les associations d'irrigants... cela fait beaucoup d'acteurs qui sont là pour porter la même chose”*. Face à cela, il est **très difficile pour lui de porter seul la voix de l'agriculture écologique**. Il souligne notamment : *“Étant seul, je ne peux pas préparer les dossiers comme le font les acteurs agricoles avec l'appui des chambres, je n'ai pas toujours les arguments. (...) Le réseau CIVAM n'a pas les ressources pour que je puisse être aidé”*.

Un ancien agent d'une Agence de l'eau abonde dans le même sens : *“Dans les CLE, on retrouve des représentants agricoles avec une bonne éloquence, bien entraînés aux éléments de langage classiques des chambres d'agriculture. Les rapports de force sont assez déséquilibrés par rapport aux agents de l'État et aux autres usagers”*.

Cette question des moyens est centrale : lorsque la voix de l'agriculture productiviste écrase toutes les autres, comment peut-on espérer une véritable démocratie de l'eau ?

Les représentants des autres usagers viennent également gonfler les rangs des représentants agricoles

Le nombre de personnes ayant des intérêts privés agricoles parmi les usagers économiques est en réalité plus élevé que le nombre de représentants agricoles “officiels”.

Sur la CLE Boutonne, entre 2021²⁰⁰ et 2024²⁰¹, trois autres représentants d’usagers étaient liés à la sphère agricole (agriculteur, agriculteur retraité, activité professionnelle en lien direct avec l’agriculture). Si l’un d’entre eux ne siège plus en CLE depuis décembre 2024, son remplaçant est également lié à la sphère agricole²⁰².

Au total, donc, au moins **huit personnes sur les 18 représentants d’usagers ont des intérêts privés agricoles** (il s’agit pour la plupart d’agriculteurs en activité ou retraités) dans la CLE de la Boutonne. Sur ces huit personnes, au moins **cinq sont elles-mêmes des agriculteurs irrigants**.

Du côté de la CLE du Clain, un siège d’usager s’ajoute à ceux des représentants agricoles “officiels”. Céréalier et propriétaire d’un étang servant à l’irrigation, ce représentant est **particulièrement actif en CLE**, où il critique **amplement les réglementations de l’irrigation**. Il est par ailleurs conseiller municipal. Ses interventions en CLE dénigrent régulièrement les faits scientifiques (mais aussi étayés par le terrain), à savoir une insuffisance de la ressource en eau. Par exemple, il affirme que *“le Clain ne manque pas d’eau”*²⁰³ et, deux plus ans plus tard, s’interroge toujours *“sur le fait de se baser plutôt sur une théorie qui tente de faire croire qu’il y a une pénurie d’eau sur le bassin du Clain”*²⁰⁴. Il va même jusqu’à discréditer les autres représentants présents en CLE : ainsi, il *“regrette que les nouveaux élus de la CLE aient une connaissance partielle de l’eau et aucune connaissance de l’agriculture”*²⁰⁵.

Parmi les usagers de la CLE du Clain, six places sur 14 sont donc occupées par des personnes ayant des intérêts privés agricoles, dont **une seule représente un modèle agricole alternatif**.

Près de la moitié des représentants d’usagers sont liés à la sphère agricole dans le collège des usagers (à la Boutonne et au Clain).

200 Arrêté préfectoral n°21EB038 modifiant l’arrêté 18EB1403 du 6 novembre 2018 portant renouvellement de la composition de la commission locale de l’eau du SAGE de la Boutonne. L’identité des personnes exactes siégeant pour chaque usager a été obtenue par l’étude des comptes-rendus de la CLE sur cette période.

201 Arrêté préfectoral n°24EB630 portant renouvellement de la composition de la commission locale de l’eau du schéma d’aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Boutonne, 6 décembre 2024.

202 Début décembre 2024, un nouvel arrêté de composition de la CLE Boutonne a été promulgué : au sein des usagers, la Fédération régionale des GDS a été remplacée par l’Association des cultivateurs de chanvre Trézence-Boutonne (CCTB), portée par le SYMBO. Il n’est pas encore précisé quelles seront les personnes exactes qui siégeront pour chaque usager, mais il est fort probable que les équilibres restent tout aussi favorables à l’agriculture industrielle. La CCTB est d’ailleurs ancrée dans la commune (Puyrolland) dont est maire un des élus locaux “double casquette” de la CLE.

203 Compte-rendu de la CLE du Clain, 18 novembre 2020.

204 Compte-rendu de la CLE du Clain, 29 mars 2023.

205 Compte-rendu de la CLE du Clain, 18 novembre 2020.

Un nombre important d'élus locaux avec une double casquette d'agriculteur, souvent irrigant

Un autre enjeu majeur se pose en CLE : **la question des élus locaux. Les collectivités locales ont une place importante au sein des commissions locales de l'eau.** Le collège des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux doit être constitué pour **moitié au moins de représentants nommés sur proposition des associations départementales des maires concernés**²⁰⁶.

Dans certains cas, il s'agit directement du maire désigné qui siège en CLE ; dans d'autres, il s'agit d'adjoints qui se montrent volontaires pour siéger. Selon Jean-Pierre Georges, administrateur de Deux-Sèvres Nature Environnement, c'est ainsi qu'on se retrouve souvent avec des acteurs proches du monde agricole en CLE : *“Quand on choisit un représentant dans un conseil municipal, c'est souvent la personne liée à l'agriculture, considérée comme étant celle qui connaît bien les questions de l'eau, qui est désignée”*. En effet, les acteurs agricoles construisent depuis des décennies un discours selon lequel ce sont eux qui ont la plus grande légitimité à s'occuper de domaines liés à l'eau, tels que la gestion des fossés et de l'écoulement des eaux, un héritage d'anciennes responsabilités du monde agricole.

Quand on choisit un représentant dans un conseil municipal, c'est souvent la personne liée à l'agriculture [...] qui est désignée.

De manière générale, les compétences et l'appétence des élus locaux qui siègent en CLE et dans diverses instances de gouvernance de l'eau plus globalement, sont donc **très inégales** : selon un ancien agent qui a travaillé pendant plusieurs années au sein d'une Agence de l'eau : *“Il y a des **fossés énormes dans les compétences des élus et leurs prises de conscience des enjeux.** Dans certains cas, des élus peuvent être très conscients des différents jeux d'acteurs... Mais parfois, certains élus sont totalement dépassés par les événements, ne savent pas pourquoi ils ont été désignés, ne voient pas la responsabilité qui est la leur, voire même parfois multiplient des casquettes”*. En effet, la **question des doubles casquettes** fait partie des problèmes majeurs auxquels est confrontée la gouvernance locale de l'eau. Selon le même agent, *“lorsqu'un élu est lui-même agriculteur ou proche du milieu agricole, il n'est pas rare que sa parole soit plus proche de celle des représentants agricoles que de celle des établissements publics comme l'Agence de l'eau”*.

La typologie des membres du collège des collectivités territoriales présentant des intérêts privés en lien avec l'irrigation est détaillée en annexe dans le [tableau 3](#).

206 Code de l'environnement, commission locale de l'eau, article R212-30.

La place réelle des représentants agricoles dans la gouvernance du sous-bassin de la Boutonne

21 sièges (36 %)

sont occupés par des personnes ayant des intérêts privés agricoles, dont **12 liés à l'irrigation**.

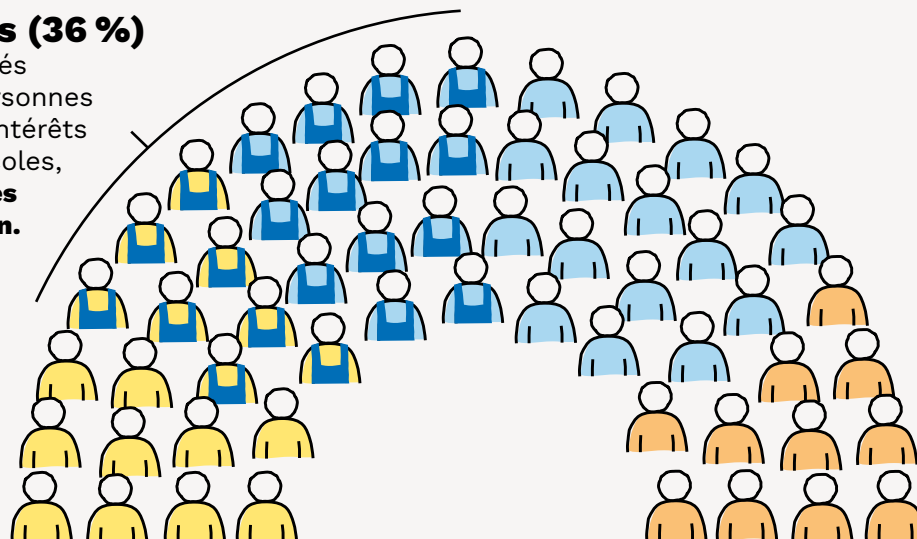


Figure 15 - Proportion de représentants ayant en réalité des intérêts privés agricoles au sein de la commission locale de l'eau du SAGE de la Boutonne par le phénomène de double casquette.

Usagers, propriétaires riverains, organisations professionnelles et associations concernées : **18 sièges**

Collectivités territoriales et établissements publics locaux : **29 sièges**

État et ses établissements publics : **11 sièges**

Ainsi, dans le cas de la CLE Boutonne, depuis le renouvellement de la CLE fin 2024²⁰⁷, **13 représentants²⁰⁸ parmi les 29 des collectivités locales de la CLE ont une “double casquette”, c’est-à-dire qu’ils ont des intérêts privés agricoles** (agriculteurs en activité ou retraités, ou techniciens agricoles), dont **sept²⁰⁹ sont des irrigants ou d’anciens irrigants** (actuellement irrigants ou ayant transmis leur exploitation à des proches toujours irrigants).

C’est parmi les représentants des communes que ce phénomène de “double casquette” est le plus marqué : en effet, **neuf²¹⁰ des 17 représentants, soit plus de la moitié des représentants des communes²¹¹, ont des intérêts privés agricoles**, dont cinq²¹² liés à l’irrigation.

207 Arrêté préfectoral n°24EB630 portant renouvellement de la composition de la commission locale de l’eau du schéma d’aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Boutonne, 6 décembre 2024.

208 Douze avant le renouvellement de décembre 2024.

209 Six avant le renouvellement de décembre 2024.

210 Huit avant le renouvellement de décembre 2024.

211 Siégeant pour l’Association des maires de Charente-Maritime ou des Deux-Sèvres ou encore des Communautés de communes.

212 Quatre avant le renouvellement de décembre 2024.

La place réelle des représentants agricoles dans la gouvernance du sous-bassin du Clain

15 sièges (28 %)

sont occupés par des personnes ayant des intérêts privés agricoles, dont 10 liées à l'irrigation.

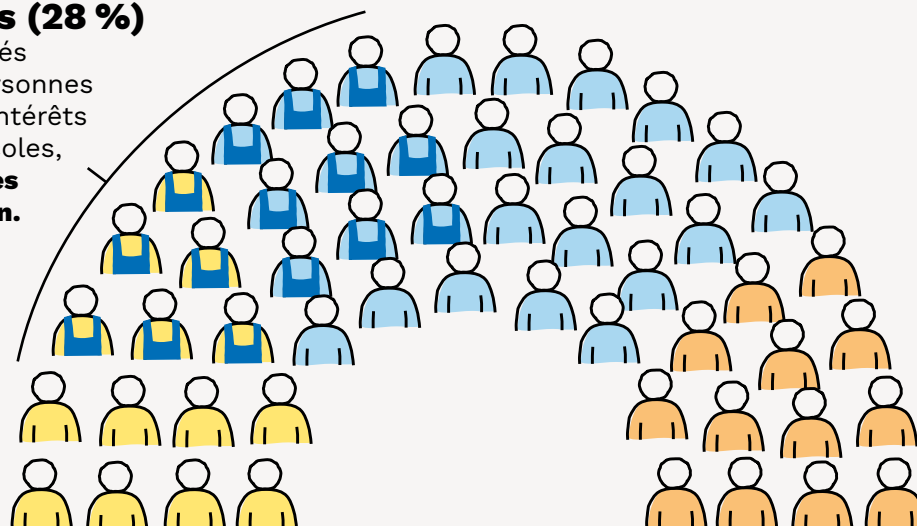


Figure 16 - Proportion de représentants ayant en réalité des intérêts privés agricoles au sein de la commission locale de l'eau du SAGE du Clain par le phénomène de double casquette.

Usagers, propriétaires riverains, organisations professionnelles et associations concernées : **14 sièges**

Collectivités territoriales et établissements publics locaux : **27 sièges**

État et ses établissements publics : **13 sièges**

Il est à noter que le renouvellement de la CLE de la Boutonne fin 2024 a encore davantage fait pencher la balance des élus locaux en faveur de l'agriculture industrielle : en effet, un des nouveaux représentants des collectivités locales est un irrigant et pas des moindres, étant donné qu'il **était auparavant représentant agricole** et a notamment assisté à des réunions récentes de la CLE en tant que représentant des irrigants²¹³ ou encore de l'OUGC²¹⁴.

Dans la CLE Boutonne, près de la moitié des représentants des collectivités locales ont des intérêts privés agricoles, et un quart sont des irrigants ou d'anciens irrigants.

²¹³ Compte-rendu de la réunion de la CLE du SAGE Boutonne, 22 juin 2022.

²¹⁴ Compte-rendu de la réunion de la CLE du SAGE Boutonne, 12 janvier 2019.

Du côté du Clain, on constate également la présence d'élus "double casquette", même si le phénomène est un peu moins marqué. Au total, **neuf représentants parmi les 27 des collectivités locales de la CLE ont une "double casquette", c'est-à-dire qu'ils ont des intérêts privés agricoles** (agriculteurs, agriculteurs retraités ou techniciens agricoles). Sur ces 9 personnes, **quatre ont des intérêts privés dans l'irrigation** (actuellement irrigants, ayant transmis leur exploitation à des proches toujours irrigants ou ayant une activité économique liée à l'irrigation), dont **deux des trois élus du département de la Vienne**.

Au sein de la CLE Boutonne, 45 % des représentants des collectivités locales ont des intérêts privés agricoles et près de 25 % sont des irrigants ou d'anciens irrigants.

Au sein de la CLE Clain, un tiers des représentants des collectivités locales ont des intérêts privés agricoles et 15 % sont des irrigants ou d'anciens irrigants.

Un aspect particulièrement choquant de ce phénomène de "doubles casquettes" est la multiplication des conflits d'intérêts. En effet, un certain nombre d'élus ont un intérêt privé direct dans le maintien d'un système d'irrigation intensif, voire dans la construction de certaines bassines. Ils sont donc amenés à voter et à participer à des débats pour des projets qui les concernent directement d'un point de vue économique.

Parmi les cas de conflits d'intérêts les plus flagrants sur les bassins étudiés, on peut citer :

► **Élu et agriculteur irrigant, avec une bassine sur sa propre commune [BOUTONNE]**

Un maire, agriculteur irrigant raccordé à une bassine d'un volume utile de 486 031 m³, dont il bénéficie de 68 700 m³ ²¹⁵. De plus, cette bassine se trouve dans la commune dont il est le maire.

► **Élu et agriculteur irrigant, administrateur d'un projet de création de bassines [CLAIN]**

Un adjoint au maire, exploitant céréalier irrigant qui siège au sein de la CLE du Clain, bénéficie non seulement d'importants volumes autorisés (159 200 m³ en 2024²¹⁶), mais est aussi administrateur²¹⁷ d'une société qui porte un projet de création de réserves sur le bassin²¹⁸. Il peut donc prendre part à des décisions impactant son activité économique, alors même qu'il est par ailleurs toujours administrateur d'une des sociétés qui prévoit de créer des bassines sur le bassin

215 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016.

216 Arrêté interdépartemental 2024_DDT_N°149, Bassin du Clain, Portant Homologation du Plan annuel de répartition 2024 pour l'irrigation agricole à l'Organisme Unique de Gestion Collective du bassin Clain.

217 SCAG Dive Bouleure, Clain-Amont, SIREN 750 381 766, Procès-verbal du Conseil d'administration du 6 octobre 2020.

218 Arrêté interdépartemental_DDT_129, Portant homologation du plan annuel de répartition 2018 pour l'irrigation agricole à l'OUGC Clain.

du Clain. Il s'agit d'un ancien représentant du monde agricole (association d'irrigants)²¹⁹. Loin de se déporter des débats concernant l'irrigation agricole, il est particulièrement critique en CLE de la méthodologie de l'étude HMUC²²⁰.

► **Élu et entrepreneur qui accompagne la construction de bassines [CLAIN]**

L'un des représentants du département de la Vienne siégeant au sein de la CLE du Clain possède deux entreprises liées au monde agricole. La première, **une entreprise de drainage et de construction d'ouvrages hydrauliques**, est spécialisée notamment dans le secteur agricole. Son autre société est également spécialisée dans l'accompagnement de projets agricoles, notamment la "*réalisation de dossiers réglementaires*" en lien avec la gestion de l'eau, par exemple pour des projets de drainage, la création ou l'agrandissement de plans d'eau, **de réserves de substitution pour l'irrigation**²²¹... Parmi les projets de cette société, on compte notamment des activités avec l'Association sol et eau Poitou²²², un groupement d'intérêt économique et environnemental incluant plusieurs exploitations irrigantes rattachées à des bassines²²³, dont les activités sont mises en avant dans le cadre du protocole d'accord de la Vienne²²⁴.

L'activité économique de cet élu repose donc sur des clients du monde agricole, et notamment des exploitations agricoles irrigantes, y compris en lien avec des projets de bassines ou autres ouvrages hydrauliques. En parallèle, cet élu, qui siège aussi au sein du comité de bassin Loire-Bretagne, **est l'un des opposants les plus hostiles à l'étude HMUC en CLE**²²⁵.

Cette stratégie de la "double casquette" est particulièrement bénéfique à l'agriculture productiviste. Ainsi, **si l'on prend l'exemple du Clain**, les représentants de l'agro-industrie "officiels" au sein de la CLE peuvent compter sur le concours des élus locaux et des usagers économiques "double casquette" pour appuyer leurs arguments hostiles à la transition agro-écologique, **voire être plus royalistes que le roi**. En effet, si les deux élus locaux et l'usager économique "double casquette" dont les exemples sont cités dans le rapport sont extrêmement actifs au sein de la CLE du Clain, **c'est surtout pour attaquer l'étude HMUC et l'EPTB**, voire plus largement questionner la nécessité d'un encadrement des volumes prélevables sur le bassin ou nier la réalité du manque d'eau. Grâce à l'activisme en CLE des représentants de l'agro-industrie et des quatre personnes (trois élus et un usager) ayant des intérêts privés dans l'irrigation, **plus d'un tiers (35 %) du temps de parole de la CLE**²²⁶ est occupé par des personnes représentant officiellement l'agro-industrie ou

219 Aquanide, "[Organisation et fonctionnement](#)".

220 Compte rendu de la réunion de la CLE du Clain du 29 mars 2023 ; Compte rendu de la réunion de la CLE du Clain du 11 avril 2024.

221 Eris environnement, [Agriculture](#).

222 DRAAF Nouvelle Aquitaine, [Liste des GIEE de Nouvelle Aquitaine au 1er janvier 2023](#).

223 Préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, Arrêté du 5 avril 2018 portant reconnaissance du Groupement d'Intérêt Économique et Environnemental (GIEE).

224 Préfet de la Vienne, [Protocole du bassin du Clain](#), Version validée - novembre 2022.

225 Analyse des comptes-rendus de la CLE et du bureau de la CLE du SAGE Clain. Exemples : Réunion de la CLE du 29 mars 2023, Réunion du bureau de la CLE du 22 mars 2024.

226 Les calculs du temps de parole ont été obtenus à partir de l'analyse des comptes rendus de réunion en plénière de la CLE. La variable utilisée est celle du nombre de caractères sans espaces de chaque prise de parole. La méthode complète est présentée dans la partie "méthodologie".

officieusement, compte-tenu de leurs intérêts privés et de leur argumentaire particulièrement partial. Cela correspond au double du temps de parole cumulé des associations de protection de l'environnement et des consommateurs, des fédérations de pêche et du CIVAM (16,2 %).

Le phénomène de double casquette permet d'augmenter indirectement le temps de parole des représentants de l'agro-industrie

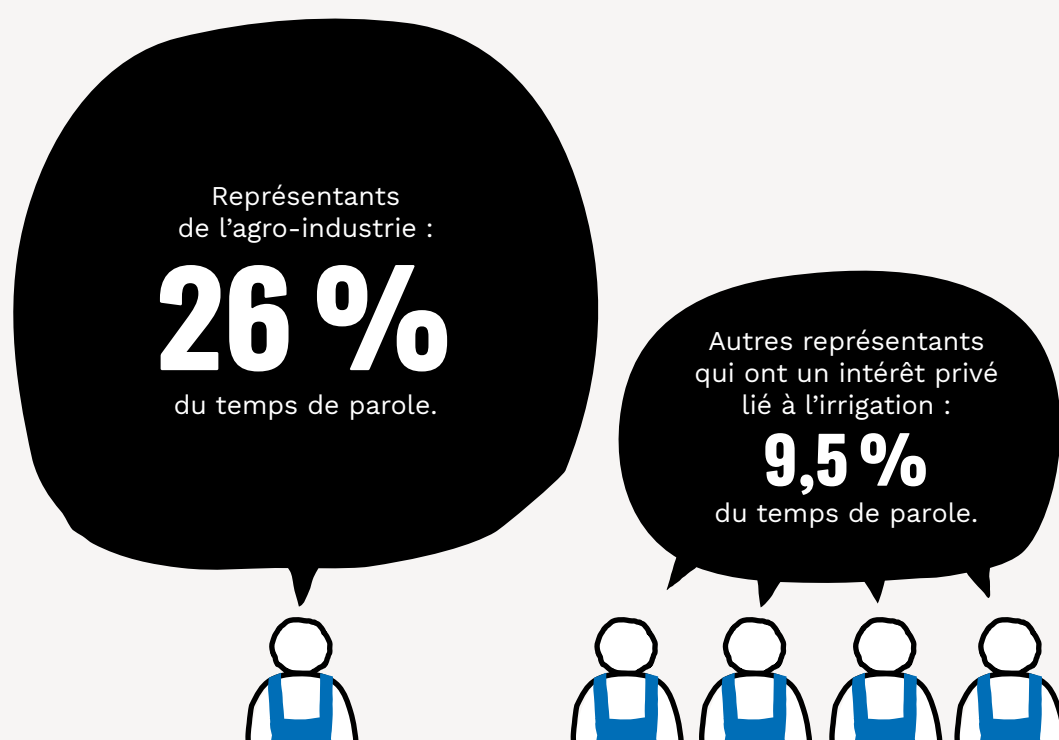


Figure 14 - Contribution en terme de temps de parole des membres de la CLE du Clain qui ont un intérêt privé lié au secteur de l'irrigation.

Au-delà de la question des doubles casquettes “explicites”, les élus locaux de communes rurales sont souvent proches du milieu agricole, ou du moins **ne tirent aucun avantage à aller à l'encontre des intérêts de l'agriculture productiviste, dont les représentants sont particulièrement virulents et organisés**, au risque de ne pas être réélus. Cela pose très clairement la question de **comment mieux représenter les citoyens et les citoyennes au sein des instances de gouvernance de l'eau**, si leurs élus risquent d'être happés par les sirènes de l'agriculture industrielle, au détriment de l'intérêt général.

Par ailleurs, les opinions politiques publiquement exprimées de certains élus locaux questionnent sur leur impartialité quant au sujet de la gouvernance de l'eau : certains élus n'hésitent pas à mettre en avant sur leurs réseaux sociaux²²⁷ **leur proximité idéologique avec l'agriculture productiviste.**

Par exemple, une représentante du **Conseil départemental de Charente-Maritime** siégeant au sein de la CLE Boutonne partage régulièrement des **publications de la FNSEA et des Jeunes Agriculteurs sur ses réseaux sociaux**, ainsi que de la désinformation autour de la question de l'eau. En réponse à l'annulation par la Cour administrative d'appel de Bordeaux de cinq bassines sur le bassin du Mignon, elle écrit²²⁸ : *“On va nourrir comment les Français sans eau ! Que les agriculteurs cultivent du bio ou du conventionnel, il reste un élément irremplaçable, c'est l'eau ! On n'a pas trop entendu les écologistes quand il s'agit de créer des bassines pour faire de la neige artificielle pour les pistes de ski (...)”*. Pour rappel, moins de 10 % des surfaces sont irriguées – et le maïs grain ou encore le blé tendre nourrissent bien plus l'élevage industriel que “les Français”.

De même, les élus locaux du département de la Vienne ont **joué un rôle central** dans les nombreuses attaques contre l'étude HMUC dans la CLE du SAGE Clain. Or, ce même département est présidé par un agriculteur céréalier²²⁹, et deux de ses trois représentants en CLE sont liés économiquement à la sphère agricole.

Une stratégie de la “double casquette” qui se révèle payante pour l'agro-industrie

Ce phénomène de double casquette, que ce soit parmi les usagers ou parmi les élus de collectivités, **permet d'augmenter de manière très significative la présence des acteurs agricoles** au sein des commissions locales de l'eau. Cela empêche une réelle diversité et nuit donc au débat démocratique. En effet, plus d'un tiers des représentants sur la Boutonne ont un intérêt privé agricole, et plus d'un quart sur le Clain.

On constate ainsi que **le risque de conflits d'intérêts pour les élus locaux en CLE n'est pas encadré, ce qui s'avère extrêmement problématique.** De nombreux membres de la CLE participent à des débats, voire des votes, sur des sujets liés à l'irrigation, ou directement à des projets tels que les réserves “de substitution”, alors que ceux-ci peuvent avoir un impact économique pour eux ou leurs proches.

En effet, si les tensions autour de la gestion de l'eau sur les bassins de la Boutonne ou du Clain sont extrêmes, la **question des doubles casquettes** est récurrente dans la gouvernance de l'eau. Les illustrations sont multiples : on peut par exemple citer un **ancien responsable de multinationale Limagrain**, agriculteur retraité, **qui est aujourd'hui représentant de la communauté d'agglomération** du Pays d'Issoire au sein du PTGE Allier Aval²³⁰, ainsi que représentant des communautés rurales au sein du **comité de bassin Loire-Bretagne**²³¹.

227 Il s'agit en l'occurrence de réseaux sociaux précisant leur fonction d'élu.

228 [Publication Facebook](#), 22 mai 2022.

229 [Pappers](#).

230 SAGE Allier Aval, PTGE Allier Aval, [Compte-rendu](#), Réunion du COPIL restreint, 11 avril 2024.

231 Agence de l'eau Loire-Bretagne, [Parlementaires et collectivités territoriales](#).

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°13 Verrouiller le collège des élus en positionnant des agriculteurs irrigants proches de leurs réseaux



STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°14 S'appuyer sur le phénomène de double casquette



Limagrain dispose par ailleurs de deux sièges supplémentaires au sein de ce comité de bassin, en tant que “semenciers” et “industrie diverse et TPE”²³². L'importante présence de Limagrain au sein des institutions locales de l'eau, notamment par le biais de son ancien président (en plus des sièges qui lui sont directement attribués) n'est qu'un exemple supplémentaire des nombreuses doubles casquettes qui émaillent la gouvernance locale de l'eau selon une stratégie poursuivie par la FNSEA, **et contribuent à son amoindrissement.**

Florence Denier-Pasquier, membre du **Comité national de l'eau** depuis dix ans, **ancienne membre du Conseil économique, social et environnemental** et ancienne administratrice de FNE, confirme que ces nombreuses doubles casquettes sont loin d'être un hasard : **il s'agit en réalité d'une stratégie politique de la FNSEA.** Au sein des divers espaces de gouvernance de l'eau que cette spécialiste des politiques publiques de l'eau a fréquenté, elle témoigne avoir régulièrement entendu des représentants de la FNSEA affirmer qu'ils demandaient à leurs représentants d'être élus à des postes au sein des collectivités locales, et à leurs élus ou élus proches d'être présents dans les instances de gestion de l'eau. Il s'agit d'une **manipulation évidente de la gouvernance de l'eau** pour promouvoir les intérêts de l'agriculture industrielle.

232 Agence de l'eau Loire-Bretagne, [Composition du Comité de bassin Loire-Bretagne](#).

À titre de comparaison, FNE, un autre acteur majeur de la gouvernance locale de l'eau, interdit à ses représentants de candidater à des positions d'élu local pour éviter les conflits d'intérêts. **La FNSEA ne s'encombre pas d'une telle règle**, alors même que, contrairement à FNE qui est une association environnementale, **elle fait ainsi courir le risque de conflits d'intérêts liés à des intérêts privés**.

Plus largement, dans des communes rurales où les représentants agricoles majoritaires sont très influents, se pose la question des intérêts que défendent les élus. Une haute fonctionnaire et ancienne préfète témoigne en effet que *“certains élus locaux, notamment ruraux, sont centraux dans la promotion des intérêts de l'agriculture dominante dans les territoires”*, ainsi que dans les cabinets ministériels. Aujourd'hui, une grande **partie de la pression exercée par l'agriculture industrielle sur les services de l'État** *“passe par des élus locaux qui défendent ce qu'ils considèrent comme les intérêts territoriaux, y compris des députés et des sénateurs qui sont très impliqués dans des projets locaux alors même qu'ils ont un rôle de représentation nationale”*. Par conséquent, **la question des doubles casquettes des élus locaux se ressent aussi au niveau des services de l'État**.

Ainsi, si les CLE représentent une avancée majeure de la gouvernance de l'eau sur le papier, **elles sont aujourd'hui noyautées par les tenants d'une agriculture productiviste dans les territoires où la question du partage de l'eau est la plus sensible**.

Or, c'est souvent la **question de la réduction des prélèvements en eau** qui conduit à des **conflits au sein des CLE**, et à une forte pression des acteurs agricoles. Par exemple, dans le cas d'un autre sous-bassin, au sein de la CLE du SAGE Layon Aubance-Louets (situé majoritairement dans le Maine-et-Loire), où les débats étaient jusque-là plutôt apaisés, une étude HMUC vient d'être produite, mettant en évidence le manque de données sur les prélèvements en période de basses eaux. *“La profession agricole commence à se crispier dès que l'on parle du contrôle des prélèvements dans ces moments”*, selon Jean-Pierre Moron, qui y siège pour la LPO Anjou. De même, dans le cas de la CLE du SAGE Sèvre Niortaise Marais Poitevin, Patrick Picaud, responsable de l'association Nature Environnement 17, témoigne que l'étude HMUC en cours sur le bassin *“pourrait, au vu des premiers résultats, conduire à une baisse importante des prélèvements”*, et craint par conséquent que des pressions fortes du monde agricole irrigant **viennent influencer les décisions au détriment de l'environnement**.

Il est essentiel que **l'État défende au sein de ces instances locales les résultats des études scientifiques comme les études HMUC**, d'ailleurs demandées par des acteurs institutionnels tels que l'Agence de l'eau. S'il ne joue pas son rôle, la situation de tension extrême que connaissent aujourd'hui le bassin du Clain ou celui de la Boutonne se **généralisera à un nombre croissant de territoires**, à mesure que les impacts du dérèglement climatique seront de plus en plus prégnants pour la ressource en eau. Or, si la transition agro-écologique ne s'opère pas dans les trajectoires territoriales de la politique de l'eau, **c'est aussi du fait de la complicité de l'État** et de ses représentants dans les territoires (à savoir les préfets) vis-à-vis des stratégies de l'agriculture productiviste, comme on le verra dans la suite de ce rapport.

C. En dehors de ces instances locales, le recours au lobbying et à la violence

Les stratégies d'influence et de pression mises en place par ces acteurs de l'agro-industrie franchissent les portes des salles de réunion des comités de bassin et des commissions locales de l'eau.

1. Menaces, intimidations, violences : les acteurs de l'agro-industrie prêts à tout pour maintenir une irrigation intensive

Alors que la gouvernance locale de l'eau doit s'appuyer sur un dialogue entre les nombreux acteurs liés à la gestion de l'eau, les acteurs de l'agro-industrie multiplient les stratégies violentes à leur égard.

Dans le cas du Clain, c'est l'EPTB Vienne qui a fait les frais de la colère des acteurs agricoles. Jérémie Godet, conseiller régional du Centre-Val-de-Loire et président de l'EPTB Vienne, confirme que les dernières années ont été marquées par **des fortes pressions à l'encontre du travail de l'EPTB de la Vienne**, notamment de la part de la FNSEA et de la Coordination rurale : *“Les syndicalistes agricoles ont organisé des manifestations très démonstratives, mais ont aussi envoyé plusieurs courriers sous le ton de la menace afin que soient repoussées des réunions de la CLE. Ils ont mis une pression systématique en CLE pendant des réunions qui nuit à la sérénité du travail”. La situation était très difficile pour les agents de l'EPTB, “qui devaient sans cesse se justifier face aux pressions en CLE du monde agricole, notamment des irrigants et des chambres d'agriculture, mais aussi face aux pressions de l'État”.*

“Les syndicalistes agricoles [...] ont aussi envoyé plusieurs courriers sous le ton de la menace.”

Ainsi, toute la semaine précédant le vote de report de l'étude HMUC a été émaillée d'actions de pression des irrigants à l'encontre de cette étude et de l'EPTB Vienne. Le week-end précédant le vote, **des locaux de l'EPTB ont été souillés par de l'huile de vidange déversée** par la Coordination rurale²³³. Le mercredi, des manifestations ont été organisées à Poitiers par la FNSEA, les Jeunes agriculteurs et l'Association des Irrigants de la Vienne (ADIV) venus **déposer un cercueil** sur lequel était inscrit "HMUC" devant la Préfecture²³⁴, accompagné d'une centaine d'affiches anti-EPTB. Le jeudi, des affiches et des bâches ont été apposées par la Coordination rurale dans **le centre ville d'Argenton-sur-Creuse**, dont Jérémie Godet est conseiller municipal, **visant nommément l' élu**²³⁵. Enfin, le vendredi, des **dégradations** signées Coordination rurale 87 ont eu lieu devant le local **du siège de l'EPTB à Limoges**, accompagnées de banderoles, affiches et peintures contre l'étude HMUC²³⁶. François Bock, président de la CLE, a aussi été visé nommément dans une banderole "*Bock = stop étude HMUC*", accrochée près de la mairie de Gençay²³⁷.

Globalement, le contexte des manifestations agricoles de l'année 2024 a été marqué par de nombreuses actions de syndicats, notamment de la Coordination rurale mais aussi de la FNSEA (comme en janvier 2024 dans le Nord²³⁸), à l'encontre d'établissements publics. **L'Office français de la biodiversité** (OFB), également un acteur siégeant dans les CLE, en a particulièrement fait les frais. Pourtant, comme nous le verrons dans la partie III, ces agents publics qui ne font qu'exercer leur travail en œuvrant pour le respect du droit environnemental, sont aujourd'hui insuffisamment soutenus (voire, directement attaqués) par des représentants de l'État. De même, dans le cas de l'EPTB Vienne, le préfet a également contribué à la situation difficile de l'établissement public.

En effet, dans le contexte de surenchère violente autour de la crise agricole, la situation est particulièrement difficile pour les agents de l'OFB. Chargé de contrôler les normes environnementales ainsi que les restrictions de consommation d'eau en période de sécheresses, **l'OFB fait partie des ennemis désignés des syndicats agricoles productivistes**²³⁹.

*Libération*²⁴⁰ recense une cinquantaine d'actions de syndicats agricoles (insultes, dégradations...) à l'encontre de l'OFB entre janvier et fin novembre 2024. Pourtant, d'après un rapport de mission interministérielle mis en ligne en décembre 2024, il existe "*un écart notable entre le ressenti des exploitants agricoles d'une pression de contrôle élevée assortie d'une sévérité des sanctions et des peines en découlant, et la réalité des contrôles réalisés dans les exploitations agricoles et des sanctions et*

233 "Les locaux de l'EPTB Vienne visés par la Coordination rurale à Limoges", *La Nouvelle République*, 2024.

234 "Manifestation des agriculteurs à Poitiers : une soixantaine de tracteurs défilent dans le centre-ville", *France Bleu*, 2024.

235 "Des banderoles posées durant la nuit à Argenton : pourquoi la Coordination rurale cible-t-elle un élu ?", *La Nouvelle République*, 2024.

236 "Les locaux de l'EPTB Vienne visés par la Coordination rurale à Limoges", *La Nouvelle République*, 2024.

237 "Vienne : propos menaçants, Grand Poitiers appelle à l'apaisement autour du partage de l'eau", *La Nouvelle République*, 2024.

238 "Colère des agriculteurs : la FDSEA du Nord déverse du fumier devant l'Office Français de la Biodiversité", *France Bleu*, 2024.

239 "L'Office de la biodiversité, "bouc émissaire" du gouvernement", *Bastat*, 2024.

240 "Dégradations, sabotages, effractions ... La carte de la cinquantaine d'actions musclées qui ont ciblé l'Office français de la biodiversité depuis début 2024", *Libération*, 2024.

peines effectivement prononcées”²⁴¹. En effet, selon la mission, près de 90 % des exploitations n’ont été contrôlées par aucun service administratif en 2023, 10 % ont fait l’objet d’un seul contrôle et environ 1 % de deux ou plus²⁴².

Depuis le début de l’année 2024, plus de 70 implantations de l’OFB ont été visées par des attaques (menaces, insultes, outrages, dégradations de bâtiments...). Certaines sont particulièrement graves, à l’image d’un cas de **déboulonnage de la roue d’un véhicule d’un personnel de l’OFB dans le Tarn-et-Garonne**²⁴³.

En novembre 2024, **les bureaux de l’OFB ont été détériorés à Guéret, dans la Creuse, par des manifestants de la Coordination rurale**²⁴⁴, forçant la porte de l’établissement public²⁴⁵. Le chef local des services de l’OFB a subi des insultes et des menaces lorsqu’il a souhaité aller à la rencontre des agriculteurs. Des locaux de l’OFB avaient déjà été ciblés par la Coordination rurale à Noidans-lès-Vesoul, en Haute-Saône²⁴⁶.

Depuis le début de l’année 2024, plus de 70 implantations de l’OFB ont été visées par des attaques (menaces, insultes, outrages, dégradations de bâtiments...).

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L’AGRO-INDUSTRIE

N°15 Intimider les agents publics lorsqu’ils ne vont pas dans leur sens en utilisant la menace, les insultes et la violence



241 Rapport interministériel IGEDD 015547-01, CGAAER 24028, IGA 24013 et IGJ 010/24, *Révision des procédures de contrôle et des échelles des peines dans l’objectif de construire un cadre de confiance avec le monde agricole, Tome 1 : Rapport et annexes* (2024), p.5.

242 *Ibid.*, p.20.

243 “France nature environnement dénonce des agressions à répétition par la Coordination rurale”, *Mediapart*, 2024 ; “Deux agents sur trois de l’Office de la biodiversité ont manifesté dans toute la France, face aux tensions avec le monde agricole et politique”, *France Info*, 2025.

244 “Colère des agriculteurs : des locaux de l’Office Français de la Biodiversité saccagés à Guéret”, *BFMTV*, 2024.

245 “Colère des agriculteurs : après Beauvais, l’OFB dénonce de nouvelles dégradations à Guéret”, *Le Parisien*, 2024.

246 “Colère des agriculteurs : des locaux de l’Office Français de la Biodiversité saccagés à Guéret”, *BFMTV*, 2024.



Photo 1 - Saccage par des agriculteurs de la propriété de Patrick Picaud, militant écologiste.



Photo 2 - Manifestation d'agriculteurs à Moulins dans l'Allier en janvier 2025.

D'autres agences de l'État en charge des normes environnementales ont également été visées, telles que la **DREAL de l'Aude** à Carcassonne, soufflée par une explosion début 2024²⁴⁷.

L'État est complice dans ces attaques contre des établissements publics : dans le cas du Clain, la préfecture a joué un jeu extrêmement dangereux, comme nous l'analyserons dans la prochaine partie. En dehors des établissements publics, les acteurs environnementaux sont une cible **majeure des tenants de l'agriculture industrielle**. Nombreux représentants d'associations environnementales ou de l'agriculture paysanne œuvrant pour la protection des milieux et la transition agro-écologique sont **victimes de pressions, de menaces ou d'agressions des acteurs de l'agriculture productiviste**.

Ces intimidations visent aussi des acteurs du monde paysan. Par exemple, Nicolas Fortin, membre de la Confédération paysanne, témoigne que la FNSEA et les Jeunes Agriculteurs ont organisé une "conférence de presse" sur la route de sa ferme afin de l'intimider après qu'il a participé à une **manifestation anti-bassines** dans les Deux-Sèvres en 2022. Ils l'ont accusé de "vouloir détruire l'agriculture" et **l'ont menacé** en affirmant qu'"à une autre époque, ça se serait réglé manu militari".

"À une autre époque, ça se serait réglé manu militari."

247 "Colère des agriculteurs. Explosion dans un bâtiment de la Dreal à Carcassonne, une enquête ouverte", [Ouest France](#), 2024.

Patrick Picaud, responsable de Nature Environnement 17, siégeant au sein de la CLE du SAGE Sèvre Niortaise Marais Poitevin, a fait l'objet **d'une agression à son domicile en mars 2023**²⁴⁸ par une **cinquantaine d'agriculteurs** revenant d'une manifestation organisée par la FNSEA, les Jeunes Agriculteurs et l'association d'irrigants Aquanide 17. Monsieur Picaud étant absent, **c'est sa femme qui a dû subir les menaces et les insultes des agriculteurs présents**. Ces derniers ont **saccagé leur propriété, l'ont taguée d'insultes homophobes et ont affiché des portraits de Patrick Picaud**²⁴⁹. Alors que le responsable de Nature Environnement 17 a porté plainte, **il était toujours sans nouvelles de l'enquête près d'un an et demi après les faits**.

Outre son engagement au sein de la CLE, monsieur Picaud ainsi que l'association NE17 sont des acteurs actifs de la protection de l'environnement, à l'origine de nombreux recours autour de la question de la répartition de l'eau, des bassines ou encore des pesticides. Pourtant, à la suite de l'agression, **NE17 a suspendu sa participation au PTGE du Curé**²⁵⁰.

À cette agression, le président FNSEA de la chambre d'agriculture de Charente-Maritime, qui siège notamment dans la CLE Boutonne (voir plus haut) a exprimé que *"le ras-le-bol est suffisamment fort pour avoir des représailles et des dommages collatéraux. Je suis désolé de ce qui s'est passé (...) mais souvent, on récolte ce que l'on sème"*²⁵¹. **L'élu FNSEA justifierait-il donc les attaques visant des militants environnementaux ?**

La FNSEA semble de toute façon coutumière des faits de violence²⁵², et l'agression de Patrick Picaud, si elle est choquante, **n'en est pas pour autant isolée**.

Jean-Louis Demarcq, responsable de SOS Rivières (bassin de la Boutonne), affirme faire l'objet **"de menaces régulières"**. Il cite à titre d'exemple une **campagne d'affiches** non signées visant directement sa personne. À ses yeux, c'est évidemment l'implication de l'association pour la protection des milieux aquatiques qui est visée par des tenants de l'agriculture productiviste. Monsieur Demarcq n'avait pas porté plainte à l'époque.

Selon lui, les agissements des syndicats productivistes (FNSEA, Jeunes Agriculteurs, Coordination rurale) se font d'ailleurs au vu et au su de la préfecture. Il témoigne avoir **déjà dû être raccompagné par la sécurité** pour le protéger d'acteurs agricoles qui l'attendaient alors qu'il sortait de réunions à la préfecture.

Sur le même bassin, **Pascal Biteau**, paysan bio retraité (ancien porte-parole de la Confédération paysanne de Charente-Maritime) siégeant au sein de la CLE Boutonne pour SOS Rivières, confirme

248 "Dégradations chez un responsable de Nature Environnement 17 : un agriculteur a été placé en garde à vue", *Sud Ouest*, 2024.

249 Nature Environnement 17, "[Nouvelle agression du vice-président de Nature Environnement 17 : va-t-on parler d'agriterrorisme ?](#)", 2024.

250 "Charente-Maritime : Nature Environnement 17 suspend sa participation à un comité de pilotage sur l'eau", *Sud Ouest*, 2024.

251 "Mobilisation contre les bassines : la maison d'un responsable de Nature Environnement 17 vandalisée", *France Bleu*, 2024.

252 "Comment la FNSEA a eu la peau des Soulèvements de la Terre", *Reporterre*, 2023.

qu'il est vu "comme un traître" par les acteurs agricoles membres de la CLE. Par exemple, alors qu'il travaillait auparavant avec un des représentants de l'OUGC présent en CLE (président de la coopérative Terre Atlantique), ce dernier "agresse verbalement" Pascal Biteau aujourd'hui. Des agriculteurs **ont également menacé Pascal Biteau de représailles s'il accueillait le convoi de l'eau** à l'été 2024. À la suite de cela, il a déposé une main courante à la gendarmerie.

Le président de FNE²⁵³ a d'ailleurs exprimé dans les médias son inquiétude face aux attaques dont son association fait l'objet, **notamment de la part de la Coordination rurale**²⁵⁴.

Par exemple, en octobre 2024, des tracteurs sont venus déverser des déchets agricoles devant les domiciles du président et du trésorier de Saint-Junien Environnement²⁵⁵, association de la Haute-Vienne affiliée à FNE, en représailles à l'assignation au tribunal d'un ancien cadre de la Coordination rurale accusé d'avoir perturbé la projection, en janvier 2023 à Limoges, d'un film sur les mégabassines. Fin octobre, le parvis de la mairie de Guéret a été recouvert de messages à la bombe indiquant "FNE foutez-nous la paix" et *FNE on n'oublie pas Sainte-Soline*²⁵⁶, quelques heures avant une conférence sur les pesticides organisée par l'ONG.

La même nuit, **les locaux de FNE Occitanie-Pyrénées, à Toulouse, étaient couverts de graffitis et d'affiches signées par la Coordination rurale, et un mannequin a été pendu au-dessus de la devanture**²⁵⁷. Selon Florence Denier-Pasquier, FNE Occitanie a été visée **parce qu'elle avait obtenu gain de cause** devant le tribunal administratif dans ses requêtes contre les autorisations uniques pluriannuelles pour prélèvement d'eau (AUP) obtenues par l'OUGC Irrigadour²⁵⁸.

Marie Bomare, juriste à NE17, confirme que **le climat est extrêmement néfaste pour les associations** : "Il est de plus en plus difficile de nier les conséquences du dérèglement climatique, donc les syndicats agricoles cherchent des boucs émissaires : les associations environnementales et nos contentieux sont accusés d'être à l'origine des réductions des prélèvements". Dans le contexte des manifestations agricoles de novembre 2024, **pour assurer sa sécurité, Marie Bomare a dû renoncer à se rendre elle-même aux audiences des contentieux sur lesquels elle travaillait**, et déléguer à une avocate à la place.

| "Les syndicats agricoles cherchent des boucs émissaires."

253 "France nature environnement dénonce des agressions à répétition par la Coordination rurale", *Mediapart*, 2024.

254 France nature environnement, *Ecolo-bashing : Les agressions, dégradations et menaces conduites par les syndicats agricoles réac. ça suffit !*, 2024.

255 "Procès de la Coordination rurale de la Haute-Vienne : le domicile des dirigeants de Saint-Junien Environnement visé", *Le Populaire du Centre*, 2024.

256 "FNE Foutez nous la paix : des tags découverts devant la mairie de Guéret avant une conférence sur les pesticides", *France Bleu*, 2024.

257 FNE, *France Nature Environnement dénonce des agressions à répétition par la Coordination rurale*, 2024.

258 FNE, *Irrigation dans le sous-bassin de l'Adour : la justice plafonne les quotas d'eau pour l'été 2024*, 2024.

Alexis Guilpart, animateur de réseau Eau et Milieux aquatiques de l'association, souligne que **si FNE encourage à porter plainte systématiquement, les plaintes sont rarement suivies d'enquêtes**. FNE demande²⁵⁹ ainsi *“qu’au plus haut niveau de l’État, une parole forte s’exprime pour dénoncer ces actes de violence”*, mais également que des enquêtes soient conduites pour interpeller et juger les auteurs de ces agissements. L'association souhaite également *“que les instances nationales des syndicats agricoles à l’origine de cette violence prennent immédiatement publiquement position pour condamner ces violences locales.”*.

En effet, alors que l'État est prompt à accuser d'écoterrorisme les manifestants anti-bassines²⁶⁰, **il reste particulièrement silencieux lors des attaques contre les associations écologiques**. Ce dangereux deux poids, deux mesures est une atteinte majeure à la démocratie et démontre la soumission de l'État à l'agriculture productiviste. Marie Bomare témoigne de ce silence : *“Une dégradation dans une exploitation agricole, même mineure, sera politisée et médiatisée alors qu’une dégradation au sein d’une association environnementale sera passée sous silence, même dans l’hypothèse d’une plainte”*.

Dans le même temps, comme on l’a vu, **la FNSEA ainsi que la Coordination rurale légitiment voire assument complètement ces attaques**. Interrogée par Médiapart, Véronique Le Floc’h, présidente de la Coordination rurale, affirme notamment : *“Ce n’est pas à nous d’entamer le dialogue mais que c’est à eux de revoir leur idéologie (...) Ce qui est dommage et triste à dire, c’est qu’en France, on est obligés d’en arriver là parce qu’on laisse tellement d’organisations de ce type prendre le dessus. (...) Trop de pouvoir a été donné à toutes ces associations, à l’OFB... et aujourd’hui on est dans le mur, poursuit-elle. Ils nous empêchent de produire et si on ne se levait pas, on serait au fond du trou, sans souveraineté alimentaire, et, demain, un pays en faillite”*²⁶¹.

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°16 Faire des écolos les boucs émissaires du mal-être agricole



259 FNE, *Ecolo-bashing : Les agressions, dégradations et menaces conduites par les syndicats agricoles réac, ça suffit !*, 2024.

260 “L’écoterrorisme, une arme politique pour discréditer la radicalité écologiste”, *Le Monde*, 2023.

261 “France nature environnement dénonce des agressions à répétition par la Coordination rurale”, *Médiapart*, 2024.

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°17 Intimider les acteurs de la société civile qui défendent l'environnement

Les outrances et menaces de la Coordination rurale se multiplient ces derniers mois. En mars 2023, la Coordination rurale avait organisé une “chasse à la femme” lors du déplacement de Marine Tondelier dans le Lot-et-Garonne. Serge Bousquet-Cassagne, à la tête de la chambre d’agriculture du Lot-et-Garonne, ne cache pas ses affinités politiques en faveur du Rassemblement national et affirme que *“Attal a peur de nous [la Coordination rurale]”*²⁶². Il avait fait partie des principaux organisateurs du mouvement et déclaré que la dirigeante écologiste n’était *“pas la bienvenue”* dans la région²⁶³. Serge Bousquet-Cassagne se targue par ailleurs également du déploiement des “Forces d’action rapide”, un groupement de militants de la Coordination rurale visant à mettre de la **pression sur les agents de l’administration dès lors qu’ils réalisent un contrôle sur une exploitation**²⁶⁴.

Ironiquement, la **FNSEA et les Jeunes Agriculteurs œuvrent activement dans l’objectif d’obtenir l’exclusion de la Confédération paysanne**²⁶⁵ d’instances de discussions, notamment du Pacte de Loi d’Orientation d’Avenir Agricole, **en raison de sa participation à des manifestations anti-bassines**. On peut lire dans un courrier à ce sujet envoyé à la DRAAF Nouvelle-Aquitaine et au président de la région Nouvelle-Aquitaine que *“les JA et la FNSEA ont toujours été des syndicats responsables et force de proposition. Nous voulons pouvoir continuer à travailler avec l’ensemble des acteurs du monde agricole dans un climat de construction, ce qui est impossible avec un syndicat qui prône la violence”*²⁶⁶. Pour autant, la FNSEA ne revendique pas l’exclusion de la Coordination rurale de quoi que ce soit, alors même que le syndicat est responsable de nombreuses actions violentes revendiquées, y compris à destination de personnes physiques, d’institutions et d’associations environnementales.

262 “Marine Tondelier ou des LFI au gouvernement ? La Coordination rurale menace de sortir “les fourches””, [Huffington Post](#), 2024.

263 Marine Tondelier a porté plainte et une information judiciaire est toujours en cours pour *“entraves concertées à la liberté de réunion et à la liberté de parole”*.

264 “Enquête sur la Coordination rurale : jusqu’où ira Serge Bousquet-Cassagne, “le patriarche” ?”, [Sud Ouest](#), 2024.

265 Haute autorité pour la transparence de la vie Publique (HATVP), FNSEA Nouvelle-Aquitaine, [Activité déclarée pour l’année 2023](#) ; HATVP, Syndicat des Jeunes Agriculteurs Nouvelle-Aquitaine, [Activité déclarée pour l’année 2023](#).

266 FNSEA Nouvelle-Aquitaine et Jeunes Agriculteurs Nouvelle-Aquitaine, Demande d’exclusion de la Confédération paysanne de la concertation régionale de la PLOAA, 30 mars 2023. Courrier obtenu à la suite d’une demande d’informations.

2. Un lobbying acharné pour défendre un système qui ne profite qu'à quelques-uns

Si la gouvernance locale de l'eau est aujourd'hui dysfonctionnelle dans de nombreux territoires, notamment du fait d'une surreprésentation de l'agriculture industrielle dont les acteurs noyautent les instances, elle est **aussi affaiblie par les nombreuses tentatives des ambassadeurs de l'agro-industrie de la contourner** en influençant ou en faisant pression directement sur les décideurs. En effet, la question de l'eau fait l'objet d'un **lobbying particulièrement intensif** de la part des acteurs de l'agriculture productiviste.

Entre 2019 et 2024, l'analyse des déclarations d'intérêt auprès de la HATVP de **fédérations départementales et régionales de la FNSEA et des Jeunes Agriculteurs** concernés par des projets de bassines²⁶⁷ **permet d'identifier près de 60 activités de lobbying en lien direct avec des problématiques concernant l'eau** (sollicitations de rencontres, envoi de documents visant à influencer la rédaction de décisions publiques, etc.), dont près de **20 portent explicitement sur le sujet des bassines**.

Près de 60 activités de lobbying en lien direct avec l'eau ont été déclarées en cinq ans.

Ce nombre est très largement sous-estimé, car ont été exclues du calcul les activités de lobbying qui ne citent pas nommément les problématiques de l'eau mais peuvent évidemment y être liées (*"problématiques du monde agricole"* ou *"problèmes agricoles"*, *"réunions"* ou *"rencontres"* sans précisions de l'objet, *"mise en œuvre d'une politique garantissant la souveraineté alimentaire de la France"*, *"faire reconnaître l'agriculture comme d'intérêt général majeur pour la Nation"...*). Parmi ces réunions aux objets très vagues, il est évidemment probable que certaines aient aussi porté sur les thématiques d'eau et d'irrigation.

Par ailleurs, ces données sont soumises au biais de déclaration de chacune des fédérations citées et sont **très largement insuffisantes pour mesurer l'ampleur du phénomène de lobbying autour de la gouvernance de l'eau**. Par exemple, **la FNSEA 86 n'a déclaré aucune activité de représentation d'intérêt pour 2022 ou 2020**²⁶⁸, ce qui souligne une problématique de transparence majeure autour des déclarations HATVP. De même, les rencontres avec des acteurs privés sur sollicitation d'acteurs publics ne doivent pas être déclarées comme une action

267 FNSEA Nouvelle-Aquitaine, Gironde, Charente, Loire-Atlantique, Maine et Loire, Vienne, Deux-Sèvres, Jeunes Agriculteurs de la Gironde, de la Vienne, des Deux-Sèvres, de la Vendée, de Maine-et-Loire et de Nouvelle-Aquitaine.

268 HATVP, [FNSEA 86](#).

de représentation d'intérêts²⁶⁹ : par conséquent, si une rencontre avec la FNSEA a été sollicitée par exemple par un préfet, **il n'y a aucune obligation de déclaration**.

Enfin, si la FNSEA (et les JA) ont des structures locales d'influence plus organisées que la Coordination rurale, **cette dernière partage une grande partie des positions du syndicat majoritaire concernant la gouvernance de l'eau**. Bien que certains projets spécifiques de bassines peuvent diviser les deux syndicats dans certains territoires (notamment la Vienne), la Coordination rurale porte également une vision productiviste de l'agriculture qui passe **par l'accaparement de la ressource en eau au détriment des milieux et des autres usagers**. À l'échelle nationale, la Coordination rurale défend d'ailleurs la construction de stockages avec les mêmes arguments que la FNSEA²⁷⁰.

En Nouvelle-Aquitaine, la chambre d'agriculture, la Coopération agricole (fédération représentant les coopératives), la FNSEA, les JA et la Coordination rurale **ont d'ailleurs co-signé un document de plaidoyer**²⁷¹ au sujet des “mesures hydrauliques” du Plan stratégique régional de Nouvelle-Aquitaine 2023-2027 (qui remplace le Programme de développement rural pour favoriser le renouvellement générationnel, la transition écologique, l'alimentation durable et le développement territorial). Ce document rappelle, au sujet de la gouvernance de l'eau, que “la profession agricole doit être centrale dans la gestion de l'eau pour l'irrigation”. Parmi les solutions préconisées, on trouve évidemment le **stockage hivernal** et plus largement la défense de l'irrigation comme vecteur “de diversification agricole” et “de maintien de l'élevage”, **alors que l'on voit bien dans les deux CLE étudiées précédemment que ce n'est pas le cas, ces bassines profitant surtout à la céréaliculture intensive**. Concernant les éco-conditionnalités, le document affirme que **l'accès aux aides** ne doit pas être réservé à des **exploitations agricoles ayant déjà fait évoluer leurs pratiques agricoles** (réduction des intrants, agriculture biologique). Globalement, **la Coordination rurale et la FNSEA sont donc sur une ligne très similaire concernant la gouvernance de l'eau**.

La FNSEA et les JA ne sont pas les seuls acteurs agricoles à effectuer du lobbying autour de l'eau et de sa gouvernance. L'analyse des activités de lobbying de **certaines chambres d'agriculture** (Pays de la Loire, Gironde, Charente, Vienne, Pyrénées-Orientales) **pour les seules années 2022-2023** démontre aussi un activisme important autour de cette question : **18 activités de représentation d'intérêt de ces chambres étaient directement en lien avec la gestion de l'eau**, sur un total de 57²⁷² (dont d'autres incluent aussi en toute vraisemblance indirectement le sujet de l'eau), **soit près d'un tiers**.

269 **HATVP** : Une **action de représentation d'intérêts** est une entrée en communication qui réunit tous les autres critères définis par la loi : **elle doit être à l'initiative du représentant d'intérêts**, viser un responsable public listé à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 et avoir pour objet d'influer sur une décision publique existante ou à venir.

270 Coordination Rurale, *Bassines : Distinguer le vrai du faux*, 2022.

271 Chambre d'agriculture Nouvelle-Aquitaine, Coopération agricole Nouvelle-Aquitaine, FNSEA Nouvelle-Aquitaine, Jeunes Agriculteurs Nouvelle-Aquitaine, Coordination rurale Nouvelle-Aquitaine, *Concertation de la profession agricole, Mesure hydraulique du PSR 23-27, Nouvelle-Aquitaine*, Concertation régionale du 21 avril au 31 mai 2023. Document obtenu à la suite d'une demande d'informations.

272 D'un point de vue méthodologique, une activité de représentation d'intérêt visant trois acteurs différents (par exemple, des parlementaires (1), un élu local (2), un préfet (3)) est comptabilisée comme étant trois activités de représentation différentes.

STRATAGÈMES DÉPLOYÉS PAR L'AGRO-INDUSTRIE

N°18 Multiplier les activités de lobbying en lien avec l'eau

Près d'un tiers des activités de lobbying des chambres d'agriculture des Pays de la Loire, de la Gironde, de la Charente, de la Vienne et des Pyrénées-Orientales ont un lien direct avec la gestion de l'eau.

Parmi les principales thématiques défendues par les chambres, on retrouve des tentatives d'influence concernant **l'annulation d'une augmentation de la redevance sur l'eau pour l'irrigation agricole**, pourtant promue par la Cour des comptes comme étant une mesure juste incitant à réduire les prélèvements en eau (*plus de détails dans la partie III*). Dans le cas de la Vienne, les activités d'influence ont porté en grande partie sur **l'étude HMUC**, le **PTGE Clain** ou encore **l'AUP** (autorisation unique pluriannuelle) du bassin du Clain – **trois sujets pourtant abordés dans le cadre de la CLE**. De même, courant 2023, la FNSEA Vienne a déclaré **quatre rencontres bilatérales sur l'actualité agricole** avec la **DDT Vienne** sans plus de précisions quant au contenu. Il est fort probable que le sujet de l'étude HMUC, sur lequel la FNSEA est fortement mobilisée, en ait fait partie.

La lutte contre les études HMUC est en effet un des **principaux chevaux de bataille des acteurs agricoles sur le bassin Loire-Bretagne**, au-delà de l'exemple du Clain. La **chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire**, présidée par la FNSEA, a même **demandé au préfet de région de suspendre les demandes d'avis et les réunions au sujet de ces études sur le bassin**. Dans un courrier, le président de la chambre **souhaite que le préfet sollicite auprès des présidents de CLE** et des administrations départementales un **report des travaux**, des demandes d'avis et des réunions, en particulier sur les études HMUC²⁷³. Pourtant, les études HMUC, inscrites dans le SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027, sont promues par les Agences de l'eau (qui les financent) pour pouvoir dresser **l'état des lieux des équilibres quantitatifs d'un territoire et des conséquences du changement climatique**²⁷⁴.

273 "La chambre régionale d'agriculture veut bloquer les études sur l'eau", *Ouest France*, 2024.

274 Analyses Hydrologie - Milieux - Usagers - Climat (HMUC), *Guide et recommandations méthodologiques*.

En raison de cette pression des acteurs de l'agriculture intensive, l'Agence Loire-Bretagne rencontre beaucoup de difficultés sur les études HMUC : selon Guy Moreau, *“l'agence a beaucoup de mal à trouver des prestataires pour réaliser ces études ... Il y a une véritable peur de la part de ces cabinets de subir les pressions des acteurs de l'agriculture industrielle si les résultats ne leurs conviennent pas”*.

Les tentatives des chambres d'agriculture d'outrepasser les décisions de la gouvernance locale de l'eau sont d'autant plus critiquables quand il s'agit de chercher à nier des réalités scientifiques. Outre le Clain, **sur le bassin voisin de la Creuse, la chambre d'agriculture de la Vienne a également cherché à influencer l'étude HMUC**, comme le révèle une activité de lobbying déclarée auprès de la HATVP et visant un agent de l'État (probablement un préfet)²⁷⁵.

Pour ce qui est des activités de la chambre d'agriculture, cela pose plus largement la question du type d'agriculture défendu : sur les 57 activités de représentation d'intérêt déclarées par les chambres d'agriculture susmentionnées, **seules deux sont expressément en lien avec l'agriculture biologique**.

Par ailleurs, les tentatives des acteurs agricoles de **contourner les instances de gouvernance de l'eau**, par exemple sur l'étude HMUC, participent très largement à l'affaiblissement de la “démocratie de l'eau”. Il s'agit d'une tendance **observée également à l'échelle nationale** : *Le Monde*²⁷⁶ écrit ainsi que depuis les manifestations agricoles du début de l'année 2024, des compromis tissés par les membres du Comité national de l'eau (CNE), l'instance nationale et pluraliste chargée de conseiller le gouvernement, ont été remis dans les placards du ministère de l'Agriculture, soucieux de rétablir la paix sociale dans les campagnes. C'est notamment le cas du plan Ecophyto, au sujet duquel le gouvernement a négocié directement avec la FNSEA. Globalement, l'article souligne que **les vraies négociations se jouent souvent dans les préfectures ou les ministères, contribuant à affaiblir la gouvernance locale de l'eau**.

Cela dit, si les acteurs agricoles sont à la manœuvre pour empêcher toute transition agro-écologique en manipulant ou en contournant les instances de gouvernance locale de l'eau au profit d'une minorité d'irrigants, ils sont **très largement aidés par un État complice**.

275 HATVP, chambre départementale d'agriculture de la Vienne, [Activité déclarée pour l'année 2023](#).

276 “La démocratie de l'eau, une promesse inachevée”, *Le Monde*, 2024.



Partie 3

COMMENT L'ÉTAT SE REND COMPLICE DES MANIGANCES DES LOBBIES AGRO-INDUSTRIELS

A. À l'échelle des territoires, des préfets aux ordres des lobbies agro-industriels

1. Le préfet, un haut fonctionnaire central dans la gouvernance de l'eau mais peu tourné vers l'environnement

Comme vu en première partie, le préfet occupe un rôle central dans la gouvernance de l'eau, comme dans d'autres politiques environnementales territoriales. Néanmoins, la plupart des préfets ne sont **absolument pas des spécialistes des enjeux environnementaux** mais plutôt des personnes issues du **ministère de l'Intérieur**. D'ailleurs, les préfets sont nommés par le président de la République sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, et ils sont placés sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur²⁷⁷. Pour autant, ils sont responsables de la mise en œuvre de toutes les politiques publiques et dirigent tous les services déconcentrés.

Le **maintien de la paix sociale** constitue depuis plus de deux siècles la priorité de l'action préfectorale²⁷⁸, ce qui n'est pas sans conséquences sur les relations avec la profession agricole. Comme l'analyse Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS, depuis 1992 et la politique de déconcentration, toutes les responsabilités locales de l'État sont placées sur le préfet, *“qui devient, outre ses fonctions traditionnelles de gardien de la sécurité et de l'État, le garant du développement économique, de la paix sociale et même de la réforme administrative”*²⁷⁹. Globalement, on constate que si l'institution préfectorale n'est que peu sensible à l'urgence environnementale, elle est en revanche **très habituée aux négociations directes avec les représentants de l'agriculture productiviste**.

277 Vie publique, [Qui dirige au niveau local les services déconcentrés ?](#)

278 Fontenaist, Bruno, “L'évolution récente de la fonction préfectorale”, *Du Directoire au Consulat 4. L'institution préfectorale et les collectivités territoriales*, édité par Jean-Pierre Jessenne et al., Publications de l'Institut de recherches historiques du Septentrion, 2001, <https://doi.org/10.4000/books.irhis.1866>.

279 Rouban Luc, “Les préfets et la construction de l'État républicain : du modèle militaire au modèle managérial”, *Revue française d'administration publique*, N°96, 2000. L'institution préfectorale. pp. 531-544. DOI : <https://doi.org/10.3406/rfap.2000.3426>

Une haute fonctionnaire et ancienne préfète témoigne : “*Les **préfets sont rarement**, par leur formation, **des spécialistes de l’environnement** et des questions agricoles. Par conséquent, ils mènent une politique de terrain au contact des acteurs des milieux professionnels, et s’appuient aussi sur leurs services qui recèlent la compétence technique.*” Ainsi, les préfets sont **très au contact des chambres d’agriculture** : ils assistent à toutes les sessions des chambres [au moins deux fois l’an], aux pots qui s’ensuivent, etc. Le préfet procède d’ailleurs à l’installation des personnes devenues membres de la chambre d’agriculture. Comme on l’a vu, les chambres d’agriculture et les syndicats agricoles utilisent d’ailleurs très largement leurs capacités de lobbying pour rencontrer régulièrement le préfet.

“*Les préfets sont rarement [...] des spécialistes de l’environnement.*”

En novembre 2023, le média Politico²⁸⁰ a d’ailleurs relevé **qu’un certain nombre de préfets** (Deux-Sèvres, Isère, Vienne, Charente-Maritime) ont été **incités financièrement** à la mise en œuvre de bassines, via des objectifs dans leurs feuilles de route préfectorales concernant la construction de réserves pour certains (avec des objectifs chiffrés), ou l’avancée des projets de protocoles pour d’autres. Or, les feuilles de route préfectorales fixent des objectifs qui sont autant de critères pour la part variable du complément indemnitaire annuel des préfets, qui peut monter jusqu’à 25 000 euros. Le préfet de la Vienne, Jean-Marie Girier (tout comme le préfet de Charente-Maritime) faisait partie des préfets ayant été incités financièrement à faire avancer des projets de bassines : sa feuille de route préfectorale précisait qu’il était encouragé à mettre au point un protocole [PTGE] avec le “*maximum de partenaires*”²⁸¹.

Un certain nombre de préfets ont été incités financièrement à la mise en œuvre de bassines.

Le problème se creuse lorsque **le préfet n’accorde pas le même intérêt à la rencontre d’acteurs environnementaux ou à d’autres acteurs agricoles**. Nicolas Fortin, ancien porte-parole de la Confédération paysanne dans la Vienne, témoigne que **la préfecture n’a plus aucun contact avec eux : la Confédération paysanne**, qui a pourtant obtenu 21 % des voix à l’élection des chambres d’agriculture dans le département en 2019²⁸², **n’a même pas été reçue par le préfet Girier pendant la crise agricole**. Côté associations environnementales, Jean-Claude Hallouin de Vienne Nature témoigne qu’il y a plusieurs années, le directeur de l’époque de la DDT de

280 “Sainte-Soline : une prime à la bassine pour le préfet des Deux-Sèvres” [Politico](#), 2024.

281 *Ibid.*

282 “Chambre d’agriculture de la Vienne : la Coordination rurale en tête”, [La Nouvelle République](#), 2019.

l'époque **lui avait “crié dessus”** lorsqu'il a osé questionner la notion de substitution des bassines prévues sur le territoire, en rappelant que les volumes prélevés en période hivernale pour le remplissage des réserves devaient avoir pour conséquence une diminution équivalente des volumes prélevables en période estivale. Du côté de SOS Rivières, en Charente-Maritime, Jean-Louis Demarcq **confirme être reçu une fois par an par le préfet**, mais sans pouvoir aborder quelconque sujet technique. Globalement, les acteurs environnementaux et les acteurs de l'agro-écologie **ne disposent pas du tout de la même oreille du préfet**.

Si ce sujet ne sera pas abordé plus longuement dans ce rapport, les préfets sont aussi centraux dans la gestion conjoncturelle (“gestion de crise”), notamment celle des sécheresses. Dans ce cadre, le préfet organise souvent autour de lui des comités ad hoc plutôt que de solliciter l'avis de la CLE²⁸³. Ces comités “ressources en eau” font souvent la part belle à l'agriculture productiviste, selon plusieurs personnes interrogées. La **gestion conjoncturelle fait l'objet de nombreux manquements** notamment du fait d'importantes dérogations économiques que le préfet peut accorder en cas de restrictions, du délai tardif avec lequel certains seuils sont décrétés²⁸⁴ ou encore du caractère peu dissuasif des sanctions en cas de violations, voire de récidive²⁸⁵.

2. Le rôle du préfet dans le détricotage des instances de gouvernance de l'eau

a. Les préfets, centraux dans la définition de la composition des CLE

Comme on l'a vu, la question de **la place allouée à l'agro-industrie dans la gouvernance locale de l'eau est un enjeu majeur**.

Or, les membres de la CLE sont nommés par arrêté préfectoral : à condition de respecter les équilibres exigés par la loi, le préfet dispose notamment d'une certaine **marge de manœuvre** dans la nomination de certains collèges, tels que les représentants d'usagers. Selon le Code de l'environnement²⁸⁶, l'agriculture doit être représentée par deux sièges (chambre d'agriculture, OUGC). Pourtant, le nombre de représentants de l'agriculture tend à être plus élevé que ces exigences. En effet, chaque chambre d'agriculture concernée par le bassin obtient un

283 Cour des Comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique* (Juillet 2023), Exercices 2016-2022, p.57.

284 FNE Occitanie - Méditerranée, *La gestion de crise des sécheresses*, août 2023.

285 IGEDD n° 014714-01 - IGA n°22087R - CGAEER n°22105, *Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022*, mars 2023, p. 40.

286 L'Article R212-30 du Code de l'environnement précise les équilibres obligatoires pour la composition d'une CLE : 50 % des sièges pour le collège des élus, avec au moins un siège par région, par département et par EPTB ; au maximum 25 % des sièges pour le collège de l'État, avec au moins un représentant du préfet coordonnateur de bassin et de l'agence de l'eau ; au minimum 25 % des sièges pour le collège des usagers, avec au moins un représentant des chambres d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, fédérations de pêche, association de protection de l'environnement, association de consommateurs, OUGC et association des propriétaires fonciers.

représentant en CLE, et si l'on prend l'exemple du Clain²⁸⁷, il faut aussi y ajouter d'autres acteurs présents sur décision du préfet, par exemple l'**Association des irrigants de la Vienne** (ADIV) alors que l'OUGC (supposé représenter les irrigants) est déjà présent. Dans le cas de la Boutonne²⁸⁸, l'**OUGC** porté par la chambre d'agriculture dispose à lui seul de **trois sièges** (en plus de deux sièges alloués aux chambres).

A contrario, les demandes d'associations environnementales d'être représentées de manière égale ne sont parfois **pas suivies d'effet**. Certains exemples sont flagrants : dans le cas du SAGE Loir, par exemple, les agriculteurs sont représentés par pas moins de **six chambres d'agriculture**²⁸⁹ (Sarthe, Maine-et-Loire, Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Indre-et-Loire, Loiret), contre seulement **deux associations de protection de la nature** (FNE Sarthe et FNE Centre-Val de Loire) et **une** association de consommateurs (UFC Que Choisir de la Sarthe). Du côté des fédérations de la pêche, seules trois sont représentées (Sarthe, Maine-et-Loire, fédération régionale Centre-Val-de-Loire). **Un seul siège** est alloué à la représentation de l'agriculture biologique (GAB 72). Notons que la **chambre d'agriculture du Loiret** dispose d'un siège alors même qu'**une seule commune du département**²⁹⁰ (Villeneuve-sur-Conie), de **195 habitants**, est située sur le bassin (le Loiret étant par ailleurs représenté par un conseiller départemental). Pourtant, *“lorsque FNE a demandé à la préfecture d'avoir une autre place pour une association de l'Anjou, ça lui a été refusé”*, confirme Florence Denier-Pasquier.

De la même manière, sur le SAGE Sèvre Niortaise Marais Poitevin (bassin sur lequel se trouve la réserve de Sainte-Soline), selon Jean-Pierre Georges, administrateur de Deux-Sèvres Nature Environnement, **la préfète a refusé que Deux-Sèvres Nature Environnement** siège à la commission locale de l'eau car l'association s'est retirée du protocole d'accord pour les bassines signé en 2018 et pourtant largement critiqué.

Par ailleurs, contrairement aux comités de bassin, **rien n'oblige les préfets à octroyer des places en CLE aux acteurs promouvant des modèles alternatifs d'agriculture**, comme la FNAB ou les CIVAM. Ainsi, un représentant des CIVAM est bien présent sur le Clain (même si ses conditions de travail sont difficiles au vu de sa position de minorité, comme vu plus haut), mais ce n'est nullement le cas sur la Boutonne. Selon des sources, la FNAB demande régulièrement à être davantage représentée dans les CLE ou encore les PTGE, mais c'est au bon vouloir des préfets.

287 Préfet de la Vienne, [Arrêté n°2024-DCPPAT/BE-129 en date du 17 juin 2024](#) portant modification de la composition de la Commission locale de l'Eau du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du Clain.

288 Préfet de la Charente-Maritime, [Arrêté préfectoral n°24EB630](#) portant renouvellement de la composition de la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Boutonne, 6 décembre 2024.

289 Préfecture de la Sarthe, Arrêté Préfectoral N°DCPPAT 2024-0102 du 6 avril 2024, Portant renouvellement partiel des membres de la CLE du SAGE “Loir”, Modification n°1.

290 Préfecture de la Sarthe, Arrêté préfectoral n° DIRCOL 2017-0190 du 12 juin 2017, Mise à jour de l'arrêté interpréfectoral relatif à l'élaboration du SAGE “LOIR”, Définition du périmètre et délai d'élaboration - Modification n°2.

Souvent, dans les territoires étudiés, les acteurs interrogés font valoir que **lorsque la préfecture refuse d'octroyer une place supplémentaire à des représentants de l'agriculture biologique ou paysanne**, c'est parce que selon elle, **la chambre d'agriculture représente déjà tous les agriculteurs. Non seulement c'est complètement faux, comme on l'a vu ci-dessus** (et les préfets ne peuvent ignorer les failles de représentation au sein des chambres d'agriculture) mais surtout, dans ce cas, **pourquoi assurer des sièges supplémentaires aux représentants des irrigants** (tels que les OUGC, portés la plupart du temps par des chambres d'agriculture), ou encore à des associations d'irrigants (comme c'est le cas pour le Clain) ?

De plus, selon plusieurs acteurs interrogés, au sein des territoires concernés par ce rapport, la préfecture n'effectue pas de contrôle quant aux risques de conflits d'intérêts que présente la nomination de certains élus locaux en CLE. D'ailleurs, **le risque de conflits d'intérêts ne semble pas être encadré juridiquement en CLE**, contrairement au conseil d'administration des Agences de l'eau, par exemple.

Pourtant, ceux-ci peuvent représenter un risque majeur pour la défense de l'intérêt général au sein de l'instance. Outre ceux cités sur les bassins étudiés, certains cas de figures sont extrêmes : c'est l'exemple de la CLE du SAGE Layon qui a longtemps été présidée par un cultivateur de maïs, irrigant et également président du syndicat Layon Aubance Louets qui porte la CLE. Il a finalement dû démissionner de la présidence de la CLE en octobre 2023²⁹¹ **après que cette dernière a eu à voter sur un projet de forage demandé par son fils, nécessitant de creuser jusqu'à la nappe phréatique, pour l'exploitation familiale**. Bien qu'il se soit retiré de ce vote²⁹², la personne en question est restée conseillère municipale de la commune concernée par le projet. Malgré sa démission en tant que président de la CLE, il reste, à sa demande²⁹³, **membre de celle-ci en tant que président du syndicat**. En effet, selon Yann Nicolas, représentant de FNE au sein du SAGE, cette personne est parvenue à **"pousser pour une modification des statuts, selon lesquels, le président du syndicat du Layon siège nécessairement en CLE"**. Donc même lorsqu'un conflit d'intérêts et ses conséquences problématiques sont largement connues, **la situation ne semble pas émouvoir les services de l'État**.

Dans les territoires étudiés, la préfecture n'effectue pas de contrôle quant aux risques de conflits d'intérêts que présente la nomination de certains élus locaux.

291 Réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Layon Aubance Louets, 20 octobre 2023.

292 "Un puits agricole au sud d'Angers met la commission locale de l'eau sous pression", [Ouest France](#), 2024.

293 Réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Layon Aubance Louets, 20 octobre 2023.

b. Certains préfets à la manœuvre contre la transition agro-écologique

Au-delà de la question de la composition, on voit apparaître de manière inquiétante dans certains territoires **une tendance des préfets à se ranger du côté de l'agriculture industrielle** en dépit de l'urgence environnementale, mais surtout en **agissant directement contre les agents publics** chargés de mettre en œuvre les législations sur l'eau.

L'exemple du rôle joué par le **préfet Jean-Marie Girier** lorsqu'il était en poste dans la Vienne (il a été muté préfet des Pyrénées-Atlantiques²⁹⁴ le 6 novembre 2024) est particulièrement choquant. En effet, le préfet a largement contribué à la charge contre l'étude HMUC, et indirectement contre l'EPTB de la Vienne.

Jean-Marie Girier s'est fait connaître en tant que directeur de campagne d'Emmanuel Macron en 2017, avant de devenir chef de cabinet du ministre de l'Intérieur Gérard Collomb. En 2020, il a été nommé préfet du Territoire de Belfort, avant d'être muté dans la Vienne en 2022.

Le président de l'EPTB Vienne, Jérémie Godet, témoigne : *“L'arrivée de Jean-Marie Girier à la tête de la préfecture de la Vienne [en mars 2022] a marqué une bascule. Même si on voyait déjà arriver des pressions à l'encontre de l'étude HMUC, le préfet Girier a instauré un rapport de force strict dans lequel l'État, le conseil départemental et les agriculteurs semblaient coordonnés”*. Jérémie Godet a été particulièrement choqué de voir le préfet participer à des réunions organisées par le département de la Vienne contre l'étude HMUC, avec toujours le même argument : la nécessité d'appuyer l'étude HMUC sur une analyse socio-économique de ses impacts. Derrière cela, c'est l'établissement public (EPTB) qui était visé.

“Le préfet Girier a instauré un rapport de force strict dans lequel l'État, le conseil départemental et les agriculteurs semblaient coordonnés.”

Au sujet de l'étude socio-économique, le président de l'EPTB précise : *“La mesure de l'impact socio-économique au moment de l'étude HMUC peut paraître une idée séduisante, mais elle est impossible pourtant à ce stade du travail et surtout inopérante en l'absence de plan d'actions défini”*. La remise en question de l'étude HMUC avec cet argument est, selon Jérémie Godet, *“une façon de refuser l'obstacle du changement climatique. La question des impacts socio-économiques est fondamentale, mais la poser comme un préalable à la validation d'une étude comme HMUC c'est entretenir l'illusion qu'il y aurait un chemin possible sans objectiver et acter les conséquences concrètes du dérèglement climatique sur les milieux naturels et les usages de l'eau. Casser le thermomètre ne résoudra pas le problème”*.

294 Décret du 6 novembre 2024 portant nomination du préfet des Pyrénées-Atlantiques - M. GIRIER (Jean-Marie), [JORF n°0264 du 7 novembre 2024](#)

“Casser le thermomètre ne résoudra pas le problème.”

Le préfet **s’est d’ailleurs rendu à plusieurs reprises directement en CLE** ainsi qu’à des réunions de son bureau, pour protester contre le vote de l’étude dans son entièreté. Habillé de son costume de préfet, il a d’ailleurs pris un **ton considéré comme particulièrement agressif à l’encontre de l’EPTB**, selon plusieurs personnes présentes.

Dans une longue prise de parole en CLE en **octobre 2022**²⁹⁵, Jean-Marie Girier soutient qu’une étude HMUC doit s’inscrire “*dans les standards attendus du guide méthodologique et [intégrer] les conséquences socio-économiques de ses résultats*” – ce qui n’est pas ce que préconise le guide, qui conseille la réalisation d’une étude socio-économique en parallèle de l’étude HMUC²⁹⁶. Si cela peut avoir du sens qu’une étude socio-économique accompagne les PTGE (sous condition qu’elle soit réalisée selon une méthodologie robuste prenant en compte les impacts du dérèglement climatique), elle ne peut aucunement influencer sur l’étude scientifique que doit être l’étude HMUC.

Jean-Marie Girier reprend donc ainsi point pour point les arguments des acteurs agro-industriels et du département de la Vienne. Il affirme qu’appliquer les volumes de prélèvement de l’étude HMUC auraient pour conséquence “*de l’alimentation qu’on ne produirait plus, à rebours de nos enjeux de souveraineté alimentaire*” – une affirmation assez éloignée de la réalité, compte tenu du fait que les cultures principales irriguées dans le département de la Vienne sont des céréales, notamment du maïs grain, destinées en grande partie à l’alimentation animale et à l’export. Pour rappel, seul 3 % de l’assolement irrigué du département consiste en des légumes frais. Le préfet promet par ailleurs les **réserves de substitution comme seule solution qui serait à même d’assurer la souveraineté alimentaire** : “*Voilà aussi quel est le sens des réserves de stockage de l’eau portée par l’État, et pour en revenir à mon introduction, voilà pourquoi je regrette que le porteur de l’étude HMUC ne se positionne pas sur l’un des seuls outils pour accompagner l’impact immédiat du résultat des travaux présentés cet après-midi*”. Là encore, **si les réserves servent à irriguer des cultures de maïs, elles n’assurent en rien la souveraineté alimentaire mais contribuent à maintenir le système à bout de souffle qu’est la céréaliculture intensive**.

Puis, en février 2023²⁹⁷, Jean-Marie Girier intervient au sein du bureau de la CLE et prend directement à partie les services de l’EPTB. Il interroge le président de la CLE, François Bock, aussi vice-président de l’EPTB : “*Ainsi, je m’interroge encore sur vos récentes communications. Comment*

295 Compte-rendu de la réunion de la CLE du Clain, 18 octobre 2022.

296 Analyses Hydrologie - Milieux - Usagers - Climat (HMUC), [Guide et recommandations méthodologiques](#), p.4 : *L’impact socio-économique de l’éventuelle non-satisfaction d’un besoin en eau ne relève pas stricto-sensu de l’analyse HMUC. Cependant, une étude socio-économique est recommandée parallèlement à l’analyse HMUC, afin d’éclairer l’instance de gouvernance sur l’impact des décisions et les capacités d’adaptation des différents acteurs. Elle devra prendre en compte, pour être finalisée, les différents scénarios de débits objectifs issus de cette analyse, les volumes prélevables et de leur répartition par usages, ainsi que les pistes d’actions associées. Elle doit se placer dans la perspective d’atteinte du bon état, en particulier l’atteinte de l’équilibre quantitatif.*

297 Compte-rendu de la réunion du bureau de la CLE du Clain, 23 février 2023.

l'EPTB a-t-il pu prendre une délibération et communiquer à partir de ces résultats provisoires avant même d'en avoir éprouvé la robustesse ? (...) Il est urgent que l'EPTB Vienne, en tant que maître d'ouvrage de l'étude, prenne en compte les remarques que les parties prenantes formulent dans une réelle démarche de concertation et s'appuie sur l'expertise des sachants au risque de proposer à la CLE du SAGE Clain une étude dont la solidité technique ne sera pas avérée. Ces propos sont extrêmement dangereux compte tenu du contexte explosif auquel doit faire face l'EPTB Vienne (contexte évoqué plus haut). Il semble irresponsable de la part du préfet de suggérer que l'établissement n'ait pas réalisé la concertation nécessaire, **alors que plusieurs dizaines de réunions réunissant divers acteurs organisées dans le cadre de la CLE ont été dédiées à l'étude HMUC**.

Enfin, en juin 2023, initialement, l'objectif du président de la CLE était de parvenir à faire voter par la CLE l'entièreté de l'étude. Néanmoins, le préfet a alors de nouveau martelé un long discours à charge contre l'étude HMUC et l'EPTB²⁹⁸, avant d'annoncer que *“les membres représentant le collège de l'État et ses établissements publics voteront **uniquement contre la proposition de validation de l'étude HMUC Clain dans son entièreté**”*, soulignant l'unité du collège de l'État. C'est lui-même ensuite qui a imposé sa **proposition élaborée conjointement avec le président du Conseil départemental de la Vienne** (lui-même exploitant céréalier, pour rappel), consistant à *“**acter la fin de l'étude HMUC (...) sans pour autant valider ses résultats, mais la reconnaître comme socle de connaissances pour l'ensemble des travaux à venir (...)**”*. La manœuvre du préfet était habile : il voulait ainsi que soient validés les volumes prélevables cibles et leur répartition entre usages afin de pouvoir établir l'AUP (l'autorisation actuelle arrivant à terme en 2025), mais sans valider l'entièreté de l'étude HMUC. C'est finalement le sens du vote qui sera proposé à la CLE : **le préfet a donc directement œuvré contre la validation d'une étude scientifique demandée par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, en s'alliant au département de la Vienne dont les proximités avec le monde agricole productiviste sont pourtant claires**.

Cette prise de position interroge sur le rôle que doit être celui de l'État en CLE : s'il y a des bassins (notamment sur la Boutonne dans certains cas) où les services de l'État ne participent pas au vote, dans l'exemple du Clain, **le préfet n'a pas hésité à directement influencer un vote prévu sur l'étude HMUC**. Pourtant, pour rappel, si une étude socio-économique peut avoir du sens, elle ne peut pas remettre en cause des résultats scientifiques qui font valoir des **volumes prélevables essentiels à la protection des milieux aquatiques**. Or, le Code de l'environnement²⁹⁹ dispose que la gestion équilibrée de l'eau doit permettre de **préserver la vie biologique**. Ce sont justement les résultats de l'étude HMUC qui permettent d'assurer la préservation des milieux. En outre, la loi exige un retour au bon état quantitatif – ce pour quoi le respect des résultats de l'étude HMUC est essentiel. **Si l'État, par l'intermédiaire du préfet, ne vise pas à respecter la loi lors de ses prises de position en CLE, quels intérêts sert-il ?**

298 Compte-rendu de la réunion de la CLE du Clain, 7 juin 2023.

299 Code de l'environnement, [Article L211-1](#).

Par ailleurs, selon plusieurs témoins interrogés, au-delà de ses prises de position en CLE, le préfet s'est illustré par des **pressions récurrentes sur l'EPTB**.

Par exemple, selon *La Nouvelle République*, Alain Pichon, président du département, et le préfet ont ainsi envoyé un courrier à François Bock, président de la CLE, le 31 mai 2023, s'opposant à son souhait de “*valider l'étude HMUC dans son intégralité*” et en y préférant l'option “*d'acter la fin de l'étude HMUC et son utilisation comme socle de connaissance*”³⁰⁰.

Finalement, si en septembre 2024, le préfet s'est montré moins agressif que précédemment à l'encontre de l'EPTB (manifestant officiellement du soutien aux agents vis-à-vis des intimidations dont ils étaient alors victimes pour reporter l'étude HMUC), il n'en est **pas moins responsable de la charge contre l'établissement public et l'étude de ces deux dernières années**. Il a joué un rôle extrêmement dangereux, contribuant à affaiblir la position de l'EPTB et la portée des études scientifiques plus généralement. Si l'État demande à des établissements publics d'assumer l'animation des CLE et le portage d'études demandées par les Agences de l'eau, **c'est aussi à l'État de s'assurer que les services en question et les résultats scientifiques soient respectés**.

D'ailleurs, une enquête réalisée par l'IGEDD et le CGAAER sur la mise en œuvre des études HMUC recommande que l'État joue “*le rôle d'un modérateur potentiel et un garant en matière de cohérence de la mise en œuvre des politiques publiques*”³⁰¹. Si l'enquête préconise de **compléter l'analyse HMUC par une balance** “bénéfices-risques” évaluant concomitamment les impacts socio-économiques et les impacts sanitaires et environnementaux des décisions envisagées, elle rappelle qu'il est “*indispensable d'agir*”³⁰² et que **le bassin Loire-Bretagne est en retard en matière de définition des volumes prélevables**³⁰³.

Dans le cas de la Vienne, **l'État a très largement dépassé son rôle de modérateur et de garant** pour favoriser l'agriculture industrielle, en contribuant à empirer la situation de l'EPTB. Si l'exemple de Jean-Marie Girier est extrême, **il n'est pas isolé pour autant**.

Dans une recherche portant sur la gouvernance locale de l'eau et plus particulièrement sur les CLE, des géographes analysent que “*l'État s'inscrit dans des mouvements en tension, puisqu'il partage son pouvoir réglementaire tout en le cadrant fortement et en le recadrant aussi régulièrement*”³⁰⁴. Leur étude cite plusieurs exemples démontrant que même lorsque les CLE aboutissent à des réglementations, ces dernières demeurent toutefois susceptibles d'être **remises en cause jusqu'à un stade avancé de la procédure**. Parmi les personnes avec lesquelles les chercheurs se sont entretenus, une animatrice

300 “Poitiers : nouveau bras de fer autour de la ressource en eau du Clain”, *La Nouvelle République*, 2024.

301 IGEDD n°014979-01, CGAAER n°23057, [Analyses “hydrologie, milieux, usagers, climat” dans le bassin Loire-Bretagne](#), Retour d'expérience sur leur réalisation, mai 2024, p.21.

302 *Ibid.*, p.7.

303 *Ibid.*, p.15.

304 Barbier R., Liziard S., Fernandez S., “La gouvernance de l'eau à l'épreuve du droit négocié. Enquête sur l'activité réglementaire des Commissions locales de l'eau”, *Natures, Sciences, Sociétés* 30, 1, 46-57, p.55.

explique ainsi que la réception d'une lettre du préfet, **demandant la transformation d'un projet de règle en une disposition du document de planification du SAGE** (c'est-à-dire, un texte de moindre portée juridique) a été vécue comme une *“douche froide”* : *“Au final on a la force supérieure qui est là et qui supprime, qui rajoute (...). C'est vraiment arrivé au pire moment”*³⁰⁵. Une autre animatrice relate ce qu'elle qualifie de **“sabotage” par la DDT**, en fin de processus, d'une annexe relative aux mesures compensatoires à la destruction de zones humides, assortie d'une convocation par le préfet demandant son retrait. Pour cette animatrice, **le préfet, engagé avec le monde agricole dans une négociation difficile** sur la directive nitrates, **n'aurait pas souhaité déclencher une seconde source de tension**.

Sur un bassin proche du Clain, **celui de la Creuse**, également situé dans la Vienne, l'attitude de la préfète coordinatrice de bassin démontre un mépris tout aussi important vis-à-vis de la “démocratie locale” de l'eau.

Contrairement à la CLE Clain, la CLE Creuse a bien validé l'étude HMUC réalisée sur le bassin dans son entièreté, ainsi que les volumes prélevables répartis entre les usagers réglementés pour une application en 2027, la proposition de gestion conjoncturelle et l'utilisation des résultats de l'étude HMUC – **et ce malgré un lobbying de la chambre d'agriculture**, comme évoqué dans la partie précédente. Or, les services de l'État, via la DDT de la Creuse notamment, s'étaient opposés à la validation de cette étude dans son entièreté (de façon similaire à ce qui s'est passé sur le Clain), en préconisant *“une démarche plus itérative d'ici 2027, pour pouvoir évaluer la faisabilité des seuils proposés (...) [et] bénéficier de l'intégration des facteurs socio-économiques”* – reprenant donc directement les demandes de la FNSEA. Par ailleurs, la préfète coordinatrice de bassin a transmis un courrier supposé relater *“un avis partagé par tous les services de l'État : DDT, les deux DREAL de bassin, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et l'OFB”* allant dans le même sens. Sur 53 votants, **34 ont finalement voté pour la validation de l'étude** (grâce, notamment, à une volonté forte de certains élus locaux) **et 19 contre**³⁰⁶, **dont le collège de l'État**³⁰⁷ aux côtés des représentants du monde agricole.

Comment l'État peut-il justifier de voter contre une étude scientifique alors même qu'elle est soutenue par plus de la majorité de la CLE ? Plus encore, après une longue période de battement, la préfète coordinatrice du bassin Loire-Bretagne a adressé un courrier en octobre 2024, dans lequel on peut lire que contrairement à ce qui a été voté par la CLE, la préfecture n'appliquera pas une répartition des volumes prélevables en basses eaux mois par mois (répartition plus protectrice des milieux), mais uniquement divisée en deux périodes (avril à juin et juillet à octobre). Le courrier affirme que si *“la CLE a souhaité maintenir une répartition des volumes prélevables mois par mois (...), la préfète a préféré privilégier “une répartition des volumes prélevables en deux périodes”, afin de concilier “la nécessité de préserver les milieux (...) et la faisabilité de mise en oeuvre”*. Il est inadmissible que la préfecture non seulement vote contre la validation d'une étude scientifique, **mais sape en plus après le vote de la CLE**.

305 Ibid., p.51.

306 Commission locale de l'eau du SAGE Creuse, [Délibération n°2023-001](#), Séance du 26 mai 2023.

307 Compte-rendu de la réunion de la CLE du SAGE Creuse, 26 mai 2023.

Jérémie Godet, président de l'EPTB Vienne et vice-président du Conseil régional Central-Val-de-Loire, souligne à ce sujet : *“La décision finale de la préfète coordinatrice de bassin au sujet de la répartition temporelle des volumes prélevables sur le bassin de la Creuse, en désaccord avec le vote de la CLE de la Creuse de mai 2023, a suscité des réactions vives de la part d’élus locaux et membres de la CLE. Nous sommes nombreux à l’avoir vécu comme une remise en question de la démocratie locale et du rôle même de la CLE. Pourquoi demander aux acteurs locaux de délibérer si c’est pour ne pas respecter leur décision finalement ?”*. Jérémie Godet interprète cette séquence *“comme une façon pour les membres de la CLE en minorité sur cette délibération, de revenir par la fenêtre quand ils n’ont pas réussi à rentrer par la porte”*.

Plus largement, ces exemples témoignent d’un **mépris des représentants de l’État pour les décisions prises au sein de la gouvernance locale de l’eau**. Cette attitude est lourde de conséquences pour la CLE, d’autant plus qu’elle s’accompagne d’une **pression forte des acteurs de l’État en CLE de la Creuse contre cette étude**, cette dernière étant cruciale car pouvant, théoriquement, conduire à des répercussions immédiates sur la gestion de l’eau.

Ces exemples témoignent d’un mépris des représentants de l’État pour les décisions prises au sein de la gouvernance locale de l’eau.

Pour R. Barbier et al.³⁰⁸, ces tensions entre décisions préfectorales et réglementations issues des CLE aboutissent à une forme de “co-management” de la ressource qui signifie une “*négociation continue avec les services de l’État*”. Or, ce co-management “*compose, voire (...) est dominé par un autre trait de la gouvernance territoriale de l’environnement, à savoir sa dimension néo-corporatiste qui confère un avantage décisif à un secteur agricole rompu aux accords bilatéraux avec l’État*”. Cela souligne également le caractère limité de cette décentralisation-déconcentration juridique, **les préfets détenant finalement un véritable pouvoir de veto**”.

3. Des décisions préfectorales au profit d’une irrigation intensive régulièrement épinglées par la justice

Le **manque de prise en compte par les préfets des enjeux environnementaux** se lit clairement dans les autorisations uniques pluriannuelles (AUP) pour l’irrigation agricole qu’ils arrêtent dans des territoires pourtant soumis à une tension importante de la ressource. **Les cas dans lesquels les AUP et/ou PAR arrêtés par les préfets sont finalement jugés comme illégaux au vu de l’état de la ressource sont nombreux**.

308 Barbier R., Liziard S., Fernandez S., “La gouvernance de l’eau à l’épreuve du droit négocié. Enquête sur l’activité réglementaire des Commissions locales de l’eau”, in *Nat. Sci. Soc.* 30, 1, 46-57, p.51.

Les cas dans lesquels les AUP et/ou PAR arrêtés par les préfets sont finalement jugés comme illégaux au vu de l'état de la ressource sont nombreux.

Nature Environnement 17 (NE17) a contesté entre 2017 et 2022 toutes les AUP de Charente-Maritime et a obtenu satisfaction dans nombre de ces contentieux, en première instance³⁰⁹ comme en appel³¹⁰.

La situation est également caricaturale pour l'OUGC Irrigadour, sur le bassin de l'Adour. En 2021, à la suite d'un recours de FNE, des Amis de la terre et de SEPANSO, le Tribunal administratif de Pau a annulé l'arrêté d'AUP délivré à Irrigadour par la préfecture des Landes (annulation confirmée par la Cour administrative d'appel de Bordeaux³¹¹), selon laquelle *“ces volumes autorisés sont supérieurs d'environ 35 % aux volumes prélevables initiaux notifiés en 2008 de 165,45 Mm³ établis sur la base d'une étude de l'agence de l'eau Adour-Garonne laquelle repose sur un bilan des besoins et des ressources”*.

L'OUGC Irrigadour avait jusqu'au 31 mars 2022 pour se mettre en conformité avec une nouvelle demande d'AUP. Cette date limite n'ayant pas été respectée, l'OUGC a donc été mis en demeure par l'État en mai 2022 puis en juin 2023³¹². Il a également fait l'objet d'un rapport de manquement administratif en avril 2023³¹³. Malgré cela, les mesures conservatoires accordées par la préfecture des Landes entre le 1^{er} juin 2023 et le 31 mai 2024 continuent à représenter des *“volumes démesurés”* selon FNE Occitanie Pyrénées, pour *“68 % d'assolement consacré exclusivement au maïs”*³¹⁴. Faute d'un dossier de demande d'AUP conforme au droit de l'environnement, l'administration a pris un arrêté le 12 juillet encadrant temporairement l'irrigation, qui a été à nouveau suspendu cette fois par le juge des référés du Tribunal administratif de Pau, qui enjoint à l'administration **d'abaisser les volumes d'eau dont le prélèvement est autorisé pour l'irrigation agricole sur le sous-bassin de l'Adour**³¹⁵ en rappelant *“le mauvais état quantitatif et écologique de la majorité des masses d'eau superficielles et souterraines du sous-bassin de l'Adour, dont certaines sont dans une situation déséquilibrée où les volumes prélevés sont supérieurs aux volumes prélevables.”*.

Pourquoi ces annulations ? Principalement parce que **les prélèvements autorisés par la préfecture étaient supérieurs aux volumes réellement consommés par les irrigants**, voire dans le cas d'Irrigadour ou encore dans celui des AUP de Charente-Maritime, **bien supérieurs aux volumes**

309 Nature Environnement 17, [Irrigation - La justice donne de nouveau raison aux associations et prononce l'annulation de l'autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation sur le bassin de la Charente](#), 2020.

310 Tribunal administratif de Poitiers, [Prélèvement d'eau pour l'irrigation dans les bassins versants du Marais poitevin : nouvelle annulation de l'autorisation pluriannuelle](#), 2024.

311 Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5^{ème} chambre, n°21BX01326, 21 décembre 2021.

312 FNE Occitanie Pyrénées, [Irrigation dans le bassin de l'Adour : le tribunal administratif de Pau saisi en urgence](#), 2023.

313 [Arrêté inter-préfectoral n°2023-700](#) mettant en demeure Irrigadour, en qualité d'Organisme unique de gestion collective, de régulariser la situation administrative des prélèvements d'eau à usage agricole sur le sous-bassin de l'Adour et portant mesures conservatoires.

314 FNE, [Irrigation dans le bassin de l'Adour : le tribunal administratif de Pau saisi en urgence](#), 2023.

315 Tribunal administratif de Pau, [Prélèvements d'eau à usage agricole sur le sous-bassin de l'Adour](#), 2024.

prélevables (qui sont eux-même surestimés comme vu en première partie pour la Charente-Maritime). Une situation anormale pour des bassins dont les milieux aquatiques sont déjà en mauvais état. Par ailleurs, Marie Bomare, juriste en charge de ces contentieux chez NE17, s'interroge sur l'attitude de l'État : *“Ce qui est marquant, c'est que l'État a un comportement concernant les thématiques liées à l'irrigation qu'on ne retrouve pas forcément dans d'autres contentieux environnementaux. Lorsque cela concerne l'irrigation, l'État met en œuvre toutes les possibilités contentieuses qui s'offrent à lui y compris certaines qui ne paraissaient pas opportunes en termes de délai d'audiencement : appels systématiques, procédures de demandes de suspension à exécution d'une décision, tentatives de pourvois... En parallèle, on jongle avec des tierces oppositions et des tierces interventions d'irrigants et des chambres d'agriculture qui politisent les dossiers. Enfin, lorsque les recours sont épuisés, les préfetures reprennent des AUP similaires à celles annulées en sachant que nous allons refaire du contentieux derrière”.*

“Ce qui est marquant, c'est que l'État a un comportement concernant les thématiques liées à l'irrigation qu'on ne voit pas dans d'autres contentieux environnementaux.”

En effet, la préfecture a délivré de nouvelles AUP sur les bassins concernés par des annulations, avec des volumes très proches de ceux des premières autorisations. **“Il s'agissait quasiment de copier/coller”**, confirme Marie Bomare. Cette attitude de l'État est invraisemblable : alors que l'urgence de réduire les prélèvements en eaux sur ces bassins malmenés est largement reconnue, **la préfecture s'obstine à maintenir des volumes pour satisfaire les irrigants, sans aucune remise en question de la trajectoire**, alors même qu'il s'agit de **volumes encore plus importants que ceux des prélèvements réels effectués** (eux-mêmes trop élevés pour les milieux). Résultat : la plupart de ces AUP sont à nouveau visées par des contentieux des associations.

Ainsi, en juillet 2024, le tribunal de Poitiers s'est prononcé sur la deuxième AUP prise en 2021 par les préfetures de Charente-Maritime, de Vendée, des Deux-Sèvres et de la Vienne. À noter que la première avait été rejetée par le tribunal en 2019 en raison d'une étude d'impact insuffisante, d'une irrégularité dans la procédure et, surtout, de volumes autorisés excessifs eu égard à la fragilité du milieu et aux volumes réellement prélevés les années précédentes. Le jugement avait été confirmé par la Cour d'appel de Bordeaux en 2021. Le tribunal et la cour avaient notamment considéré que les volumes autorisés étaient excessifs et que l'autorisation avait pour conséquence, du fait de la création de mégabassines, **une augmentation nette des prélèvements annuels**, alors que les nouveaux **prélèvements hivernaux servant au remplissage de ces réserves doivent normalement être compensés par une diminution des prélèvements estivaux**³¹⁶.

316 Tribunal administratif de Poitiers, [Prélèvement d'eau pour l'irrigation dans les bassins versants du Marais poitevin : nouvelle annulation de l'autorisation pluriannuelle](#), 2024.

Finalement, la deuxième AUP prise par la préfecture a elle aussi été annulée par le tribunal, qui a une nouvelle fois considéré **les volumes autorisés comme étant excessifs et contraires au principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau**. Le tribunal a constaté que la nouvelle autorisation portait sur des niveaux de prélèvement similaires à ceux mentionnés dans la première autorisation et que, comme cette première autorisation, la nouvelle autorisation permettait une augmentation nette des prélèvements annuels, les prélèvements hivernaux projetés dans le cadre de la création de nouvelles réserves de substitution n'étant pas compensés par une baisse des prélèvements estivaux³¹⁷.

Le tribunal a également fixé les conditions de remplissage des réserves de substitution : il sera possible de remplir de nouvelles réserves à condition de diminuer d'autant les volumes estivaux sur la même zone. Ceci **doit théoriquement mettre un coup d'arrêt à la pratique des préfectures consistant à autoriser des remplissages hivernaux de réserves sans les compenser par une diminution des prélèvements estivaux**. Ces autorisations, régulièrement retoquées par la justice, questionnent la responsabilité de l'État qui autorise de telles pratiques illégales.

L'attitude de la préfecture est inacceptable et ne permet pas d'anticiper la raréfaction de la ressource en eau. Au-delà du fait que l'État ne remplit pas sa mission quant à la protection des milieux aquatiques (par ailleurs exigée par les textes encadrant la gestion de l'eau) et à la mise en place d'une politique permettant d'atteindre le bon état des eaux, **il joue aussi à un jeu dangereux en maintenant la profession agricole dans une instabilité permanente**. En voulant contenter les dirigeants des chambres d'agriculture et des syndicats productivistes, les préfectures font miroiter des volumes de prélèvement bien supérieurs à la capacité des milieux, **plutôt que d'accompagner les irrigants dans une indispensable transition agro-écologique**.

Dans le deuxième contentieux AUP sur le Marais Poitevin, en plus de l'annulation de l'acte, le juge a fixé lui-même des volumes pour l'irrigation et a renvoyé vers l'OUGC pour la répartition. Le tribunal a ordonné à l'Etablissement Public du Marais Poitevin (l'OUGC) de définir des plans de répartition entre irrigants et à l'État de les approuver dans les meilleurs délais, à savoir un mois pour l'été 2024 et quatre mois pour l'hiver 2024-2025. Néanmoins, comme pour marquer *"l'inaptitude de l'État à gérer correctement la ressource en eau"*³¹⁸, pour la première fois dans le cadre de cette AUP, le juge s'est substitué aux préfectures défaillantes **en délivrant lui-même une AUP provisoire**, imposant des volumes conformes au Code de l'environnement. Pour fixer ces volumes, le tribunal s'est appuyé sur des *"volumes prélevables provisoires"* issus d'études de 2001 et 2007, dans l'attente des résultats des études HMUC en cours (le volume que le milieu est capable de fournir dans des conditions écologiquement satisfaisantes devrait être déterminé début 2025). Il est évident que ces volumes provisoires, datant de près de 20 ans, sont complètement inadaptés

317 Ibid.

318 Nature Environnement 17, [Nouvelle annulation de l'autorisation de prélèvements d'eau pour l'irrigation dans le marais poitevin : les préfectures défaillantes dans le respect de la loi et de la science](#), 2024.

à la réalité climatique actuelle : ils ne permettent pas de protéger le marais poitevin ou l'accès à l'eau potable. En cas de non-respect de ces exigences, l'EPMP et l'État s'exposent à une astreinte de 100 euros par jour de retard. Fin novembre 2024, **l'État n'avait toujours pas approuvé de nouveau PAR plus conforme aux exigences environnementales**. Marie Bomare souligne : *“l'EPMP, avec le soutien de l'État, préfère payer des astreintes que respecter la décision de la justice”*.

Le juge s'est substitué aux préfetures défailtantes en délivrant lui-même une AUP provisoire.

4. Le soutien aux réserves dites “de substitution”

a. Des projets aux impacts environnementaux méconnus

Dans le cas des bassines, les **préfets jouent un rôle déterminant dans l'autorisation environnementale des projets**. Les autorisations préfectorales sont souvent délivrées malgré les oppositions, et la plupart sont attaquées en justice. Selon Patrick Picaud (responsable de l'association NE17), souvent, les dossiers de réserves annulés le sont *“parce qu'ils ne respectent pas le règlement du SAGE, ou parce que les études d'impact sont insuffisantes concernant notamment l'inventaire faune-flore et les atteintes au milieu naturel”*.

Il appartient au préfet d'approuver, dans le cadre de la législation sur l'eau, **le volume de prélèvement estival à partir duquel le volume de substitution est déterminé**³¹⁹. Selon la nouvelle instruction du 7 mai 2019³²⁰, le calcul doit prendre en compte une analyse rétrospective s'appuyant sur les cinq à dix dernières années, ainsi qu'une démarche prospective visant à intégrer les conséquences des dérèglements climatiques sur la disponibilité de la ressource en eau.

Dans la Vienne, 30 mégabassines ont été autorisées par l'État **contre l'avis de l'agglomération de Poitiers**. Dans les Deux-Sèvres, les associations environnementales se sont retirées du protocole d'accord devant l'indigence des contreparties environnementales³²¹. Comme le rappelle la Cour des comptes³²², ce projet conduirait à **pomper de l'eau dans une nappe superficielle servant aussi à satisfaire les besoins en eau potable de la communauté urbaine du Grand Poitiers**. Or les besoins en eau potable ne diminuent pas l'hiver et augmentent même avec la pollution d'origine agricole, qui oblige le service d'eau potable à diluer l'eau prélevée dans la nappe pour la rendre potable.

319 Grimonprez, B., Le stockage agricole de l'eau : l'adaptation idéale au changement climatique ?, *Revue juridique de l'environnement*, 2019/4, Volume 44, pp.751-767, p.764. <https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2019-4-page-751?lang=fr&tab=resume>

320 *Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019* relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau, p.9.

321 “Que sont les méga-bassines et qu'en dit la science ? Dix questions pour tout comprendre”, *Vert*, 2024.

322 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique* (Juillet 2023), Exercices 2016-2022, p.84.

Les autorisations des préfets concernant les bassines contredisent aussi régulièrement ce qui est attendu de leur rôle en termes de protection de l'environnement. En effet, lors du remplissage des bassines (entre novembre et mars), les **préfets déterminent les seuils à ne pas dépasser**³²³. Pourtant, selon l'**hydrogéologue au CNRS Florence Habets, les niveaux choisis sont souvent très proches du remplissage minimum des nappes**. Or, des pompages excessifs risquent d'assécher l'écosystème avec des effets en cascades, comme l'aggravation de l'érosion et des inondations. Par exemple, sur le marais poitevin, où des retenues de substitution prélèvent dans la nappe, **les "niveaux choisis sont plus proches du minimum observé en hiver que de la cote de débordement"**³²⁴.

Globalement, selon Patrick Picaud de NE17 : *"Les conditions des bassines sont fixées avant tout pour permettre le remplissage de celles-ci, avant la protection des écosystèmes"*. Selon le militant, c'est néanmoins très difficile à contester car les associations de protection de l'environnement n'ont pas les moyens humains et financiers pour faire des contre-expertises hydrogéologiques. Par ailleurs, les bassines commencent parfois à être construites alors même qu'un contentieux est toujours en cours. Ainsi, par exemple, les réserves de Cram-Chaban, en Charente-Maritime, ont finalement été déclarées illégales par la Cour d'appel administrative de Bordeaux (notamment du fait d'une étude d'impact sur les milieux jugée défailante) après 14 ans de procédure. Pourtant, ces bassines ont déjà été construites – les travaux ont été réalisés alors même qu'elles étaient visées par un recours³²⁵.

Enfin, comme on l'a vu plus tôt, bien que les bassines ne peuvent être financées par les fonds de l'Agence de l'eau que compte tenu de leur **caractère de substitution**, nombreux projets ne respectent pas vraiment ce critère. Plusieurs AUP (Cogest'eau, EPMP, Seudre...) ont d'ailleurs été annulées par le tribunal administratif de Poitiers le 9 mai 2019 pour plusieurs raisons, dont le fait qu'elles n'étaient pas compatibles avec le SDAGE et les SAGE car elles **permettaient une augmentation des prélèvements annuels**. Or, **la création de réserves d'eau**, remplies l'hiver pour irriguer l'été, **ne doit pas conduire à l'augmentation des prélèvements annuels**³²⁶.

b. Sur le Clain, une pression de la préfecture pour voir émerger des bassines malgré les constats scientifiques

Dans le cas du Clain, la préfecture **a très fortement insisté auprès de la CLE pour que les résultats de l'étude HMUC ne soient pas trop contraignants pour la mise en œuvre de**

323 [Code de l'environnement](#), Art. R214-31-1 et suivants (concernant notamment les "AUP", autorisation unique de prélèvement et les "PAR", plan annuel de répartition).

324 Florence Habets, "Analyse : peut-on stocker les excès d'eau perdus à la mer ?", [BonPote](#), 2023 (Mis à jour en 2024).

325 "Les cinq "bassines" agricoles de Cram-Chaban de nouveau jugées illégales", [France Bleu](#), 2022.

326 Mission CGEDD n° 13017-01 - CGAAER n° 19089, [Bilan du dispositif OUGC des prélèvements d'eau pour l'irrigation](#), Août 2020, p.13 : "Le tribunal a également estimé que, pour les mêmes raisons, les autorisations contestées ne sont pas compatibles avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ces schémas [...] prévoient notamment, d'une part, qu'il faut s'assurer que les prélèvements d'eau ne portent pas atteinte aux milieux naturels et, d'autre part, que la création de réserves d'eau, remplies l'hiver pour irriguer l'été, ne doit pas conduire à l'augmentation des prélèvements annuels. Or, le tribunal a constaté que les décisions contestées permettaient une augmentation des prélèvements annuels. [...]".

bassines³²⁷, malgré la réalité environnementale. Concrètement, pour ce faire, elle s'est appuyée sur une définition du volume “*de substitution*” prélevable pour les bassines qui certes existait dans le SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021, **mais a été abrogée depuis**.

En effet, la disposition 7D3 du SDAGE 2016-2021³²⁸ indiquait que “*Dans les ZRE, les créations de réserves de substitution pour l’irrigation ou d’autres usages économiques, ou de tranches d’eau de substitution dans les grands ouvrages, **ne sont autorisés que pour les volumes égaux ou inférieurs à 80 % du volume annuel maximal prélevé directement dans le milieu naturel les années antérieures***”.

Jean-Claude Hallouin précise : “*On peut penser que si justement cette disposition du SDAGE 2017-2022 a été abandonnée, c’est parce qu’elle présentait des inconvénients qui aboutissent à gonfler artificiellement le volume prélevable. Il est juridiquement plus que contestable de s’appuyer sur une disposition qui a été abrogée*”.

Si cette disposition 7D3 du SDAGE 2022-2027³²⁹ donne depuis la définition d’un volume de substitution et souligne qu’il doit être calculé à partir d’une “*analyse rétrospective s’appuyant sur les 5 à 10 dernières années*”, elle ne précise pas si c’est la moyenne ou le maximum qui doit être utilisé.

Or, **la différence entre le fait de prendre en compte la moyenne ou le maximum est énorme** : il s’agit d’une part d’un volume hivernal sous-terrain pour l’irrigation de **7 778 643 m³**, dans l’autre presque du double : **14 149 146 m³**³³⁰. Si la CLE avait retenu la première méthode de calcul, plus adaptée au SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027 qui demande aussi à prendre en compte les conséquences du dérèglement climatique, **un tiers des 30 bassines prévues n’auraient pas pu être autorisées**.

Avec un autre choix méthodologique, un tiers des 30 bassines prévues n’auraient pas pu être.

Le préfet, ainsi que le représentant de la DDT de la Vienne, ont plusieurs fois en CLE (ou au sein de son bureau) exprimé leur rejet de voir appliquer **des méthodes de calcul restrictives pour les prélèvements hivernaux souterrains** : par exemple, en février 2023³³¹, le préfet explique que “*l’État vous rejoint lorsque vous avez pointé la **problématique d’application d’une disposition du SDAGE (...)** qui a conduit à **prescrire un plafonnement des prélèvements hivernaux souterrains** sur lequel je me suis opposé alors même qu’il s’agit d’une recommandation du SDAGE dont les principes*

327 Présentation de la réunion de la Commission locale de l’eau du SAGE Clain, 11 avril 2024 : *Demande de l’État de compléter l’analyse en utilisant les prélèvements max. pour l’irrigation afin de calculer la part souterraine substituable hors basses eaux (actuellement moyenne utilisée).*

328 [SDAGE Loire-Bretagne, 2016-2021](#).

329 [SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027](#) : “*Le calcul du volume de substitution prend en compte une **analyse rétrospective s’appuyant sur les 5 à 10 dernières années**, ainsi qu’une démarche prospective visant à intégrer les conséquences des dérèglements climatiques sur la disponibilité de la ressource en eau, adaptées selon les bassins et leurs caractéristiques hydrologiques. Il est tenu compte des économies d’eau réalisées ou projetées pour établir le volume de substitution*”.

330 Présentation de la réunion de la Commission locale de l’eau du SAGE Clain, 11 avril 2024.

331 Intervention de M. le Préfet de la Vienne, Bureau de la CLE du SAGE Clain, 23 février 2023.

d'application devrait résulter d'un choix partagé", et appelle de ses vœux que soient prises en compte "ses remarques" au sujet du "plafonnement des volumes prélevables hivernaux souterrains sur lesquels nous devons être attentifs sans risquer d'être restrictifs". Il souligne d'ailleurs que "**ce sujet constitue pour nous une condition indispensable et préalable à l'adoption de l'étude** [HMUC]."

Le directeur de la DDT a également envoyé un courrier en ce sens au président de la CLE le 18 décembre 2023, dans lequel on peut lire : "Il n'y a pas eu de prise en compte des remarques des services de l'État par rapport à ce plafonnement réalisé en phase 2 de l'étude selon une recommandation du SDAGE (...) À noter qu'en termes de méthode de calcul, l'EPTB a substitué le volume moyen mensuel alors qu'il semble que ce soit plutôt le volume max mensuel qui doit être pris. **Vu avec la DREAL de bassin, ces calculs pourraient être considérés comme une borne minimale et charge à l'EPTB Vienne de proposer une borne maximale selon une méthodologie complémentaire**"³³².

La préfecture et la DDT ont donc largement insisté pour que soit prise en compte la méthode de calcul la plus favorable aux bassines. Si la CLE avait retenu la première méthode de calcul (basée sur les volumes moyens prélevés entre 2010 et 2018), **10 réserves prévues** n'auraient pas pu être autorisées car elles auraient dépassé le volume prélevable alloué à l'irrigation³³³.

Quel que soit le cas de figure, se pose la question de savoir **s'il y aura assez d'eau pour remplir ces bassines**. En effet, si les réserves sont incompatibles selon l'étude HMUC, c'est parce que la pression des prélèvements qu'elles entraîneraient conduirait à une rupture des débits "minimum" à laisser dans les cours d'eau pour garantir la vie, la circulation et la reproduction des espèces. En outre, comme on l'a vu, si le volume prélevé pour le remplissage des bassines est effectivement déduit du volume prélevable en période de basses eaux, le fait de gonfler ce volume a un impact majeur sur les autres irrigants : cela conduit à réduire drastiquement les volumes disponibles pour les irrigants non-raccordés à des bassines.

Y aura-t-il assez d'eau pour remplir ces bassines ?

Comme le rappelle Mediapart³³⁴, si certaines des autres unités sont "remplissables", c'est au **détriment de tout autre usage pour les habitants ou autres activités économiques** du secteur.

Par ailleurs, peu importe la méthode de calcul : **prendre pour référence des chiffres de l'époque 2010-2018 conduit à obtenir des volumes bien trop élevés** par rapport à ce que les milieux peuvent supporter, les conséquences du dérèglement climatique ayant largement tendu la situation depuis. Si les années 2022 ou 2023 avaient été intégrées dans le calcul, **les volumes obtenus auraient été bien plus faibles**.

332 EPTB Vienne, Note en date du 12/02/2024

333 Présentation de la réunion de la Commission locale de l'eau du SAGE Clain, 11 avril 2024, p.53. Pour le détail des réserves prévues par tranches : Préfet de la Vienne, [Protocole du bassin du Clain](#), Version validée - novembre 2022.

334 "Une étude montre les limites des mégabassines, elle est torpillée par le préfet", *Mediapart*, 2024.

Une personne ayant travaillé au sein d'une Agence de l'eau confirme cette problématique : *“Vu la raréfaction de la ressource en eau, la sévérité des étiages et les projections climatiques, même si on arrive à remplir les réserves, on ne partira pas avec le même niveau de nappes qu'il y a 20 ans et donc de fait, **à prélèvement équivalent, il manquera de l'eau**. Cela pose la question des inégalités dans les accès à l'eau et qui accepte de faire des concessions”*.

Cité dans Médiapart³³⁵, un collaborateur de l'étude HMUC précise : *“Dans cette étude, on regarde dans le rétroviseur et on passe à côté des effets du changement climatique sur l'eau et leur accélération ces dernières années”*, estime l'un des collaborateurs de cette recherche, qui a tenu à garder l'anonymat. Il précise qu'une modélisation des effets du réchauffement climatique a bien été réalisée lors des recherches, *“mais il y a eu de telles pressions que sortir ces résultats incomplets était déjà une bataille”*. En effet, l'étude HMUC ne prend pas en considération, entre autres impacts climatiques futurs, **l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des sécheresses hivernales**, telles que la France en a connues en 2023 : dans la Vienne, la sécheresse hivernale 2022-2023 suivie de la sécheresse estivale de 2023 avaient eu pour conséquence *“une absence de recharge des nappes”*, comme le confirme d'ailleurs le préfet dans un communiqué de novembre 2023³³⁶.

5. Le PTGE, une gestion contractuelle pour financer des bassines

Pour que des réserves puissent être financées par les fonds de l'Agence de l'eau³³⁷, elles doivent être inscrites dans un Projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), au sein duquel **le rôle des préfets est également central**. Les PTGE sont supposés prendre en charge les enjeux de gestion quantitative de l'eau ainsi que définir puis mettre en œuvre un programme d'actions permettant d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques. Ils doivent également intégrer l'enjeu de préservation de la qualité des eaux (réduction des pollutions diffuses et ponctuelles)³³⁸. Leur élaboration est cadrée par l'instruction gouvernementale du 7 mai 2019, qui confie aux préfets coordonnateurs de bassin la responsabilité de valider le diagnostic des ressources disponibles et des besoins, de se prononcer sur le programme d'actions et d'approuver le contenu du PTGE.

La place des préfets dans les PTGE a été renforcée par l'instruction du 17 janvier 2023³³⁹, qui demande la désignation par le préfet coordonnateur de bassin **d'un préfet de département référent pour chaque projet de PTGE**. Il doit, entre autres, s'assurer que la gouvernance mise

335 Ibid.

336 Préfet de la Vienne, [communiqué de presse](#), 2023.

337 [Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019](#) relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau

338 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, [Guide d'élaboration et de mise en œuvre des Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau](#), 2023.

339 [Instruction du 17 janvier 2023](#) portant additif à l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau.

en place, notamment la composition du comité de pilotage du PTGE, permette la représentation des usagers économiques et non économiques, dont les associations. Par ailleurs, le préfet référent doit valider la feuille de route des PTGE formulant les objectifs et principes de la démarche ainsi que les modalités de sa gouvernance.

En présence d'un SAGE, la commission locale de l'eau (CLE) étendue aux parties intéressées non membres de la CLE, constitue le cadre du comité de pilotage du PTGE.

Le Varenne agricole de l'eau (particulièrement favorable à l'agriculture intensive, comme vu en introduction) a d'ailleurs consolidé la place du PTGE comme **“l'outil adapté pour trouver les réponses spécifiques dans les bassins en tension”**.

Pourtant, **la réalité des PTGE montre surtout qu'ils sont souvent mis en place dans le seul objectif d'obtenir un financement public pour les réserves**. Il est en effet **problématique de s'appuyer sur cette démarche contractuelle non-contraignante avec les acteurs agricoles**, alors que les exemples, en Deux-Sèvres comme en Vendée, montrent que même lorsque des projets de bassine sont mis en oeuvre, les irrigants ne s'engagent finalement que dans peu de mesures visant à améliorer l'état des masses d'eau, que ce soit sur le volet qualitatif ou quantitatif.

La Cour des comptes **critique également l'importance prise par les PTGE** : **“Les préfets et les agences de l'eau prônent la signature de contrats territoriaux, qui ont connu des dénominations diverses au fil du temps, dont récemment celle de projet territorial pour la gestion de l'eau. Ils présentent cette solution comme alternative à l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, au motif qu'il serait plus facile de parvenir à un accord sur un contrat que sur un SAGE”**. Or, elle indique : **“Les PTGE ne sauraient donc remplacer les SAGE. Ils n'ont pas la même force juridique, les premiers résultant d'une circulaire sans valeur réglementaire, les seconds de la loi et du pouvoir réglementaire”**³⁴⁰.

La mission de l'IGEDD et du CGAAER³⁴¹ constate d'ailleurs que **la profession agricole estime que “les PTGE doivent permettre de sécuriser l'accès à l'eau et les possibilités de stockage ; ils doivent prévoir la création de retenues pour permettre aux irrigants de prélever de l'eau en hiver et de la stocker pour pouvoir la répartir en temps utile”**.

Pourtant, selon l'instruction gouvernementale du 7 mai 2019³⁴², qui cadre l'élaboration des PTGE, il est nécessaire d'étudier toutes les alternatives à la création de nouveaux ouvrages, lesquels ne sont supposés être envisagés **qu'en dernier ressort pour soutenir un projet agricole et territorial innovateur**. Dans ce cas, **de véritables mesures compensatoires devraient être opérées sous la forme de contreparties écologiques fournies par les exploitations utilisatrices de la ressource stockée**. Dans les faits, ils s'agit souvent **d'engagements ad hoc négociés par les parties prenantes**³⁴³ – qui, les exemples le montrent, ne sont pas toujours respectés.

340 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, juillet 2023, Exercices 2016-2022, p.494.

341 Mission CGEDD n° 13017-01 - CGAAER n° 19089, *Bilan du dispositif OUGC des prélèvements d'eau pour l'irrigation*, Août 2020, p.47.

342 *Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019* relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau.

343 Grimonprez, B., Le stockage agricole de l'eau : l'adaptation idéale au changement climatique ?, *Revue juridique de l'environnement*, 2019/4, Volume 44, pp.751-767, p.760. <https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2019-4-page-751?lang=fr&tab=resume>

S'il est problématique que la profession agricole ait cette vision des PTGE, **il est d'autant plus grave que l'État, via les préfets, abonde dans le même sens** : c'est ce que l'on voit dans l'exemple du bassin du Clain **où le préfet a ouvertement favorisé un PTGE pour construire rapidement des bassines**, ou encore dans l'exemple du bassin de la Boutonne **où les services de l'État valident un PTGE servant surtout à financer des bassines**. Un ancien collaborateur d'une Agence de l'eau témoigne à ce sujet : *“Les PTGE sont un grand sujet de frustration pour les agents. La manière dont on aborde les choses ne permet pas d'aboutir à de véritables discussions sur le modèle agricole. Cela ne peut que générer du conflit”*.

La réalité des PTGE est bien loin de cela. Le **cas du Clain est emblématique**. Avant la circulaire de 2019, un premier projet de PTGE est né sous la forme d'un “projet territorial d'irrigation agricole”. *“Mais rien n'a été fait dessus”*, témoigne Jean-Claude Hallouin, administrateur de Vienne Nature qui siège notamment au sein de la CLE du Clain, *“car les irrigants n'y étaient pas favorables”*. Mais la circulaire de 2019, rendant nécessaire le PTGE pour financer des bassines, a relancé le projet. Dans le cas des Deux-Sèvres, le protocole d'accord pour les bassines a été validé comme PTGE : la préfecture de la Vienne a cherché depuis 2019 à obtenir la même chose.

Mais **nombreuses instances en charge de la gestion de l'eau ont refusé de participer à ce protocole pour diverses raisons** (attente de l'étude HMUC, questionnaire sur le financement des réserves, avis défavorable au projet des réserves), à l'instar de Grands Poitiers Communauté Urbaine, des syndicats de rivière, de l'EPTB, de la Fédération de pêche de la Vienne... Même la chambre d'agriculture de la Vienne, tenue par la Coordination rurale, n'a pas signé le protocole par *“opposition aux engagements pris par les adhérents des SCAGE et à l'étude HMUC”*³⁴⁴. Le Protocole d'accord n'inclut donc que la préfecture, le département très favorable aux irrigants, un syndicat des eaux (les autres ayant refusé), la FNSEA et les Jeunes agriculteurs, la chambre d'agriculture régionale, les SCAGE chargées de mettre en place les bassines et des associations d'irrigants ; en plus d'élus locaux représentant pour nombre d'entre eux des communes prévoyant la construction de bassines. Si ce protocole, **signé en novembre 2022, n'a donc jamais pu être considéré comme un PTGE par la préfecture de bassin selon Jean-Claude Hallouin**, il est supposé servir de base au “volet agricole” du PTGE en cours, ce qui pose question au vu des nombreux acteurs ayant refusé de le signer ou ayant refusé de prendre position³⁴⁵.

Le préfet Girier, n'ayant donc jamais réussi à faire adopter plus largement le protocole initial, a promu dès 2023 la mise en place d'un PTGE. Initialement, celui-ci devait être porté par l'EPTB Vienne, mais selon des personnes interrogées, à la suite de pressions (notamment de la part de la préfecture) auxquelles les agents ont dû faire face à cause de l'étude HMUC, l'EPTB a jeté l'éponge. En effet, Jean-Claude Hallouin affirme : *“On peut légitimement penser que M. le Préfet Girier a été nommé, entre autres, pour sortir l'État du borbier des bassines. Pour ce faire, il a, dans un premier temps, tout fait dans le sens des irrigants, comme en témoigne le protocole de 2022 qui contient l'aveu*

344 Préfet de la Vienne, [Signature du protocole du bassin du Clain](#), 3 novembre 2022.

345 Préfet de la Vienne, [Signature du protocole du bassin du Clain](#), 3 novembre 2022.

involontaire de l'absence de substitution du fait du sort réservé aux non-raccordés. Ensuite, il **a fortement reproché à l'EPTB la manière dont elle gérait la Commission Locale de l'Eau (CLE)** allant jusqu'à ce que s'instaure une sensible tension entre l'établissement et les services de la préfecture. Quelques années auparavant, l'EPTB avait accepté le principe d'un pilotage d'un PTGE. **Celui-ci devant se faire sous l'étroite surveillance de la préfecture, face à l'état des relations, l'EPTB a préféré renoncer.** Après cette décision, le département a été sollicité et il a accepté de porter un PTGE.”.

Si Jean-Marie Girier, qui a été muté préfet des Pyrénées-Atlantiques en novembre 2024, ne verra pas les premières bassines sortir de terre dans le Clain, **il a sans aucun doute tout fait pour que ce projet pourtant décrié puisse voir le jour.**

“On peut légitimement penser que M. le Préfet Girier a été nommé [...] pour sortir l'État du borbier des bassines.”

Ainsi, avec le soutien de la préfecture, le PTGE a finalement été repris par le département de la Vienne. Comme on l'a déjà vu, le département est dirigé par un agriculteur céréalier, et ses élus se montrent particulièrement favorables à l'irrigation intensive (certains y sont d'ailleurs liés par leurs intérêts économiques personnels). Parmi eux, un des élus du département de la Vienne cité plus haut en raison de ses intérêts économiques dans l'irrigation, affirme qu’*“une grande partie des actions [nécessaires pour le PTGE] est déjà réalisée sur le territoire, il suffit de bien les reprendre”*, faisant vraisemblablement référence au protocole d'accord, n'ayant pourtant réuni qu'une minorité des parties prenantes³⁴⁶.

Par ailleurs, sans surprise, le **PTGE a pris une tournure particulièrement favorable aux bassines** : alors que normalement, un PTGE prend deux à trois ans, là *“il est fait à marche forcée”*, selon Régis Ouvrard de la LPO qui siège dans le collège de protection des milieux aquatiques. En effet, le département veut que **la partie du PTGE sur l'activité agricole aille le plus vite possible afin que puissent être financées les bassines**, dont certains permis d'exploitation arrivent à leur terme courant 2025³⁴⁷. Les projets de bassines sur quatre sous-bassins du Clain sont aujourd'hui libres de recours : **ce qu'il leur manque, c'est le financement de l'Agence de l'eau.**

Nicolas Fortin, ancien porte-parole de la Confédération paysanne, témoigne : *“C'est un PTGE dont le seul objectif est de valider des projets de bassines vieux de 15 ans. Il faudrait qu'on parte du PTGE pour définir un modèle agricole, mais la tournure des débats ne le permet pas. Parmi les acteurs économiques représentés, on est les seuls à porter un modèle alternatif : face à nous, il y a les syndicats, les associations d'irrigants et les grosses coopératives”*. Résultat, selon Nicolas Fortin, le PTGE est aujourd'hui au point mort.

³⁴⁶ Compte rendu de la réunion de la CLE du Clain, 11 avril 2024.

³⁴⁷ “Vienne : les projets de retenues de la Clouère et de Saint-Sauvant parmi les premiers lauréats du fonds hydraulique”, [La Nouvelle République](#), 2024.

Le PTGE du Clain n'est pas le seul à avoir vu le jour dans l'unique objectif de financer des bassines.

Dans le **cas de la Boutonne**, le PTGE avait initialement été validé par la CLE du SAGE en juin 2016. Il est toujours en cours, porté par le SYMBO, qui anime aussi la CLE, avec les problématiques que l'on a vues plus haut. Son programme d'actions actuel couvre les années 2022 à 2027, avec pour objectif un retour à l'équilibre quantitatif à cette date. Le comité de pilotage du PTGE est composé des membres de la CLE, et la commission PTGE intègre, outre les acteurs habituels, plusieurs représentants d'irrigants portant des bassines (ASA Boutonne, Coop de l'eau, SYRES17...) ainsi qu'Agrobio 17.

Néanmoins, si le PTGE a beaucoup d'objectifs très pertinents sur le papier, l'analyse des moyens déployés démontre quelle est sa véritable finalité : **la construction de bassines**. En effet, si les **mesures prévues par le PTGE pour les années 2022-2027** doivent mobiliser près de **39,4 millions d'euros**, sur ce montant, **37,9 millions d'euros sont déployés pour la construction des réserves de substitution**³⁴⁸, soit **96 % des moyens du PTGE**.

96 % des moyens du PTGE sont dédiés à la construction des bassines.

Cela montre bien l'ambition réelle du PTGE. Pourtant, le PTGE est supposé favoriser "*les actions d'envergure*", selon une représentante de l'Agence de l'eau Adour-Garonne en CLE³⁴⁹, telles que le stockage dans les sols, les changements de pratiques agricoles, la restauration hydromorphologique...

Or, en CLE, le **PTGE Boutonne est brandi comme la solution miracle qui permettrait de remédier à l'état alarmant du bassin de la Boutonne**. C'est notamment ce qui ressort pendant les discussions en CLE relatives au **report de la date d'atteinte du bon état des eaux**. Celle-ci nécessitant une modification du SAGE, elle entraîne une procédure d'évaluation environnementale et de consultation publique.

Pour les associations environnementales, de protection des citoyens et les fédérations de pêche sur la Boutonne, le PTGE est "**un écran de fumée (...)** Leur processus d'élaboration est une démarche contractuelle, où la profession agricole intensive est sur-représentée, c'est donc impossible de prendre en considération les milieux"³⁵⁰. Selon Jean-Louis Demarcq, responsable de SOS Rivières (bassin de la

348 Projet de territoire pour la gestion de l'eau - Bassin versant de la Boutonne, [Programme d'actions 2022/2026](#), Validé en CLE du SAGE Boutonne le 28 février 2022.

349 Compte rendu de la réunion de la CLE du SAGE Boutonne, 12 septembre 2022.

350 Réunion de la CLE du SAGE Boutonne, Argumentaire des associations "Usagers non économique" : SOS Rivières – APIEEE – UFC Que Choisir Charente-Maritime – Fédération des Deux-Sèvres pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique – UFC Que Choisir Deux Sèvres, 17 juillet 2023.

Boutonne) : *“Sur le PTGE, rien n’a été fait. Les agriculteurs refusent de faire quoi que ce soit tant que les réserves ne sont pas construites”.*

En effet, dans l’analyse des effets sur l’environnement, il est estimé que le report de la date a un “bon effet” sur l’aspect quantitatif de l’eau (ce qui est un non-sens) : *“La révision de la règle n°1 va entraîner un retard dans l’atteinte de l’équilibre quantitatif. Néanmoins, dans le cadre des avancées qui ont été faites ces dernières années sur l’usage de l’eau par le monde agricole via leurs pratiques de plus en plus économes en eau, il semble nécessaire de poursuivre la démarche et la reporter afin d’atteindre les objectifs et réaliser les structures permettant le maintien de l’activité mais aussi pour préserver l’équilibre quantitatif atteint actuellement sur le bassin. **L’actualisation du PTGE le 28 février 2022 va dans ce sens** et permet de développer les actions allant dans le sens des économies et changement de pratiques”*³⁵¹.

De même, le PTGE est apporté comme solution miracle à toutes les inquiétudes exprimées lors de la consultation du public (par voie électronique)³⁵² au sujet de ce report : par exemple, à un avis qui considère que les *“réserves de substitution ne sont pas une solution viable et pas pour tous”*, le SYMBO répond que *“les réserves de substitution sont une des réponses apportées pour viser l’équilibre quantitatif dans le programme d’action du PTGE. D’autres actions sont réalisées pour restaurer les milieux et favoriser le stockage d’eau de manière naturelle (recharge granulométrique de cours d’eau, économies d’eau, etc.)”*. Outre le fait que l’impact “bénéfique” des bassines sur l’état du bassin est critiquable, on voit bien que **les autres actions entreprises par le PTGE n’ont pas la même ampleur.**

Le PTGE est apporté comme solution miracle à toutes les inquiétudes exprimées.

Enfin, l’exemple du Protocole d’accord des Deux-Sèvres de 2018, sur le bassin de la Sèvre Niortaise Mignon, considéré par la préfète des Deux-Sèvres comme PTGE³⁵³ alors qu’il ne respecte pas l’instruction gouvernementale de 2019, démontre bien **les limites de la gestion contractuelle** avec l’agriculture productiviste. Dans le cadre de ce protocole, les irrigants *“dans les zones d’influence des réserves”* se sont engagés à adopter un certain nombre de pratiques plus vertueuses en échange de la construction de bassines. Cependant, selon Patrick Picaud, *“le protocole est peu contraignant et prévoit des engagements qui auront peu d’effets sur le changement des pratiques agricoles. **Très peu a été fait en 5-6 ans**”*. En effet, selon le représentant de NE17, *“la **mobilisation des leviers réglementaires est indispensable** et ce dans un délai court afin de pouvoir assurer la **protection des aires d’alimentation des captages pour l’eau potable**”*.

351 Présentation PowerPoint de la CLE du SAGE SAGE Boutonne, 12 septembre 2022.

352 Présentation PowerPoint de la CLE du SAGE SAGE Boutonne, 29 juin 2023.

353 [Agence de l’eau Loire-Bretagne](#), Projet de contrat territorial gestion quantitative Sèvre Niortaise et Mignon dans les Deux-Sèvres.

Un bilan du protocole commandé par l'Agence Loire-Bretagne va dans le même sens, alors même qu'il n'est pas défavorable aux bassines. Ce bilan, réalisé par le cabinet Écodécision³⁵⁴, évalue les actions mises en œuvre dans le cadre du Contrat territorial de gestion quantitative (CQTG) ayant suivi le protocole. Co-porté par la chambre d'agriculture des Deux-Sèvres et la Coopérative de l'eau, le CQTG avait plusieurs objectifs : réduire les prélèvements agricoles en période de basses eaux par la mise en place de réserves ($\frac{2}{3}$) et par des changements au profit de cultures et pratiques plus économes en eau ($\frac{1}{3}$) ; de réduire les pollutions diffuses liées aux produits phytosanitaires et de reconquérir la biodiversité du territoire ; observer les changements opérés.

Selon le bilan d'Écodécision, **“la mise en œuvre du protocole et l'avancement du CTQG peuvent être perçus comme décevants”**³⁵⁵. En effet, le bilan affirme que les **“objectifs des engagements individuels prévus dans le protocole (...) ne sont pas atteints”**³⁵⁶ et que **“l'ambition des engagements souscrits s'avère réduite par rapport à ce qui est attendu”**³⁵⁷. Par exemple, certains engagements étant à sélectionner dans une liste d'engagements (diminution de l'utilisation de produits phytosanitaires, préservation de la biodiversité, amélioration des pratiques culturales), **les actions les plus souscrites sont celles qui demandent peu d'efforts supplémentaires** telles que la mise en place de corridors écologiques. **Peu d'agriculteurs se sont engagés sur la réduction du recours aux produits phytosanitaires**, par exemple³⁵⁸. Pour ce qui est des engagements collectifs (impliquant les chambres d'agriculture), **la plupart ne sont pas davantage atteints**³⁵⁹.

Dans les deux cas, l'excuse avancée par les acteurs agricoles est que la réalisation des retenues de substitution est très peu avancée³⁶⁰. Or, certaines sont en service (Mauzé-sur-le-Mignon) ou près de l'être (Sainte-Soline), ou en cours de construction (Priaires). Mais selon le bilan d'Écodécision, le protocole prévoit que certains engagements tels que les diagnostics individuels soient réalisés **avant le début de la construction**³⁶¹ – là où le règlement de l'OUGC EPMP ne rend obligatoire la signature des engagements individuels qu'avant la mise en service de la retenue.

Par conséquent, si les diagnostics ont été réalisés pour quasiment tous les irrigants concernés par la phase 1, pour les 90 exploitations concernées par la tranche 2 (six réserves), seules 22 ont bien effectué un diagnostic, à date du bilan d'Écodécision (novembre 2023)³⁶². Les formations (l'objectif étant de trois par irrigant engagé) dans le cadre des engagements collectifs ont été

354 Écodécision, [Bilan des engagements individuels et collectifs du protocole d'accord pour une agriculture durable entre les Deux-Sèvres](#), novembre 2023.

355 *Ibid.*, p.53.

356 *Ibid.*, p.6.

357 *Ibid.*

358 *Ibid.*, p.7.

359 *Ibid.*

360 *Ibid.*, p.6.

361 *Ibid.*, p.40.

362 *Ibid.*

organisées, mais pas suivies par tous les irrigants concernés : sur un objectif de 200 exploitants, 46 ont suivi la formation sur le pilotage de l'irrigation, **seulement neuf sur l'agro-écologie et à nouveau neuf sur l'alternative à l'usage des produits phytosanitaires**³⁶³.

Concernant la tranche 1, soit celle dans laquelle les réserves sont le plus avancées, parmi les 65 irrigants pour lesquels un diagnostic a été effectué, on constate que 85 % (soit 55 exploitants) ont **souscrit des engagements peu ambitieux** (catégories C et D)³⁶⁴.

D'ailleurs, même en Vendée où les premières bassines ont été construites en 2007, **“les agriculteurs n'ont pas bouché les forages qu'ils devaient boucher et n'ont pas diminué la quantité d'intrants qu'ils utilisent”**, constate l'hydrologue Anne-Morwenn Pastier³⁶⁵.

Vincent Bretagnolle, écologue et membre du comité scientifique et technique (CST) chargé de suivre les objectifs du protocole d'accord, témoigne à ce sujet : **“Le protocole d'accord était d'une certaine manière complètement creux : il ne comprenait aucun engagement chiffré, aucune contrainte précise, rien de formalisé du tout (...) Pendant deux ans, au sein du CST, on a essayé de préciser les objectifs, notamment quantitatifs. On a passé un an et demi sur la question des pesticides parce que la profession agricole (chambre, coopératives, instituts techniques) se contentait d'objectifs très faibles en matière de réduction (5 %). Au bout de deux ans (en 2020), on a fini par se mettre d'accord sur une réduction de 50 % des pesticides (qui sont aussi les objectifs de Neoterra et d'Ecophyto). Mais en 2024, on se rend compte qu'aucun agriculteur ou presque ne s'est engagé sur la réduction des pesticides (...), même chez les irrigants raccordés à des bassines, il n'y a aucune baisse en moyenne dans l'utilisation”**.

Pourquoi un tel échec ? Selon Vincent Bretagnolle, la **chambre d'agriculture** (en charge de cet aspect) n'a **pas suffisamment animé** le protocole d'accord auprès des agriculteurs. **“C'était aux chambres de davantage promouvoir la réduction des pesticides. (...) Elles n'ont pas endossé ce rôle, et l'État non plus”**.

“Aucun agriculteur ou presque ne s'est engagé sur la réduction des pesticides. [...] Même chez les irrigants raccordés à des bassines, il n'y a aucune baisse en moyenne dans l'utilisation.”

Depuis 2018, la plupart des scientifiques et des associations environnementales ont ainsi quitté le protocole d'accord. Selon Écodécision, **“le CST est composé en grande majorité de techniciens du monde agricole (...). Il n'est pas certain que cette composition soit adaptée à un rôle d'avis d'expert”**³⁶⁶.

363 Ibid., p.58.

364 Ibid., p.7.

365 “Que sont les méga-bassines et qu'en dit la science ? Dix questions pour tout comprendre”, [Vert](#), 2024.

366 Ibid.

Selon Patrick Picaud, **“les responsables ne mettent pas en œuvre les moyens nécessaires pour faire évoluer les pratiques agricoles”**. Il s’agit d’un problème politique. En effet, l’État s’appuie sur des PTGE prenant la forme de contrats pour assurer la gestion de l’eau, mais ceux-ci sont **insuffisants, dès lors qu’ils ne servent qu’à financer des bassines**, sans pour autant conduire à quelque amélioration des pratiques pour rechercher la sobriété et la qualité de l’eau – comme le souligne d’ailleurs la Cour des comptes : *“Les réserves de substitution sont également accusées de retarder la modification nécessaire de certaines pratiques agricoles. Malgré le volet sobriété défendu par les PTGE et repris dans certains protocoles d’accord, le raccordement aux réserves n’est pas conditionné a priori à des pratiques plus économes en eau et plus vertueuses pour la qualité de l’eau”*³⁶⁷.

D’ailleurs, le président départemental de la Coordination rurale et de l’Association d’irrigation des Roches (à l’origine du projet de cinq bassines en Charente-Maritime, construites malgré l’annulation de leurs autorisations de remplissage et d’exploitation par la justice³⁶⁸) n’hésite pas à affirmer au sein de la CLE Sèvre Niortaise Marais Poitevin au sujet des contreparties environnementales du protocole d’accord : **“Chaque m³ d’eau non utilisé, chaque diminution de l’IFT, entraînent une baisse de production. Un tel schéma aura pour conséquences un affaiblissement et un appauvrissement de la France, car ce n’est pas avec les seuls aides qu’on fera vivre ce pays si on ne produit plus”**³⁶⁹, avant d’ajouter qu’*“on cache la véritable pollution (celle qui provient des villes qui polluent les rivières à tire-larigot)”*. Clairement, les représentants de l’agriculture productiviste sont loin d’accepter les constats scientifiques quant à la nécessité de réduire les prélèvements en eau (et les produits phytosanitaires) : **dès lors, pourquoi l’État s’appuie-t-il sur eux pour faire respecter les législations de protection des milieux ?**

“Les responsables ne mettent pas en œuvre les moyens nécessaires pour faire évoluer les pratiques agricoles.”

367 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l’eau en période de changement climatique*, juillet 2023, Exercices 2016-2022, p.84.

368 Nature Environnement 17, *Réserves de substitution de l’ASAI des Roches : le conseil d’Etat sonne la fin des recours*, 2023.

369 Compte rendu de la réunion de la commission locale de l’eau du SAGE Sèvre Niortaise Marais Poitevin, 11 décembre 2023.

B. Des services de l'État empêchés dans leur mission, voire complices

Si les préfets revêtent souvent une posture néfaste à la protection de l'environnement dans les territoires étudiés, la situation est plus nuancée concernant les services déconcentrés de l'État (DREAL, DDT) ainsi que les établissements publics (Agences de l'eau, OFB, BRGM) également impliqués dans la gouvernance locale de l'eau.

1. Un certain déséquilibre dans les actions de la DDT, davantage favorables aux lobbies agro-industriels qu'à la protection des milieux

En ce qui concerne la DDT, qui est l'incarnation des services de l'État au niveau départemental, plusieurs personnes interrogées font valoir une **différence de taille entre les agents et la direction**. Un salarié d'une association environnementale témoigne : *“Pour ce qui est de la DDT, nos échanges sont très différents en fonction de l'interlocuteur. Quand on parle aux gradés, on a l'impression d'entendre la FNSEA. Mais quand on parle aux agents et aux inspecteurs de l'environnement, le discours n'est pas du tout le même”*. De son côté, Jean-Louis Demarcq de SOS Rivières, impliqué notamment sur le bassin de la Boutonne, témoigne : *“La DDTM ne répond même plus aux courriers des associations environnementales”*.

“Quand on parle aux gradés, on a l'impression d'entendre la FNSEA.”

Dans la Vienne ou dans les Deux-Sèvres, des départements particulièrement touchés par les tensions autour de l'irrigation et des mégabassines, les associations environnementales et les acteurs du monde paysan **témoignent que la préfecture et les services déconcentrés cherchent surtout à apaiser le monde agricole**. Jean-Pierre Georges de Deux-Sèvres Nature Environnement affirme : *“Depuis les manifestations en début d'année 2024, la préfecture et la DDT ont reçu pour message d'apaiser les agriculteurs. Du coup, certains se sont autorisés, notamment en Deux-Sèvres, à commettre des dégradations au grand jour sans être inquiétés par les forces de l'ordre”*.

Dans le cas de la Vienne, la direction de la DDT présente en CLE s'aligne logiquement avec les positions de la préfecture, à l'encontre de l'étude HMUC sur le Clain. Sur la demande de la préfecture, les services de la DDT ont d'ailleurs réalisé une étude socio-économique des impacts de l'étude HMUC en réponse aux demandes des syndicats productivistes. À la suite d'une demande d'informations de Greenpeace France, la DDT a transmis la présentation de cette étude, tout en refusant (pour l'instant) d'en transmettre la méthodologie.

Cette étude a été présentée en grande pompe le 6 mars 2023³⁷⁰, en pleine crise au sein de la CLE du Clain autour de l'étude HMUC, devant les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau, ainsi que des personnalités politiques. Nicolas Fortin, de la Confédération paysanne, présent à cette réunion, témoigne en effet que **deux députés de la Vienne, Pascal Lecamp et Nicolas Turquois (Modem), étaient également présents**. Une manière pour la majorité présidentielle de montrer son soutien à la stratégie de la préfecture ?

On peut lire dans la présentation de ladite étude³⁷¹ qu'elle doit servir de base à la CLE pour établir les volumes prélevables, ainsi qu'à la mise en place du PTGE. Il est également précisé dans le powerpoint diffusé que l'État s'est engagé dans cette étude *“parce qu'il a reçu une fin de non-recevoir de la structure porteuse de l'étude à réaliser cette analyse alors même qu'elle était inscrite dans le cahier des charges signé en 2019”*. Pourtant, Stéphane Lorient, directeur de l'EPTB Vienne, a répondu à ce point à de nombreuses reprises, par exemple : *“le cahier des charges fait succinctement référence à cette étude socio-économique mais il n'est pas possible d'affirmer que cela était un des éléments de la mission décrite correctement dans le cahier des charges de l'étude sur le bassin du Clain”*³⁷². Cette **nouvelle charge des services de l'État contre l'EPTB Vienne est donc aussi bien choquante qu'injustifiée**.

Plus globalement, l'étude de la DDT³⁷³ reprend une méthodologie analysant les pertes économiques en cas d'application des volumes prélevables calculés dans l'étude HMUC pour chaque sous-bassin du Clain. Elle affirme par ailleurs que le **maïs grain** est la **“culture annuelle la plus touchée par la diminution drastique des volumes prélevables sur la période d'été”** et qu'un **“bouleversement majeur est à prévoir dans la conduite agronomiques des 310 exploitations irrigant du maïs”**. Elle calcule des pertes économiques pour cette filière de 9,6 M€, auxquelles s'ajoute une perte économique de 1,5 M€ pour les céréales à paille, de 1,9 M€ pour le maraîchage, les cultures légumières, les melons et l'arboriculture, 1,6 M€ pour l'élevage, 4,6 M€ pour les semences (majoritairement aussi du maïs semence), 210 000 € pour le tabac.

370 “Vienne : 450 emplois agricoles menacés par le manque d'eau”, *La Nouvelle République*, 2024.

371 Préfet de la Vienne, Approche des impacts socio-économiques des résultats provisoires de l'étude HMUC sur la production agricole du territoire du Clain, 6 mars 2023. Document obtenu à la suite d'une demande d'information.

372 Compte rendu du bureau de la CLE du SAGE Clain, 22 mars 2024.

373 Préfet de la Vienne, Approche des impacts socio-économiques des résultats provisoires de l'étude HMUC sur la production agricole du territoire du Clain, 6 mars 2023. Document obtenu à la suite d'une demande d'information.

Régis Ouvrard de LPO estime que **“la méthodologie utilisée est complètement facétieuse”**. Par exemple, la DDT a utilisé **“un cours du maïs extrêmement élevé, quasiment du jamais vu, avec un prix à la tonne exorbitant”** et a calculé des pertes d’emplois agricoles **“comme s’il n’y avait pas d’agriculture sans irrigation”**. La DDT a, à date, **refusé de communiquer à Greenpeace France la méthodologie de son étude et les chiffres utilisés**.

Cela dit, **des critiques extrêmement fortes sur la méthodologie** (les services ont d’ailleurs réalisé cette étude en seulement quelques semaines) **ont été formulées par plusieurs acteurs** ayant pris part à la présentation. Selon Régis Ouvrard, il s’agissait de toute évidence d’une manière **“de montrer au monde agricole productiviste que la préfecture les soutient”**.

Dans le **cas de la Boutonne**, le préfet de Charente-Maritime poursuit également une gestion quantitative très favorable aux irrigants, comme l’a montré l’analyse des AUP délivrées ces dernières années par la préfecture. Les services déconcentrés dont il a la charge au sein de **la CLE mettent en œuvre une politique similaire**.

Lors de la discussion au sein de la CLE de la Boutonne sur le report de la règle du SAGE prévoyant le retour au bon état des eaux en 2021, **les représentants de la DREAL comme de la DDTM ont soutenu ce report** aux côtés des acteurs agricoles **malgré le fait que le rapport environnemental présenté en CLE** (voir ci-dessus, dans la partie *“Le PTGE, une gestion contractuelle pour financer des bassines”*³⁷⁴) **n’intègre aucun véritable garde-fou pour s’assurer de l’atteinte du bon état des eaux** et ne fait que renvoyer au PTGE et à la construction de réserves. Il exprime par ailleurs que le **report de la date d’atteinte des volumes prélevables nécessaires** au bon état des eaux aura un **“bon effet”** pour la gestion quantitative des ressources et les milieux aquatiques, ce qui est un **non-sens total**.

Comme exprimé par le représentant de la fédération de pêche en CLE³⁷⁵ : **“Ce n’est pas un rapport environnemental car du début à la fin on parle essentiellement du temps supplémentaire accordé aux maîtres d’ouvrages pour mettre en place les réserves et de viabilité des projets ; il est écrit que repousser de cinq ans une règle qui vise à diminuer les prélèvements par deux ou trois est bon pour les milieux aquatiques, il est difficile de le comprendre. (...) Dans ce document, les trois premières pages parlent d’environnement et de changement climatique mais tout ce qui est dit après n’est pas très valorisé par rapport à l’impact sur l’environnement. Il n’est pas possible de voter pour un document appelé rapport environnement où il est dit que c’est bon de reculer la date d’atteinte des VP [volumes prélevables]”**³⁷⁶.

Pour la représentante de la DDTM, pour atteindre l’objectif de 3,8 millions de m³ de volume prélevable, il faut **“[l’inscription] des économies d’eau dans le PTGE et la mise en place des réserves”**³⁷⁷. Comme on l’a vu, la **quasi-totalité des efforts du PTGE est dédiée aux réserves**, et très peu

374 Présentation PowerPoint de la CLE du SAGE Boutonne, 12 septembre 2022.

375 Compte rendu de la réunion de la CLE du SAGE Boutonne, 12 septembre 2022.

376 Ibid.

377 Ibid.

d'autres moyens d'action ont été adoptés pour inciter les agriculteurs à mettre en place des cultures moins dépendantes en eau. Du côté de la DREAL, le représentant explique : *“Il y a le choix de se placer dans deux contextes. Soit on se place dans ce qui a été fait avant, c'est-à-dire que si on repousse l'échéance, c'est forcément négatif par rapport à la règle précédente. En revanche, si on se place dans le grand tout avec ou sans SAGE, c'est forcément positif”*³⁷⁸. Question de point de vue, donc.

Il n'en demeure pas moins intolérable que les **services de l'État valident aveuglément des stratégies qui consistent à attendre que des bassines voient le jour** – alors même qu'elles servent surtout à maintenir un système néfaste – plutôt que d'inciter à mettre en place des mesures permettant de protéger les milieux aquatiques face à l'urgence.

2. Des services censés représenter l'environnement peu présents dans la gouvernance de l'eau

Par ailleurs, l'analyse des temps de parole des acteurs siégeant au sein des Commissions locales de l'eau permet de souligner une autre problématique : **le silence pesant des services de l'État et établissements publics nationaux** chargés de défendre les politiques environnementales. En effet, il s'agit de loin des représentants les plus silencieux au sein de la CLE.

On constate notamment que **les représentants de la DREAL sont particulièrement peu présents** dans les discussions **ayant eu lieu au sein de la CLE**. Pourtant, il s'agit de la direction chargée de l'application des politiques publiques environnementales, sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, qui a notamment pour responsabilité de veiller à la bonne application des lois de protection des milieux aquatiques dans les territoires.

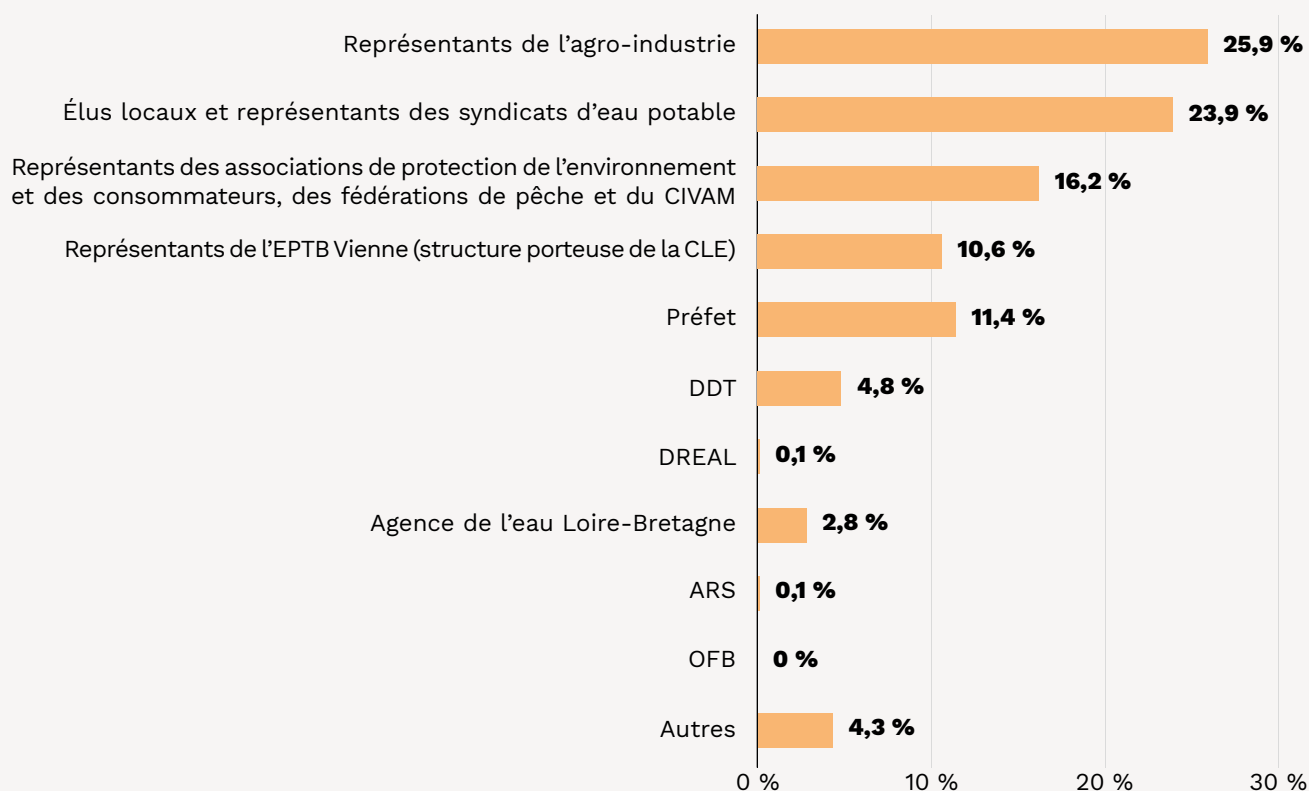
Selon des personnes interrogées, il arrive que des agents de la DREAL expriment des désaccords dans le cadre de réunions internes aux services de l'État. Néanmoins, **c'est bien le préfet qui est à l'origine de toute position de l'État au sein des instances de gouvernance de l'eau**.

Or, dans la tradition jacobine française, l'État ne peut s'exprimer que d'une seule voix et les agents des services déconcentrés ou d'établissements publics ne sont pas véritablement autorisés à exprimer publiquement des opinions différentes de celles du préfet.

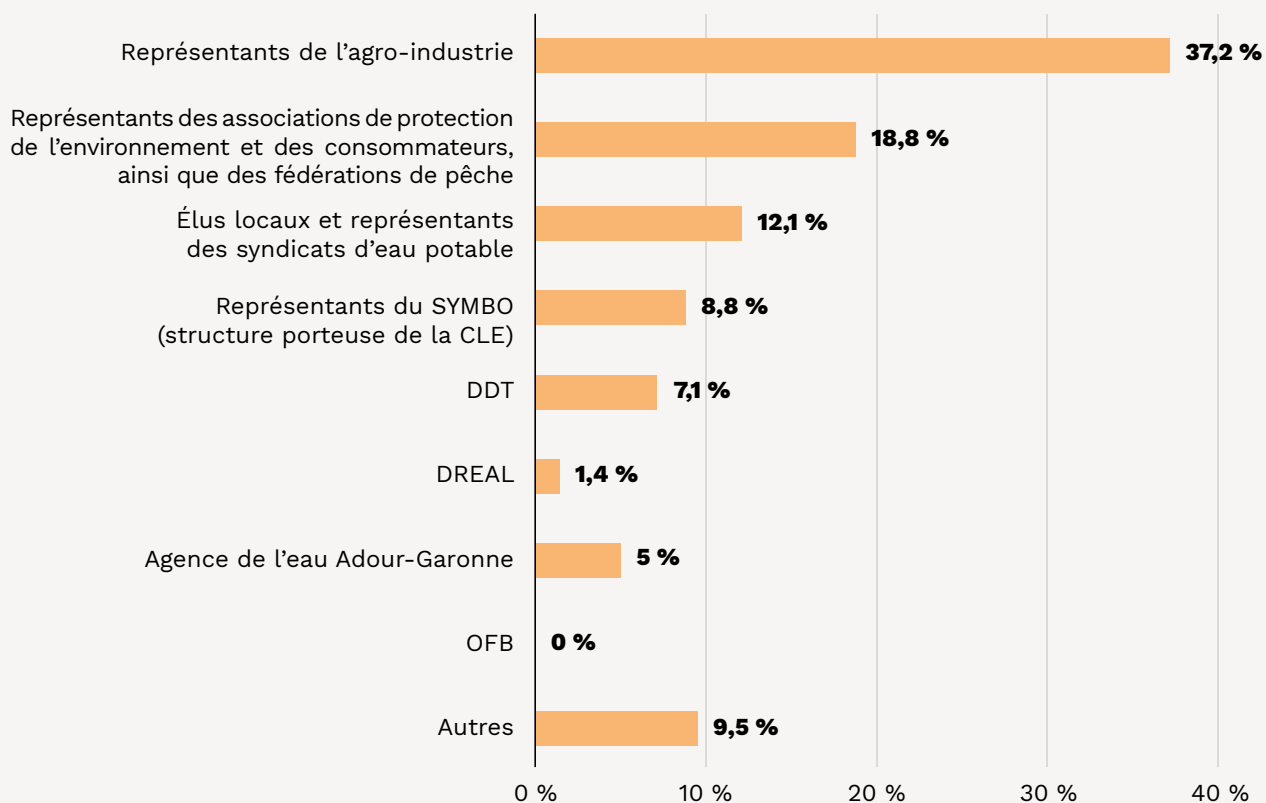
Ainsi, sur le bassin du Clain, entre 2019 et 2024, si sur 16 réunions de la CLE³⁷⁹, la DREAL est présente la plupart du temps, les prises de paroles de ses représentants sur ces cinq années en CLE **peuvent se compter sur les doigts d'une main**. Entre 2020 et 2024 (dates qui correspondent à la composition actuelle de la CLE), les **prises de parole de la DREAL représentent 0,05 % du temps de parole global en CLE**, en excluant les présentations collégiales (la DREAL a notamment présenté le SDAGE 2022-2027 en CLE).

³⁷⁸ Ibid.

³⁷⁹ 16 comptes-rendus de réunions analysés sur le bassin du Clain entre 2019 et 2024 : 20/03/19 ; 15/05/19 ; 09/09/19 ; 13/11/19 ; 17/12/19 ; 18/11/20 ; 26/01/21 ; 10/03/21 ; 19/05/21 ; 18/10/21 ; 18/10/22 ; 19/01/23 ; 29/03/23 ; 07/06/23 ; 20/12/23 ; 11/04/24.



Graphique 1 - Répartition du temps de parole entre les différents groupes d'acteurs participant aux réunions de la CLE du SAGE du Clain



Graphique 2 - Répartition du temps de parole entre les différents groupes d'acteurs participant aux réunions de la CLE du SAGE de la Boutonne

La situation est similaire dans le cas de la CLE Boutonne, où entre 2021 et 2024³⁸⁰, les prises de parole de représentants de la DREAL se concentrent sur deux réunions et **représentent moins de 2 % du temps de parole global**³⁸¹.

Au sein du bureau de la CLE, où les discussions sont pourtant plus techniques, la DREAL n'est pas plus active verbalement : si elle est représentée la plupart du temps (encore que, la séance du 5 juillet 2023 du bureau s'est tenue sans personne de la DREAL), ses représentants s'expriment très peu. On dénombre **cinq prises de paroles entre 2019 et 2024** au sein du bureau de la CLE Clain.

Un autre acteur n'est aussi que peu présent dans les instances de gouvernance de l'eau que nous avons analysées : **l'Office français de la biodiversité (OFB)**, anciennement Agence française de la biodiversité, particulièrement visé par les attaques de l'agro-industrie depuis le début de l'année 2024.

Pourtant détenteur d'un siège réglementaire au sein de la CLE Clain, ses représentants **ne se sont rendus qu'à un tiers** (cinq réunions, ou six en comptant la présence de l'Agence régionale de la biodiversité de Nouvelle-Aquitaine) des 16 séances ayant eu lieu entre le 20 mars 2019 et le 11 avril 2024 (ils donnent leur mandat de vote à d'autres personnes représentées une partie du temps). Les représentants de l'OFB, quand ils sont présents, ne prennent **par ailleurs jamais la parole dans les séances**. La seule exception est une présentation du bilan d'étiage réalisée par un représentant de l'Agence régionale de biodiversité, le 13 novembre 2019. La situation au sein du bureau de la CLE est similaire : si les représentants de l'OFB sont régulièrement présents, **ils ne s'expriment quasiment jamais**.

Au sein de la CLE Boutonne, **les représentants de l'OFB ne se sont exprimés qu'une seule fois entre mars 2021 et février 2024**.

Pourtant, il s'agit de **l'établissement public dédié à la protection et à la restauration de la biodiversité**. À ce titre, c'est aussi l'OFB qui assure le rôle de "police de l'environnement" qui lui est tant reproché par les acteurs agricoles. Alors que cet établissement conduit une mission fondamentale, il est depuis le début de l'année 2024 l'objet d'attaques particulièrement violentes et régulières de la part des syndicats agricoles productivistes.

380 13 comptes rendus de réunions analysés sur le bassin de la Boutonne entre 2021 et 2024 : 15/03/2021 ; 05/05/2021 ; 15/12/2021 ; 28/02/2022 ; 06/05/2022 ; 22/06/2022 ; 12/09/2022 ; 13/01/2023 ; 24/02/2023 ; 29/06/2023 ; 17/07/2023 ; 21/12/2023 ; 16/02/2024.

381 Calcul du nombre de caractères prononcés en CLE par chaque intervenant (il s'agit seulement des interventions, donc les présentations collégiales sont exclues).

Pascal Biteau, représentant de l'association SOS Rivières, témoigne par ailleurs que souvent, les discussions les plus intéressantes pour la ressource en eau n'ont pas lieu au sein de la CLE mais au sein de comités techniques, pourtant également portés par le SYMBO. En effet, majoritairement, les représentants d'irrigants ne s'y rendent pas, car ils savent que les véritables décisions se prennent en CLE, ce qui permet d'avoir des *“discussions plus intéressantes avec les acteurs publics et mêmes les services de l'État, qui sont libérés de la contrainte politique”*. Mais, malheureusement, dès que les sujets remontent au sein de la CLE, **ils sont bloqués**.

Ainsi, s'il est possible que d'autres organes de la CLE tels que les commissions inter-programmes ou encore, dans le cas du Clain, les comités techniques de l'étude HMUC, offrent un espace d'expression plus serein, il n'en reste pas moins problématique de **constater le silence des agents de l'État et acteurs publics supposés représenter la protection de l'environnement** dans les instances de décision de la CLE. D'autant plus qu'en parallèle, la **voix de l'État qui s'exprime à travers le préfet** et parfois la direction de la DDT est, elle, **extrêmement favorable aux intérêts de l'agriculture productiviste**.

Or, justement, sur certains bassins où le dialogue est pour l'instant plus apaisé dans les instances de gouvernance de l'eau, les acteurs environnementaux témoignent d'une implication plus positive de l'OFB et de la DDT. Dans le cas du Layon par exemple, Yann Nicolas, représentant de FNE Anjou, témoigne du fait que *“dans les réunions, les acteurs de l'État orientent plutôt dans le bon sens, mais il n'y a rien de plus contraignant derrière pour l'instant”*. En effet, là aussi, Yann Nicolas souligne que si les représentants de la DDT sont enclins à souligner la nécessité d'une meilleure gestion de l'eau, ils ne soutiennent pas *“assez fortement”* pour autant que l'objectif doit être l'atteinte du bon état des eaux, comme l'exige la loi.

La situation est donc très disparate entre les territoires et il n'est pas possible d'en tirer des généralités, mais le **silence d'acteurs chargés de la protection de l'environnement** dans les **bassins les plus en crise ne présage rien de bon** pour la gouvernance de l'eau dans un contexte croissant de tensions sur la ressource.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le **manque d'intervention des agents de l'État** supposés promouvoir les politiques environnementales. Selon Florence Denier-Pasquier, membre du Comité National de l'Eau, il y a une règle majeure dans l'administration : *“L'État ne s'exprime que d'une seule voix”*. Or, dans le cas de la gouvernance de l'eau, cette voix, c'est celle des **préfets**, qui *“cassent tout pluralisme potentiel au sein des services”*.

Ainsi, Patrick Picaud confirme que des avis souvent critiques de **l'OFB ou de la DREAL sont émis sur les dossiers de réserves**, sans que cela ne se traduise dans les débats ou dans les votes au sein de la CLE du SAGE. Un ancien agent d'une Agence de l'eau apporte un éclairage complémentaire : *“Souvent, les services de l'État sont perçus négativement par les acteurs agricoles, à l'image des agents qui contrôlent, ce qui peut conduire à une forme d'auto-censure de ces agents dans*

les réunions locales. Mais même lorsque l'Agence de l'eau en tant que financeur, et ce en lien avec les objectifs environnementaux, manifeste un peu plus d'exigences (par exemple, pour remédier à un captage d'eau polluée) **elle n'est pas forcément toujours soutenue par les autres représentants des services déconcentrés**".

En résumé, selon les acteurs environnementaux de terrain, une expression revient souvent dans la bouche des agents des services déconcentrés : *"On ne peut pas faire autrement"*. La **préfectorialisation des politiques environnementales** – encore renforcée par les dernières circulaires environnementales concernant la gouvernance de l'eau – conduit à ce que le préfet *"ait la main sur tout"*, selon Alexis Guilpart, animateur du réseau "Eau et Milieux Aquatiques" de FNE. Ainsi, même si la DDT ou la DREAL siègent dans des instances, elles n'ont pas la voix libre : **tout est institutionnalisé** dans la manière dont sont faits les arbitrages internes de l'administration au plan départemental.

"On ne peut pas faire autrement."

D'ailleurs, la tendance est à la remise au pas des administrations : Florence Denier-Pasquier témoigne que régulièrement, les services qui tenteraient de questionner la trajectoire actuelle sont **rappelés à l'ordre par le préfet**. Par conséquent, *"ce n'est pas que l'OFB ne fait pas son travail, mais dans la machine administrative locale, il n'a pas son mot à dire"*. D'ailleurs, **l'OFB, perçu comme trop indépendant, n'est pas soutenu par l'État face aux attaques du monde agricole dont il est la cible depuis le début de l'année 2024**³⁸². **L'État se rend même complice de ces attaques.**

En effet, les annonces des hautes figures de l'État concernant l'OFB posent particulièrement problème : dans le contexte des manifestations agricoles, Gabriel Attal, alors Premier ministre, s'en était pris à l'OFB en promettant de faire passer l'établissement *"sous la tutelle des préfets"* afin de *"faire baisser la pression"* des contrôles³⁸³. La section CGT de l'OFB avait d'ailleurs réagi le 30 janvier 2024 en accusant Gabriel Attal d'avoir *"gravement remis en cause la légitimité de [ses] missions et nié l'importance des sujets environnementaux"*, soulignant que la passivité de M. Béchu (alors ministre de l'Environnement) et de M. Fesneau (alors ministre de l'Agriculture) dans cette crise démontrait *"leur asservissement à la FNSEA, syndicat tout-puissant qui orchestre l'asphyxie de l'agriculture paysanne depuis des décennies"*³⁸⁴.

Plus récemment, en janvier 2025, François Bayrou a, lors de sa déclaration d'intérêt général, directement pris à partie les contrôles des inspecteurs de l'environnement en les qualifiant de *"faute"* et *"d'humiliation"*. La présidente du conseil d'administration de l'OFB, Sylvie Gustave-

382 "Attaques contre l'OFB, l'ANSES et l'INRAE : pourquoi les agriculteurs s'en prennent aux institutions ?", *Vert*, 2024.

383 "REPLAY - Les annonces du Premier ministre, Gabriel Attal, sur la crise agricole en France", *France 24 - Youtube*, 2024.

384 FNEE CGT, *Crise agricole / OFB, Com'CGT Environnement du 30 jv 2024*.

dit-Duflo, a exprimé sa “colère” dans un entretien à l’AFP et affirmé : “Lorsque les agents de l’OFB vont au contact des agriculteurs, c’est pour exercer des missions de contrôle et assurer la qualité des sols, de l’air, de l’eau... Aujourd’hui, l’établissement et les agents sont pris à partie parce qu’ils exercent ces missions. Lorsque le Premier ministre prend directement à partie l’OFB sans avoir pris la peine de s’intéresser à nos missions, à ses enjeux, c’est inconcevable, c’est une faute”³⁸⁵. Il est en effet intolérable que le Premier ministre s’en prenne à des agents qui ont pour seul tort de faire respecter le Code de l’environnement, dans le périmètre de leur missions – dans l’unique objectif de satisfaire les demandes de la FNSEA. C’est d’ailleurs ce qu’exprime Sylvain Michel, représentant CGT à l’OFB : “Le premier ministre, qui a outrepassé ses fonctions en se faisant le porte-parole de syndicats agricoles, doit se reprendre et réparer sa faute. (...) Il est intolérable que le deuxième plus haut représentant de l’État attaque directement un établissement public dont les missions sont dictées par la loi et qui consistent à faire respecter le code de l’environnement”³⁸⁶.

“Dans la machine administrative locale,
[l’OFB] n’a pas son mot à dire.”

Pourtant, la Cour des comptes pointe du doigt **les lacunes des préfets** : “Les préfets de département ont un pouvoir de décision important dans la gestion de l’eau. Les DDT assurent avec l’OFB la police de l’eau et concourent au fonctionnement du système d’information sur l’eau. (...) **L’État est très présent dans la conduite de cette politique mais il maîtrise mal l’activité de ses propres services** (...) notamment dans le domaine de la police de l’eau qui lui revient pourtant entièrement et dont les moyens devraient être renforcés”³⁸⁷.

Une autre explication connexe de la faible présence des acteurs de l’État dans la gouvernance réside dans le **mauvais état dans lequel se trouvent les services de l’État**. Les réductions budgétaires ont largement pesé sur les services déconcentrés, qui ont connu des réductions d’effectifs conséquentes cette dernière décennie. Les DDTM sont particulièrement touchées. En effet, selon un rapport de la Cour des comptes, entre 2011 et 2015, si en moyenne les services concernés par la réforme de l’administration territoriale de l’État (tous les services déconcentrés) ont connu une baisse d’effectifs de 11 %, **celle des DDTM** est de loin la plus importante : **entre 2011 et 2015, leurs effectifs ont été réduits de 27 %**³⁸⁸. Cette tendance ne s’est pas inversée ces dernières années. Une haute fonctionnaire et ancienne préfète, témoigne qu’alors que les préfets s’appuient beaucoup sur les services déconcentrés pour les aspects

385 “OFB : mis en cause par François Bayrou, les agents de l’Office de la biodiversité se mettent en retrait et réclament des excuses publiques”, *Libération*, 2025.

386 “Mis en cause par François Bayrou, les agents de l’Office français de la biodiversité appelés à faire la grève des contrôles”, *Le Monde*, 2025.

387 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l’eau en période de changement climatique*, juillet 2023, Exercices 2016-2022, p.13.

388 Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l’État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance* (Décembre 2017), p.26.

techniques, ceux-ci (DDT, DREAL) disposent en réalité de “moins en moins d’ingénieurs et d’experts, dans un contexte d’attrition des services”. Selon cette ancienne préfète, les services “**sont de plus en plus démunis en termes d’expertise** et font face à des coupes budgétaires énormes, ce qui rend l’exercice de la prise de décision des préfets plus difficile sur des dossiers complexes”.

De même, selon Alexis Guilpart, “Il y a **de moins en moins de connaissances de l’environnement dans les services**. Les anciens experts, notamment les hydrobiologistes, partis à la retraite n’ont pas été remplacés. Aujourd’hui, les agents sont moins nombreux, restent globalement moins longtemps aux mêmes postes et sont souvent moins formés. L’expertise se perd et se concentre sur une poignée de personnes référentes”.

Les effectifs des DDTM ont été réduits de 27 % en cinq ans.

Les **conditions sociales sont ainsi de plus en plus douloureuses**. Un ancien agent d’une agence de l’eau témoigne également en ce sens : “Il y a beaucoup de désorganisation en DDT, en DREAL ... cela rend très difficile pour les agents d’être en phase avec leurs missions et de conserver le sens de celles-ci et des objectifs collectifs poursuivis. J’ai vu plusieurs collègues en DDT, en DREAL, en DRAAF être arrêtés, parfois sur de longues périodes, et finalement prendre la décision de partir. Il y a un problème certain de **souffrance au travail** du côté des agents de l’État”.

Dans ces conditions, les services de l’État ne peuvent pas réaliser leur mission de protection de l’environnement. D’autant plus, à nouveau, **la centralité des préfets apparaît comme étant particulièrement néfaste** pour la bonne conduite de politiques environnementales.

Ce n’est d’ailleurs par un hasard si depuis la loi 3DS de mars 2022³⁸⁹, il est inscrit dans la loi que **le préfet coordonnateur de bassin préside de droit le conseil d’administration de l’Agence de l’eau**. L’objectif est clair : **accroître le contrôle de l’État** sur les actions des conseils d’administration des agences, qui décident du programme d’intervention.

Par ailleurs, le silence des acteurs chargés de la protection de l’environnement fait aussi apparaître la **quasi-absence de parole scientifique au sein des CLE**. Le BRGM dispose d’un siège au sein de la CLE du Clain, mais **ses représentants ne se sont pas rendus à une seule réunion de la CLE du SAGE Clain entre 2019 et 2024**. La moitié du temps, ils sont représentés lors des votes par d’autres acteurs de la CLE. Le BRGM ne fait en revanche pas partie du bureau de la CLE mais on dénombre une participation de sa représentante à une réunion spécifique³⁹⁰.

Le BRGM n’est pas représenté au sein de la CLE Boutonne, **pas plus que quelconque établissement de recherche scientifique**.

389 [Loi 3DS](#), Déconcentration et rôle des préfets, Mars 2022. Code de l’environnement, articles L. 213-8 et L. 213-8-1 du même code, modifiés par l’article 153 de la loi 3DS.

390 Compte-rendu de la réunion du Bureau de la CLE du SAGE Clain du 23 mars 2022.

Cela dit, alors que le travail du BRGM pour les réserves est critiqué, il apparaît étonnant que **d'autres scientifiques ne soient pas intégrés à la CLE**. Au niveau du comité de bassin, il est possible d'intégrer des personnalités qualifiées. Mais dans les CLE que nous avons étudiées, **des sujets pourtant techniques sont abordés sans la présence de quelque représentation scientifique** la plupart du temps (bien que des acteurs des fédérations de pêche ou encore des associations environnementales puissent aussi être des scientifiques). Vincent Bretagnolle, interrogé à ce sujet, regrette d'ailleurs que seuls des hydrogéologues (à l'image du BRGM) soient conviés dans ces instances : il plaide pour **qu'y soient intégrés des écologues** *“afin que le fonctionnement des milieux aquatiques et des sols soient mieux compris”*.

3. L'affaiblissement des Agences de l'eau au détriment de la protection des milieux aquatiques

Au niveau des négociations entre acteurs du comité de bassin, Guy Moreau, président de BIO Nouvelle Aquitaine et représentant de l'agriculture biologique au sein du comité de bassin Loire-Bretagne, témoigne au sujet de ce dernier : *“La DREAL est assez peu présente dans les discussions, notamment par rapport à la DRAAF. On a l'impression que le ministère de l'Agriculture a autant, voire plus de pouvoir, que le ministère de l'Environnement (...) C'est de plus en plus marqué depuis le début de l'année 2024”*. Pourtant, les Agences de l'eau sont placées sous la double tutelle des ministères de la Transition écologique et de l'Economie et des Finances. Concernant le comité de bassin Loire-Bretagne, la DRAAF y dispose bien de deux sièges, contre six pour la DREAL³⁹¹. Il apparaît dès lors étonnant que, selon les acteurs siégeant au comité de bassin, la **DREAL ne soit que peu présente**, alors qu'il s'agit du service responsable de la mise en œuvre des politiques publiques environnementales, notamment de la protection de l'eau.

Cela dit, le témoignage de Guy Moreau correspond à une tendance de plus en plus lourde selon des spécialistes de la gouvernance de l'eau, comme le confirme Jean-Baptiste Narcy, consultant au sein du cabinet AScA et Docteur de l'ENGREF en Sciences de l'Environnement : celle de voir le **ministère de l'Agriculture prendre la main sur la gouvernance de l'eau**. En effet, début 2024, Marc Fesneau, alors ministre de l'Agriculture, avait déclaré **qu'il était nécessaire de changer la gouvernance de l'eau**, devant le **congrès de la FNSEA**. Ni la phrase, ni le contexte, ne sont anodins. En effet, le ministère de l'Agriculture ne dispose pas dans ses prérogatives de la gestion de l'eau, et cette déclaration, dans un contexte de crise agricole, **visait surtout à contenter les ténors de la FNSEA attachés à l'irrigation intensive** plutôt que de répondre aux vrais enjeux du mal-être paysan. Néanmoins, il s'agit d'une déclaration lourde de conséquences qui porte la menace d'un **rétropédalage sur la protection des milieux aquatiques** et le **soutien à la transition agro-écologique**, sous couvert de *“réforme de gouvernance”*.

391 Agence de l'eau Loire-Bretagne, [Composition du Comité de bassin](#), 2025.

Thierry Burlot, président du comité de bassin Loire-Bretagne, s'est d'ailleurs publiquement offusqué de cette prise de position. Il écrit au sujet de cette déclaration au congrès FNSEA : **“Ma crainte. Une minorité agissante”** avant de déclarer *“Il ne faut pas se moquer du monde”*³⁹². Dans Reporterre, il précise que derrière cette idée de “réforme de la gouvernance”, **il craint de voir mourir les Agences de l'eau**³⁹³, compte tenu des *“reculades permanentes sur la gestion de l'eau”*. Pourtant, si le système des agences peut être amélioré et rendu plus imperméable aux influences corporatistes, le principal danger pour la gouvernance de l'eau, c'est aujourd'hui **l'offensive des syndicats de l'agriculture intensive, soutenus par les gouvernements successifs et les préfets, contre toute norme de protection de l'eau.**

Le principal danger pour la gouvernance de l'eau, c'est aujourd'hui l'offensive des syndicats de l'agriculture intensive, soutenus par les gouvernements successifs et les préfets.

Un ancien agent d'une Agence de l'eau insiste sur la situation de plus en plus difficile dans laquelle se trouvent les services de celle-ci. Alors que sur le papier, l'urgence de la crise climatique ne cesse d'être répétée, dans les discours comme dans les politiques publiques, *“on se heurte aux préfets qui ne se positionnent pas en faveur des décisions qui s'imposent”*, témoigne cet ancien agent, *“que ce soit pour arrêter les volumes prélevables, ou encore lancer les dispositifs nécessaires lorsqu'un captage d'eau potable est pollué [notamment la démarche ZSCE³⁹⁴]”*. Pourtant, même face à des constats sans appel des agents de l'eau, mais aussi de certains services déconcentrés, **le préfet n'engage pas les procédures dédiées**, selon cet ancien agent. Ces situations créent une *“importante frustration”*, mais aussi de *“l'incompréhension”* de la part des agents vis-à-vis des représentants de l'État : *“C'est comme si on allait tous dans le mur, que le mur n'est pas loin, mais qu'il manque un wagon pour mettre en place ce qu'il faut”*.

“On se heurte aux préfets qui ne se positionnent pas en faveur des décisions qui s'imposent.”

Or, ces dernières années, **le poids des préfets se fait de plus en plus sentir sur la gouvernance locale de l'eau**. Selon un rapport de la Cour des comptes³⁹⁵, certains présidents de comités de bassin **contestent une centralisation croissante de la politique de l'eau**, qui a d'ailleurs fait perdre aux préfets leur rôle d'arbitre. Ils regrettent notamment que **les préfets coordonnateurs de bassin soient devenus les présidents des conseils d'administration des Agences de l'eau** et souhaitent voir un rééquilibrage entre le rôle donné aux préfets et le rôle qui leur revient.

392 Publication [Linkedin](#).

393 “Notre crainte, c'est la mort des agences de l'eau”, [Reporterre](#), 2024.

394 Zone soumise à des contraintes environnementales : démarche qui concourt à la reconquête de la qualité de l'eau des captages d'eau potable.

395 Cour des Comptes, [La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique](#) (Juillet 2023), Exercices 2016-2022, p.56.

C. Au sommet de l'État, une politique jusqu'au-boutiste au service de l'irrigation intensive

1. Rétropédalage sur les objectifs de sobriété en eau pour l'irrigation

Si les préfets dans les territoires concernés par des conflits autour de la gestion quantitative promeuvent les intérêts de l'agriculture productiviste au détriment de la protection des milieux, **c'est également la position de l'État, comme l'illustrent les politiques agricoles poursuivies ces dernières années.**

Dans le cadre des Assises de l'eau qui se sont tenues entre novembre 2018 et juin 2019, le gouvernement s'était engagé à un certain nombre de mesures visant notamment à préserver les ressources en eau et les milieux aquatiques face au dérèglement climatique. Ainsi, à horizon 2021, les objectifs suivants étaient supposés être atteints en matière de bon état des eaux : 66 % des masses d'eau superficielles en bon état écologique et 72 % en bon état chimique ; **98 % des masses d'eau souterraines en bon état quantitatif** et 73 % en bon état chimique³⁹⁶. Comme on l'a vu en première partie, on en est loin dans de nombreux bassins.

Plus encore, le gouvernement s'est engagé³⁹⁷ à “*donner la priorité aux économies d'eau*” et à “*mettre en place une gestion collective et des règles de partage de l'eau*”, en fixant un objectif de **réduction des prélèvements d'eau de 10 % en cinq ans et de 25 % en 15 ans**. Les scénarios climatiques (Explore 2070) montrent en effet qu'à terme et sur tout le territoire métropolitain, la diminution du débit moyen annuel des cours d'eau sera de l'ordre de 10 % à 40 % pour une majorité de bassins³⁹⁸. Cet objectif de réduction des prélèvements en eau a ensuite été décliné par le Plan eau, annoncé en grande pompe par Emmanuel Macron en mars 2023³⁹⁹ : il vise à **réduire de 10 % les consommations d'eau tous secteurs confondus d'ici 2030**.

396 Ministère de la Transition écologique, *Assises de l'eau, Un nouveau pacte pour faire face au changement climatique*, 1^{er} juillet 2019.

397 *Ibid.*

398 *Ibid.*

399 Elysée, *Présentation du Plan eau*, Publié le 30 mars 2023.

Néanmoins, cet objectif a ensuite été **adapté pour l'agriculture** : dans une lettre d'instruction du 1^{er} juillet 2024 adressée aux préfets⁴⁰⁰, le gouvernement précise que “pour le secteur agricole, cet objectif de sobriété consiste (...) à ne pas augmenter les volumes d'irrigation à horizon 2030”, soit “cet objectif **autorise, à l'échelle nationale, l'augmentation des surfaces irriguées**, dans les secteurs où l'état quantitatif de la ressource le permet, avec, en corollaire, une **réduction de la consommation moyenne d'eau à l'hectare irrigué**”. En bref, il ne s'agit plus d'une réduction globale des prélèvements pour l'irrigation mais d'une réduction à l'hectare : il n'y a donc **aucun objectif de réduction des prélèvements, au contraire**.

2. Des politiques publiques au service des bassines, au détriment des modèles agricoles vertueux

Selon un ancien agent d'une Agence de l'eau, le “sujet des réserves de substitution est un très bon exemple pour montrer l'impact de certaines des décisions gouvernementales sur la gestion de l'eau”. En effet, à l'origine des projets de réserves de substitution, l'objectif des agences était en priorité “**d'accompagner les changements de système en étudiant la faisabilité technique de l'arrêt de l'irrigation** (mobilisation des mesures agri-environnementales de désirrigation). **Les réserves de substitution devaient être envisagées en dernière solution**”.

C'est Nicolas Sarkozy qui a été le premier, en 2011, à annoncer un financement de 75 % par les Agences de l'eau de mégabassines dans le Poitou-Charentes, pour contenter les cultivateurs de maïs, avant de déclarer devant le congrès de la FNSEA qu'il viserait à faciliter les étapes administratives pour pouvoir établir des bassines⁴⁰¹. Depuis, de nombreuses décisions gouvernementales sont allées en ce sens (malgré un moratoire sur le financement décrété par Delphine Batho, alors ministre de l'Écologie en 2012, levé rapidement après⁴⁰²). Ainsi, cela fait plus de dix ans que la construction des bassines est promue par divers politiques pour contenter l'agro-industrie : le Varenne agricole de l'eau puis récemment la **Loi d'orientation agricole**, qui prévoit d'inclure des mesures pour faciliter d'installation de nouvelles bassines, et l'annonce d'un **Fonds d'investissement hydraulique agricole** pour financer des projets de réserve, **vont dans ce sens**.

En parallèle, les syndicats productivistes ont érigé les bassines en l'unique solution au dérèglement climatique, ignorant par ailleurs tous les autres objectifs de désirrigation et de changement de système, qui devraient pourtant être prioritaires. Il s'agit pourtant d'une solution ne bénéficiant qu'à une minorité d'irrigants : par exemple, dans le Clain, selon la Cour des comptes, l'accélération du dérèglement climatique “**risque de ne laisser des possibilités d'irrigation à l'étiage qu'aux exploitations raccordées aux réserves**”⁴⁰³, exploitations minoritaires qui seront donc parvenues

400 [Instruction interministérielle du 1^{er} juillet 2024](#) relative à la mise en œuvre des mesures du Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau.

401 “Des règles allégées pour la construction de réservoirs géants”, *Le Monde*, 2012.

402 FNE, *Réserves de substitution: les tours de passe-passe du gouvernement*, 2013.

403 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, p.84.

à accaparer la majorité de l'eau disponible grâce aux réserves. La Cour des comptes rappelle d'ailleurs que le projet de construction de 30 mégabassines sur le Clain conduirait à pomper de l'eau dans une nappe superficielle servant également à **satisfaire les besoins en eau potable de la communauté urbaine du Grand Poitiers**. Ces besoins ne diminuent pas l'hiver et **augmentent même avec la pollution d'origine agricole de l'eau**, qui oblige le service d'eau potable à diluer l'eau prélevée dans la nappe pour la rendre potable.

En effet, dans son rapport sur la gestion quantitative, la Cour des comptes rappelle que les réserves de substitution sont **inutiles en cas de sécheresse hivernale ou pluriannuelle n'autorisant pas la recharge des nappes**⁴⁰⁴. Or, ce sont justement les bassins de la Loire et d'Adour-Garonne, où la plupart des constructions de réserves sont envisagées, **qui sont le plus concernées par une baisse de la recharge des nappes**. Selon le projet Explore 2070, cette baisse de la recharge serait de -25 à -30 % pour le bassin versant de la Loire⁴⁰⁵ et jusqu'à -30 à -50 %, dans le cas d'Adour-Garonne, à l'horizon 2046-2065⁴⁰⁶.

Par ailleurs, compte tenu de la quantité de réserves prévues sur certains bassins et des évolutions climatiques, il **n'est même pas certain que les bassines puissent véritablement être remplies**. Le Commissariat général au développement durable constate déjà qu'*"il pleut moins en automne sur près de la moitié du territoire, diminuant le volume d'eau des nappes souterraines"*⁴⁰⁷. Dans les prochaines décennies, dans de nombreux bassins concernés par des réserves, les **sécheresses hivernales vont se succéder**, empêchant très probablement leur remplissage.

Le cadre juridique des réserves de substitution est aussi très critiquable, **les mesures prises par le maître d'ouvrage pour éviter les effets négatifs notables des projets de mégabassines sur l'environnement et la santé humaine sont très limitées**, étant donné que seules les répercussions directes de l'ouvrage sont étudiées (défrichement, destruction de l'habitat d'une espèce, proximité d'une zone humide), selon Benoît Grimonprez, professeur et expert en droit rural. Par conséquent, les mesures de réduction et d'évitement sont souvent marginales, se limitant à la modification de l'emplacement, de la taille ou du mode d'alimentation de la réserve, avec une quasi-inexistence de la compensation effective des atteintes⁴⁰⁸.

Par ailleurs, l'expert confirme qu'il y a une **absence totale de prise en compte de l'intérêt économique des projets au stade de leur autorisation**. Il ne s'agit pas d'un critère de légalité sur lequel l'autorité administrative ou le juge peuvent s'appuyer. Pourtant, **la construction des bassines mobilise des dizaines de millions d'euros de fonds publics**, sans aucune certitude quant au fait qu'il sera possible de les remplir – **pas plus qu'il n'est assuré pour les irrigants que leurs investissements seront rentabilisés**.

404 Ibid.

405 Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Synthèse du projet Explore 2070, [Hydrologie souterraine](#).

406 Cour des comptes, [La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique](#), p.85.

407 Commissariat Général au Développement Durable, [Pourquoi la ressource en eau renouvelable a-t-elle diminué depuis 1990 ?](#), 2022.

408 Benoît Grimonprez, "Le stockage agricole de l'eau : l'adaptation idéale au changement climatique ?", *Revue juridique de l'environnement*, 2019/4, Volume 44, p.760.

En outre, alors que des recherches d'hydrogéologues démontrent qu'il est essentiel de **prendre en compte l'impact cumulé de tous les ouvrages** programmés sur un même territoire, ceci est **souvent mal appréhendé, les connaissances et les méthodologies étant peu développées sur cet aspect**, selon une mission de l'Assemblée nationale⁴⁰⁹. En effet, une expertise scientifique collective sollicitée auprès d'Irstea a mis en évidence *“la faiblesse des connaissances sur l'effet environnemental cumulé des retenues.”*⁴¹⁰.

Malgré ces nombreuses incertitudes, l'État continue à **promouvoir activement le développement de projets de bassines néfastes.**

En parallèle, le gouvernement a annoncé lors du Salon de l'agriculture, en pleine crise agricole, le premier appel à projet du **Fonds d'investissement hydraulique agricole** prévu par le Plan eau. Abondé à hauteur de 20 millions d'euros en 2025 et de 30 millions d'euros à partir de 2025, ce fonds vise exclusivement à financer de nouveaux ouvrages de stockage de l'eau, que ce soit en modernisant des ouvrages existants ou **en créant de nouveaux projets**⁴¹¹. **En clair, il s'agit d'une nouvelle manière pour le gouvernement de financer des bassines avec des fonds publics.** Officiellement, le gouvernement affirme qu'il s'agit d'une manière d'*“encourager les transitions agro-écologiques, le partage de la ressource en eau”*. Or, comme on l'a vu, les projets de bassines conduisent surtout à maintenir un système agricole productiviste extrêmement néfaste, qui fait partie des responsables de la crise du cycle de l'eau. Comme le résume Vincent Bretagnolle, écologue : *“Si on n'étudie pas pourquoi on est en situation de stress hydrique, on pourrait comprendre l'intérêt des bassines. Mais en réalité, on ne résout en rien l'accélération du cycle de l'eau. Il est incompréhensible qu'on dépense la totalité de l'argent public pour les bassines, alors qu'il faudrait le mettre en priorité ailleurs, par exemple dans des solutions fondées sur la nature”*.

De même, le CESE, dans un avis rendu en avril 2023⁴¹², **préconise qu'il soit interdit de subventionner par des fonds publics tout projet de stockage d'eau de grande taille** (les mégabassines) alimenté par pompage dans la nappe phréatique, qui **permette un accaparement de la ressource en eau et entraîne une dégradation de l'environnement, de la biodiversité et un risque pour la santé humaine.**

409 Assemblée nationale, [Rapport d'information, n° 2069](#), déposé le mercredi 17 janvier 2024.

410 [Expertise scientifique collective sollicitée par le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer](#) (MEEM), avec l'appui de l'Onema, auprès d'Irstea, en partenariat avec l'Inra, Mai 2016. Pour en savoir plus : Carluier N., Babut M., Belliard J., Bernez I., Burger-Leenhardt D., Dorioz J.M., Douez O., Dufour S., Grimaldi C., Habets F., Le Bissonnais Y., Molénat J., Rollet A.J., Rosset V., Sauvage S., Usseglio-Polatera P., Leblanc B., *Expertise scientifique collective sur l'impact cumulé des retenues. Rapport de synthèse*, 2016.

411 Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, [#SIA2024](#) : le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire lance le premier appel à projets du fonds d'investissement en hydraulique agricole pour contribuer à sécuriser l'accès à l'eau des exploitations agricoles, dans des conditions durables et respectueuses de la ressource en eau, 2024.

412 Conseil économique social et environnemental (CESE), [Comment favoriser une gestion durable de l'eau \(quantité, qualité, partage\) en France face aux changements climatiques ?](#), Avis du conseil économique social et environnemental (sur proposition de la commission Environnement, NOR : CESL110008X, avril 2023.

Pourtant, parmi les lauréats annoncés du Fonds hydraulique en novembre 2024, sur 48 projets financés, 17 portent bien sur la **création de nouvelles retenues agricoles**⁴¹³. **Sont notamment concernés des projets de bassines dans la Vienne, pourtant problématiques.** Il s'agit des bassines du **SCAGE de la Clouère**, où est prévue la réalisation de **six bassines** – une aide en urgence, alors que la validité des autorisations pour la réalisation de ces bassines expire en janvier 2025⁴¹⁴. La réserve de Saint-Sauvant dans les Deux-Sèvres, portée par la Coopérative anonyme des Deux-Sèvres (à qui l'on doit également Sainte-Soline), est également subventionnée par le Fonds d'investissement hydraulique.

Pourtant, comme le rappelle la Cour des comptes, les représentants agricoles n'apportent **aucune donnée visant à démontrer que les productions irriguées consistent véritablement en de la souveraineté alimentaire**, par exemple sur la part des productions bénéficiant de l'eau qui n'est pas exportée. Ces données **ne sont pas exigées par les financeurs publics des réserves**. Le gouvernement ne dispose pas plus de données sur l'impact de l'irrigation sur le prix du foncier agricole : dans la Drôme, par exemple, **le prix de vente de l'hectare de terres irriguées serait quatre à cinq fois supérieur au prix moyen en France**⁴¹⁵.

Des dizaines de millions d'euros de fonds publics sont donc utilisés pour financer les bassines, alors même que comme le rappelle la Cour des comptes, on ne dispose d'aucune donnée réelle quant à leur bénéfice économique compte tenu de la réalité climatique, et qu'en plus ces investissements profitent aux irrigants au titre de la valorisation de leur propriété foncière⁴¹⁶.

Des dizaines de millions d'euros de fonds publics sont donc utilisés pour financer les bassines, alors même [...] qu'on ne dispose d'aucune donnée réelle quant à leur bénéfice économique compte tenu de la réalité climatique

413 Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, [Annie Genevard annonce les lauréats du Fonds hydraulique](#), 2024. ; [Les projets lauréats du Fonds hydraulique](#).

414 "Vienne : les projets de retenues de la Clouère et de Saint-Sauvant parmi les premiers lauréats du fonds hydraulique", [La Nouvelle République](#), 2024.

415 Cour des comptes, [La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique](#), juillet 2023, Exercices 2016-2022, p.85.

416 *Ibid.*, p.85 : "Face à ces critiques, des représentants des filières agricoles invoquent la défense de la souveraineté alimentaire **sans produire à l'appui des indicateurs précis**, par exemple sur la part de la production bénéficiant de l'eau des réserves qui n'est pas exportée. Ce débat gagnerait à être objectivé par des données (évolution du prix du foncier agricole raccordé, de la valeur ajoutée produite par les cultures bénéficiaires, des revenus des agriculteurs raccordés ou non, etc.), **lesquelles ne sont aujourd'hui pas exigées des financeurs**. Le **ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire n'a pas été en mesure de fournir des indications chiffrées** sur l'impact de l'irrigation sur le prix du foncier agricole, que ce soit pour les parcelles disposant d'un ouvrage individuel de prélèvement ou les parcelles disposant d'un accès à l'eau à partir d'une borne d'irrigation. (...) Une étude devrait évaluer le montant des avantages économiques éventuels dont bénéficieraient les agriculteurs irrigants au titre de la **valorisation de leur propriété foncière** et en termes de bénéfice d'exploitation".

En parallèle de ce soutien financier aux réserves, le gouvernement est parvenu à mettre en place des mesures pour **limiter les recours d'association contre les bassines**. Comme on l'a vu, la justice administrative consiste aujourd'hui en un des rares contre-pouvoirs alors que les préfets soutiennent l'agro-industrie quitte à négliger la loi dans l'attribution des volumes d'irrigation et l'autorisation de bassines, et que les instances de gouvernance locale de l'eau sont noyautées par l'agriculture industrielle. Or, un décret paru le 10 mai 2024⁴¹⁷ modifie considérablement les possibilités de recours contre les mégabassines, mais aussi les autorisations de prélèvements d'eau et les ICPE agricoles : le décret permet de **ramener de quatre à deux mois les délais** pour former un recours contre ces décisions administratives prises à compter du 1^{er} septembre 2024, et confie la compétence au tribunal administratif de Paris en premier et dernier ressort (donc sans appel possible, seul le pourvoi devant le Conseil d'État étant possible). Le tribunal devra statuer dans un délai de 10 mois, dans l'objectif clair d'accélérer la procédure – **sans doute au détriment d'une justice qualitative** – afin de tenter d'accélérer la construction de bassines.

Une nouvelle salve de simplifications visant à faciliter la création de projets de bassines est venue avec le **projet de loi d'orientation agricole du gouvernement de Gabriel Attal**, dont l'article 15 vise à accélérer le contentieux portant devant la juridiction administrative sur certains projets de retenues d'eau ou certaines installations d'élevages⁴¹⁸. À date, le parcours parlementaire de cette loi, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale en mai 2024, venait de reprendre après avoir été interrompu par la dissolution de l'Assemblée de juin⁴¹⁹.

Ainsi, alors que les gouvernements d'Elisabeth Borne, puis de Gabriel Attal, et même celui très récent de François Bayrou, ont **multiplié les décisions visant à favoriser l'agriculture industrielle** (en facilitant les projets de bassines ou en réduisant les contraintes portant sur les pesticides), **les mesures visant à aider les autres modèles agricoles, notamment ceux impliqués dans la transition agro-écologique, sont beaucoup plus minces**.

3. Des mesures financières injustes pour satisfaire les sirènes de l'irrigation intensive

Enfin, le budget des Agences de l'eau fait l'objet d'une hostilité historique des services de l'État, particulièrement du **ministère de l'Économie et des Finances**. Ce dernier cherche depuis des décennies à **récupérer l'argent de la parafiscalité que gèrent les Agences de l'eau**, selon le chercheur émérite au CNRS Bernard Barraqué⁴²⁰. Dès 1977, un rapport commandé à Michel Rocard,

417 [Décret n° 2024-423 du 10 mai 2024](#) portant adaptation de la procédure contentieuse relative aux ouvrages hydrauliques agricoles, aux installations classées pour la protection de l'environnement en matière d'élevage et aux autorisations environnementales.

418 Assemblée nationale, [Projet de Loi d'orientation](#) pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 avril 2024.

419 [Assemblée nationale](#), Souveraineté en matière agricole et renouvellement des générations en agriculture.

420 "Mégabassines : pourquoi le moratoire n'aura pas lieu", [Reporterre](#), 2023.

alors ancien inspecteur des Finances et membre du bureau exécutif du Parti socialiste, visait à supprimer les Agences de l'eau : or celui qui deviendra ensuite ministre de l'Agriculture puis Premier ministre, à l'issue de son travail, **a fini par recommander de ne pas toucher à l'institution**⁴²¹.

Le budget des Agences de l'eau fait l'objet d'une hostilité historique de la part du ministère de l'Économie et des Finances.

Mais la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (loi LEMA) de 2006 a requalifié les redevances en les mettant dans la catégorie d'impositions⁴²², ce qui conduit **l'État à se servir dans le budget des Agences de l'eau pour conduire des politiques de plus en plus éloignées de la gestion de l'eau** et surtout sans plus de lien avec l'amélioration des services publics. En 2014, le gouvernement a instauré la pratique de puiser dans le budget des agences avec un **premier prélèvement de 210 millions d'euros** (alors qualifié de "hold-up" par l'ancien Premier ministre Michel Rocard⁴²³), qui a été reconduit à plusieurs reprises les années suivantes à des degrés divers⁴²⁴. À partir de 2019, l'État a ensuite instauré un système de "plafond mordant" pour le budget des agences, qui consiste à fixer un **montant maximum de recettes pour les Agences** (ce montant était de 2,3 millions d'euros pour les six agences cumulées en 2024⁴²⁵). Au-dessus de ce montant, **les recettes perçues par les Agences de l'eau vont directement dans le budget général de l'État**⁴²⁶.

Récemment, dans le cadre du projet de Loi de finances pour 2025 finalement abandonné en raison de la censure du gouvernement de Michel Barnier, ce dernier avait tenté de mettre en place plusieurs mesures visant à puiser dans le budget des Agences de l'eau. Selon le média Contexte, un amendement du gouvernement (finalement rejeté⁴²⁷) visait à prélever **130 millions d'euros dans le budget des agences pour abonder le budget général de l'État** : qualifiée "d'exceptionnelle", l'opération ne l'est pas vraiment, comme on l'a vu. Avec cette décision, le gouvernement de Michel Barnier s'était d'ailleurs éloigné des promesses faites par la précédente majorité de rehausser le financement du Plan eau. Par ailleurs, ce sont aussi les importants efforts demandés aux collectivités qui auraient eu un impact sur la gestion de l'eau.

421 Bernard Barraqué, Patrick Laigneau et Pierre Victoria, "Eau : le rôle méconnu de Michel Rocard", *Développement durable et territoires*, Vol. 8, n°3, novembre 2017. <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11898>, DOI : 10.4000/developpementdurable.11898.

422 Barraqué, B., "La gestion de l'eau en crise ?", *Sciences Humaines*, 2020, Les Essentiels(HS6), 50-53. <https://doi-org.accres.bibl.ulaval.ca/10.3917/sh.hs6.0050>.

423 Bernard Barraqué, Patrick Laigneau et Pierre Victoria, "Eau : le rôle méconnu de Michel Rocard", 21 avril 2019.

424 Sénat, Prélèvement sur les fonds des agences de l'eau par l'Etat, Question écrite n°09237 - 15e législature, Question écrite n°09237 - 15e législature, *Réponse du Ministère de la transition écologique et solidaire publiée le 30/05/2019*.

425 *Arrêté du 11 avril 2024* relatif à la détermination du plafond annuel de taxes et redevances perçues par chaque agence de l'eau pour l'année 2024.

426 "Le gouvernement confirme qu'il continuera à piller le budget des Agences de l'eau", *Reporterre*, 2018.

427 Contexte, *Amendement n°I-3340*.

Pourtant, le budget des Agences de l'eau est issu des redevances payées par les usagers et est supposé être destiné à des politiques d'amélioration de l'état des eaux. Il est **déjà critiquable que ce soit le budget des Agences de l'eau qui doit financer les mégabassines**, mais c'est d'autant plus dangereux pour la gouvernance locale de l'eau que l'État puise dedans pour financer des politiques qui n'ont rien à avoir avec la gestion de l'eau. Le budget des agences avait par exemple été mobilisé pour **financer la baisse du prix du permis de chasse** mais aussi le Centre national pour le développement du sport⁴²⁸.

Ces décisions budgétaires hostiles aux agences se sont accompagnées fin 2023 d'une décision particulièrement néfaste de la Première ministre Elisabeth Borne : **l'annulation d'une augmentation annoncée de la redevance sur les pollutions diffuses et les prélèvements en eau**. Le 5 décembre 2023⁴²⁹, la Première ministre a annoncé cette décision à la suite d'une réunion avec Arnaud Gaillot et Arnaud Rousseau, dirigeants des Jeunes Agriculteurs et de la FNSEA. Il s'agissait d'une demande ayant fait l'objet d'une forte pression sur le gouvernement par ces syndicats, comme le montre **l'analyse de leurs activités de lobbying en première partie de ce rapport**.

La première mesure initialement proposée par le gouvernement prévoyait une **augmentation de 20 % de la redevance pour pollution diffuse (RPD)**, une taxe perçue sur les ventes de pesticides notamment. En application du principe du "pollueur-payeur", cette redevance sert à financer les programmes de traitement des eaux des Agences de l'eau ainsi que les mesures du plan Ecophyto, qui prévoit de réduire de moitié l'usage des pesticides d'ici à 2030. La hausse de la RPD devait ainsi rapporter 37 millions d'euros de recettes supplémentaires en 2024. Actuellement, le secteur agricole participe très peu aux coûts de dépollution. Pourtant, comme le rappelle l'association UFC-Que Choisir, **les pollutions agricoles restent le premier facteur de contamination de l'eau potable en France**⁴³⁰. Le coût de la dépollution des pollutions agricoles représente entre 750 millions et 1,3 milliard d'euros par an⁴³¹, **quasi-intégralement financé par les consommateurs via leurs factures d'eau**.

La seconde mesure à laquelle le gouvernement a renoncé devait **permettre d'augmenter pour les agriculteurs irrigants le montant de la redevance sur les prélèvements en eau**, pour un total de 10 millions d'euros de recettes. Selon un rapport de la Cour des comptes, la **contribution des agriculteurs irrigants à cette redevance était de 7 % pour les six agences** en moyenne entre 2016 et 2021⁴³², **alors que le secteur représente 58 %⁴³³ de la consommation d'eau sur le territoire**.

428 Agences de l'eau : un nouveau tour de passe-passe de Bercy ?, [La Gazette des Communes](#), 2022.

429 Budget 2024 : le gouvernement renonce à la hausse des taxes sur les pesticides et l'irrigation en agriculture, [Public Sénat](#), 2023.

430 *Ibid.*

431 *Ibid.*

432 Cour des comptes, [La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique](#), juillet 2023, Exercices 2016-2022, p.110.

433 Moyenne 2010-2018, ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTE), Données et études statistiques pour le changement climatique, l'énergie, l'environnement, le logement et les transports, [L'eau en France: ressource et utilisation, Synthèse des connaissances en 2023](#), publié le 30/11/2023.

La redevance sur les prélèvements était **supportée à 74 % par les usagers de l'eau potable** en moyenne entre 2016 et 2021, selon la Cour des comptes⁴³⁴.

Dans le détail, entre 2016 et 2021⁴³⁵ :

- Sur le bassin Adour-Garonne, l'agriculture représentait 78 %⁴³⁶ du total d'eau consommé et finançait 13 % de la redevance⁴³⁷ (contre 74 % pour les usagers d'eau potable) ;
- Sur le bassin Loire-Bretagne, l'agriculture représentait 59 %⁴³⁸ du total d'eau consommé et finançait 12 % de la redevance⁴³⁹ (contre 53 % pour les usagers d'eau potable).

L'irrigation paie très peu de redevance en comparaison du volume d'eau qu'elle consomme

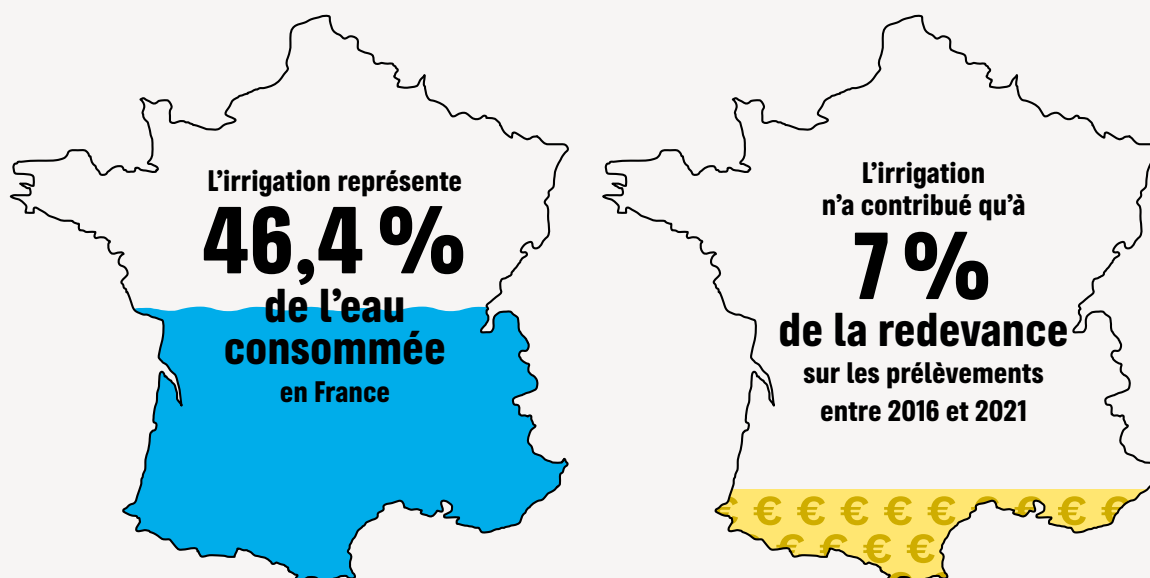


Figure 19 - Comparaison du pourcentage de la redevance sur les prélèvements en eau payée par le secteur de l'irrigation avec la proportion de l'eau qu'il consomme.

434 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, p.110

435 *Ibid.*, p.110.

436 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTE), Données et études statistiques pour le changement climatique, l'énergie, l'environnement, le logement et les transports

437 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, p.110.

438 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTE), Données et études statistiques pour le changement climatique, l'énergie, l'environnement, le logement et les transports

439 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, p.110.

Entre 2016 et 2021, les **redevances pour prélèvement d'eau n'ont représenté qu'entre 15,4 % et 18,8 %** du montant total des redevances encaissées par les Agences de l'eau⁴⁴⁰, contre environ 56,2 % pour la redevance sur les pollutions (le reste étant principalement issu de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte). La Cour des comptes souligne donc la **faible participation de cette redevance, et d'autant plus de l'agriculture irrigante**, au budget des agences.

La hausse de ces deux taxes devait permettre de financer une partie du Plan eau. Il s'agit donc de 47 millions d'euros de manque à gagner pour le budget des agences : selon le sénateur socialiste Hervé Gille, auteur d'un rapport de mission d'information sur la gestion de l'eau⁴⁴¹, cette hausse était nécessaire pour **mener une politique de sobriété** alors que la ressource en eau se raréfie.

Par conséquent, qui va financer le Plan eau (y compris le Fonds d'investissement hydraulique) ? Soit ses objectifs seront amoindris, **soit le financement devra peser sur d'autres usagers, que ce soient les consommateurs individuels ou industriels**, selon le sénateur Hervé Gille⁴⁴². Ainsi selon Thierry Burlot, président du comité de bassin Loire-Bretagne, le Plan eau signifie que **les redevances vont devoir augmenter pour tout le monde sauf pour les agriculteurs**, alors que **pour un euro donné, les agriculteurs en reçoivent déjà deux ou trois**⁴⁴³.

Les redevances vont devoir augmenter pour tout le monde sauf pour les agriculteurs.

La Cour des comptes a justement fustigé dans son rapport de juillet 2023 **l'inégale répartition du financement** de la politique de l'eau, qui "*témoigne des rapports de force entre les acteurs*". Or, "*les usagers économiques sont mieux organisés pour faire valoir leur point de vue que les usagers non économiques*"⁴⁴⁴, comme l'a d'ailleurs montré notre rapport. En clair, selon la Cour des comptes, les usagers économiques tels que **les irrigants parviennent à moins payer qu'ils ne le devraient les redevances**, au détriment des autres usagers, grâce à une **meilleure représentation de leurs intérêts**.

Cette inégale répartition du financement de la politique de l'eau, n'est, selon la Cour des comptes, **pas sans rapport avec la cristallisation des oppositions autour de certains projets liés à l'irrigation** (Caussade, Sainte Soline)⁴⁴⁵.

440 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, p.109

441 "Gestion de l'eau : "La sobriété n'est plus une option", alerte un rapport sénatorial", *Public Sénat*, 2023.

442 "Budget 2024 : le gouvernement renonce à la hausse des taxes sur les pesticides et l'irrigation en agriculture", *Public Sénat*, 2023.

443 "Notre crainte, c'est la mort des agences de l'eau", *Reporterre*, 2024.

444 Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, p.58.

445 *Ibid.*

D'ailleurs, **certaines mesures fiscales des redevances sont particulièrement favorables aux irrigants** : lorsqu'un OUGC a été désigné, les tarifs appliqués sont ceux de la catégorie 1 (donc en dehors des ZRE), y compris lorsque la ressource en eau est située dans une ZRE (catégorie 2) – soit un taux plus faible⁴⁴⁶.

Dans le cas du bassin Adour-Garonne par exemple, la désignation de certains OUGC permet à chaque irrigant prélevant en eaux superficielles de **bénéficier d'une réduction de 25 % de sa redevance**⁴⁴⁷.

Cet abattement ne semble pas justifié selon la Cour des comptes, **compte tenu de la rareté de la ressource en eau**⁴⁴⁸. Par ailleurs, les Agences de l'eau fixent pour la plupart des taux nettement inférieurs aux plafonds prévus par la loi pour les redevances de prélèvements (compte tenu du plafond mordant, que la Cour des comptes préconise de supprimer, elles n'ont d'ailleurs aucun intérêt à monter les taux) : l'Agence Loire-Bretagne, notamment, n'a aucun taux au-dessus de 50 % des plafonds⁴⁴⁹.

Ainsi, aujourd'hui, la logique de rendement fiscal l'emporte, selon le rapport, sur la nécessité d'avoir une **fiscalité incitative** : *“le prix de l'eau a jusqu'ici été déterminé pour soutenir certains usages, notamment agricoles” (...)* *“les usagers ne sont généralement pas incités financièrement à réduire leur consommation”*⁴⁵⁰. Aujourd'hui, le système de redevances pour prélèvement d'eau **n'a pas en l'état d'effet sur la consommation d'eau**.

“Le prix de l'eau a jusqu'ici été déterminé pour soutenir certains usages, notamment agricoles.”

Or, la Cour des comptes affirme que *“la réduction des prélèvements apparaît comme l'unique solution à même de résoudre à court terme le problème fondamental du déséquilibre entre la disponibilité de la ressource et le niveau de ces prélèvements”*⁴⁵¹. Le financement partiel de la construction des réserves et le paiement de l'eau distribuée ne sont envisageables que pour une partie des irrigants et **ne les incitent pas à réduire l'irrigation**, mais à valoriser ce qu'ils appellent “des droits d'eau” **en s'orientant vers des cultures à plus forte valeur ajoutée**, sans compter que ces droits augmentent la valeur des terres auxquelles ils se rattachent⁴⁵².

446 Cour des comptes, [La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique](#), p.112.

447 Organisme Unique de Gestion Collective Neste et Rivières de Gascogne, [Les contreparties liées à la mise en place de l'OUGC](#).

448 Cour des comptes, [La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique](#), p.112.

449 *Ibid.*, p.113.

450 *Ibid.*, p.117.

451 *Ibid.*, p.96.

452 *Ibid.*, p.112.

Globalement, selon un ancien collaborateur d'une Agence de l'eau, sur les 20 à 25 dernières années, **les choses n'évoluent pas forcément dans le bon sens quant à la liberté des agences de financer des mesures ambitieuses pour l'amélioration de l'état des eaux**. À leur création, il y avait un véritable engouement des agents vis-à-vis de la capacité et de l'opportunité qu'avaient les agences pour explorer tout le champ des possibles, mais aujourd'hui *"on se rend compte qu'on ne va pas dans le bon sens sur pas mal de sujets"*. Les directives nationales, très changeantes, en sont largement responsables. Aujourd'hui, la limitation des budgets des agences **exige d'être beaucoup plus sélectif sur les projets à financer et les arbitrages qui en découlent** : c'est là où le **pouvoir de la FNSEA** peut notamment se faire sentir. Ainsi, comme en témoigne Guy Moreau : *"Si on réduit les recettes de la redevance sur l'irrigation et les pollutions diffuses, c'est la ligne des aides à l'agriculture qui est impactée. Donc on doit faire des choix entre différents types d'aides. Or, du fait de l'influence de l'agriculture conventionnelle, les aides qui remportent l'arbitrage sont justement celles qui ne portent pas d'ambitions environnementales..."*. Pourtant, **ce sont bien les agriculteurs qui s'engagent dans les pratiques les plus vertueuses qui devraient être soutenus en priorité**. L'agriculture productiviste a donc gagné sur toute la ligne, en sacrifiant au passage une grande majorité du monde agricole qui n'irrigue pas.

Toutes les décisions prises par l'État ces dernières années consistent à maintenir un système à bout de souffle plutôt qu'à soutenir une véritable transition agro-écologique. Parmi les freins au changement de modèle agricole concernant l'irrigation, la Cour des comptes souligne également la durée d'amortissement des investissements et **l'organisation des filières** imposant **les prix et les variétés, voire conditionnant les contrats des exploitants à l'existence d'autorisations de prélèvement**⁴⁵³.

Pour ce qui est de l'amortissement des investissements, il s'agit d'un cercle vicieux : plus les irrigants doivent s'endetter pour financer des projets coûteux tels que les réserves de substitution, plus ils sont incités à maintenir ce système pour pouvoir amortir leur investissement. En ce qui concerne les filières, c'est à l'État de forcer la main aux filières agricoles pour prendre en compte la nécessité de réduire les prélèvements en eau, **plutôt que de satisfaire les sirènes de l'agro-industrie**.

Ainsi, le rétropédalage de l'État sur toutes les mesures visant à inciter à une réduction des prélèvements (notamment l'augmentation de la redevance, mais aussi les objectifs de réduction fixés à l'agriculture) est un symbole de son inaction coupable dans le domaine de la gestion quantitative. En promouvant de fausses solutions coûteuses qui ne profitent qu'à une minorité d'irrigants, l'État sacrifie une majorité d'agriculteurs **qui n'auront pas accès à l'eau demain**, plutôt que de les accompagner vers un changement de modèle agricole. L'État **sacrifie aussi**

453 Ibid., p.103.

les milieux aquatiques, déjà exploités à l'extrême, **ainsi que la société entière**, en maintenant un système d'agriculture productiviste néfaste **qui se caractérise par l'exploitation et la dégradation de la ressource en eau.**

L'État sacrifie une majorité d'agriculteurs
qui n'auront pas accès à l'eau demain,
plutôt que de les accompagner vers
un changement de modèle agricole.

Conclusions

À partir d'exemples sur les bassins d'Adour-Garonne et de Loire-Bretagne, ce rapport d'enquête de Greenpeace France dresse un constat alarmant sur la gouvernance de l'eau en France. Il met en lumière une double problématique : d'une part, l'influence excessive et délétère des lobbies agro-industriels sur les instances locales et nationales de gestion de l'eau, et d'autre part, la complicité active ou passive des représentants de l'État, notamment des préfets.

L'enquête révèle comment les lobbies agro-industriels, qui s'incarnent à travers des syndicats agricoles productivistes comme la FNSEA ou la Coordination rurale et des organismes tels que les chambres d'agriculture ou les OUGC, détournent les mécanismes démocratiques pour préserver les intérêts d'une minorité bénéficiant d'un modèle agricole intensif. À travers des stratégies variées – lobbying, remise en question de la pluralité des instances, intimidation de certains acteurs publics et d'acteurs environnementaux, manipulation des instances locales – ces lobbies de l'agro-industrie freinent toute transition agro-écologique pourtant essentielle face au dérèglement climatique et à la perte de biodiversité. Les commissions locales de l'eau (CLE) sont particulièrement concernées, avec un phénomène de “double casquette” qui conduit à une surreprésentation des acteurs agricoles productivistes au détriment d'une gestion de l'eau équilibrée et durable.

Parallèlement, le rôle central des préfets dans la gouvernance de l'eau est mis en cause. Ces représentants de l'État, loin de garantir une gestion impartiale et respectueuse des écosystèmes, soutiennent souvent voire encouragent des projets d'irrigation intensive tels que les mégabassines. Sous couvert de préservation de la paix sociale, ils participent ainsi au maintien d'un système qui épuise les ressources en eau et met en péril les milieux aquatiques.

Pour autant, il ne s'agit pas de transformer radicalement l'existant : la gestion de l'eau par bassin, l'existence des Agences de l'eau ainsi que d'instances locales de gouvernance sont autant de spécificités qui constituent des atouts pour la France. Ainsi, les tentatives de certains représentants de l'État d'amoindrir l'indépendance de ces instances constituent un danger pour une gestion plurielle de l'eau. Le rapport appelle à la mise en place de garde-fous au sein du système de gouvernance de l'eau pour rétablir un véritable équilibre démocratique. La mise en place de ces garde-fous est indispensable pour réduire réellement les prélèvements globaux en eau, encourager des modèles agricoles durables et garantir une représentation équitable des différents acteurs au sein des instances décisionnelles. Face à une crise hydrique grandissante, exacerbée par le changement climatique, il est impératif que la gestion de l'eau devienne un levier pour la transition écologique plutôt qu'un outil au service d'intérêts économiques minoritaires.

Recommandations

Greenpeace demande au gouvernement de prendre les mesures suivantes :

Encadrer le risque de conflits d'intérêts

Plusieurs conflits d'intérêts ont pu être identifiés au cours de cette enquête parmi les représentants d'élus de collectivités, alors que seulement deux commissions locales de l'eau ont été analysées. Cette situation n'est pas acceptable et il est indispensable de mettre en place les garde-fous nécessaires en prévoyant :

- L'obligation, pour chaque membre des CLE, de remplir à sa nomination une déclaration publique d'intérêts, et d'informer le président de sa CLE de toute situation présentant un risque de conflit d'intérêts.
- L'interdiction de prendre part aux débats et aux délibérations pour les membres en situation de conflits d'intérêts. On peut ici s'inspirer de ce qui se fait d'ores et déjà en matière d'urbanisme ainsi qu'au sein des conseils d'administration des Agences de l'eau.
- La révocation immédiate de toutes les instances de gouvernance de l'eau en cas de conflit d'intérêts avéré pour un élu, avec impossibilité de siéger à nouveau dans une instance locale de gouvernance pendant 10 ans.

Accroître la transparence et l'exemplarité dans ces instances locales de gouvernance

On constate aujourd'hui une forte opacité autour des discussions et des votes ayant lieu à la fois dans les commissions locales de l'eau ainsi que, dans une moindre mesure, au sein des comités de bassin. Afin d'accroître la transparence dans ces instances, Greenpeace demande ainsi :

- La mise œuvre d'un enregistrement vidéo lors de chacune des réunions.
- La publication en ligne obligatoire des comptes-rendus, des documents de séance, et des délibérations ainsi que des enregistrements vidéos des réunions.
- Pour les délibérations, la publication systématique des votes nominatifs.

Au-delà des enjeux de transparence, cette enquête laisse penser que certains représentants pourraient siéger dans ces instances locales de gouvernance alors même qu'ils se trouvent en infraction avec des dispositions contribuant à l'objectif final de bon état des masses d'eau. Greenpeace demande ainsi de l'exemplarité avec l'interdiction de siéger dans les instances locales de gouvernance pour les représentants qui ne respectent pas la réglementation sur la gestion de l'eau.

Donner aux enjeux écologiques une place centrale dans la mission d'intérêt général des préfets

Comme expliqué dans le rapport, les préfets occupent un rôle central dans la gouvernance de l'eau, entre autres politiques environnementales territoriales. Pourtant, la plupart d'entre eux ne sont pas des spécialistes des enjeux environnementaux. Ainsi, le maintien d'équilibres locaux, y compris politiques, peut constituer la priorité de l'action préfectorale et explique que certains préfets préfèrent une forme d'acointance avec la FNSEA, les Jeunes agriculteurs et la Coordination rurale, plutôt qu'un bras de fer. C'est pourtant bien l'intérêt général, et non le maintien d'équilibres avec les syndicats majoritaires, qui doit guider l'action préfectorale. Afin de remettre les enjeux écologiques au cœur de la mission d'intérêt général des préfets, Greenpeace demande que :

- Le pilotage et l'évaluation de l'action des préfets se fassent de manière véritablement concertée entre plusieurs ministères (dont le ministère de l'Environnement), et non quasi uniquement par le ministère de l'Intérieur comme c'est le cas aujourd'hui.
- Les objectifs environnementaux soient fixés en bonne place dans les feuilles de route (ou objectifs annuels) des préfets. Les préfets sont responsables de la mise en œuvre de toutes les politiques publiques, et il est donc logique qu'ils prennent leur part dans la réalisation des objectifs nationaux et européens, et en particulier dans l'objectif de bon état des masses d'eau. À l'inverse, des objectifs fixant des moyens (comme la construction de réserves) sans aucune considération pour le résultat (l'atteinte réelle de réduction des prélèvements) sont à proscrire absolument.
- Une formation obligatoire robuste sur les enjeux climatiques et les politiques environnementales soit mise en œuvre pour tous les préfets, les trois journées de sensibilisation obligatoires qui s'adressent à tous les hauts fonctionnaires ne pouvant être considérées comme suffisantes.

Renforcer la pluralité et la représentativité des représentants agricoles

Les représentants agricoles dans les CLE étudiées ne représentent pas "les mondes agricoles" mais un unique modèle, à savoir une céréaliculture intensive qui a massivement recours à l'irrigation. Afin de renforcer la pluralité des acteurs agricoles au sein des CLE, Greenpeace demande qu'au moins un poste au sein du collège des usagers soit dédié à la représentation de l'agriculture écologique, comme cela est déjà le cas au sein des comités de bassin. Greenpeace demande également à ce que les représentants agricoles comportent systématiquement un éleveur ainsi qu'un maraîcher, et ce dans toutes les instances locales de gouvernance.

Par ailleurs, Greenpeace demande un changement du mode de scrutin lors des élections aux chambres d'agriculture, afin de passer à un scrutin à la proportionnelle (à la place du scrutin mixte actuel).

Redonner les moyens d'agir aux agences et services de l'État

Dans un contexte de réchauffement climatique où les tensions sur l'eau vont être croissantes, l'État ne peut pas se permettre de siphonner le budget (et donc les moyens d'action) des Agences de l'eau, principaux acteurs pour conserver ou restaurer une eau en quantité et en qualité suffisantes. Greenpeace demande donc au gouvernement de mettre un terme aux prélèvements intempestifs de l'État dans les budgets des Agences de l'eau, pour d'autres motifs que la protection de l'eau.

Par ailleurs, le ministère de la Transition écologique (MTE) est le ministère qui a subi la plus grosse perte d'effectifs, avec une baisse des effectifs de 13 % en 10 ans⁴⁵⁴. Alors que les défis à relever face aux enjeux climatiques sont colossaux, Greenpeace demande au gouvernement de mettre en adéquation les missions du MTE et les moyens financiers qui lui sont alloués.

Enfin, l'OFB se retrouve littéralement cloué au pilori ces dernières semaines pour le simple fait d'exercer ses missions, notamment régaliennes. Il est inacceptable que les plus hauts représentants de l'État, à fortiori le Premier ministre, n'affichent pas un soutien public indéfectible à l'OFB et à ses agents.

Sanctionner les violences commises sur des militantes et militants écologistes

La multiplication des actes de violence à l'égard des militants écologistes, mais aussi des agents publics, pour des motifs d'"écolo-bashing" doit amener le gouvernement à mettre en place au plus vite des mesures pour enrayer cette spirale. Il est temps d'en finir avec le "deux poids, deux mesures" qui consiste à fermer les yeux sur toute violence dès lors qu'elle est commise par des représentants agricoles. Greenpeace exige du ministère de la Justice qu'il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales, au même titre qu'il l'a fait sur d'autres sujets, afin que les procureurs apportent une réponse pénale systématique et rapide aux agissements (violences, dégradations, etc.) commis contre les associations de protection de l'environnement.

Enfin, les tensions sur la ressource en eau sont telles qu'elles ne pourront être apaisées sans repenser en profondeur le modèle agricole et alimentaire. Cela suppose donc que le gouvernement mette les moyens sur la table pour accompagner les agriculteurs dans la transition vers une agriculture écologique, et qu'il entérine la nécessité de réduire la production et consommation de viande et de produits laitiers.

454 Force Ouvrière Ministères - Services - Etablissements, [Observatoire de l'évolution des effectifs du périmètre ministériel Environnement/Transports/Logement/Énergie/Aménagement/Mer](#), 2024.

Méthodologie

Recherche sur les exploitants agricoles / autres activités économiques agricoles des membres de la CLE

► Identification de l'activité économique agricole exercée par un membre de la CLE / de l'existence d'un intérêt privé lié à l'agriculture ou l'irrigation

Plusieurs parties du rapport, particulièrement la partie II/B/2. ("*Des CLE noyautées par l'agro-industrie*"), ont été réalisées à partir de recherches en sources ouvertes sur **l'activité économique des membres de la CLE** (membres du collège des usagers économiques ou du collège des collectivités locales). L'objectif de Greenpeace France n'étant pas de viser des personnes individuellement mais de dénoncer un système, le choix a été fait de ne pas préciser en notes de bas de page les sources utilisées pour chaque entreprise (exploitation agricole et autres).

Les résultats identifiés dans le rapport ont été obtenus à partir de recherches effectuées au sein des sources suivantes, afin d'identifier si telle ou telle personne exerce une activité économique en lien avec l'agriculture / l'irrigation agricole, ou y est liée par un intérêt privé :

- **Informations légales, juridiques et financières** des entreprises mises en ligne sur le site Pappers (<https://www.pappers.fr/>) : ces informations (enregistrement au RCS, structure de gouvernance, actes et statuts des entreprises, comptes sociaux) ont été utilisées pour identifier si telle ou telle personne exerce une activité économique en lien avec l'agriculture / l'irrigation agricole ou si c'est le cas d'un membre de son entourage proche. Le cas échéant, lorsque les précisions à ce sujet étaient satisfaisantes, ces sources ont aussi été utilisées pour définir l'orientation technico-économique d'une exploitation agricole.
- **Presse généraliste et spécialisée** : dans certains cas, afin de confirmer l'activité économique agricole d'une personne (ou de son entourage proche), ainsi que l'orientation technico-économique de l'exploitation agricole le cas échéant, des articles de la presse généraliste et spécialisée ont été utilisés comme sources.
- **Diverses sources ouvertes** : dans certains cas, diverses sources ouvertes (publications des chambres d'agriculture, sites de collectivités territoriales, déclarations HATVP, données de la PAC...) ont été consultées afin de confirmer l'exercice, par un membre de la CLE, d'une activité économique agricole, ainsi que l'orientation technico-économique de l'exploitation agricole, le cas échéant.

► Précisions sur les exploitations agricoles identifiées (volume d'eau autorisé à l'étiage pour l'irrigation, raccordement à des projets de réserves de substitution)

Afin de confirmer le recours à l'irrigation d'une exploitation agricole identifiée et d'apporter des précisions comme le volume d'eau autorisé dont elle dispose, ont été utilisées les données des **Plans annuels de répartition** (PAR) arrêtés sur les bassins concernés par les préfetures. La méthodologie de recherche a consisté à croiser les données disponibles pour une exploitation agricole (dénomination de l'exploitation / nom de l'exploitant / commune ou lieu-dit où est située l'exploitation / numéro d'identification DDT) avec les données des PAR. Ceux-ci n'étant pas homogènes entre bassins et entre années, la méthodologie a été adaptée au cas par cas.

Afin d'identifier si une exploitation agricole donnée est rattachée à un projet de réserve de substitution (ou adhérente d'une structure porteuse d'un tel projet), les données disponibles citées ci-dessus ont été recherchées dans les **documents relatifs à ces projets** (documents du projet réalisés par les porteurs du projet, arrêté d'autorisation environnementale, etc.).

► Précisions sur les affiliations syndicales

Lorsque des éléments ont été apportés concernant les affiliations syndicales d'une personne, il ne s'agit que d'affiliations connues publiquement. Pour la FNSEA, l'affiliation peut se rapporter à l'exercice de positions au sein d'une de ses associations spécialisées. Ces informations ont été extraites de la presse ou d'autres sources ouvertes (listes électorales, sites des chambres d'agriculture...).

Analyse des comptes-rendus et autres documents des réunions des commissions locales de l'eau

► Analyse qualitative

L'**analyse qualitative** des documents des réunions des commissions locales de l'eau (réunions de CLE plénières ou du bureau, présentations PowerPoint, annexes, autres documents de préparation) a été réalisée manuellement. Cette analyse avait pour objectif d'appréhender les prises de position des acteurs au sein des CLE, ainsi que d'étudier les éléments de langage auxquels ont recours les ambassadeurs de l'agriculture industrielle. Dans certains cas, les documents relatifs aux réunions de la CLE (notamment dans le cas du SAGE Clain) n'étaient pas publics, et ont été par conséquent obtenus à la suite d'une demande d'accès à des documents administratifs et informations environnementales.

► Analyse quantitative

Une **analyse quantitative** des comptes-rendus des réunions plénières des commissions locales de l'eau (les réunions du bureau et des commissions thématiques n'ont pas été intégrées) a été réalisée afin d'**estimer le temps de parole** de chaque groupe d'acteurs siégeant au sein de la CLE. Celle-ci a été effectuée grâce à une méthode mêlant analyse automatisée et manuelle. La variable utilisée est celle du **nombre de caractères sans espaces** de chaque prise de parole. Une marge d'erreur de 5 % reste possible sur les résultats finaux.

Il s'agit des prises de parole lors des discussions et débats de la CLE, les présentations réalisées devant la CLE n'ont ainsi pas été intégrées au calcul du temps de parole. Les prises de parole du président et des animateurs de la CLE ont été exclues compte tenu de leur rôle particulier de facilitateurs des réunions.

Pour la CLE du SAGE Boutonne, ont été pris en compte les comptes-rendus de 12 réunions⁴⁵⁵ ayant eu lieu entre le 15 mars 2021 et 16 février 2024, correspondant à une composition similaire de la CLE. La réunion du 29 juin 2023, volontairement boycottée par les associations environnementales et fédérations de pêcheurs, a été retirée du calcul par souci d'équité.

Pour la CLE du SAGE Clain, ont été pris en compte les comptes-rendus de 11 réunions⁴⁵⁶ ayant eu lieu entre le 18 novembre 2020 et le 11 avril 2024, correspondant à une composition similaire de la CLE. L'intervention du préfet de la Vienne lors de la réunion du 18 octobre 2022 a été retirée du calcul car s'apparentant à une présentation.

Entretiens

Plusieurs entretiens ont été conduits pour la réalisation du rapport, sous la forme **d'entretiens semi-directifs** réalisés en personne, par visio-conférence ou par téléphone. Dans certains cas, l'entretien semi-directif a été suivi d'échanges dans l'objectif d'apporter des précisions complémentaires.

Il est important de souligner que si les personnes ont pris connaissance et validé leurs propres citations, elles n'ont pas eu connaissance des autres parties du rapport. Ainsi, le fait qu'elles soient citées dans le rapport de Greenpeace France ne signifie pas pour autant qu'elles approuvent l'intégralité de son contenu.

455 Réunions du : 15/03/2021 ; 05/05/2021 ; 15/12/2021 ; 28/02/2022 ; 06/05/2022 ; 22/06/2022 ; 12/09/2022 ; 13/01/2023 ; 24/02/2023 ; 17/07/2023 ; 21/12/2023 ; 16/02/2024. La réunion du 29/06/2023 a été retirée.

456 Réunions du : 18/11/2020, 26/01/2021, 10/03/2021, 19/05/2021, 18/10/2021, 18/10/2022, 19/01/2023, 29/03/2023, 07/06/2023, 20/12/2023, 11/04/2024.

Liste des personnes citées dans le rapport et date de l'entretien (par ordre chronologique) :

- Axel Dusser, responsable de missions “Maraîchage et Eau” au sein du GABB Anjou, 19/06/2024
- Guy Moreau, président de BIO Nouvelle-Aquitaine et représentant de la FNAB, 27/06/2024
- Jean-Louis Demarcq, ancien président de SOS Rivières et Environnement, 04/07/2024
- Patrick Picaud, vice-président de Nature Environnement 17, 08/07/2024
- Jean-Claude Hallouin, secrétaire général de Vienne Nature, 08/07/2024
- Jean-Pierre Georges, administrateur de Deux-Sèvres Nature Environnement, 09/07/2024
- Régis Ouvrard, administrateur de la LPO Poitou-Charentes, 10/07/2024
- Pascal Biteau, président de SOS Rivières et Environnement, 26/07/2024
- Yann Nicolas, représentant de FNE Anjou, 07/08/2024
- Jérémie Godet, 2^e vice-président de la région Centre-Val de Loire et président de l'EPTB Vienne, 24/09/2024
- Vincent Bretagnolle, écologue et directeur de recherche au CNRS, 02/10/2024
- Marie Lajus, haute fonctionnaire et ancienne préfète, 15/10/2024
- Nicolas Fortin, membre de la Confédération paysanne de la Vienne, ancien porte-parole, 15/10/2024
- Jean-Pierre Moron, administrateur de la LPO Anjou, 30/10/2024
- Florence Denier-Pasquier, membre du Comité national de l'eau, spécialiste des politiques publiques de l'eau et des milieux aquatiques, 07/11/2024
- Alexis Guilpart, animateur du réseau “Eau et milieux aquatiques” au sein de FNE, 07/11/2024
- Jean-Baptiste Narcy, professeur-consultant à AgroParisTech et chef de projet au sein d'AScA, 04/12/2024
- François Crouigneau, représentant du CIVAM Poitou-Charentes, 19/11/2024
- Marie Bomare, responsable de la cellule juridique de Nature Environnement 17, 21/11/2024
- Un ancien agent d'une Agence de l'eau, 19/11/2024

Déclarations HATVP

La partie du rapport s'intitulant "*Un lobbying acharné pour défendre un système qui ne profite qu'à quelques-uns*" a été réalisée à partir de l'analyse des déclarations de représentation d'intérêts effectuées par certains acteurs agricoles auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Les acteurs sélectionnés sont ceux considérés comme pertinents au vu du périmètre géographique du rapport, à savoir :

- FNSEA Nouvelle-Aquitaine, Gironde, Charente, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Vienne, Deux-Sèvres.
- Jeunes Agriculteurs de la Gironde, de la Vienne, des Deux-Sèvres, de la Vendée, de Maine-et-Loire et de Nouvelle-Aquitaine.
- Chambres d'agriculture des Pays de la Loire, de la Gironde, de la Charente, de la Vienne, des Pyrénées-Orientales.

En dehors du périmètre géographique du rapport, la sélection des acteurs a aussi été limitée par la réalité des déclarations HATVP : c'est-à-dire que si l'intégration dans l'analyse de certaines fédérations départementales/régionales de la FNSEA ou des Jeunes Agriculteurs, ainsi que certaines chambres d'agriculture, aurait été pertinente d'un point de vue géographique, cela n'a pas pu être réalisé à cause d'une absence (ou d'une insuffisance) de déclarations d'activités de représentation d'intérêts de leur part. De même, la qualité des déclarations des acteurs agricoles sélectionnés est très variable (en fonction des années et entre divers acteurs). Par conséquent, cette partie n'aspire pas à l'exhaustivité mais plutôt à une illustration par l'exemple des propos avancés, c'est-à-dire l'importance du lobbying effectué par les acteurs agricoles identifiés autour de la question de l'eau.

Il est également à noter que d'un point de vue méthodologique, une activité de représentation d'intérêts déclarée sous le même titre mais visant trois acteurs différents (par exemple, des parlementaires (1), un élu local (2), un préfet (3)) a été comptabilisée comme étant équivalentes à trois activités de représentation différentes.

Par ailleurs, Greenpeace France a envoyé une quinzaine de demandes d'informations à des représentants de l'État ou membres du gouvernement (président de la République, Premier ministre, ministre de l'Agriculture, ministre de l'Environnement, préfetures), à des établissements publics (Agences de l'eau) et à des collectivités territoriales (Conseils régionaux) au sujet de ces activités de représentation d'intérêts, afin d'identifier leur teneur et les personnes concernées par ce lobbying. Si les Agences de l'eau et les collectivités territoriales ont tenté d'apporter des réponses à nos demandes, **les représentants de l'État ou membres du gouvernement ont opposé des fins de non-recevoir à nos demandes.**

Pourtant, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) estime que les documents produits ou reçus par les personnes publiques mentionnées à l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans le cadre de leurs rapports avec des représentants d'intérêts, entrent dans le champ des dispositions du code des relations entre le public et l'administration précitées et qu'il sont, par voie de conséquence, en principe, communicables à toute personne qui en fait la demande (voir notamment Avis n° 20192945 du 18/07/2019 et Avis n° 20236731 du 11 janvier 2024).

Annexes

Tableau 1 : Typologie des représentants agricoles “officiels” dans la CLE du SAGE du Clain

Mandat	Affiliation syndicale ⁴⁵⁷	Activité principale et orientation
Association des irrigants de la Vienne (1 seul siège occupé par alternance par 2 représentants)	FNSEA	Polyculteur-éleveur et méthaniseur En conventionnel
Association des irrigations de la Vienne (1 seul siège occupé par alternance par 2 représentants)	FNSEA	Céréalier (multiplicateur de semences) En conventionnel
Chambre d’agriculture des Deux-Sèvres	FNSEA	Céréalier (également viticulteur) En conventionnel
Chambre d’agriculture de la Vienne	Coordination rurale	Céréalier En conventionnel
OUGC pour l’irrigation Clain	Coordination rurale	Polyculteur (céréales, vin et échalion) En conventionnel (sauf le vin en bio)
Fédération régionale des CIVAM	Confédération paysanne	Éleveur de chèvres En bio

457 Il s’agit ici des affiliations syndicales connues, à savoir celles revendiquées lors des réunions ou sur internet.

458 Arrêté interdépartemental 2024_DDT_N°149, Bassin du Clain, Portant Homologation du Plan annuel de répartition 2024 pour l’irrigation agricole.

459 SCAGE Pallu, Tome 2 Etude Impact, Partie C, 2020.

460 Arrêté interdépartemental 2024_DDT_N°149, Bassin du Clain.

461 Préfecture de la Vienne, Arrêté préfectoral n°972, Concernant la création et l’exploitation de quinze (15) réserves de substitution par la Société partie des “forages rebouchés en vue d’être substitués” dans le cadre de la réserve du site “Le Grand Goulard”, dans la commune d’Aslonnes.

462 Arrêté interdépartemental portant prescriptions complémentaires aux mesures conservatoires relatives à l’encadrement des volumes d’eau à usage agricole.

463 Arrêté interdépartemental 2024_DDT_N°149, Bassin du Clain.

464 Ibid.

465 Arrêté interdépartemental_DDT_129, Portant homologation du plan annuel de répartition 2018 pour l’irrigation agricole à l’OUGC Clain.

466 “Bassines : le petit irrigant d’Aslonnes s’estime “pris entre deux feux””, *La Nouvelle République*, 2023.

Irrigant	Quel volume d'eau en 2024 ? (pour la période de basses eaux)	Raccordé aux bassines prévues sur le bassin (et donc risque de conflit d'intérêts)
Oui	Volume autorisé: 86 400 m³ ⁴⁵⁸	Oui Raccordé à une bassine prévue ⁴⁵⁹ .
Oui	Volume autorisé: 108 100 m³ ⁴⁶⁰	Oui Raccordé à une bassine prévue ⁴⁶¹ .
Oui	Volume autorisé: 56 554 m³ ⁴⁶²	Non concerné (irrigant sur un autre bassin).
Oui	Volume autorisé: 38 300 m³ ⁴⁶³	/
Oui	Volume inconnu, administrateur d'une CUMA dont le volume autorisé est de 77 100 m ³ ⁴⁶⁴	CUMA Membre de la SCAGE Pallu ⁴⁶⁵ . A priori, non raccordé.
Oui	Consomme un volume de 5000 à 15 000 m ³ / an parmi les volumes attribués à la CUMA dont il fait partie	Oui Concerné de force via la CUMA à laquelle il adhère. Lui-même est inquiet des coûts de ce projet ⁴⁶⁶ .

le à l'Organisme Unique de Gestion Collective du bassin Clain.

Coopérative Anonyme de Gestion de l'eau (SCAGE) du Clain Moyen. Les n° de prélèvement DDT de l'exploitation de ce représentant agricole font

ge d'irrigation sur la période du 1er avril 2024 au 31 mars 2025 sur le périmètre de gestion de l'Organisme Unique de Gestion Collective Cogest'eau.

Tableau 2 : Typologie des représentants agricoles “officiels” dans la CLE du SAGE de la Boutonne

Mandat	Affiliation syndicale ⁴⁶⁷	Activité principale et orientation
Chambre d’agriculture de Charente-Maritime	FNSEA	Céréalien Dirigeant d’une entreprise de travaux agricoles En conventionnel
Chambre d’agriculture des Deux-Sèvres	FNSEA	Céréalien En conventionnel
OUGC (porté par la chambre d’agriculture 17-79)	/	Céréalien (multiplicateur de semences) En conventionnel
OUGC	/	Céréalien En conventionnel
OUGC	/	Céréalien En conventionnel

467 Il s’agit ici des affiliations syndicales connues, à savoir celle revendiquée lors des réunions ou sur internet.

468 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016.

469 ARRÊTÉ PRÉFECTORAL N° 24EB427 portant homologation du plan annuel de répartition 2024-2025 à l’Organisme Unique de Gestion Collective Saintonge sur les sous-bassins de la Boutonne supra et de la Boutonne infra-Toarcien.

470 Arrêté interdépartemental portant prescriptions complémentaires aux mesures conservatoires relatives à l’encadrement des volumes d’eau à usage d’irrigation sur la période du 1er avril 2024 au 31 mars 2025 sur le périmètre de gestion de l’Organisme Unique de Gestion Collective Cogest’eau.

471 ARRÊTÉ PRÉFECTORAL N° 24EB427.

472 *Ibid.*

473 *Ibid.*

Irrigant	Quel volume d'eau en 2024 ? (pour la période de basses eaux)	Raccordé aux bassines prévues (et donc risque de conflit d'intérêts) ⁴⁶⁸
Oui	Volume autorisé en 2023 : 69 081 m³ ⁴⁶⁹	Adhérent ASA Boutonne non raccordé
Oui	Volume autorisé en 2024 : 56 554 m³ ⁴⁷⁰	Non concerné (irrigant sur un autre bassin)
Oui	Volume autorisé en 2024 : 84 000 m³ ⁴⁷¹	Oui Raccordé à une bassine prévue
Oui	Volume autorisé en 2024 : 49 293 m³ ⁴⁷²	Oui Raccordé à une bassine prévue dans la commune dont il est maire
Oui	Volume autorisé en 2024 : 75 419 m³ ⁴⁷³	Oui Raccordé à une bassine prévue

Tableau 3 : Typologie des membres du collège des collectivités territoriales présentant des intérêts privés en lien avec l'irrigation

Commission locale de l'eau	Activité principale et orientation	Intérêt économique lié à l'irrigation
Clain	Céréaliier	Agriculteur irrigant - Exploitant.
Clain	Céréaliier	Agriculteur irrigant - Exploitant.
Clain	Collaboratrice agricole	Collaboratrice agricole d'une exploitation irrigante détenue par des proches.
Clain	Dirigeant d'une entreprise spécialisée dans le drainage et les ouvrages hydrauliques.	Entreprise compte parmi ses activités économiques la réalisation de projets pour l'irrigation (notamment des bassines).
Boutonne	Céréaliier	Agriculteur irrigant - exploitation transmise à une personne proche.
Boutonne	Céréaliier	Agriculteur irrigant - Exploitant.

-
- 474 Arrêté interdépartemental 2024_DDT_N°149, Bassin du Clain, Portant Homologation du Plan annuel de répartition 2024 pour l'irrigation agricole à l'Organisme Unique de Gestion Collective du bassin Clain.
- 475 SCAG Dive Bouleure, Clain-Amont, SIREN 750 381 766, Procès-verbal du Conseil d'administration du 6 octobre 2020.
- 476 Arrêté interdépartemental 2024_DDT_N°149, Bassin du Clain.
- 477 Terme défini selon le point 2. de l'arrêté du 5 février 2021 sur les règles de déontologie des conseils d'administration des Agences de l'eau: *L'intérêt public ou privé, qu'il soit direct ou indirect (parents, amis, partenaires, organismes dans lesquels le membre occupe une fonction bénévole ou rémunérée, etc.) peut affecter le discernement du membre qui n'est plus centré sur l'intérêt commun au bassin au titre duquel il exerce ses fonctions.*
- 478 Arrêté interdépartemental 2024_DDT_N°149, Bassin du Clain.
- 479 ARRÊTÉ PRÉFECTORAL N° 24EB427 portant homologation du plan annuel de répartition 2024-2025 à l'Organisme Unique de Gestion Collective Saintonge sur les sous-bassins de la Boutonne supra et de la Boutonne infra-Toarcien.
- 480 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016.
- 481 ARRÊTÉ PRÉFECTORAL N° 24EB427.
- 482 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016.

Quel volume d'eau en 2024 ? (pour la période de basses eaux)	Implication dans un projet de bassines (et donc risque de conflit d'intérêts)
Volume autorisé : 159 200 m³ ⁴⁷⁴ .	Oui Administrateur d'un SCAGE (coopérative portant les projets de bassines) ⁴⁷⁵ .
Volumes autorisés : 135 500 m³ ⁴⁷⁶ directement et 68 300 m3 pour une autre exploitation détenue par une personne proche ⁴⁷⁷ .	-
Volumes autorisés : 77 800 m³ et 52 600 m³ ⁴⁷⁸ pour des exploitations détenues par des personnes proches.	-
Non applicable.	Non applicable.
Volume autorisé : 28 362 m³ ⁴⁷⁹ (exploitation transmise à une personne proche)	Oui Adhérent de l'ASA Boutonne mais non-raccordé ⁴⁸⁰ .
Volume autorisé : 51 401 m³ ⁴⁸¹	Oui Raccordé à une bassine prévue ⁴⁸² .

Boutonne	Anciennement Polyculteur-éleveur	Agriculteur irrigant - exploitation transmise à une personne proche.
Boutonne	Céréaliier	Agriculteur irrigant - Exploitant.
Boutonne	Anciennement Céréaliier-éleveur	Agriculteur irrigant - exploitation transmise à une personne proche.
Boutonne	Céréaliier	Agriculteur irrigant - exploitation transmise à une personne proche.
Boutonne	Anciennement agriculteur	Agriculteur irrigant - exploitation transmise à une personne externe.

483 ARRÊTÉ PRÉFECTORAL N° 24EB427.

484 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016.

485 ARRÊTÉ PRÉFECTORAL N° 24EB425 portant homologation du plan annuel de répartition 2024-2025 à l'Organisme Unique de Gestion Collective Saintonge sur les sous-bassins de la Seudre et des Fleuves côtiers de Gironde

486 ARRÊTÉ PRÉFECTORAL N° 24EB427.

487 SYRES 17, Projet de réserves de substitution du bassin de la Boutonne, 2016.

Volume autorisé : 34 400 m³⁴⁸³ (exploitation transmise à une personne proche)	Oui Raccordé à une bassine prévue⁴⁸⁴.
Volume autorisé : 60 000 m³⁴⁸⁵	Irrigant sur un autre bassin.
-	Raccordé à une bassine sur un autre bassin.
Volume autorisé : 50 740 m³⁴⁸⁶ (exploitation transmise à une personne proche).	Oui Adhérent de l'ASA Boutonne mais non-raccordé⁴⁸⁷.
L'exploitation a été vendue. Mais elle bénéficie d'un volume de 32 000 m³ sur un autre bassin.	-

Greenpeace est une organisation internationale qui agit selon les principes de non-violence pour protéger l'environnement et la biodiversité et promouvoir la paix. Elle est indépendante de tout pouvoir économique et politique et s'appuie sur un mouvement citoyen engagé pour construire un monde durable et équitable.

GREENPEACE

