Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 7 | 2006

Proximité et environnement

Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente

Céline Granjou et Patrice Garin

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2694>

DOI : 10.4000/developpementdurable.2694

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Céline Granjou et Patrice Garin, « Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7 | 2006, mis en ligne le 18 mai 2006, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2694> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2694

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente

Céline Granjou et Patrice Garin

- 1 Dans les années 80 en Charente¹, le partage de l'eau est devenu particulièrement conflictuel du fait du développement de l'irrigation – qui représente actuellement 85% des prélèvements en période d'étiage – et de l'émergence simultanée de nouveaux usages de l'eau, sportifs, touristiques et résidentiels ; ces derniers sont venus relayer les revendications plus anciennes des environnementalistes ainsi que celles des acteurs de l'eau potable et de la pêche. Au sein du bassin versant de la Charente, deux types d'interdépendances négatives se développent alors, liées aux limites quantitatives de la ressource prélevée – reflétées par la sévérité des étiages –, et à la pollution agricole des cours d'eau.
- 2 Un dispositif inédit, la Gestion Volumétrique (GV), expérimente à partir du milieu des années 90 des procédures négociées et appliquées au sein de chaque sous bassin versant des affluents du fleuve Charente : on assiste ainsi à la mise en place d'une série de mesures localisées relevant d'une gestion concertée et territorialisée entre les divers acteurs de l'eau, afin d'organiser l'équilibre entre demande en eau et ressources. Dans quelle mesure ce dispositif de coordination des acteurs permet-il de gérer les interdépendances négatives au sein d'un même sous-bassin versant ?
- 3 Nous proposons ici de recourir au cadre d'analyse des proximités afin de formuler une évaluation sociologique du dispositif de gestion concertée de l'eau que constitue la GV. Le cadre d'analyse des proximités est issu, en économie, d'une prise en compte de la place des proximités spatiales, mais aussi relationnelles dans les processus productifs et le développement ; il met l'accent sur l'action et les stratégies des acteurs considérés dans leur environnement géographique et relationnel (Pecqueur et Zimmermann, 2004). Dans les travaux de sociologie, si la question des proximités entre les représentations et les intérêts des acteurs est omniprésente, en revanche le rôle des proximités géographiques

est souvent peu interrogé. Or celles-ci sont pourtant structurantes quand il s'agit de comprendre ce qui se joue autour d'une ressource environnementale située. Nous avons ainsi utilisé les catégories de la proximité comme une grille d'analyse pragmatique des discours des acteurs, en distinguant proximité géographique (appartenance à un même bassin versant), proximité organisée (partage de règles, de savoirs, de lieux d'interaction), et proximité cognitive (partage de représentations et d'intérêts) : voir tableau 1. Notre évaluation repose non pas sur la collecte d'opinions individuelles indifférenciées (Syme et al., 1999 et 2000), mais sur la restitution et la confrontation des discours des représentants des divers usages de l'eau. Plutôt que d'appliquer à la GV des critères d'évaluation prédéfinis, abstraits voire normatifs (Rowe et Frewer, 2000 ; van der Hove, 2001), nous avons en effet voulu analyser la manière dont la GV renouvelle les positionnements des groupes d'usagers de l'eau, et reconfigure au final les termes de la controverse locale autour de la ressource (Callon et al., 2001).

Tableau 1 : une application des catégories de la proximité à l'évaluation sociologique de la GV

Type de proximité	Définition dans le cas d'étude	Application à l'évaluation de la GV
Proximité géographique	Appartenance à un même sous-bassin versant	Génératrice d'interdépendances négatives (quantitatives : étiage ; qualitatives : pollution)
Proximité organisée	Formalisation et institutionnalisation d'une gestion concertée de l'eau autour de règles et d'arènes de discussion	Règles de gestion volumétrique des interdépendances, ici uniquement quantitatives (limitation des volumes irrigués en fonction des débits observés ; réunions-bilans)
Proximité cognitive	Partage de représentations et d'intérêts	Echec du rapprochement des acteurs autour d'une même conception du développement territorial de la Charente (proximité cognitive transsectorielle), car : -persistance d'une proximité cognitive sectorielle forte en faveur de l'irrigation -renforcement de proximités cognitives constitutives d'un parti-pris opposé au maïs irrigué

- 4 Une quarantaine d'entretiens ont ainsi été réalisés auprès de représentants d'usagers de l'eau (irrigation, pêche, associations de protection des consommateurs, tourisme et canoë-kayak, propriétaires riverains, eau potable, industrie) de gestionnaire de la ressource (DIREN², DDAF, Agences de l'eau, gestionnaire de barrage), d'associations de protection de la nature, élus, agriculteurs non irrigants³. Nous présenterons tout d'abord les divers types d'interdépendances qui sont à l'origine d'une situation particulièrement conflictuelle autour de l'eau dans le contexte charentais ; nous montrerons comment la GV instaure les bases d'une nouvelle proximité organisée entre les usagers de l'eau d'un même territoire, autour du partage d'un certain nombre de règles d'action. Puis nous développerons la manière dont cette proximité organisée apparaît limitée à trois niveaux différents : elle demeure d'abord asymétrique (priviliégiant les acteurs de l'irrigation au travers de relations bilatérales avec l'administration) ; elle repose ensuite sur le partage

de règles et d'instruments au détriment de la construction d'une représentation partagée d'un projet de long terme (privilégiant une « logique d'appartenance » par rapport à une « logique de similitude » : Rallet et Torre, 2004) ; enfin, elle reste partielle au sens où la GV ne prend pas en compte l'ensemble des interdépendances de proximité subies par les acteurs de l'eau. Au total, l'organisation territoriale qu'introduit la GV pour gérer les interdépendances négatives au sein des sous-bassins versants demeure partielle, du fait de la permanence d'une proximité cognitive sectorielle ancienne et toujours forte en faveur de l'irrigation.

- 5 Les problèmes posés par l'usage de l'eau en Charente apparaissent comme exemplaires des questions posées par l'évolution générale de l'espace rural (Hervieu et Viard, 2001), investi par des usages émergents dont la place et la légitimité semblent parfois se développer au détriment de celles de l'usage productif agricole. La Charente témoigne en effet simultanément de la montée de nouveaux usages de l'espace rural tels que le « tourisme vert » ou l'appropriation foncière par de nouveaux résidents, de questionnements sur les impacts environnementaux des dynamiques agraires et de la permanence d'une occupation agricole forte, liée notamment au développement des grandes cultures de maïs irriguées. La question des usages de l'eau cristallise alors les problèmes d'ajustement et d'adaptation de ces divers usagers d'un même territoire rural.
- 6 Durant les étiages, les divers usagers de l'eau se trouvent dans une situation où deux types d'interdépendances négatives (Torre et Caron, 2002) se superposent :
 1. des interdépendances quantitatives ou situation de concurrence entre usages d'une même ressource limitée : cette interdépendance quantitative concerne les acteurs préleveurs (irrigants, producteurs d'eau potable), mais également des acteurs non préleveurs, dont l'environnement, quand la baisse des niveaux d'eau et les assecs empêchent la pratique d'activités liées à l'eau (conchyliculteurs, pêcheurs, pratiquant de canoë...) ou mettent en jeu la viabilité des écosystèmes aquatiques.
 2. des interdépendances qualitatives liées à la pollution occasionnée par l'expansion des labours sur les sols de groies superficiels, grâce à l'irrigation, ou sur les zones humides après drainage. Cette mise en culture, essentiellement au profit du maïs irrigué, se traduit par une utilisation accrue de nitrates et de produits phytosanitaires et une accélération des transferts de polluants (par rectification des rivières, suppression des ripisylves, drainage et mise en culture jusqu'au bord des cours d'eau, abandon des activités de curage des rivières). Il ne s'agit plus là d'une situation de concurrence quantitative mais d'externalités négatives des activités agricoles.
- 7 Mais ce sont d'abord les enjeux de partage de l'eau qui ont fait conflit. Les effets conjugués de la politique agricole des Trente Glorieuses et des sécheresses répétées depuis 1976 ont incité les agriculteurs à étendre les superficies irriguées, qui sont passées de 3 800 ha en 1970 à 16 950 en 1979, 50 920 en 1988, puis 81 530 ha en 2000, dont 83% pour le maïs irrigué. La réforme de la Politique Agricole Commune de 1992 n'a pas stoppé la dynamique d'expansion de l'irrigation, au contraire. Exprimée en débit fictif continu entre juin et octobre, cette superficie équivaut à un besoin de prélèvement pour l'irrigation de 25 m³/s, contre 0.6 m³/s pour l'eau potable, 0.9 m³/s pour l'industrie. Schématiquement, les besoins pour l'irrigation représentent ainsi deux fois le débit minimal de 12 m³/s qu'il faudrait laisser s'échapper dans l'estuaire, afin d'assurer la production de naissain en ostréiculture. Ces 12m³/s constituent aujourd'hui le Débit Objectif d'Etiage (DOE) à l'aval censé assurer aussi les exigences des autres usages : le fonctionnement des zones humides et des écosystèmes aquatiques, le tourisme fluvial, la pêche, le canoë en l'amont (EPTB 2002). Dans les années 80 et 90, la concurrence pour les

prélèvements a ainsi été très forte durant certains étés, à la fois entre irrigants eux-mêmes et entre irrigants et autres usagers, comme en témoignent ces citations d'acteurs interviewés : « Il y a 15 ans, sur le Son Sonette, j'ai vu des agriculteurs qui se battaient entre eux : parce qu'il y en avait un qui faisait un barrage avec des pierres pour pouvoir pomper » (un pêcheur) ; « C'était un été très sec [en 91], où les éleveurs remontaient avec des haches le cours de la rivière pour fracasser les vannes, d'autres qui commençaient à menacer de fracasser le crâne d'autres utilisateurs, bref, ça commençait à chauffer » (un représentant d'une association de riverains).

- 8 La mobilisation des acteurs locaux pour la gestion de l'eau est pourtant précoce. Dès 1977, les élus de 4 Conseils Généraux dépassent leurs clivages territoriaux habituels pour créer l'Institution interdépartementale du fleuve Charente, un EPTB⁴ dédié à l'aménagement du fleuve, afin de faire face aux enjeux d'inondation et d'étiage à l'échelle du bassin :
 1. Elle s'engage d'abord dans une politique volontariste d'accroissement de l'offre en eau, par des barrages (1989 : Lavaud 10 Mm³) et de petits réservoirs ou retenues collinaires dans l'espoir de rattraper la demande toujours croissante ;
 2. Puis cette course se révélant insuffisante du fait du dynamisme de la demande, plusieurs solutions ont été tentées afin de réduire les interdépendances quantitatives subies par les usagers non-irrigants. Après 8 ans de tractations, un premier protocole de gestion est signé en 1992. Il prône un usage parcimonieux de l'eau en agriculture. Mais la solution reposant sur la réglementation des prélèvements lors de l'étiage (interdictions temporaires d'irriguer pendant un certain nombre de jours dans la semaine) se révèle inefficace et créatrice de nouvelles inégalités dans l'accès à l'eau : certains irrigants ont en effet augmenté leurs capacités de pompage (sur-équipement) afin de pouvoir pomper les mêmes volumes d'eau en moins de temps (Labbé et al., 2000). La voie de la taxation des volumes d'eau prélevés par les irrigants est étudiée, mais il est démontré qu'au-dessous d'un certain seuil, la taxe serait inefficace pour réduire les volumes prélevés et qu'au-delà, elle ferait obstacle à la rentabilité de l'irrigation et inciterait à l'abandon de l'activité et provoquerait une chute brutale des superficies irriguées (Montginoul, 1997).
 3. Enfin, les bases de la Gestion Volumétrique pour gérer l'eau en période de crise sont proposées à l'initiative des responsables agricoles eux-mêmes, qui entendent développer l'acceptabilité sociale des pratiques d'irrigation en faisant montre de transparence et de responsabilité. Les irrigants acceptent le principe d'une limitation du volume d'eau alloué à l'irrigation, qui sous-entend un système de contrôle de leurs prélèvements.
 4. Toutefois, les irrigants conditionnent cet accord au maintien d'une politique de « sécurisation » de l'offre, concrétisée par le financement public de réservoirs. C'est ainsi qu'est construit le barrage de Mas Chaban (14 Mm³, en 2000) pour le soutien d'étiage de l'amont de la Charente et que d'autres retenues collinaires (116 aujourd'hui sur le bassin pour 6.5 Mm³) sont projetées sur ses affluents.
- 9 La GV instaure certaines règles de prélèvement pour l'irrigation en période d'étiage, qui doivent permettre aux usagers de l'eau de gérer les interdépendances quantitatives liées à l'usage de la ressource en eau sur un même bassin versant. Conformément à une visée d'organisation territoriale à l'échelle des sous-bassins, la date de mise en place ainsi que les caractéristiques techniques de la GV sont décrites dans des arrêtés préfectoraux propres à chaque sous-bassin (la GV est toutefois également censée améliorer indirectement les interdépendances quantitatives subies par les conchyliculteurs, dans la mesure où la préservation de niveaux d'eau supérieurs dans les sous-bassins se répercute aussi en aval du fleuve⁵).

- 10 Le principe de base de la GV consiste à allouer aux différentes exploitations agricoles un volume d'eau à ne pas dépasser pendant l'année, proportionnel au nombre d'hectares qu'elles déclarent vouloir irriguer en été :
1. Ce volume par ha a été déterminé d'abord pour satisfaire, 8 années sur 10, les besoins en eau d'un maïs irrigué à l'optimum agronomique. Selon les ressources en eau du bassin et les négociations locales, ce volume de référence a été ajusté par type de sol, type de culture ou degré d'incertitude sur l'offre en eau (Hardelin, 2003). L'utilisation de ce volume d'eau maximal est ensuite contrainte par un calendrier qui vise, en période d'étiage, à répartir le volume total dans le temps, par semaines, décades ou quinzaines selon les cas.
 2. Des règles de restriction de ces volumes périodiques en fonction du niveau de la ressource en eau disponible forment une seconde contrainte. Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eau (SDAGE) du bassin Adour-Garonne définit deux débits seuils pour la Charente : le DOE et le DCR (Débit de Crise)⁶. Dès que le débit atteint le DOE ou une valeur légèrement supérieure selon les bassins (1^{er} seuil d'alerte), une première diminution de 15% du volume autorisé par période peut être instaurée. Trois autres seuils d'alerte s'échelonnent jusqu'au DCR, entraînant respectivement la diminution de 30%, 50% voire 100% du volume autorisé pour la période.
 3. Le respect de ces restrictions est l'objet d'un système de suivi et de contrôle. Conformément à la loi qui impose depuis 1997 la pose d'un système de comptage, des compteurs ont été systématiquement installés. Les irrigants sont chargés d'un autocontrôle des volumes consommés, consignés dans un carnet dont les feuillets seront renvoyés à la DDAF, tandis que des contrôles régaliens de vérification des compteurs sont exercés par des agents de la police de l'eau, le plus souvent des garde-pêches du Conseil Supérieur de la Pêche. Un système de sanctions (avertissements, amendes) pénalisant les infractions est prévu.
 4. Enfin, tous les ans, deux réunions ont lieu par sous-bassin (bilan de la saison d'irrigation passée et préparation de la saison suivante), au cours desquelles différentes modalités du dispositif sont renégociées entre administration, gestionnaire de la ressource et irrigants, avec la présence de représentants des autres usages (pêche, protection de l'environnement, eau potable, riverains, canoë).
- 11 La Gestion Volumétrique instaure ainsi trois niveaux de règles, concernant respectivement :
1. les pratiques de prélèvement d'irrigation, orientées par un système de réduction en fonction des seuils d'alerte ;
 2. le partage de données sur l'état des cours d'eau et les pratiques qui l'affecte : la DIREN relève quotidiennement en période d'étiage les indicateurs du niveau des cours d'eau et des nappes, et envoie les données aux divers acteurs de l'eau ; un bilan global des prélèvements et des dépassements est également présenté par l'administration lors des réunions annuelles par sous-bassin, à partir des données issues des compteurs (selon certains participants, il est aisé, à partir de ce bilan global, de remonter aux personnes en cause) ;
 3. les procédures de décision, qui sont orientées par un principe de concertation au sein d'une arène institutionnelle, les réunions-bilans ayant lieu deux fois par an ; ces réunions associent les représentants des différents usages de l'eau (irrigants, pêcheurs, riverains, associations de protection de l'environnement, acteurs de l'eau potable...); certaines modalités de la GV, telles que les dates de mises en œuvre des procédures de restrictions quand le débit ou le niveau piézométrique atteint les seuils d'alerte, peuvent y être redéfinies.
- 12 La GV peut ainsi être considérée comme une démarche participative selon la définition de la participation donnée par Sybille van der Hove (2001) : « *tout arrangement par lequel des*

acteurs de types différents (ayant des représentations du monde et des logiques différentes) sont réunis dans le but de contribuer de manière plus ou moins directe à la prise de décision ».

- 13 Au-delà de ces règles partagées, le bilan que l'on peut tirer de la GV reste très nuancé. Le gain est d'abord social : les arènes de discussions de la GV ainsi que la publicisation des mesures prises ont eu pour effet de rendre moins conflictuelles les périodes d'étiages. Sur le milieu, il faut distinguer les années humides à faiblement déficitaires (2000 à 2002), d'une part, et les années sèches à très sèches (2003-2005), d'autre part :
 1. Pour les années climatiquement peu contraignantes, les crises sont moins fréquentes et moins intenses qu'avant la mise en place de la GV (exprimée en nombre de fois où le débit passe sous le DOE / DCR et la durée de ces crises). Ce constat est partagé par l'ensemble des acteurs et confirmé par les analyses annuelles du régime des cours d'eau menées par l'Agences de l'Eau.
 2. Pour les années sèches à très sèches, la situation ne s'est véritablement améliorée que sur les rivières réalimentées, quand les stocks des barrages l'ont permis (2003 sur Charente amont). Pour le reste du chevelu hydrographique, les crises ont été comparables en intensité et durée à celles des années 89/90 (cf. Agence de l'eau, 2004). En 2005, les stocks très faibles dès le début de campagne n'ont pu rehausser des débits qui ont été inférieurs au DOE plus de 80% du temps des 5 mois d'étiage⁷. Le constat du Ministère de l'Environnement sur 2003 est sévère. Il propose que pour les bassins à régulation par quota (i.e. la Charente) « *une révision des règles de gestion soit entreprise afin de rendre compatibles les volumes alloués aux ressources disponibles* », ainsi qu'une hausse des seuils d'alerte associée à une plus grande progressivité⁸.
- 14 Ainsi, sur le fond, le déséquilibre offre / demande demeure eu égard à l'ampleur du déficit de ressources (barrages, nappe). L'année 2005 marque-t-elle un tournant avec l'engagement des agriculteurs à réduire de 20% les emblavements en maïs irrigués, au cours des réunions très précoces et hivernales des cellules sécheresse ? Nous n'avons pu retourner sur le terrain pour l'analyser.
- 15 La proximité organisée par la GV paraît limitée à trois niveaux : elle se révèle d'abord asymétrique, privilégiant lors de la mise en pratique quotidienne des relations bilatérales entre irrigants et administrations ; la GV échoue à créer une proximité cognitive (Boudières et Marcepoil, 2004) autour d'une même représentation du développement territorial de la Charente (proximité cognitive transsectorielle) dans la mesure où d'une part, la proximité cognitive entre partisans de l'irrigation reste forte (on la qualifiera de proximité cognitive sectorielle⁹), et où d'autre part, la GV tend à conforter un front d'opposition au développement de l'irrigation ; enfin la proximité introduite par la GV peut être qualifiée de partielle dans la mesure où le dispositif de la GV vise uniquement la réappropriation des interdépendances quantitatives autour de l'eau, au détriment des interdépendances qualitatives liées aux externalités agricoles, pourtant jugées essentielles par la plupart des acteurs non irrigants.
- 16 Une des critiques essentielles exprimées par nombre d'acteurs non irrigants à l'égard de la GV concerne la relation privilégiée entre administration et irrigants, qui aboutit à une emprise du monde agricole sur les différentes composantes du système, depuis l'information à la base des mesures de gestion, jusqu'au dispositif de contrôle et de sanction, en passant par la négociation de la mise en œuvre des restrictions :
 1. Dès la mise en place de la GV, c'est le calcul des besoins du maïs, selon une logique purement agronomique, qui avait prévalu sur une logique environnementale lors de la définition du volume de référence par ha. À la demande des irrigants et sans chercher à évaluer sa réalité sur le terrain, l'administration a entériné un protocole de gestion basé sur une surface

irriguée de référence en été de 10 000 ha sur le bassin Charente amont. Le RGA révèle que celles-ci n'atteignent pas 9 000 ha en 2000, cultures irriguées au printemps incluses. Les incertitudes plus grandes encore sur les ressources mobilisables et leur variabilité (régime hydrologique complexe, étendue du système karstique complexifiant les relations nappes / rivières...) ont favorisé un accord fondé sur la satisfaction des usages. Ce dernier accorde ainsi un « droit de prélèvement maximal » favorable aux irrigants sur les deux termes essentiels à son calcul (surface et volume de référence par ha).

2. La critique porte aussi sur les limites de l'auto-régulation des prélèvements par les irrigants, instaurée pour éviter la mise en route des procédures administratives de restrictions. Tous les matins, la coopérative des irrigants de Charente (les ASA sur les sous-bassins) reçoit de la DIREN les données sur le débit des cours d'eau et les nappes. Quand les niveaux se rapprochent du premier seuil d'alerte, une négociation s'engage entre la coopérative des irrigants et la DDAF : les irrigants proposent une prise de restrictions volontaires (gérées au sein de la coopérative), afin d'éviter la prise officielle d'alerte, jugée plus contraignante. Ce principe est très généralement accepté par l'administration, si bien que les responsables de la coopérative préviennent alors par téléphone un réseau d'irrigants référents par commune, afin que ceux-ci demandent à leurs voisins d'arrêter ponctuellement les prélèvements pour que le débit puisse « remonter » et que l'alerte soit évitée, selon un véritable système d'autogestion. Mais ce système a l'inconvénient de manquer de transparence vis-à-vis des autres acteurs et la courbe de suivi du niveau de la Charente montre ainsi une forte inertie pendant la phase critique pour le maïs (juillet -15 août), indiquant que les mesures de restriction officielles sont prises largement après que le fleuve ait atteint et dépassé le débit seuil (exemple en 2002 – cf. Hardelin, 2003).
 3. Cette influence privilégiée des irrigants sur les mesures pratiques de gestion se retrouve encore concernant les lâchers de barrage, où les irrigants font prévaloir leur logique, qui est d'utiliser toutes les ressources stockées pendant la période d'irrigation, au détriment d'un objectif plus général de soutien d'étiage, qui exigerait de conserver des réserves pour l'arrière-saison afin de préserver le milieu et les autres usages. L'acceptation de cette logique par les gestionnaires des barrages (dépendants du Conseil Général) apparaît assurée, comme en témoigne cet échange avec un acteur de l'eau potable, inquiet des baisses régulières de niveau des ressources au début de l'automne : « – *Donc la gestion des barrages, de votre point de vue, l'idéal c'est qu'il reste de l'eau pour des lâchers en septembre-octobre ?* – *Oui mais il ne faut pas rêver : c'est pas possible [...]* Les besoins du maïs c'est jusqu'à mi-août. ». Les courbes de débits de la Charente témoignent de la gestion de l'eau différente pendant la période critique du maïs – avec des lâchers d'eau systématiques et une inertie forte dans la mise en œuvre des restrictions – et après le 15 août – avec des mesures de restriction prises par anticipation, alors même que les débits sont largement au dessus des seuils (Hardelin, 2003).
 4. Le scepticisme des non irrigants s'exprime aussi sur le système de contrôle et de sanction, jugé largement inefficace pour prévenir les dérives en cas de sécheresse, donc de fortes tensions sur la ressource. Les contrôles effectués par les garde-pêches sont rares et rendus difficiles (compteurs fermés à clef...), tandis que les sanctions se limitent très généralement à un avertissement.
- 17 Ces phénomènes témoignent du partage par les administratifs d'une référence selon laquelle il n'est pas légitime de prendre une mesure de restriction coûteuse du point de vue de la rentabilité agricole sans avoir attendu d'être sûr que les niveaux d'eau ne remonteraient pas. Pour les non-irrigants, la GV reste ainsi soumise à une auto-gestion agricole qui exclut toute autorité externe véritable. Des recours en justice ont d'ailleurs été effectués par l'association des Amis des Moulins, dénonçant l'absence de prise d'alerte alors même que les débits seuils ont été dépassés, ainsi que le non-respect par les

irrigants des mesures de restriction¹⁰. Le recours au droit signe un certain échec de la GV à instaurer une solution négociée face aux conflits d'usage autour de l'eau.

- 18 La mise en œuvre de la proximité organisationnelle instaurée par la GV s'accompagne ainsi de la permanence d'une forte proximité cognitive entre irrigants, élus locaux et administratifs, autour de l'idée de l'importance socio-économique de l'irrigation, qui justifie que le milieu et les autres usages soient subordonnés au bon déroulement de la saison d'irrigation. Il s'agit ici non pas d'une proximité fonctionnelle entre professionnels de l'irrigation, mais d'une proximité cognitive liée au partage d'un référentiel politique (Muller et Surel, 1998) ou vision globale de l'activité agricole sur le territoire. Actuellement, l'administration souhaite malgré tout revoir à la baisse ce volume maximal autorisé, qui n'est dans les faits jamais consommé, et revoir à la hausse les seuils d'alerte. Mais cette volonté se heurte aux réticences des irrigants : *« Les pêcheurs et tous les usagers de l'eau sont pour remonter les seuils, et les agriculteurs sont contre et ils emportent le morceau » (un représentant associatif).*
- 19 Le poids de la conviction de l'importance première de l'irrigation fondant cette proximité cognitive est tel, toutefois, que nombre d'usagers non irrigants reprennent eux-mêmes les arguments défendus par les irrigants. Un certain nombre de pêcheurs, d'acteurs du tourisme et de l'eau potable estiment ainsi que les irrigants n'ont pas la possibilité de diminuer leurs superficies irriguées dans la mesure où ils sont obligés de produire beaucoup afin de rembourser les dettes qu'ils ont contractées en s'équipant en matériel d'irrigation ; ils soulignent par ailleurs souvent l'importance de l'irrigation pour le développement socio-économique du territoire. On peut faire l'hypothèse que ce partage de références communes à la rentabilité de l'irrigation renvoie à l'ancienneté des échanges entre les irrigants et des groupes d'acteurs structurés depuis longtemps comme ceux de la pêche et de l'eau potable (selon un phénomène d'apprentissage d'une certaine proximité cognitive), à la différence d'acteurs « émergents », historiquement moins impliqués dans les concertations, beaucoup plus critiques vis-à-vis de l'irrigation, comme les associations de propriétaires riverains ou encore les agriculteurs de la Confédération Paysanne (voir *infra*).
- 20 Malgré ce début de partage d'un point de vue sur le poids socio-économique de l'irrigation, la GV n'a pas permis de dépasser les clivages forts et anciens qui séparent les partisans de l'irrigation et ses opposants. On mettra ici en lumière le décalage initial des objectifs mêmes attribués à la GV par les divers usagers de l'eau, ainsi que la cristallisation d'une opposition très forte au développement du maïs irrigué, témoignant, malgré les nouvelles règles de concertation, d'une absence de projet commun de développement territorial (Bertrand et Moquay, 2004) et d'un manque de vision partagée de ce que devrait être l'hydro-système à long terme, pour une gestion des ressources qui se voudrait patrimoniale (Weber et Bailly, 1993).
- 21 Les constats faits par la grande majorité des acteurs non-irrigants quant à la capacité de la GV à garantir un bon état des milieux aquatiques et le respect des divers usages de l'eau sont très mitigés : les pêcheurs dénoncent le maintien d'un kilométrage important d'assecs et la disparition ponctuelle ou définitive d'espèces piscicoles ; les riverains dénoncent le mauvais état de ponts ou moulins dont les piliers devraient rester immergés ; les canoëistes sont empêchés régulièrement de pratiquer le canoë à cause des assecs ; les acteurs de l'eau potable soulignent quant à eux la disproportion des économies réalisées sur l'eau domestique par rapport à la proportion que représentent les prélèvements pour l'irrigation.

- 22 Du côté des irrigants eux-mêmes, le constat n'est pas toujours positif non plus. D'une part, la GV constitue seulement une procédure de gestion de l'eau mais n'améliore pas la quantité d'eau disponible. D'autre part, la GV instaure des règles différentes d'un sous-bassin à l'autre (volume maximal autorisé, système de restrictions¹¹, coût de l'irrigation), afin de maximiser l'exploitation des ressources mobilisables : certains irrigants s'estiment ainsi défavorisés par les conditions mises en place. La proximité organisée entre irrigants d'un même sous-bassin (cf. cartes 1 et 2) peine à se muer en une véritable « solidarité » hydraulique locale. La pertinence d'action à cette échelle fine est parfois réfutée, l'égalité de traitement sur l'ensemble du grand bassin de la Charente revendiquée.

Carte 1 : Unités hydrographiques du bassin de la Charente (Source EPTB : PGE, annexe 2. 2002)

- 23 [Télécharger la carte ici]

Carte 2 : Sous unités de gestion volumétrique au sein des unités hydrographiques, avec mention des limites communales (Source EPTB – PGE – Annexe 2. 2002)

24 [Télécharger la carte ici]

- 25 Ces évaluations négatives, formulées par les irrigants comme par les non-irrigants, renvoient à un malentendu initial sur les objectifs mêmes attribués à la GV. La visée globale de diminution de la sévérité des étiages est en effet conçue de manière très différente par les irrigants et les non-irrigants : pour les premiers, il s'agit de pouvoir disposer le plus longtemps possible de la ressource d'irrigation (le but est « *qu'il y ait tout le temps de l'eau dans la rivière pour aller jusqu'au bout de la culture* » selon un des interviewés), tandis que pour les non-irrigants, il s'agit avant tout d'un objectif environnemental (le but est de restaurer le bon état du milieu aquatique). Dans la perspective agronomique de gestion de l'eau développée par les irrigants, leur poids prédominant sur les décisions de restrictions permet précisément de maintenir un compromis entre respect du milieu et rentabilité des cultures, alors que pour les non irrigants, il faudrait moins transiger avec la primauté des objectifs environnementaux et user plus rigoureusement des instruments de transparence introduits par la GV (compteurs) et des contrôles externes.
- 26 Ces divergences d'attentes à l'égard de la GV renvoient plus largement à des représentations différentes du développement souhaitable de l'agriculture irriguée sur le territoire charentais. Un discours très critique à l'égard de l'irrigation est notamment porté par des acteurs appartenant à la Confédération Paysanne et à l'association des Amis des Moulins, qui considèrent la GV comme un palliatif à l'objet essentiel du débat, à savoir la remise en cause du développement du maïs irrigué en Charente. Ce développement est selon eux « *anarchique* » et « *aberrant* » au regard des potentialités des sols charentais. Pour eux, la GV ne change rien au vrai problème : « *Il faut progressivement passer à une agriculture moins coûteuse en eau, pas faire des petites solutions... On bidouille, mais de toutes façons on pompe, or il faut pomper le moins possible.* » (un canoéiste). Ces acteurs dénoncent le caractère illusoire de la rentabilité de l'irrigation, essentiellement due à l'existence de subventions publiques pour la création de ressource et les primes aux cultures irriguées via la Politique Agricole Commune : « *on crée artificiellement des conditions économiques pour*

que ce soit rentable [...] Demain ça serait des bananes [qui seraient subventionnées], on aurait des bananes en Charente ! » (un membre de la Confédération Paysanne).

- 27 La GV s'inscrit ainsi dans une controverse ancienne sur les dynamiques de développement agricole à promouvoir, l'irrigation étant une des conditions à l'expansion de systèmes de cultures intensifs sur les sols superficiels de la zone. Elle contribue à renforcer ce conflit en rapprochant certains opposants à l'irrigation (Confédération paysanne, Amis des Moulins, environnementalistes) autour de l'idée que la GV est un palliatif au « vrai » débat sur la réduction de l'irrigation. Elle renouvelle ensuite les termes de la controverse avec les confrontations sur la création de nouvelles réserves de substitution. Les irrigants persistent en effet dans la revendication initiale qui avait accompagné la mise en place de la GV, arguant de leur acceptation de ces règles du jeu pour justifier le financement public de réserves collinaires remplies par ruissellement ou pompage en hiver et mobilisées l'été pour irriguer sans pénaliser les débits d'étiage estival. Les opposants à l'irrigation sont fortement opposés à la création de toute nouvelle ressource d'irrigation, pour des questions tant d'artificialisation et de protection des milieux que d'équité sociale (les réserves constituant une nouvelle subvention publique à l'irrigation).
- 28 Ce relatif échec de la GV à instaurer une proximité cognitive autour d'un projet de développement territorial et de gestion patrimoniale de l'hydrosystème renvoie au dispositif lui-même, qui a pris uniquement en compte le problème de la concurrence quantitative des prélèvements en eau – qui s'est avéré crucial dans les années 80 – et néglige deux autres types d'interdépendances de proximité pourtant désormais jugées essentielles par les non irrigants : il s'agit de la qualité de l'eau et de l'entretien des cours d'eau et de leurs abords.
- 29 La qualité de l'eau est en effet dégradée par l'usage d'engrais et de pesticides, parallèlement à l'expansion des systèmes irrigués intensifs, si bien que nombre de jugements négatifs sur la GV sont liés justement à ce qu'elle est inefficace pour limiter la pollution, voire même nocive si elle justifie la création de nouvelles ressources d'irrigation. Le problème de l'eutrophisation est pointé par les acteurs du tourisme, ainsi que par des élus locaux soucieux du développement touristique de la région, mis en cause par les interdictions de baignade en certains lieux très fréquentés l'été ; les canoéristes parlent de la prolifération de véritables « *champs de lentilles d'eau* » sur certains cours d'eau ; les pêcheurs dénoncent systématiquement la disparition ou le tort subi par certaines espèces, comme les anguilles mortes en grande quantité de façon inexpliquée en 2003. Surtout, la qualité de l'eau est une priorité pour les collectivités, qui notent à la fois l'augmentation constante de la concentration en nitrates et la présence de produits phytosanitaires jusque dans certains forages profonds : « *Une des grosses priorités qu'il devrait y avoir à l'heure actuelle, avant toute chose, c'est qu'on a constaté que dans les nappes profondes, les nappes captives, elles ont une teneur en nitrate qui augmente régulièrement : elle était de 4mg/m³ en 86, nous en sommes actuellement à 18 ou 19 [...] C'est préoccupant.* » (un responsable d'association de protection des consommateurs). »
- 30 Le développement des cultures de maïs irrigué s'est par ailleurs accompagné de modifications des cours d'eau – qui ont été rectifiés – et de leurs abords : drainage, disparition des bandes enherbées le long des rives, abandon des moulins (qui jalonnaient autrefois les cours d'eau charentais environ tous les kilomètres). Or les conséquences néfastes de ces évolutions sont dénoncées (crues plus rapides, absence de zones tampons jouant le rôle de réservoirs d'eau...), si bien que de nouveaux acteurs, les propriétaires de

moulins, revendiquent désormais un rôle essentiel dans l'entretien du milieu aquatique. Les membres de l'association des Amis des Moulins revendiquent la prise en charge – à leurs frais – des biens collectifs que représentent le patrimoine architectural des moulins ainsi que le patrimoine naturel des rivières (entretenu par leurs initiatives de curage) ; ils estiment contribuer de façon importante au soutien d'étiage grâce aux retenues qui accompagnent chaque moulin, empêchant que l'eau ne parte directement en aval, limitant les assèchs le long de la rivière et fournissant une réserve pour la vie aquatique.

- 31 À toutes ces perceptions de dégradation de l'hydro-système confirmées par les expertises réalisées pour l'Etat des Lieux du bassin de la Charente, la GV, focalisée sur le problème quantitatif du soutien d'étiage, n'apporte pas de solution, suggérant une nouvelle fois le poids de la proximité cognitive sectorielle entre partisans de l'irrigation, intéressés avant tout à la question de la répartition et de la disponibilité de l'eau. Nous n'avons pas eu les moyens d'évaluer si les prémices de proximités cognitives entre irrigants et non-irrigants nées de la concertation pour la GV accéléreront l'apprentissage d'une gestion intégrée de l'eau plus complexe, qui demandera une vision partagée des politiques de développement territorial qui a fait défaut.
- 32 La GV instrumente une convergence minimale des acteurs de l'eau autour de l'idée de soutien d'étiage, au moyen d'un ensemble de règles pratiques organisant les prélèvements d'irrigation autour de principes de transparence et de concertation. Elle relève d'une échelle d'organisation territoriale qui vise à correspondre au « *territoire des problèmes* » posés par les usages de l'eau au sein de chaque bassin versant (Laganier, Villalba, Zuindeau, 2002). Cependant, cette activation de nouvelles interactions formalisées de proximité ne suffit pas à insuffler une véritable dynamique de gestion concertée des interdépendances négatives subies par les usagers non-irrigants de l'eau, du fait de l'absence de partage d'un projet commun concernant la place du maïs irrigué dans le développement territorial (Bertrand et Moquay, 2004). Au-delà du partage d'une série de procédures et de techniques, la GV souffre de l'absence de véritable mise en débat d'un postulat concernant l'importance socio-économique du maïs irrigué dans le développement territorial¹². Notre enquête confirme ainsi d'abord combien le rapprochement des usagers « *concurrents* » de l'eau selon un principe de coopération territoriale est conditionné par l'intégration et la transformation des proximités cognitives sectorielles préexistantes : l'instauration d'un mode de gestion plus participatif est loin de remettre spontanément en cause les logiques et rapports de force antérieurs (Cochet et Devienne, 2002 ; Brun, 2003 ; Lane, 2003). À ce titre, l'exemple de la GV paraît significatif des difficultés et des conditions de réussite possible d'une territorialisation des politiques de l'eau, mais aussi, plus généralement, des appels à la « *gouvernance* » des territoires ruraux.
- 33 Nous avons fait le choix de suivre la dynamique des positionnements des acteurs à partir de leurs propres discours et catégories, sans faire appel à une panoplie de critères externes à tendance normative, mais en explorant les processus de rapprochement des visions du monde des acteurs permis par le dispositif de concertation¹³ (selon la notion d'« *apprentissage social* » développée par Webler et al., 1995). L'utilisation des catégories des proximités a permis de relier dans l'analyse sociologique la question de la construction des représentations au rôle de l'espace, à la fois comme source de conflit autour d'une ressource territoriale, mais aussi comme base d'organisation et comme catalyseur d'alliances entre groupes d'acteurs. À ce titre, on soulignera pour conclure la convergence possible entre le développement du cadre des proximités en économie et

celui de la sociologie pragmatique ou sociologie de l'action située (Dodier et Baszanger, 1997) : dans les deux cas, il ne s'agit plus en effet de rapporter l'émergence d'un ordre collectif à des tendances ou modèles « macro » qui s'imposeraient d'en haut, mais à l'analyse des conditions locales de la coordination entre acteurs autour de ressources pratiques, de compétences et de lieux d'interaction.

BIBLIOGRAPHIE

Bertrand N., Moquay P., 2004, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », *Economie Rurale* n°280, pp. 77-95.

Boudières V., Marcelpoil E., 2004, « La gouvernance dans les stations de montagne : entre proximités organisationnelles et cognitives », communication aux 4èmes *Journées de la Proximité*, Marseille, 17-18 juin 2004, également dans le dossier « Proximité et environnement » de *Développement durable et Territoires*.

Brun, A., 2003, « Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole ». *VertigO*, vol. 4, n°3.

Callon, M., Lascoumes, P., et Barthes, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, éditions du Seuil.

Cochet H., Devienne S., 2002, « La mise en place des contrats territoriaux d'exploitation dans la Meuse », *Les Cahiers de l'environnement de l'INRA*, n°47, pp. 27-41.

Dodier N., Baszanger, I., 1997, « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique », *Revue Française de Sociologie*, vol. 38, pp. 37-66.

Habermas J., 1972, *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard.

Hardelin., 2003 *Acceptabilité sociale des procédures de gestion volumétrique de l'eau d'irrigation*, Etude de cas en Charente, Mémoire pour l'obtention du diplôme d'ingénieur agronome de l'INAPG. Paris.

Hervieu B., Viard, J., 1996, *Au bonheur des campagnes*, Paris, Editions de l'aube, 2001.

EPTB Charente 2002, *Plan de Gestion des Etiages, Bassin de la Charente. Etat des Lieux. Annexe 2*. Saintes.

<http://www.fleuve-charente.net/bibliotheque/PGE/annexes%20PGE/annexe2>

Labbé F., Ruelle P., Garin P., Leroy P., 2000, « Modeling irrigation scheduling to analyze water management at farm level, during water shortages », *European journal of Agronomy*. 2000, vol. 12-13 : 55-67.

Laganier R., Villalba B., Zuindeau B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et Territoires* n°1. <http://developpementdurable.revues.org/document.html?id=774>

Lane M., 2003, « Decentralization or privatisation of environmental governance, Forest conflict and bioregional assessment in Australia », *Journal of Rural Studies*, n°19, pp. 283-294.

Montginoul M., 1997, *Une approche économique de la gestion de l'eau d'irrigation : des instruments, de l'information, des acteurs*, thèse de doctorat de l'Université Montpellier I.

Muller, P., Surel Y., 1998, *L'Analyse des politiques publiques*, éditions de Montchrestien.

Pecqueur, B., Zimmermann, JB., 2004, « Introduction », in Pecqueur B. et Zimmermann JB., dir., *Economie de Proximités*, Hermès Science Publication : Lavoisier, pp. 13-41.

Rallet, A., Torre, A., 2004, « Proximité et localisation », *Economie Rurale* n°280, pp. 25-41.

Rowe, G., Frewer, L. J., 2000, « Public participation methods : a framework for evaluation », *Science, technology and Human Studies*, vol. 25, n°1, pp. 3-29.

Syme G., Kaas E., Nancarrow B., Montada L., 2000, « Ecological risks and community perceptions of fairness and justice », *Risk analysis*, vol. 20, n°6, pp. 905-916.

Syme G. J., Nancarrow, B. E., Mc Creddin J. A., 1999, « Defining the components of fairness in the allocation of water to environmental and human uses », *Journal of environmental management*, n° 57, pp. 51-70.

Torre, A., Caron, A., 2002, « Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux », *Sciences de la Société*, n°57, pp. 95-113.

Van der Hove S., 2001, *Approches participatives pour les problèmes d'environnement. Caractérisations, justifications et illustrations par le cas du changement climatique*, Thèse de doctorat, Université de Versailles-St Quentin en Yvelines.

Weber J., Bailly D., 1993, « Prévoir c'est gouverner », *Nature Sciences et Sociétés*, 1 (1) : 59-64.

Webler, Th., Kastenholz, H., Renn, O., 1995, « Public participation in impact assessment : a social learning perspective », *Environmental impact assessment review*, n°15, pp. 443-463.

NOTES

1. Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une commande du Ministère de l'Environnement à l'unité Irrigation du Cemagref Montpellier. Une première présentation en a été effectuée au Séminaire PCSI « Coordinations hydrauliques et justices sociales » (Montpellier, 25-26 novembre 2004). Nous remercions également Nathalie Bertrand (Cemagref Grenoble) pour sa relecture et ses remarques concernant une première version de ce texte.

2. La DIREN est la Direction Régionale de l'Environnement, la DDAF la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

3. 38 entretiens ont été effectués, ayant permis de rencontrer 49 acteurs, dont la plupart ont des fonctions et des responsabilités particulières qui permettent de les considérer comme représentant la catégorie d'usagers ou « d'intérêt » dont ils sont issus.

4. Etablissement Public Territorial de Bassin (Cf. lien)

5. Notre enquête s'est toutefois focalisée sur l'organisation des acteurs au sein de chaque sous bassin si bien que nous n'avons pas rencontré de conchyliculteurs.

6. Par analogie, des DOE et DCR ont été définis localement pour les principaux affluents et des niveaux Piézométriques Objectifs d'Etiage (POE) ou de Crise (PCR) ont été arrêtés pour les sous-bassins dans lesquels le suivi des nappes a été jugé plus représentatif de l'équilibre entre offre et prélèvements en eau.

7. Cf. lien et 2005.

8. Extrait du Bilan de l'étiage 2003 – Février 2004, sur ce lien

9. Cette proximité cognitive sectorielle comporte également une dimension territoriale, dans la mesure où elle concerne les partisans du développement de l'irrigation en Charente.

10. Dans le sous-bassin Charente Amont, les restrictions sont encore prises sous forme de jours d'interdiction, ce qui permet à tout un chacun de vérifier visuellement leur respect.

11. En particulier, les restrictions ne sont pas les mêmes dans certains sous-bassins pour les irrigants ayant cotisé pour financer en partie la création de réserves de substitution et pour les autres, ou selon le point de prélèvement.

12. Ces remarques invitent à resituer la dichotomie « logique d'appartenance »/ « logique de similitude » dans la perspective plus générale de l'analyse de la rationalité par Jürgen Habermas (1972), qui oppose la « rationalité instrumentale » (capacité à mettre en œuvre les moyens optimaux pour réaliser un but prédéfini) et la « rationalité communicationnelle » (capacité à aboutir à un accord d'ordre politique par le débat collectif sur les valeurs et les buts).

13. Les critères d'évaluation des dispositifs de concertation environnementale reposent généralement sur une dichotomie entre les notions de justice substantive (concernant les résultats de la concertation) et de justice procédurale (concernant les procédures), qui demande alors qu'une troisième catégorie soit introduite, touchant aux rapprochements des dispositions générales des acteurs (ce sont les « effets contextuels » chez van der Hove, 2001).

RÉSUMÉS

Depuis les années 90 en Charente, la Gestion Volumétrique (GV) vise à réduire les conflits liés au poids de l'irrigation sur la ressource en eau. Nous proposons ici de recourir au cadre d'analyse des proximités afin de formuler une évaluation sociologique du dispositif de gestion concertée de l'eau que constitue la GV. À partir d'entretiens auprès des acteurs de l'eau (irrigants, pêcheurs, riverains, acteurs du tourisme...), nous montrons que si la GV instaure une nouvelle proximité autour de règles d'organisation, celle-ci demeure asymétrique (privilégiant une proximité sectorielle autour de l'irrigation), instrumentale (absence d'un projet partagé de développement territorial), et enfin partielle au sens où n'est pas prise en compte la diversité des interdépendances de proximité autour de l'eau.

Since the 90's in the French region watered by the river Charente water resources have been weighed down with irrigation. In order to reduce conflicts which are linked to this situation, «Volumetric Management» introduces some new rules for irrigation practices including consultation. We propose to make a sociological assessment of the Volumetric Management basing on the notion of proximity with its different meanings. Several interviews with water users (farmers which use or don't use water, fishers, residents, actors responsible for tourism...) show that a new proximity due the share of organisation rules has been developed, but that this proximity is: asymmetric because it privileges links between partisans of irrigation; instrumental because it lacks a commune long-term vision of territorial development; at last partial because the different interdependencies induced by the same water resource are not considered.

INDEX

Keywords : proximity, water management, consultation, sociological assessment, geographical interdependencies, territorial development

Mots-clés : irrigation, gestion de l'eau, proximités, dispositif de concertation, évaluation sociologique, interdépendances géographiques, développement territorial

AUTEURS

CÉLINE GRANJOU

Chargée de recherches en sociologie au Cemagref Grenoble, Axes de recherche : action publique et enjeux environnementaux, démocratie technique, construction et usages de l'expertise pour la gestion des ressources naturelles.

PATRICE GARIN

Directeur de l'UMR G-EAU. Montpellier, Axe de recherche : Gestion concertée de l'eau.