

Gestion de la rareté de l'eau : entre application négociée du décret « sécheresse » et émergence d'arrangements locaux

Rémi Barbier ^a, Olivier Barreteau ^b et Carole Breton ^b

Dans un certain nombre de régions françaises, la pénurie d'eau est de plus en plus fréquente en été et depuis plusieurs années, des préfets sont contraints à prendre des arrêtés pour restreindre l'usage de l'eau. À partir d'enquêtes de terrain et de retours d'expériences, cet article rend compte de la mise à l'épreuve des dispositifs mis en place dans le cadre du décret « sécheresse » lors des épisodes de crise récents. Après avoir présenté les acteurs impliqués et les dynamiques locales, les auteurs analysent le cycle des négociations et arrangements locaux mis en œuvre pour favoriser la prise de mesures considérées comme légitimes et efficaces. Ils montrent aussi dans quelle mesure les élus peuvent jouer un rôle clé dans la résolution des tensions et conflits.

Chaque année en France, au moins une vingtaine de départements connaissent au cours de l'été des pénuries conduisant les préfets à prendre des arrêtés de limitation des usages de l'eau. Lors des années sèches, comme en 2003, 2005 ou 2006, le nombre de départements concernés triple, voire quadruple. Les mesures prises s'échelonnent sur trois niveaux – information, restrictions, interdictions – et concernent tous les usages : domestique, agricole et industriel. Les préfets sont par ailleurs invités à mettre en œuvre une concertation avec tous les usagers dans le cadre des comités départementaux sécheresse.

La gestion de ces crises est fortement encadrée d'un point de vue juridique, avec en particulier la prise d'arrêtés cadres départementaux. Cependant, la notion même de crise véhicule des caractéristiques de micro-localisation des événements, aussi bien dans le temps que dans l'espace. La crise correspond par essence à ce qui n'est pas planifié. On peut anticiper, en se donnant les moyens de réfléchir, voire de simuler des réactions possibles à l'occurrence éventuelle d'une crise, mais la crise réelle sera toujours surprenante. Ceci crée *a priori* un espace pour la recherche de dérogations ou l'émergence d'autres modalités de gestion de ces situations qui pourraient profiter d'interstices dans les grains spatiaux et temporels d'actions prévues ainsi que des éventuels défauts d'anticipation. Il y a là une tension entre, d'une part, un objectif d'efficacité en gestion de crise qui plaide pour

la préparation des mesures à prendre afin que tout soit prêt pour leur mise en œuvre, et, d'autre part, une tendance forte vers le pragmatisme, l'adaptation aux contraintes et enjeux locaux et l'implication des acteurs concernés qui plaide pour utiliser sans les contraindre ces forces et ces imaginations pour gérer les crises comme elles se présentent.

Dans le cadre d'une mission d'appui technique auprès du ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD)¹, nous avons ainsi cherché à mener à bien un retour d'expériences sur la mise en œuvre du décret « sécheresse » de 1992² lors d'épisodes de sécheresse exceptionnels récents. L'objectif était d'identifier la part prise par des arrangements qui sortiraient des espaces prévus et encadrés et, pour ces espaces, d'analyser leur mise en pratique dans l'épreuve des événements auxquels ils sont supposés répondre. Dans ce contexte, quelle place est prise par des arrangements locaux ? Quelles sont les formes de négociation de la mise en pratique des mesures de gestion de crise ?

Nous présentons dans cet article une synthèse des résultats de ce travail d'appui technique. Notre démarche d'enquête et le matériel sur lequel nous avons pu nous appuyer pour mener à bien ce travail sont présentés dans l'encadré 1. La première partie est consacrée à la présentation des acteurs en présence, qu'ils soient actifs, concernés mais absents ou seulement influents. Cette présentation s'intéresse également à la

1. Désormais ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD).

2. Décret n° 92-1041 relatif à la limitation et à la suspension provisoire des usages de l'eau.

Les contacts

a. ENGEES, UMR GSP, 1 Quai Koch, BP 61039, 67070 Strasbourg

b. Cemagref, UMR G-EAU, 361 rue J.-F. Breton, BP 5095, 34196 Montpellier Cedex 5

Encadré 1

La démarche d'enquête et d'entretiens conduite dans 3 départements

Pour mener à bien notre travail, nous avons procédé en deux temps : remise d'un questionnaire, puis entretiens qualitatifs. Le passage d'un questionnaire fermé auprès de l'ensemble des Missions interservices de l'eau (MISE) et des animateurs de bassins versants nous a permis d'obtenir un panorama des usages et des acteurs impliqués dans des situations de crise. Le taux de réponse a été assez bon depuis les MISE (70 %). Par contre, il a été très faible du côté des animateurs de bassin versant (5 %), qui renvoyaient parfois vers les MISE. L'insuffisante adaptation du questionnaire au contexte de la gestion de bassin versant explique une partie de ce mauvais taux de réponse, mais la faible implication comme pilote du processus dans la gestion de crise des animateurs de bassin versant est aussi une explication.

Nous avons alors procédé à des entretiens qualitatifs auprès d'une diversité d'acteurs de l'eau dans trois départements : Oise, Gard, Tarn et Garonne. Ces départements ont été choisis pour s'assurer de la plus grande diversité *a priori*, à partir des trois critères suivants : zone climatique, poids de l'agriculture, niveau de conflictualité perçue par la MISE. Ces entretiens ont consisté essentiellement en une forme adaptée de récits de vie (Bertaux, 1997). Il s'agissait de faire raconter « sa sécheresse » à chacune des personnes interviewées. Nous avons mené une moyenne de sept entretiens par site. Ce nombre relativement limité d'entretiens a permis des discussions en profondeur. Le choix des départements puis des personnes interviewées a été fait à partir des réponses au questionnaire initial puis en étendant le réseau à partir des premiers entretiens dans chaque département. Ceci nous a amenés à aborder plutôt des acteurs en situation de représentation d'un groupe donné.

3. Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

4. Direction régionale de l'environnement.

5. ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques, créé par décret du 25 mars 2007 et se substituant au CSP (Conseil supérieur de la pêche).

dynamique de l'implication de ces acteurs. La deuxième partie aborde les questions liées à la qualification de la crise, sous le double aspect de son intensité et de son extension spatiale. L'acquisition de données hydrologiques, ponctuelles puis extrapolées à des espaces, est un premier enjeu. La transformation de ces informations partielles en niveau de crise en constitue un deuxième. Enfin la troisième partie analyse les négociations et arrangements et les envisage comme des situations de « coopération conflictuelle ».

Un petit monde diversifié

Un tour d'horizon des acteurs impliqués dans la gestion des sécheresses nous conduit d'abord à la position centrale des acteurs administratifs et économiques. Il nous amène également à identifier des acteurs indirects bien présents, et des acteurs directs absents. Ce petit monde se positionne relativement à des hiérarchies de valeurs et à des tabous en partie assumés collectivement. Leurs relations enfin s'appuient sur un tissu social et institutionnel local bien constitué, que la crise peut toutefois contribuer à faire évoluer.

Les acteurs en présence

LE DÉCRET, LE PRÉFET
ET LE COMITÉ « SÉCHERESSE »

Le décret « sécheresse » fait clairement du préfet le personnage central de la gestion de crise : c'est lui qui « constate », « prescrit », « informe », le cas échéant en liaison avec d'autres préfets. Il s'appuie naturellement sur ses services techniques, essentiellement DDAF³, DIREN⁴ et ONEMA⁵, dont la coordination est assurée par la MISE. Celle-ci poursuit un objectif complexe : la « gestion équilibrée » de la ressource et l'équité entre les usagers. Elle exerce dans ce cadre une sorte de magistrature technique (Lascoumes *et al.*, 1985), adossée d'un côté (DDAF) à une tradition historique de « proximité » avec la profession agricole, et de l'autre (DIREN et ONEMA) à une infrastructure de suivi de la ressource, en particulier par un réseau de stations de jaugeage. Un premier niveau de concertation, voire de négociation, est nécessaire entre ces services. Au-delà, pour nos interlocuteurs, c'est le préfet qui tranche.

La circulaire d'application du 15/10/1992 prend cependant soin d'indiquer, dans son point 3, qu'en dépit du silence du décret sur les « concer-

tations à instaurer de manière informelle ou au sein d'une cellule de crise », le préfet dispose en fait de « toute liberté pour les organiser au mieux, en fonction des spécificités locales, notamment dans le cadre de cellules de crise ». La circulaire se contente d'indiquer que devront y être « représentées différentes catégories d'usagers de l'eau directement concernés et notamment les collectivités territoriales ainsi que des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et des associations de protection de la nature ». Une participation de représentants des commissions locales de l'eau est recommandée dès lors, naturellement, que celles-ci ont été constituées. Le décret prépare ainsi, dans le respect du caractère décentralisé et déconcentré des politiques de l'eau, la mise en cohérence de la gestion des sécheresses avec les spécificités locales.

De tels comités « sécheresse » ou « cellules de crise », pour reprendre les intitulés les plus fréquents, semblent fonctionner de manière quasi systématique dans les départements enquêtés. Leur composition est généralement très ouverte. Outre les différentes catégories d'acteurs mentionnés dans la circulaire de 1992 (élus, catégories d'usagers, pêcheurs, environnementalistes), on y trouve généralement des représentants du conseil général, de l'agence de l'Eau, de Météo France, du BRGM⁶, du service départemental d'incendie... ainsi que tel ou tel acteur dont la présence traduit une particularité locale en matière d'usages de l'eau : ici un représentant de la société de navigation de plaisance, ailleurs des gestionnaires de barrages... La mobilisation de cette diversité d'acteurs surprend les acteurs dominants qui ne sont pas habitués à composer avec eux : une chambre d'agriculture est ainsi surprise de se retrouver en face d'associations de kayakistes, voire de se retrouver minoritaire en nombre dans certaines instances. Elle doit apprendre à comprendre les enjeux de ces acteurs nouveaux pour elle.

LE RÔLE CENTRAL DE LA PROFESSION AGRICOLE

Au sein des comités « sécheresse », la profession agricole occupe une position dominante dans la majorité des départements : la marge de manœuvre instituée pour la composition des comités « sécheresse » rend possible des cas extrêmes de départements où le comité est un lieu pour la co-gestion de la crise entre administration et agriculture. Cette place prépondérante est justifiée

par la place de l'agriculture dans les causes de la crise (part des prélèvements d'origine agricole) d'une part, et par les conséquences potentielles des mesures de gestion de la crise (enjeux économiques locaux de la production agricole) d'autre part. Cette profession n'est cependant pas homogène, même à l'échelle d'un département. La position amont/aval sur un bassin versant joue rarement, mais l'atteinte du seuil où celle-ci commence à jouer peut changer radicalement le positionnement de l'agriculteur situé à l'aval, qui deviendra prêt à remettre à plat les usages de l'eau à un niveau structurel, aux côtés des porte-parole du milieu. Dans les départements où l'irrigation n'est pas indispensable, on rencontre une jalousie entre des agriculteurs pratiquant les mêmes cultures avec ou sans irrigation. Les non-irrigants, même s'ils ne sont pas toujours présents dans la gestion de la sécheresse, apprécient peu d'éventuelles dérogations dont pourraient bénéficier leurs voisins irrigants.

La chambre d'agriculture, via des porte-parole par ailleurs rompus aux négociations, est incontournable dans la représentation des intérêts agricoles majoritaires. Les agriculteurs qui se sentent peu ou mal représentés par la chambre d'agriculture s'organisent parallèlement pour faire valoir leurs intérêts. On aboutit ainsi à la situation quelque peu paradoxale de catégories d'agriculteurs qui se sentent davantage « entendus et compris » par la DDAF que par la chambre d'agriculture. Au final, l'objectif de la profession agricole irrigante est cependant assez simple : retarder le plus possible les restrictions pour limiter les dégâts sur le rendement, tout en conservant une image positive vis-à-vis du grand public.

LE MILIEU NATUREL ET SES REPRÉSENTANTS

Le représentant de l'ONEMA assume relativement seul le portage des intérêts du milieu naturel. Pour un garde-pêche enquêté, son rôle en comité « sécheresse » consiste à fournir une « *visite médicale* » du milieu aquatique, avec pour objectif de « *veiller à la protection du patrimoine piscicole* ». L'ONEMA a aussi un rôle d'apport d'information sur l'état du système, complémentaire aux stations d'observation de la DIREN.

L'enquête auprès des MISE montre une certaine hétérogénéité entre les départements en ce qui concerne la présence des techniciens de rivière, des animateurs de SAGE⁷ ou de contrats de rivière. Ils sont en effet parfois exclus de l'arène officielle de gestion de la sécheresse, malgré

6. Bureau de recherches géologiques et minières.

7. Schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

leur connaissance forte et proche du terrain des relations entre la rivière et les différents usages, et leur engagement sur le long terme en gestionnaire du bassin. Quand ils sont présents, ils prennent aussi le rôle de porte-parole du milieu de manière complémentaire à l'ONEMA.

Les associations de protection de la nature sont par contre très peu impliquées de manière directe dans le processus de gestion de crise. Cette absence renforce le positionnement de l'ONEMA et des techniciens de rivière en porte-parole du milieu.

Pour ces acteurs, l'objectif est un peu plus complexe : ils ont à s'assurer du maintien d'un débit dans le milieu en tous les points du réseau, jusqu'au « micro-chevelu » peu connu mais très sensible, tout en veillant au respect des rythmes naturels. Ainsi dans certains sites, un assec est « normal » et donc acceptable, c'est-à-dire supporté par les espèces présentes dans le milieu naturel, s'il est assez court et bien situé dans le temps ; il ne l'est plus s'il dure trois mois en commençant trop tôt.

DES ACTEURS INDIRECTS INFLUENTS

L'analyse stricte des participants aux comités « sécheresse » ou des parties prenantes actives à la gestion de la sécheresse ne doit pas conduire à omettre des acteurs dont l'influence s'exerce *via* les contraintes qu'ils posent aux acteurs directs. Il s'agit par exemple de l'industrie agro-alimentaire, *via* la définition de contrats pour les cultures légumières ou les cultures semencières qui imposent un itinéraire technique avec des apports d'eau garantis. Ces contrats sont accordés chaque année et susceptibles de ne pas revenir s'ils sont rompus une année donnée, par exemple suite à un manque d'eau. Les gestionnaires de barrages sont également impliqués à un deuxième ordre. Tout écart à leur plan de gestion est rémunéré. Ainsi dans un département, le conseil général rémunère le concessionnaire d'un barrage pour qu'il y ait des lâchers d'eau en soutien d'étiage.

Ces acteurs indirects sont absents car leur territoire et leurs pas de temps de référence ne sont pas les mêmes que pour la gestion de la sécheresse : possibilité de déplacer les contrats pour l'industrie agro-alimentaire, concessions pluriannuelles pour la gestion des barrages. Leurs objectifs sont posés à ces niveaux : rentabiliser des investissements sur l'horizon d'un contrat, s'assurer un approvisionnement en produits

répondant à des normes de qualité précises mais sans contrainte de lieu de production. Ne pas s'impliquer est aussi un moyen de rendre les contraintes qu'ils imposent peu négociables.

À côté de ces acteurs pris dans d'autres dynamiques à d'autres échelles d'espace et de temps, se trouve toute une nébuleuse, absente mais invoquée pour justifier nombre de choix faits dans la gestion des sécheresses : l'opinion publique. La gestion des sécheresses est en effet essentiellement une affaire de représentants ou d'acteurs institutionnalisés ayant légitimité à intervenir dans le débat. Les acteurs individuels, citoyens ordinaires, sont pourtant directement impliqués dans le processus. Ils mettent en œuvre une partie des restrictions à leur échelle, ils ont une action de surveillance, voire de dénonciation des pratiques qu'ils pensent non conformes aux mesures de gestion de crise ou qu'ils jugent incompatibles avec la situation de sécheresse. Leur place importante, aussi bien en tant qu'électeurs qu'en tant que consommateurs, fait qu'ils peuvent conduire les décideurs à privilégier des mesures visibles ou symboliques. Ainsi l'irrigation de jour sera restreinte en premier, même si cela joue marginalement sur les quantités prélevées ; les ronds-points ne seront plus irrigués, même s'ils ne dépendent pas d'une ressource en crise. Ce groupe est éminemment hétérogène et pourra porter des objectifs relatifs aussi bien à des sentiments de justice et de solidarité sur des échelles n'ayant rien à voir avec la ressource, à un confort individuel d'usage de l'eau domestique, à la diminution des usages considérés comme gaspillant l'eau. L'importance prise par ce groupe est interprétée par un chef de MISE par exemple comme une nécessité de développer des efforts de pédagogie vers cette opinion publique pour expliquer les circuits de l'eau et les enjeux économiques associés.

UNE FAIBLE REPRÉSENTATION : LES COMMUNES ET LE MONDE DE L'EAU POTABLE

Alors que l'alimentation en eau potable est un usage prioritaire, aussi bien les associations de consommateurs que les élus locaux sont très peu présents. La présence des premiers n'est mentionnée que dans quelques départements, ce qui est de prime abord assez surprenant : en cas de crise, les consommateurs ne sont-ils pas fermement invités à restreindre certains usages et, de manière plus structurelle, à mieux maîtriser leur consommation ? En ce sens, la participation

à de tels comités pourrait avoir une valeur pédagogique appréciable. Mais cela s'explique assez bien, d'abord par la faiblesse du mouvement consumériste français (Pinto, 1992), ensuite par sa focalisation sur le binôme prix-qualité de l'eau, enfin par le rôle central dévolu aux élus dans la régulation locale de la gestion de l'eau.

Or, si les sociétés fermières semblent présentes et actives au sein des comités, tel n'est pas le cas, apparemment, des élus locaux. Comment expliquer cette faible mobilisation, alors que s'accumulent de multiples signaux d'alerte ? Il ne s'agit pourtant pas d'un désintérêt pour les questions liées à l'eau, puisqu'ils participent aux commissions locales de l'eau et contrats de rivière. L'assurance que l'eau potable est, en tout état de cause, un usage prioritaire fournit-elle alors une explication suffisante ? L'enquête permet de suggérer trois explications plus ciblées, non exclusives l'une de l'autre :

- certains élus pensent tout simplement pouvoir « *s'en sortir seuls* » en achetant la sécurité hydraulique à coups de forages supplémentaires, assurant ainsi l'indépendance de « *leur* » syndicat des eaux à laquelle ils sont fortement attachés (Salles et al., 2006) ;

- cette faible mobilisation témoignerait chez d'autres élus d'un déficit de « *conscience politique locale sur la gestion en eau* ». Il s'agit d'un refus plus ou moins conscient d'affronter l'impasse dans laquelle les conduit une stratégie de développement basée sur l'accueil d'une population attirée par un foncier plus abordable et le rêve d'un pavillon avec piscine. Ces élus visent à éviter que la gestion de l'eau ne génère des contraintes pour le développement de leur territoire qui est leur objectif premier. C'est là la raison de leur investissement dans des commissions de planification. Une implication trop forte dans la gestion de la crise ne peut que générer des contraintes à leur développement et diffuser une image négative de leur territoire ;

- à cela s'ajoute une tendance des élus locaux à externaliser les impératifs de gestion de crise et de prise en charge du long-terme sur d'autres acteurs, sociétés fermières, administrations (locale ou nationale) en l'occurrence ; en substance, les uns et/ou les autres sauront, le cas échéant, organiser la noria des camions citernes, mettre en place des branchements de secours sur des puits agricoles, développer enfin de nouvelles ressources.

Les élus ont cependant au minimum à transmettre les informations sur la gestion de la crise. Quelques élus peuvent cependant prendre un rôle d'intermédiaire local s'appuyant sur la légitimité associée à leur écharpe tricolore. Ainsi, une élue s'implique pour résoudre les conflits entre un pisciculteur et des irrigants et faciliter l'organisation du partage de l'eau avant l'intervention de l'administration. Elle permet une gestion de la crise à l'échelle micro-locale et remplit ainsi un objectif des professionnels qui est d'éviter d'impliquer les services administratifs dans leurs affaires, considérés comme trop lents et pas toujours assez appropriés dans leurs actions.

En conclusion de cette présentation des acteurs, la profession agricole fonctionne beaucoup sur le mode de la cogestion par ses institutions représentatives. Une analyse selon les catégories de la sociologie des régimes d'engagement (Thévenot, 2006) montre qu'elle manie plusieurs registres, depuis le « proche » jusqu'à des montées en généralité vers des principes de justification d'ordre économique ramenant à un monde industriel/marchand. Elle va par exemple aussi bien faire référence à une pratique du terrain, professionnelle (difficultés d'irriguer la nuit) ou non professionnelle (faire référence à d'autres relations à la nature telles que la chasse ou la pêche), qu'aux contraintes de rentabilité d'investissement, ou à la priorité qui doit être accordée aux usages productifs de la ressource (en revenu et en emploi). Les porte-parole du milieu restent beaucoup plus dans le registre de principes relevant d'un monde civique et d'un monde de l'opinion : solidarité pour condamner un élu qui continue à arroser ses espaces verts, justice et recherche d'équilibre entre les usages, prise à témoin de la population pour dénoncer des usages considérés comme abusifs. Leurs modalités d'action sont principalement dirigées vers la presse et la puissance publique pour son rôle de police afin de faire respecter le droit.

Dynamique de l'implication de ces acteurs

Même si le comité « sécheresse » est l'arène principale de la gestion de la sécheresse, ce n'est pas la seule : d'autres lieux existent ou sont détournés de leur fonction première pour cette finalité ; le comité « sécheresse » lui-même fonctionne avec de nombreux satellites. La dynamique de la gestion de la sécheresse rencontre d'autres dynamiques, ce qui met en interaction les différents lieux et institutions disponibles.

LES DYNAMIQUES LIÉES À L'EAU

Comme mentionné à propos de l'implication des élus locaux, il y a une certaine imperméabilité entre les structures mises en place pour la gestion de l'eau à moyen terme et la gestion de crise. Les commissions locales de l'eau ou comités de bassin ne se retrouvent pas au premier rang de la gestion de crise. Les réponses au questionnaire provenant des animateurs de ces structures renvoyaient souvent vers les services administratifs, voire se plaignaient de ne pas être impliqués du tout dans les comités « sécheresse ». La gestion de crise, avec son urgence, correspond à une reprise en main de la gestion de l'eau par l'administration et son échelle privilégiée, le département. Cette imperméabilité est cependant relative, du fait de la participation d'individus aux deux types d'instance, et du fait du cadre contraignant pouvant être défini par les SAGE. Cependant les expériences acquises au niveau collectif lors des crises semblent plus concerner la procédure de gestion des pénuries elle-même que la gestion globale de l'eau. Il n'y a qu'au niveau individuel où des répétitions de crise peuvent amener des usagers à évoluer. Les modes d'occupation du sol en particulier, aussi bien modalités d'octroi de permis de construire que choix de cultures, sont des enjeux dont aucune instance ne semble se saisir suite aux crises liées à l'eau.

RENCONTRE AVEC D'AUTRES DYNAMIQUES

Autour de la dynamique des comités de sécheresse, apparaissent des institutions intermédiaires, qui permettent en particulier aux acteurs minoritaires de pouvoir être représentés. Dans un département, des irrigants d'un bassin versant ayant d'autres besoins que les irrigants des cultures majoritaires auprès de la chambre se sont ainsi regroupés en association « *pour faire passer [leur] message auprès de l'administration* ». Des institutions existantes se trouvent également détournées. Elles fournissent des opportunités de rencontre et donc de discussion entre les acteurs concernés par la sécheresse. C'est le cas par exemple des CETA⁸, groupements d'agriculteurs autour de techniques, dans lesquels les membres « *se retrouvent toutes les semaines pour des réunions de travail sur le terrain ou en salle. Et quand l'actualité sur l'irrigation est un peu brûlante, ça permet d'en discuter, de savoir un peu ce qui se passe et de faire remonter rapidement les problèmes* ». Toujours en interne à la profession agricole, des instances telles que les syndicats ou les cercles de développement sont autant d'occasion

de rencontres et de discussions. On retrouve là des conditions favorables à l'émergence d'innovation : ces institutions, quelle que soit leur raison d'être principale, permettent aux agriculteurs de se rendre compte qu'ils partagent des difficultés et de trouver ensemble des réponses. Il y a peut-être là une explication supplémentaire à la position dominante de la profession agricole dans les comités, comme étant la catégorie d'acteurs la mieux équipée et finalement assez à même de s'adapter à une évolution du contexte.

Mais il n'y a pas que des interactions positives entre dynamiques. Les images que les acteurs ont les uns des autres, les relations de confiance qui préexistent (ou non), ont une influence importante sur le fonctionnement des comités sécheresse. Ainsi, pour un responsable de MISE, les informations apportées par l'ONEMA sont mises en doute, car ses agents « *ont la réputation de pousser le bouchon un peu loin, d'être des défenseurs de l'environnement à tout crin. Donc on a du mal à faire prendre en compte leurs observations comme étant sérieuses* ».

La participation commune à des instances augmente la coopération entre les acteurs qui se retrouveraient à nouveau dans une situation d'interaction pour la gestion des sécheresses. L'apprentissage de ce relationnel est ressorti dans plusieurs entretiens : des arrangements se font à l'essai et leurs parties prenantes attendent de les mettre à l'épreuve pour juger leurs partenaires, par exemple entre des agriculteurs et un pisciculteur. De par leur existence, les comités sécheresse, en particulier quand ils mettent ensemble des acteurs qui n'ont pas l'habitude d'interagir, créent petit à petit une confiance en amenant les uns et les autres à se connaître, comme le relève un technicien de rivière.

Une infrastructure d'action publique encore peu stabilisée

La gestion de crise telle qu'elle est organisée dans l'arrêté-cadre départemental passe par l'application de mesures de restriction. Rendre effectives ces mesures nécessite en amont l'existence d'un système organisé sur lequel puisse s'appuyer l'action publique. En effet, la gestion de la crise implique non seulement d'avoir déterminé au préalable des zones d'alerte⁹ au sein desquelles s'appliqueront le cas échéant des mesures différenciées, mais demande également l'existence d'un système de suivi de l'état de la ressource.

8. Centres d'études techniques agricoles.

9. Le décret n° 92-1041 parle des « unités hydrographiques cohérentes » qui sont plus couramment qualifiées de zones d'alerte.

C'est l'ensemble de cette infrastructure¹⁰ et des difficultés qu'elle soulève que nous allons présenter dans cette section.

Le bassin versant, territoire clef de la gestion des sécheresses

UN TERRITOIRE DE GESTION UNANIMEMENT CONSIDÉRÉ COMME LÉGITIME

Si en 2005 certains départements ont encore fonctionné sur la base d'une zone d'alerte unique coïncidant avec l'ensemble du territoire départemental, le bassin versant tend à s'affirmer comme le territoire légitime de gestion de la ressource en période de crise. Le découpage en zones d'alerte suit alors la cartographie des bassins versants, laquelle correspond en général, à un premier niveau, aux cours d'eau structurants du réseau hydrographique. À titre d'exemple, dans le Gard, la ressource est gérée selon huit secteurs hydrographiques correspondant aux huit bassins versants du département, tandis que dans le Tarn-et-Garonne, les 5 000 km de cours d'eau sont répartis en quatorze zones.

Mais le zonage peut être affiné, pour coller davantage aux réalités locales, ou pour faciliter l'application ultérieure des mesures. Une zone d'alerte peut ainsi correspondre à une rivière seule, ou englober une rivière et ses affluents. Dans un département, certains bassins sont divisés en sept secteurs... comme les sept jours de la semaine : ce découpage facilite l'application des mesures de restriction dans la zone (tours d'eau). Au final, le nombre de zones ou de secteurs d'application des mesures s'échelonne sur l'ensemble des départements de un à quarante-quatre, ce qui reflète à la fois la diversité des territoires et la variété des choix opérés. Derrière la volonté du MEDD d'homogénéisation du dispositif de gestion des sécheresses se révèle une diversité importante de situations existantes. Diversité qui traduit également une appropriation locale forte.

« COLLER AU PLUS PRÈS DES RÉALITÉS DE TERRAIN », AU RISQUE DE DEVOIR GÉRER DE MULTIPLES « DISTORSIONS LIÉES AUX FRONTIÈRES »

Si l'approche par bassins versants n'est jamais remise en question, il en va autrement du niveau de finesse du découpage du territoire en zones d'alerte. L'outil a nécessité dans certain cas un apprentissage avant que son utilisation ne soit réellement satisfaisante pour les acteurs concernés.

Dans un département, la gestion de la rareté de l'eau par bassin a été initiée en 2005, avec un premier découpage en sept zones. Toutefois, les difficultés rencontrées dans certaines d'entre elles ont mis en exergue l'inadéquation du découpage initial. Les agriculteurs de deux bassins ont en effet subi de plein fouet les mesures liées aux déficits hydriques sévères qui n'avaient affecté pourtant que le nord de leur secteur. C'est pourquoi en 2006, afin « *de ne pas pénaliser les secteurs où a priori il n'y avait pas réellement de soucis en terme d'AEP*¹¹ ou en terme de cours d'eau », l'administration a procédé à une nouvelle subdivision, à la demande de la profession agricole. Ce département est ainsi passé à treize zones d'alerte. « *Cette nouvelle division nous permet d'avoir une analyse un peu plus poussée des problèmes* » déclare un agent de la chambre d'agriculture. « *On a quand même une gestion qui est beaucoup plus précise et en accord avec la réalité du terrain* » ajoute un agriculteur.

Pour autant, ce nouveau découpage ne satisfait pas encore tout le monde. La variabilité de la ressource en eau au sein d'un même bassin versant semble ainsi pouvoir créer des mécontentements que seule une gestion strictement individuelle des restrictions serait en mesure d'arrêter, au prix naturellement d'une croissance exponentielle des coûts de gestion.

Enfin un découpage génère ce que certains de nos interlocuteurs appellent des « *distorsions liées aux frontières* », liées à des incompréhensions et à des jalousies entre agriculteurs, ou à des exploitations situées sur deux secteurs différents mais s'approvisionnant en eau dans un seul. Dans le même ordre d'idée, le manque de coordination interdépartementale a été très souvent dénoncé par nos interlocuteurs, même si la coordination entre MISE débouche parfois sur des décisions communes, comme entre l'Hérault et le Gard.

Des réseaux de surveillance mal adaptés aux périodes de crise

L'INFRASTRUCTURE EXISTANTE

Les mesures de restriction interviennent pour réguler/juguler une situation inquiétante, considérée comme « anormale », des débits des cours d'eau ou des niveaux piézométriques des nappes. Les réseaux dits de surveillance permettent justement de connaître l'état de la ressource et de mener un suivi régulier tout au long de l'année. Suivi qui devient crucial en période de sécheresse

10. Nous reprenons ici l'expression de J.-P. Le Bourhis (2004).

11. Alimentation en eau potable.

puisque c'est lui qui fournit les données chiffrées nécessaires à la prise de décision par le préfet.

Les réseaux de surveillance sont constitués de stations débitmétriques et/ou de forages piézométriques qui mesurent respectivement les niveaux hydrologiques des cours d'eau et des nappes souterraines. Au regard des caractéristiques hydrogéologiques locales, une première question pourra se poser : l'état de la ressource sera-t-il mieux saisi à travers les débits des cours d'eau, plus sensibles aux pluies et au ruissellement, ou par le niveau des nappes ? L'enjeu n'est pas que scientifique : en fonction de la réponse, la sensibilité aux événements pluvieux sera plus ou moins prise en compte, favorisant certains usagers au détriment d'autres. Dans l'un des départements enquêtés, c'est par ailleurs la volonté de ne pas créer de distorsion avec les agriculteurs d'un département voisin qui a orienté le choix vers les débitmètres.

Au niveau de la gestion, la DIREN se charge du suivi des eaux superficielles. Concernant les eaux profondes, il est généralement assuré par une combinaison de plusieurs acteurs. Il peut s'agir du BRGM, de conseils généraux, de syndicats ou encore d'associations. Enfin, les sociétés fermières peuvent également intervenir lorsqu'elles disposent de sondes opérationnelles sur des forages communaux.

S'il est loin d'être toujours rempli, l'objectif de disposer d'une station par bassin versant, quand cela est réalisable, semble faire consensus. Les moyens ou la volonté manquent pour aller au-delà. Même lorsque cette infrastructure minimale est mise en place, les valeurs produites ne sont pas considérées comme représentatives de l'ensemble du réseau hydrographique du bassin versant mais du seul cours d'eau principal. Ce sont alors les petits affluents, le « chevelu », souvent en assec, qui en pâtissent. Stress hydrique et mortalité piscicole restent bien souvent invisibles au regard des données fournies par les stations de référence. Sinon, pour les bassins versants non équipés, la pratique semble consister à extrapoler les données disponibles sur d'autres bassins considérés comme similaires, ce qui témoigne d'un système relativement approximatif.

UNE LOCALISATION PROBLÉMATIQUE

La localisation des stations au sein des bassins versants est une question qui a été soulevée par la plupart de nos interlocuteurs, notamment au

regard de la dimension amont/aval. En général, leur localisation en aval du bassin ou à la confluence de gros émissaires permet aux stations de jaugeage de bénéficier des apports du ruissellement sur l'ensemble du bassin versant. Dès lors, la représentativité de leurs résultats sera contestée par les défenseurs du milieu. À l'inverse, pour certains agriculteurs, des stations situées trop en amont dans le bassin versant ne rendent pas compte de « leur » réalité. Elles traduisent une situation de crise alors qu'ils ont de l'eau dans leurs puits localisés en aval. Un agriculteur exprime par exemple son incompréhension lorsqu'on lui annonce que selon le piézomètre du bassin versant, ils sont en situation de crise : « *on n'a pas l'impression que ce piézomètre reflète la réalité* » et « *ce qui est encore plus gênant, c'est lorsque vous avez de l'eau chez vous* ».

Outre la question de la localisation amont-aval, il s'avère que l'emplacement des stations de jaugeage subit également des contraintes structurelles. Une station située à l'aval d'un barrage verra les données qu'elle produit inutilisables. Une dernière contrainte pèse sur le choix de la localisation de la station, celle de disposer de « bonnes chroniques dans le temps ». Les gestionnaires s'accordent à dire qu'une bonne chronique « *se base sur 40 ans* » ; une station de 5 à 10 ans, « *ça ne vaut rien* », notamment lorsqu'il faudra interpréter les données et juger de leur caractère plus ou moins exceptionnel.

UNE PRÉCISION INSUFFISANTE

À supposer que chaque zone d'alerte dispose d'une station de mesure localisée au mieux, se poserait encore la question de sa précision. À cet égard, deux types de difficultés peuvent être mises en évidence. La première est inhérente à la constitution même de la plupart des stations de jaugeage. Elles n'ont pas été conçues pour le suivi d'étiage mais pour l'annonce de crues, et restent peu opérationnelles pour la mesure des débits en période de sécheresse. La précision des mesures reste donc très limitée, au moment justement où elle serait le plus nécessaire. L'ONEMA dénonce le manque de sensibilité des stations qui, du coup, sont peu précises sur les débits qu'elles surestiment. L'interprétation qui est faite des données doit donc prendre en compte ces contraintes.

La deuxième difficulté n'est plus liée à la nature même des stations, mais à leur environnement direct. Nombreuses sont les perturbations

extérieures qui peuvent venir entraver, voire empêcher la production de données : « *pompage à proximité* », « *touristes qui empilent des cailloux* » qui sont autant d'obstacles à la fluidité des écoulements et qui contribuent à fausser les données ; feuilles, branches et algues, qui viennent s'accumuler dans l'ancre des stations et altèrent les données.

Ces dysfonctionnements amènent à s'interroger sur le contrôle et l'entretien du réseau de surveillance. À la question « *Ces stations sont-elles régulièrement surveillées ?* », la réponse est simple : « *Elles le sont une fois par semaine, mais après cela devient compliqué [...] Ils ne sont plus que deux ou trois techniciens aujourd'hui, voire il ne serait plus qu'un aujourd'hui. La politique de la DIREN est de laisser un peu tomber ces suivis* », affirme ainsi un ingénieur de DDAF. Le manque de capital humain à disposition des services de la DIREN et de l'ONEMA apparaît comme une entrave majeure à la production de données fiables en période de sécheresse.

UN RÉSEAU COMPLÉMENTAIRE : LE RÉSEAU D'OBSERVATION DES CRISES ET DES ASSECS (ROCA)

En matière de surveillance des débits, le rôle de l'ONEMA est loin d'être négligeable. Par l'intermédiaire du ROCA, l'ONEMA fournit des données qualitatives complémentaires au réseau DIREN de surveillance des débits des cours d'eau. Quatre états possibles d'un cours d'eau sont ainsi distingués :

- écoulement visible acceptable,
- écoulement faible,
- écoulement non visible,
- assec.

Cette vision simplifiée et parfois « subjective » de la réalité offre toutefois aux représentants du milieu le précieux avantage de la densité du nombre de points d'observation. Un technicien de SAGE atteste que ce sont des observations « *extrêmement intéressantes pour le suivi du réseau sécheresse, notamment en période d'assec des petits cours d'eau* ». Effectivement, la localisation des stations ROCA n'est pas neutre. Elles tendent à refléter les difficultés de certains secteurs que les seules stations DIREN ne peuvent mettre en évidence. « *Au fil des années, on a peaufiné nos réflexions. Les points sont choisis en fonction de la sensibilité des rivières en rapport avec les activités humaines qui étaient*

influentes sur le débit des cours d'eau ». « *Ils poussent un peu à la conservation du poisson* », tempère un ingénieur de la DDAF, qui concède néanmoins que l'administration a besoin de leurs observations ponctuelles pour compléter la connaissance qu'elle a du réseau hydrographique et du milieu.

CALCULS DES SEUILS DE RÉFÉRENCE, FRANCHISSEMENT ET APPLICATION DES MESURES DE RESTRICTION

Le décret n° 92-1041 prévoit la définition de seuils, qui lorsqu'ils sont franchis, enclenchent la prise de mesures de restrictions des usages de l'eau. Ces seuils sont établis pour chacun des bassins versants d'un département. Les débits d'objectif d'étiage (DOE) et débits de crise (DCR) sont les plus fréquemment employés.

Même quand ces seuils sont déterminés par rapport à des valeurs statistiques représentant le fonctionnement de la rivière en période d'étiage, les départements diffèrent dans le choix des méthodes. Il peut s'agir de « *VCN3 décennales* », qui permettent de lisser les variations journalières ; ou encore du *QMNA5*, à savoir le débit moyen du mois le plus faible de l'année dépassé en moyenne tous les cinq ans ; ou des modes de calcul plus spécifiques à certains départements, comme le débit moyen mensuel le plus sec d'une probabilité d'une année sur dix au mois d'avril dans les Deux-Sèvres. Chaque département a donc sa méthode de calcul des seuils de référence, qui peut s'avérer complexe et pointue. Elle est adaptée à des particularités locales et varie selon la politique exercée au sein des services chargés des suivis.

Les seuils sont des références qui permettent de comparer et de juger de l'état des débits et des piézomètres à un moment donné. Lorsqu'ils sont franchis, les arrêtés-cadre prévoient l'entrée en vigueur des mesures de restrictions. En réalité, il s'avère que l'enclenchement des mesures n'est pas aussi automatique que cela. Les limites des indicateurs, en termes de représentativité spatiale et temporelle, ainsi que la complexité de calcul des valeurs de référence, ouvrent la porte à une négociation à chaque fois qu'une application simple des mesures semblerait justifiée. « *Ces niveaux contribuent au processus de prise de décision, mais sont également grandement nuancés en cellule sécheresse* », reconnaît un agent de MISE. Au-delà du cadre fixé par les arrêtés, la négociation ou la concertation trouvent donc leur

place. La section suivante étudie celles-ci plus en profondeur, sur la base des figures rencontrées dans nos enquêtes.

Est-on réellement en crise ?

Qu'est-ce qu'une situation de crise, et au vu de qui ?

Découpage des bassins versants, réseaux de surveillance, qualité des données produites, calculs ou estimations de seuils de référence sont les éléments centraux de l'infrastructure sur laquelle s'appuie l'action publique. L'objectif premier est d'appréhender la situation de crise pour la gérer. Au regard de ces éléments, les services départementaux parviennent manifestement à mettre en place une infrastructure de gestion de crise. Elle apparaît fragile, et parfois approximative. Mais ceci est tempéré par une des forces du dispositif, à savoir la capacité de remise en question et d'apprentissage dont font preuve les acteurs, d'une année sur l'autre. Ils sont conscients que leurs actions sont encore limitées par une infrastructure fragile et qu'il va falloir un certain nombre d'années d'expérience, de confrontation avant de pouvoir disposer d'un dispositif plus cohérent et plus solide.

Les acteurs qui interviennent dans la gestion des sécheresses sont multiples et les points de vue tout autant. C'est pourquoi à la question « *Est-on en crise ?* », l'analyse de l'infrastructure montre des positions très variées et souvent contradictoires. Demande d'objectivation du réseau de mesure pour les uns, dispositif trop souple pour les autres. « *J'ai du mal à appréhender la notion de crise, notion d'alerte, de vigilance, peu importe. Je n'ai pas l'impression que l'on manque réellement d'eau. Quand je prends l'eau dans mon forage, il n'y a pas de souci, j'ai de l'eau à revendre. Alors quand on me dit qu'il n'y a pas d'eau, je dis oui, mais j'ai de l'eau chez moi* », témoigne un agriculteur. Ici deux visions de la crise s'affrontent, la vision institutionnelle qui s'appuie sur un dispositif lourd qui certifie qu'il y a crise, et la vision empirique de l'agriculteur qui constate qu'il a de l'eau.

Est-ce l'infrastructure qui n'est pas bonne ou la vision d'un homme qui est altérée ? *A priori*, ni réellement l'une, ni réellement l'autre ou à l'inverse un peu l'une et un peu l'autre. Une explication possible et plausible pourrait être la faible connaissance qu'ont encore les acteurs de la disponibilité en eau dans un territoire donné et des impacts des usages sur cette ressource. Ce

constat montre l'ambiguïté qu'il y a à imposer des mesures de restriction via toute une infrastructure, alors que personne ne dispose réellement de la connaissance exacte de la situation. Comment imposer un seuil servant de référence aux restrictions alors qu'on ne connaît pas l'état de la situation ? Il y a forcément une part d'aléatoire dans un tel système, d'erreurs et de mécontentements. La question devient plutôt « *Comment trouver un terrain d'entente ?* ». Cependant comment mettre en place un minimum de solidarité, au minimum entre les acteurs partageant une même ressource, si on devait refuser tout indicateur synthétique et partagé de cette ressource ?

Une gestion négociée

Les négociations : une modélisation en situation de coopération conflictuelle

Les acteurs et l'infrastructure ayant été présentés, nous allons désormais les mettre en mouvement en tentant de présenter le fonctionnement concret des négociations. Précisons que la gestion de la sécheresse n'est que l'un des enjeux susceptibles de rassembler les acteurs de l'eau, et que les négociations auxquelles elle donne lieu ne peuvent que porter la marque des rapports de force constitués et consolidés par ailleurs. Ajoutons également que les négociations se déroulent dans certains départements sur fond de méta-négociation portant sur la gestion quantitative de la ressource, et plus précisément sur la gestion et/ou la création de barrages et retenues collinaires. Cette méta-négociation ne sera pas abordée dans ce qui suit, même si naturellement les situations de crise sont l'occasion pour certains acteurs d'établir des connexions avec les enjeux qu'elle traite.

Nous proposons ici de modéliser un cycle annuel de négociation, centré sur la mise à jour puis la mise en œuvre d'un arrêté-cadre départemental, instrument que la circulaire « Plan d'action sécheresse » de 2004 a mis en avant, et dont on peut légitimement penser qu'il va se généraliser. La philosophie d'un tel outil est en effet de préparer « à froid » les mesures à prendre en temps de crise. C'est pourquoi nous distinguons deux temps dans la négociation, celui du hors-crise et celui de la crise. Inutile de préciser que nous n'avons pas la prétention de décrire un quelconque fonctionnement moyen, et encore moins un modèle de ce qu'est ou devrait être une négociation. Nous proposons en fait un schéma suffisamment typique au regard des éléments que

nous avons pu récolter pour qu'il serve de point de référence, capable d'éclairer, par le jeu des similarités et des différences, la variété des configurations empiriques existantes. La construction d'un tel schéma (ou idéal-type) enchaîne deux opérations : d'abord, le choix d'un certain point de vue ; ensuite, sur la base de ce point de vue, la sélection dans le matériau empirique d'une série de faits destinés à être assemblés en un tableau homogène.

Le point de vue que nous avons retenu ici est relatif à la nature des relations qu'entretiennent les divers acteurs. À cet égard, sans naturellement méconnaître la variété des situations locales, nous avons pris le parti, conforme nous semble-t-il à ce qui ressort des enquêtes, de considérer que les acteurs que nous allions mettre en mouvement étaient engagés dans des rapports de « coopération conflictuelle ». Un tel rapport caractérise un ordre local au sein duquel des acteurs aux intérêts divergents sont néanmoins tenus de coopérer et de négocier des compromis, sous la pression conjointe de règles d'ordre supérieur (ici, la concertation est clairement une composante du dispositif de gestion des sécheresses), et de contraintes diverses, socio-politiques (on pense en particulier à la sensibilité de l'opinion publique), et naturelles, quand, au moins à court-terme, les ressources en eau disponibles ne permettent pas de satisfaire tous les « droits à consommer » habituels. Ce type de rapport n'exclut ni les alliances, ni la montée en tension et l'établissement de rapports de force destinés à améliorer la position dans la négociation. Il n'exclut pas non plus, en particulier dans les temps interstitiels (hors crise), l'émergence d'accords gagnants-gagnants.

LE HORS-CRISE : LE TEMPS DE LA COGESTION

Comment les choses sont-elles susceptibles de se dérouler ? Comme il faut bien fixer un point de départ, adoptons celui-ci : sur la base du bilan de l'année écoulée, et des anticipations concernant l'année à venir, le préfet dépose une première offre, vers décembre-janvier, en tous les cas suffisamment tôt pour que « les acteurs aient le temps de se retourner et de discuter ». Il annonce concrètement la teneur des mesures qu'il envisage d'inscrire dans l'arrêté-cadre, les seuils de déclenchement et les zones d'application. Sur cette base, la chambre d'agriculture, dont on a déjà souligné la place singulière qu'elle occupait dans le système d'acteurs, se met au travail. Aidé

par son ou ses techniciens spécialisés, l' élu professionnel en charge du dossier va aller « tâter le terrain » pour affiner sa vision des enjeux et des tensions que l'offre initiale risque de provoquer. Il multiplie pour cela les contacts avec les irrigants, mais aussi si nécessaire avec les industriels agro-alimentaires. Il s'agit également pour lui de construire la légitimité qui lui permettra de « remplir son rôle de porte-parole » lorsqu'il présentera et défendra une contre-proposition.

Prenant appui sur tout ce travail préparatoire, le négociateur agricole fait alors connaître sa contre-proposition. Celle-ci vise naturellement, *in fine*, à adoucir les contraintes susceptibles de peser sur les irrigants, mais elle ne s'inscrit pas nécessairement dans une logique de « *marchands de tapis* », pour reprendre une expression repoussoir utilisée par plusieurs de nos interlocuteurs. La question des mesures opérationnelles peut s'estomper provisoirement derrière la mise en débat d'options plus fondamentales, concernant par exemple la nature des instruments de régulation des prélèvements. À cet égard, un débat assez récurrent concerne le choix entre la régulation par les créneaux horaires d'interdiction d'irrigation, et la régulation par des quotas. Ce détour stratégique tend alors à recadrer la négociation : en effet, le choix entre quotas et créneaux ramène dans le débat la question de l'identité professionnelle des agriculteurs, les quotas étant parfois jugés plus souples et surtout davantage conformes à la figure revendiquée de l'agriculteur-entrepreneur que les créneaux, jugés « *déresponsabilisants* ». À la limite, le recadrage pourrait également remonter encore plus en amont, et porter sur la combinaison entre les mesures réglementaires et certaines formes d'autorégulation des acteurs directement concernés. Ce type d'autorégulation n'est en effet pas complètement absent du paysage. Dans l'un des départements enquêtés, une petite dizaine d'acteurs, des agriculteurs et un pisciculteur, régulent leurs usages de manière autonome, avec l'appui d'un élu local, et échappent de ce fait au champ d'application de l'arrêté-cadre. Le chef de la MISE concernée est loin d'être défavorable à ce type d'arrangement, car, dit-il, « *ce serait bien que les gens se prennent en charge pour se répartir l'eau, plutôt que ce soit nous qui soyons obligés de le faire* ». Plus généralement, sans aller jusque là, il semble bien que l'un des enjeux de négociation pour l'administration soit de favoriser toutes les formes de gestion et d'organisation collectives, de sorte notamment à disposer d'un maximum de relais.

12. Selon l'expression de Philippe Roqueplo (1988).

13. Ce doute pourrait être accentué par le caractère explicitement symbolique de certaines mesures, comme l'interdiction d'irriguer le jour : il semble bien qu'il s'agisse moins d'une mesure d'économie d'eau que d'un message envoyé à l'opinion.

14. En particulier leur conformité aux obligations faites aux ouvrages en vue de la préservation du milieu aquatique et de la gestion du patrimoine piscicole (article L 432-5 du Code de l'environnement).

15. Et dans l'un des départements enquêtés, la MISE a même sollicité les syndicats de bassin versant pour la définition des seuils d'alerte et leur suivi.

16. Selon l'analyse du Grecom Organisation, publiée en annexe du rapport Villey-Desmeserets (2001) sur l'évaluation de la politique de protection de la ressource en eau.

La négociation se déroule aussi bien « dans le bureau du chef de MISE ou de son chef » qu'au détour d'une rencontre entre le président ou le directeur de chambre et le directeur départemental de l'agriculture. Les négociateurs agricoles savent mettre en avant la nécessité de défendre le revenu agricole, mais ils savent également faire jouer à leur avantage la logique de la régulation inter-locale¹², c'est-à-dire le jeu de la comparaison des mesures prises dans les départements limitrophes, pour réclamer le bénéfice de la clause la plus favorable. L'expérience montre en effet qu'en situation de crise, les disparités de traitement entre zones limitrophes situées dans des départements voisins sont ressenties comme une injustice par les agriculteurs touchés par les mesures les plus sévères. Ces mêmes négociateurs ont par ailleurs pleinement conscience qu'un de leurs atouts dans la négociation est d'être des relais indispensables pour l'administration. En substance, l'engagement de la chambre serait seul à même de garantir la légitimité des mesures aux yeux des agriculteurs, laquelle conditionnerait au moins partiellement leur application concrète. Cet engagement est d'autant plus nécessaire que la réception des mesures par les agriculteurs se fait assez spontanément à travers le filtre du bouc-émissaire : au fond, l'agriculture n'est-elle pas systématiquement pointée du doigt et visée en priorité simplement parce que c'est une activité visible, et qui de surcroît est soumise depuis plusieurs années à une forte contestation sociale ? Circonstance aggravante, devant les difficultés d'objectivation des situations, certains agriculteurs doutent aussi bien de la réalité du problème, « *on se demande s'il y a un vrai problème d'eau ou pas* », que de l'efficacité des mesures prises pour y remédier¹³. Le rôle clé que peuvent jouer les chambres ressort à nouveau. Concrètement, dans tel département, la chambre d'agriculture a assumé pleinement son rôle de relais, et cherché à « *responsabiliser* » les irrigants, au besoin en les mettant en garde : « *on leur a dit que s'ils ne faisaient pas des efforts, on irait vers des interdictions totales d'irrigation. On a été presque menaçant, en leur disant qu'il fallait être très attentif au respect de la réglementation* ». En d'autres termes, soit les agriculteurs appliquent les mesures négociées, soit l'administration opérera unilatéralement. Si les négociateurs agricoles disposent donc d'un certain nombre d'atouts, ils se savent également placés sous la pression directe de leurs mandataires, qui sont également leurs électeurs. Cette pression peut s'exercer aussi bien à chaud,

pendant la crise, que plus tard, lors des réunions hivernales d'intersaison, où il leur est demandé des comptes, et parfois reproché d'avoir « *avalé n'importe quoi* ».

Les autres acteurs, notamment les techniciens de rivière ou de SAGE, et les agents de l'ONEMA, peuvent intervenir dans la négociation, d'autant plus efficacement que l'une ou l'autre des réunions préparatoires leur aura été ouverte, ce qui n'est pas toujours le cas. À défaut, ils peuvent « *faire passer des messages* » à la MISE, qui atteignent parfois le statut d'une véritable contre-expertise portant aussi bien sur le bilan « *réel* » de l'année écoulée, que sur le calcul et la conformité réglementaire de ces variables clefs que sont les seuils de déclenchement des mesures de restriction¹⁴. Dans d'autres cas, ils sont des acteurs à part entière de la négociation, jouant en quelque sorte les « *empêcheurs de cogérer en rond* »¹⁵. C'est ainsi que pour ce technicien de Sage, puisque la « *tentation de la MISE* » était, selon lui, de préparer un accord-cadre « *qui ne dérange personne* », ni agriculteurs, ni élus, son rôle, tel qu'il l'a conçu et mis en œuvre, voire en scène (« *il a fallu se bagarrer, taper du poing sur la table* »), a consisté alors à « *dire les choses et mettre les gens face à leurs responsabilités* ». Compte tenu de l'équilibre général du système d'acteurs de la gestion de la ressource en eau, plutôt orienté vers la préservation des droits acquis des acteurs dominants¹⁶, la « *défense du milieu* » doit compter sur un engagement de ces agents conjuguant au nécessaire professionnalisme une dimension vocationnelle (« *c'est pour ça qu'on est entré au CSP* »), voire militante ; en retour, ils s'exposent naturellement à être critiqués comme des « *défenseurs acharnés* » de l'environnement, prêts à prendre fait et cause pour des « *petits poissons dont même le chat ne veut pas* ».

Au final, l'objectif de ces négociations est de parvenir à un compromis acceptable, et présentable lors d'une réunion du comité « *sécheresse* » en formation plénière. Des concessions auront donc dû être faites de part et d'autre. Ainsi, pour continuer avec l'exemple initial, l'administration peut refuser la demande de la profession agricole de mise en place de quotas, jugés de son point de vue plus complexes à vérifier et délicats à instaurer, mais accorder un allongement des créneaux d'irrigation, en le conditionnant par contre à un engagement écrit des agriculteurs de maîtrise de leur consommation (tensiomètres, bilans hydriques). Même si le caractère solennel

de ce genre de réunion laisse probablement peu de place à l'expression d'une réelle contestation, l'irrigation est naturellement susceptible de se retrouver sur la sellette. On se doute que les réponses de la profession agricole sont rôdées, et que les enjeux seront d'abord explicités et traduits dans le registre économique de défense des revenus agricoles, calculs à l'appui. Mais la société a évolué, et le négociateur agricole le sait, qui est tout sauf un « *idiot culturel* » : les arguments relatifs à l'irrigation, notamment lorsqu'ils devront être défendus publiquement, doivent également témoigner d'une prise en compte des nouvelles sensibilités sociales. Si la mise en avant des efforts accomplis en matière d'irrigation raisonnée fait partie des gages les plus usuels, certains vont également s'efforcer d'établir une connexion positive avec ces nouvelles sensibilités, en montrant par exemple comment l'irrigation peut contribuer à l'aménagement du territoire en permettant à de petites exploitations de se maintenir en place, grâce aux revenus que seules certaines cultures irriguées à haute valeur ajoutée peuvent procurer...

Pour certains interlocuteurs, ces réunions « hors crise » sont les plus importantes, voire les seules nécessaires, dans la mesure où elles permettent une gestion anticipée et à froid, la crise étant gérée en appliquant « simplement » ce qui a été mis au point et consigné dans l'arrêté-cadre. Ce court-circuitage assumé des réunions de crise suppose toutefois que tous les cas de figure aient pu être anticipés, que les règles établies ne souffrent aucune marge d'interprétation, et enfin que le dispositif d'alerte soit en mesure de répondre sans ambiguïté à la question « sommes-nous en crise ? ». Or, comme nous allons le voir, tel n'est pas toujours le cas.

LA CRISE : LE TEMPS D'UN MULTILATÉRALISME TEMPÉRÉ

Venons-en désormais aux réunions de crise, c'est-à-dire d'application de l'arrêté-cadre. C'est durant cette période que le comité fonctionne le plus fréquemment, et ce dans toute sa dimension multilatérale, c'est-à-dire avec un spectre d'acteurs sensiblement plus étendu que dans la phase précédente. Rappelons qu'en situation de crise, pour les agriculteurs, l'objectif est simple : il s'agit de passer le cap critique de maturation des récoltes en « *sauvant les meubles* ». Cet objectif est un guide d'action d'autant plus ferme que, dans certains cas, comme pour les cultures

légumières sous contrats avec des transformateurs agro-alimentaires, le résultat s'exprime dans les termes d'un tout ou rien : un déficit d'irrigation prolongé peut altérer la qualité des légumes au point de rendre l'ensemble de la récolte inacceptable par la filière aval, et compromettre au-delà la pérennité de ce débouché pour l'agriculteur. Pour les défenseurs du milieu, l'objectif est plus complexe, puisqu'il s'exprime dans les termes de la protection d'un milieu ou d'un patrimoine piscicole. Combiné à un fort différentiel en termes de ressources de négociation, cet écart dans le degré d'opérationnalité des objectifs n'est pas sans retentir sur le déroulement des négociations.

D'après l'enquête, les deux points les plus fréquemment débattus lors des réunions sont les suivants : le dispositif d'alerte, et les mesures de restriction des usages agricoles. Le premier point traduit la difficulté de répondre à la question : « *Sommes-nous en crise, et si oui, à quel niveau ?* ». Comme nous l'avons vu, les incertitudes sur les mesures de débit ou de piézométrie ou sur le calcul des seuils ne permettent pas toujours d'apporter une réponse tranchée. Comme l'explique un ingénieur de DDAF, les données fournies par les stations de la DIREN sont « *grandement nuancées en comités « sécheresse », « interprétées* », notamment au regard des suivis qualitatifs des assecs effectués par l'ONEMA. À cet égard, l'objectif du plan national de gestion de la rareté de l'eau consistant à « *améliorer le réseau d'observation de crise des assecs de cours d'eau et davantage l'intégrer dans les arbitrages locaux pour mieux tenir compte de l'impact de la sécheresse sur les milieux aquatiques* » ne pourra que renforcer la position de l'ONEMA¹⁷.

Par ailleurs, si le choix définitif des mesures et de leur date d'entrée en application fait également débat, les réunions du comité permettent aussi les adaptations à des cas particuliers qui n'avaient pas été prévus, ou qui n'étaient pas « anticipables » au moment de la rédaction de l'arrêté-cadre. Ainsi, entre le trop particulier, qui n'a pas sa place dans de telles réunions, et le très général, traité dans l'arrêté-cadre, il y a un espace pour le portage d'enjeux collectifs émergents, comme ceux de la filière « oignons » dans le département du Gard, ou ceux des petits retraités cévenols auxquels il convient, selon le technicien de SAGE qui se fit leur porte-parole, de laisser la possibilité d'arroser leur jardin potager, une « *mesurette* » certes, mais « *très importante socialement* » selon lui.

17. Voir sur le site <http://www.ecologie.gouv.fr/Communication-en-Conseil-des,4773.html>, consulté le 09/02/07.

18. Sur la notion et les modalités de « fabrication » du « bon participant », voir Talpin (2006).

19. Le Tribunal de police de Bressuire a relaxé par un jugement du 17 novembre 2005 deux irrigants contrevenants au motif que les mesures de restriction engagées par la Préfecture ont fait l'objet d'une publicité trop discrète, et ne sont pas parues dans deux journaux locaux comme le prévoit la loi. Les agriculteurs n'ont donc pas été tenus pour responsables de la violation de l'arrêt.

Que peut-on dire de l'ambiance de ces réunions ? Dans quel état d'esprit les acteurs y arrivent-ils ? Comme l'explique cet agriculteur, « *chacun vient en comité défendre sa position* », mais, poursuit-il aussitôt, « *ce n'est pas la guerre* ». Ce que confirme la salariée de la chambre d'agriculture : « *Nous ne sommes pas là à discuter comme des marchands de tapis, à dire 'laissez-nous une heure de plus ou une heure de moins. Nous apportons des arguments techniques, que nous faisons valoir et qui sont la plupart du temps entendus. Les discussions se font en bonne intelligence, en expliquant les tenants et les aboutissants, en fournissant une argumentation* ». La figure de l'arrangement, qui trouve bien ses racines dans la cogestion, tient ainsi une place centrale. Du point de vue de l'administration, le problème provient au fond moins du jeu de la négociation, globalement assumé par les acteurs, que de certains interlocuteurs qui ne parviennent pas à se hisser à la hauteur des exigences, et notamment à dépasser une approche trop locale pour apporter la « vision synthétique » qui serait requise. Un contre-exemple est ainsi représenté par cet élu qui, explique cet ingénieur de la DDAF, « *a tendance à remonter essentiellement des informations d'ordre local. Il témoigne des problèmes de sa région, mais ne fait pas vraiment de synthèse de la situation de toutes les collectivités du département* ». Même dualité chez les agriculteurs : « *il y a deux types de personnes qui viennent en comité : soit le représentant vient pour certains problèmes assez pointus concernant un ou deux agriculteurs, soit il s'agit de quelqu'un d'un peu plus synthétique. Et c'est vraiment ce que demande la DDAF* », poursuit le même interlocuteur, confirmant ainsi sa vision du « bon participant » aux réunions¹⁸.

Une fois les décisions prises, s'enclenche toute la mécanique du porter à connaissance, via internet, courrier électronique, affichage en mairie, presse locale... Cet aspect est important puisqu'il conditionne ensuite la possibilité de sanctionner la non-observance des mesures¹⁹. À cet égard, le contrôle des mesures demeure, au regard de l'enquête, encore assez problématique. Les causes en sont multiples, qui relèvent aussi bien de la faiblesse des effectifs de la police de l'eau que de la difficulté de mobilisation de l'appareil judiciaire, entraînant le classement sans suite des quelques procès-verbaux dressés. Au demeurant, l'établissement d'un procès-verbal n'est pas un acte professionnel anodin pour les agents de

la police de l'eau. Il mobilise tout d'abord une compétence de jugement, pour évaluer la bonne ou la mauvaise foi et le jeu de contraintes dans lequel se retrouvent parfois les contrevenants. Il suppose également de motiver soigneusement la décision, notamment en prévision d'un éventuel procès. Il implique enfin de supporter la pression éventuelle en provenance du contrevenant, mais aussi en provenance de la hiérarchie administrative, laquelle est susceptible de s'exercer lorsque c'est par exemple un notable local qui est visé. Mais il faut également souligner que pour obtenir l'application des mesures, l'administration peut compter sur la pression sociale et la délation, laquelle semble assez bien fonctionner.

En fin de compte, le cycle de négociation va se clore avec la réunion bilan d'après-crise, et le démarrage de la préparation de l'arrêté-cadre suivant. Il s'agira, dans une logique de capitalisation d'expériences et d'amélioration continue, d'affiner le découpage du département en bassins versants, afin de mieux coller aux réalités de terrain, mais aussi de réfléchir aux types de mesures (créneaux VS quotas par exemple), de reprendre le positionnement des stations de mesure, ou de préciser certaines règles concernant les dérogations... avec évidemment l'espoir que la pluviométrie rendra tout cela inutile.

Conclusion

Le retour d'expériences sur la mise à l'épreuve des dispositifs de gestion des sécheresses a mis en évidence la place prépondérante du comité « sécheresse » et des acteurs institués qui y sont associés, avec en premier lieu l'administration et la profession agricole. Ce dispositif met en première ligne deux territoires différents : le département et le bassin versant. Le premier est l'échelle locale d'intervention de l'administration, celui sur lequel elle a légitimité pour prendre des arrêtés et mettre en place des mesures. Le second est le territoire de la ressource, celui de la rationalisation technique des choix faits pour gérer la rareté de l'eau. Le croisement des deux est supposé apporter efficacité et justice d'une part, adaptation aux enjeux de la ressource d'autre part. Cependant, même ce travail sur les découpages territoriaux, avec la mise en place de subdivisions et un travail sur celles-ci en reprenant le découpage d'une année sur l'autre pour le faire coller au mieux au terrain, ne suffit pas pour éviter l'apparition de tensions sur le

terrain. En effet, à côté du registre technique de justification des découpages et des mesures, les acteurs concernés par des restrictions mobilisent également le registre de la solidarité sur un territoire plus large que celui du bassin versant, et ce, même si aucune interconnexion n'existe pour faire effectivement transiter la ressource d'un territoire à un autre. La solidarité prend la figure de l'exigence d'égalité face à l'adversité : si je suis restreint dans mes activités par manque d'eau, je veux que mon voisin soit aussi contraint dans ses activités liées à l'eau, même si celle-ci ne manque pas sur son territoire.

La question du choix politique du territoire pertinent pour la mise en œuvre d'une solidarité pour le partage de l'eau est ainsi posée. Toutes les dispositions d'un arrêté-cadre doivent-elles être spécifiques et détaillées par bassin versant ? Ou certaines d'entre elles peuvent-elles être envisagées au niveau du département pour assurer une équité entre les modalités de gestion de crise, et mettre en cohérence des bassins versants qui ne sont pas toujours aussi indépendants qu'on le prétend ? La tension apparaît aussi aux limites des départements quand un bassin versant s'étend sur plusieurs départements : la coordination n'existe pas toujours entre les mesures prises par les départements voisins, en dépit des appels répétés vers plus de coordination interdépartementale.

Le rôle bénéfique du comité « sécheresse »

Sur la base des enquêtes de terrain, le cycle des négociations en œuvre pour la gestion des sécheresses semble obéir à un jeu de rôles au fond assez bien rôdé et mutuellement accepté : chacun, exploitant au mieux les ressources dont il dispose, défend sa position et sait que les autres sont animés de la même motivation. Mais chacun sait et accepte aussi qu'à un moment donné, il reviendra au préfet de trancher, sans doute moins sous la grâce d'une communion avec un intérêt général planant au-dessus des acteurs, qu'au regard de l'appréciation raisonnée des enjeux et des rapports de force. Ces derniers éléments intègrent bien évidemment les « droits acquis » en matière d'eau, et, dans certains cas, on n'est sans doute alors pas loin de la situation bien connue de « capture » du régulateur, l'administration, par le régulé, la profession agricole. Mais les enjeux et rapports de force ne sont pas intangibles, et le

comité « sécheresse » est notamment susceptible de jouer un rôle bénéfique sur plusieurs plans :

- la confrontation publique des intérêts qu'il met en place fait peser sur les acteurs une exigence argumentative minimale, ce qui conduit un ingénieur de DDAF à espérer qu'ainsi « *ils finiront par se neutraliser les uns les autres* » ;
- par ailleurs, les échanges qu'il provoque peuvent créer ou renforcer le « capital social », sous forme de confiance et de reconnaissance croisée, un adjuvant non négligeable au bon déroulement des négociations et à l'élaboration des compromis ;
- les acteurs apprennent à se connaître et à se comprendre au fur et à mesure des réunions de comité « sécheresse ».

Il n'en demeure pas moins que la figure du préfet-arbitre semble indispensable au fonctionnement du système de gestion des crises : on peut y voir la simple acceptation sociale d'un rôle institué, quoi qu'en aient les acteurs, par la réglementation, ou bien, plus profondément, un signe que l'action publique territoriale continue, à rebours des multiples discours et appels à la « gouvernance horizontale », à « graviter » autour de ce personnage emblématique du mode traditionnel d'administration des territoires.

Il convient enfin de souligner que l'infrastructure de l'action publique n'est pas complètement stabilisée et qu'elle laisse par conséquent un espace pour des négociations, arrangements et compromis. Il y a là une première piste à approfondir : celle de la conception d'un dispositif socio-technique faisant référence pour l'ensemble des parties-prenantes de la gestion des sécheresses. Ceci implique une mise en débat, non seulement des points de mesure et leurs modalités d'accès (observateur, fréquence, format, destinataires), mais aussi des valeurs auxquelles les données qu'ils génèrent sont comparées, les actions déclenchées lors du franchissement de ces seuils et la marge de manœuvre acceptée pour la mise en place de ces actions.

Le rôle des élus

La prédominance d'un mode de gouvernement vertical centré autour de la figure du préfet et de son administration pousse vers une demande de montée en généralité. Les interventions s'appuyant sur des arguments trop locaux ou attachés à des situations particulières se trouvent disqua-

lifiées, car elles ne permettent pas de discuter à l'échelle implicitement retenue, le département. Or la gestion de crise demande une adaptation aux spécificités locales pour coller au mieux à la disponibilité de la ressource, étant donné son hétérogénéité spatiale, et à la diversité des usages et de leurs besoins. Il y a là une tension qu'on retrouve dans la dualité observée des interventions en comité « sécheresse », entre d'une part, la demande de prise en compte du cas particulier, du problème pointu, et d'autre part, la position synthétique requise par l'administration car correspondant mieux à ses habitudes.

Les élus locaux, ou certaines personnalités locales, peuvent prendre une place permettant de résoudre cette tension. Les élus en particulier pourraient constituer des éléments clés des dispositifs de gestion de crise. Ils possèdent la connaissance fine du terrain permettant de faciliter la mise en place d'accords adaptés au mieux

avec la situation réelle. Il ne s'agit pas pour eux de dépasser leurs prérogatives et de piloter la gestion de crise, mais, par une action de type catalyse, d'aider à ce que les crises n'arrivent pas et n'aient pas à être gouvernées par le haut. Leur connaissance des gens, leur notabilité, leur rôle traditionnel de garant de la tranquillité publique peuvent les amener à endosser le rôle de médiateur quand la tension sur la ressource dérive sur des conflits plus ouverts. Ils ont déjà un rôle de relais dans la transmission de l'information depuis l'administration vers les usagers. Mais cela peut aller plus loin : des élus locaux peuvent prendre la figure du tiers proche qui facilite la mise en place d'accords ou la résolution de conflits. De telles interventions sont rares, mais pourraient constituer des exemples d'émergence de micro-territoires d'autorégulation (Salles, 2006), entre la gestion administrée et une gouvernance purement horizontale. □

Résumé

Sur la base d'une enquête nationale auprès des Missions interservices de l'eau (MISE) et de trois monographies départementales, cet article rend compte des acteurs impliqués et de la mise à l'épreuve des dispositifs mis en place dans le cadre du décret « sécheresse » lors des épisodes de crise récents (2003, 2005 et 2006). L'administration, derrière le préfet, joue un rôle central. La mise en œuvre de ces procédures de gestion des sécheresses pose des problèmes pratiques : découpage plus ou moins fin de chaque département en zones d'alerte, accès à l'information sur l'état de la ressource, définition des seuils permettant d'identifier le passage en crise. La gestion de la rareté de l'eau tient en une négociation de type « coopération conflictuelle », au cours de laquelle chaque usager cherche à faire prendre en compte ses objectifs particuliers tout en cherchant à leur donner une portée générale qui les légitime. Les élus, actuellement en retrait, pourraient prendre un rôle clé dans la résolution de la tension entre cette recherche de généralité, et une nécessaire adaptation aux contextes micro-locaux.

Abstract

On the basis of a national survey with local administration of water affairs and three monographs, this paper questions the implementation of the 1992 drought statutory order in the course of recent events (2003, 2005, 2006), and identifies actors involved. Administration, with the prefect in a central position, holds the main role. Implementation of drought management processes is raising some practical concerns : partition of counties in warning areas, gathering of information on availability of water, definition of thresholds activating the crisis status. Water scarcity management happens to follow a pattern of "conflicting cooperation". Each stakeholder involved in has a double aim : to get his own objectives taken into account, while giving them a general scope so they gain legitimacy. Locally elected people, who are otherwise rather absent, might endorse a key role in solving this conflict between a search for generality and a necessary adaptation to very local contexts.

Bibliographie

- BERTAUX, D., 1997, *Les récits de vie*, coll. 128, Sociologie. Nathan, Paris, 128 p.
- LASCOUMES, P., JOLY-SIBUET, E., BOUDRY, P., 1985, *Administrer les pollutions et nuisances : étude des pratiques sociales sur deux terrains régionaux*, Rapport pour le ministère de l'Environnement, 319 p.
- LE BOURHIS, J.-P., 2004, *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, Thèse de science politique, université de Paris-I Sorbonne.
- PINTO, L., 1992, *La gestion d'un label politique : la consommation*, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 91-92, p. 3-19.
- ROQUEPLO, P., 1988, *Les pluies acides : menaces pour l'Europe*, Economica, 357 p.
- SALLES, D., 2006, *Les défis de l'environnement*, Démocratie et efficacité, Syllepse.
- SALLES, D., BARRAQUÉ, B., BUSCA, D., GARIN, P., 2006, *L'eau des villes et l'eau des champs. Négociation territoriale et génie de l'environnement*, Programme Interdisciplinaire Développement Urbain Durable- D2RT Politiques Territoriales et Développement Durable, Rapport final, Toulouse, CERTOP-Cemagref-LATTS, 280 p.
- TALPIN, J., 2006, Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs, *Politix*, n° 75, p. 13-31.
- THEVENOT, L., 2006, *L'action au pluriel*, La Découverte, 310 p.
- VILLEY DESMESERETS, F., BALLAY, D., TRICARD D., HENRY DE VILLENEUVE, C., 2001, *La Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine : rapport d'évaluation*, Commissariat général du plan, La Documentation Française, 402 p.