

Document public

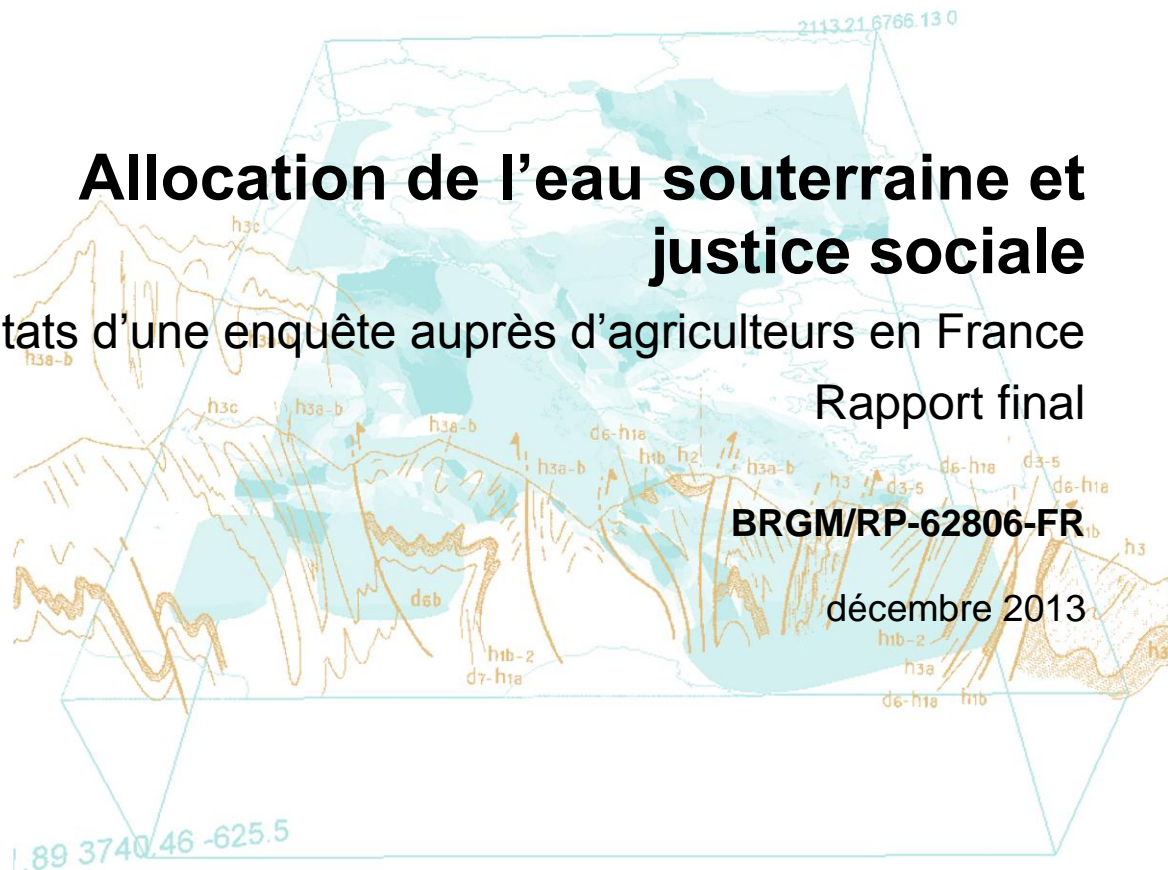
Allocation de l'eau souterraine et justice sociale

Résultats d'une enquête auprès d'agriculteurs en France

Rapport final

BRGM/RP-62806-FR

décembre 2013



Allocation de l'eau souterraine et justice sociale

Résultats d'une enquête auprès d'agriculteurs en France

Rapport final

BRGM/RP-62806-FR
décembre 2013

Étude réalisée dans le cadre du projet de Recherche
du BRGM 2005-PDR10EAU60

C. Moreau
Avec la collaboration de
P. Garin et J.-D. Rinaudo

Vérificateur :

Nom : Hérivaux Cécile

Date : 20/03/14

Signature :



Approbateur :

Nom : Nathalie Dorfliger

Date :

Signature :

Le système de management de la qualité et de l'environnement
est certifié par AFNOR selon les normes ISO 9001 et ISO 14001.



Mots-clés : Justice sociale, Loi sur l'eau, Politiques publiques, Irrigation.

En bibliographie, ce rapport sera cité de la façon suivante :

Moreau C., Rinaudo J.-D. et Garin P. (2013) – Allocation de l'eau souterraine et justice sociale Résultats d'une enquête auprès d'agriculteurs en France. Rapport final. BRGM/RP-62806-FR, 72 p, 7 fig., 1 tabl. 2 ann.

© BRGM, 2014, ce document ne peut être reproduit en totalité ou en partie sans l'autorisation expresse du BRGM.

Résumé

La Directive Cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000, retranscrite en droit français par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006, impose la restauration du bon état quantitatif des masses d'eau souterraines d'ici 2015. Pour les nappes déficitaires, un volume prélevable sera défini et partagé entre les usagers. Au sein du secteur agricole, le partage de ce volume prélevable entre les usagers sera réalisé par les Organismes Uniques de Gestion Collective (OUGC) selon des règles de répartition qui seront définies au niveau local.

Le choix d'une règle de répartition de l'eau a des conséquences importantes sur les revenus des agriculteurs qui irriguent. Cela conduit à poser la question de la répartition de l'eau en termes de justice sociale. Qu'est-ce qu'un partage juste et équitable de l'eau ? Les agriculteurs répondent-ils de manière homogène à cette question ou bien ont-ils des conceptions différentes de la justice sociale ? Quels sont les autres critères pris en compte pas les agriculteurs qui détermineront l'acceptabilité des règles de répartition ?

L'étude présentée dans ce rapport vise à évaluer la perception par les agriculteurs des différents mécanismes de répartition du volume prélevable. Neuf scénarios de règles d'allocation ont été conçus puis soumis à 47 agriculteurs irrigants dans cinq terrains d'études concernés par la gestion quantitative, à travers des entretiens individuels et semi-directifs. Le travail a été réalisé dans le cadre du projet de recherche SIMGDES, cofinancé par l'Agence de l'Eau RMC et par le BRGM.

L'enquête a d'abord mis en évidence une forte réticence du monde agricole vis-à-vis du principe de gestion volumétrique des nappes et notamment de l'attribution de volumes individuels, assimilables à des quotas d'eau. Les raisons expliquant cette réticence sont analysées et exposées dans le rapport. L'enquête a également mis en évidence une très forte hétérogénéité des positionnements vis-à-vis des neuf scénarios, révélant la pluralité des interprétations de la notion de justice sociale. Les différences sont partiellement liées aux caractéristiques des terrains d'étude (type d'agriculture, caractéristiques de la nappe) mais aussi aux valeurs éthiques et idéologiques défendues par chaque individu. Le fait que les résultats varient fortement d'un terrain à l'autre plaide pour une adaptation des règles de répartition à chaque terrain, conformément à ce que prévoit la LEMA.

L'intérêt de cette étude est double. D'un point de vue scientifique, elle a permis de valider la pertinence du cadre théorique d'analyse de justice sociale pour l'étude du partage de l'eau entre les agriculteurs. D'un point de vue opérationnel, elle propose une méthode facilement mobilisable pour évaluer l'acceptabilité d'une politique d'allocation de l'eau, susceptible d'être mise en œuvre par les OUGC lors de l'élaboration de leur règlement intérieur.

Sommaire

Introduction	11
1. La problématique de la justice sociale	13
1.1. LA PROBLEMATIQUE	13
1.2. LES DIFFERENTES CONCEPTIONS DE LA JUSTICE SOCIALE	13
1.2.1. Qu'est-ce que la justice sociale ?	13
1.2.2. Les grands courants de la justice sociale	13
1.3. APPLICATION A LA QUESTION DU PARTAGE DE L'EAU	15
2. Méthodes et outils.....	17
2.1. REALISATION DE L'ENQUETE	17
2.2. METHODE D'ANALYSE	18
3. Résultats.....	19
3.1. UNE OPPOSITION A LA DEMARCHE	19
3.1.1. Les facteurs de blocage liés au contexte local	19
3.1.2. Objections par rapport à nos choix méthodologiques.....	20
3.1.3. L'assimilation de notre étude avec la gestion actuelle de l'eau	20
3.1.4. Objections par rapport au plafonnement global.....	21
3.1.5. Objections par rapport à la mise en œuvre des quotas	22
3.1.6. Conclusion : une opposition « radicale mais robuste ».....	23
3.2. ANALYSE DE LA PERCEPTION DES SCENARIOS	24
3.2.1. Aperçu général	24
3.2.2. Analyse des argumentaires des neuf scénarios	24
3.2.3. Récapitulatif des argumentaires.....	30
3.2.4. Solutions alternatives envisagées	31
3.2.5. Perceptions des modalités du quota	31
3.3. ELABORATION D'UNE TYPOLOGIE	32
3.3.1. Vue d'ensemble des logiques	32
3.3.2. Classification des agriculteurs rencontrés	34
3.3.3. Conclusion : une vision plurielle de la justice	35
4. Discussion.....	37

4.1. LA CONSTRUCTION DU SENTIMENT DE JUSTICE	37
4.2. UN SENTIMENT COMPOSITE : LA THEORIE DE L'INTUITIONNISME	37
4.3. UN SENTIMENT BIAISE : LA MOBILISATION DE L'INTERET INDIVIDUEL ..	38
5. Conclusion	41
6. Bibliographie.....	43

Liste des figures

Figure 1 : Les cinq terrains d'étude	17
Figure 2 : Méthodologie adoptée.....	18
Figure 3 : Acceptation des 9 scénarios, globalement et par terrain	24
Figure 4 : Typologie des arguments mobilisés par les agriculteurs	30
Figure 5 : Perception des modalités des quotas : transmission (à gauche) et durée (à droite)..	31
Figure 6 : Répartition des 47 agriculteurs au sein de la typologie	34
Figure 7 : La mobilisation de l'intérêt individuel dans les différents scénarios.....	39

Liste des tableaux

Tableau 1 : Principes de justice sociale sous-jacents à chaque scénario de règle d'allocation.	16
--	----

Liste des annexes

Annexe 1 Tableau récapitulatif des 5 terrains d'étude	45
Annexe 2 Analyse détaillée des 9 scénarios d'allocation.....	49

Introduction

L'étude présentée dans ce rapport a été réalisée dans le cadre du projet de recherche SIMGDES portant sur les modalités de partage des ressources en eau souterraine à l'horizon 2030. Ce projet, coordonné par le BRGM, est réalisé en partenariat avec l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (RMC) et avec l'appui l'IRSTEA (Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture). L'étude s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion quantitative des ressources en eau, en application de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

L'étude s'intéresse plus particulièrement aux zones où le niveau trop élevé des prélèvements d'origine agricole entraîne soit des assecs répétés sur les cours d'eau, soit une baisse préoccupante du niveau piézométrique des aquifères. Pendant les années 1990 et 2000, la fréquence des situations de crise a régulièrement augmenté, entraînant la multiplication des arrêtés d'interdiction d'arrosage pour les agriculteurs. L'un des objectifs de la LEMA de 2006 est de réduire la fréquence de ces situations de crise, en mettant en place des outils pour assurer une gestion volumétrique prévisionnelle du déficit structurel constaté dans de nombreux bassins. Ces outils visent à « rendre prévisible ce qui ne l'était pas jusqu'ici », en permettant aux agriculteurs de connaître, avant le début de la culture, le volume d'eau dont ils disposent (Martin 2013).

La gestion volumétrique doit permettre d'atteindre deux objectifs : (i) la préservation des milieux aquatique et (ii) la répartition de l'eau entre les usagers. La gestion quantitative est mise en œuvre en trois étapes : (i) identification des bassins déficitaires (connaissant des « insuffisances autres qu'exceptionnelles des ressources en eau par rapport aux besoins », directive du 30 juin 2008) ; (ii) calcul des volumes prélevables (« le volume que le milieu est capable de fournir dans des conditions écologiques satisfaisantes » ; (iii) répartition inter- puis intra-sectorielle. Au sein de la profession agricole, ce sont les organismes uniques de gestion concertée (OUCG) qui seront chargés de partager ce volume entre les agriculteurs, selon des règles de répartition qu'ils devront définir localement.

Une analyse des pratiques françaises et étrangères montre qu'il existe différents modes de calcul des volumes individuels (ou quotas). La répartition peut reposer sur le principe de stricte égalité; sur une mise aux enchères des allocations ; sur le principe d'antériorité d'usage qui donne priorité aux usagers les plus anciens ; l'allocation peut également viser à compenser des handicaps naturels, en tenant compte par exemple de la réserve utile du sol. Chaque règle de répartition s'appuie sur une justification faisant appel à des principes éthiques et moraux, dont la compréhension et l'acceptation sont des conditions *sine qua non* pour une mise en œuvre effective de la gestion volumétrique.

L'objet de cette étude est d'évaluer la perception par les agriculteurs de différents scénarios de règles d'allocation de la ressource en eau souterraine, en s'appuyant sur une enquête réalisée dans cinq bassins considérés comme déficitaires. Quarante-sept entretiens individuels, en face à face ou par téléphone ont été réalisés auprès d'irrigants. Les résultats de ces entretiens ont été analysés de façon quantitative et qualitative, à la lumière des principes de la justice sociale.

1. La problématique de la justice sociale

1.1. LA PROBLEMATIQUE

Lors de l'élaboration de leur règlement intérieur, les OUGC devront choisir une règle de répartition des volumes prélevables. Il s'agit de choisir les critères qui permettent de définir (i) quels sont les agriculteurs qui peuvent prétendre obtenir un volume d'eau (choix des ayants droits) et (ii) quel volume chacun peut recevoir.

Le choix de ces critères est lourd de conséquences pour les exploitations agricoles dans les régions où l'irrigation contribue à la sécurisation des productions et à l'augmentation des rendements. Il s'agit d'une décision impactant le revenu agricole, donc susceptible de générer des réactions de soutien et d'opposition de la part des parties concernées. La compréhension des prises de position par les acteurs concernés représente un préalable à l'organisation d'une négociation autour du choix d'une règle de répartition.

Ces prises de position peuvent aussi refléter des convictions de nature éthique, philosophique et politique et pas uniquement des intérêts économiques. Ainsi, s'agissant de la distribution d'une ressource générant de la richesse, le partage de l'eau peut être analysé sous l'angle de la justice sociale. Cela implique d'analyser comment les parties concernées définissent cette notion de justice sociale et sur quels principes s'appuient les différentes conceptions. On peut pour cela mobiliser différentes théories de la justice sociale, que nous présentons rapidement dans la section suivante.

1.2. LES DIFFERENTES CONCEPTIONS DE LA JUSTICE SOCIALE

1.2.1. Qu'est-ce que la justice sociale ?

La justice sociale est l'« *idéal au regard duquel on juge de la situation existante en ce qui concerne la répartition du pouvoir, du prestige, du revenu, du patrimoine etc.* » (Beitone and Hemdane 2008). Cet idéal est propre aux valeurs de chaque société ; la réflexion sur la justice sociale ne peut donc pas s'extraire du contexte dans lequel elle se situe.

Deux courants de littérature traitent de la justice sociale. Le premier porte sur la notion de justice distributive et s'intéresse aux règles de répartition de ressources ou de richesses. Le second porte sur la justice procédurale et s'intéresse au processus décisionnel ayant conduit au choix d'une règle de répartition des ressources ou de richesse. Nous nous intéressons ici à la notion de justice distributive que nous tentons d'appliquer à la question du partage de l'eau.

1.2.2. Les grands courants de la justice sociale

Entre XVIIIème et le XXIème siècle, quatre principaux courants de pensée sont consacrés à la justice sociale : l'utilitarisme, la justice come équité, l'appropriation originelle et l'égalitarisme.

a) L'utilitarisme de Bentham

Jeremy Bentham (1748-1832) propose la théorie de l'utilitarisme. C'est un courant selon lequel le concept du juste est déduit de celui du bien, « *le juste étant défini comme ce qui maximise le bien* ». La maximisation du bonheur du plus grand nombre est ainsi le critère permettant de justifier moralement les actions entreprises (Auroux 1990).

b) Justice comme équité de Rawls

John Rawls (1921-2002), à travers sa *Théorie de la justice*, parue en 1971, élabore une alternative à l'utilitarisme benthamienne. Pour Rawls, la justice sociale repose sur le principe d'égalisation des chances d'accès aux fonctions et aux positions sociales. Les inégalités peuvent être maintenues, si et seulement si elles bénéficient aux plus désavantagés. Dans la lignée de Locke et de Rousseau, Rawls propose un contrat social, en recourant à la fiction de la position originelle : placés sous un voile originel, les individus ne savent pas quelle sera leur place dans la société. Ils choisissent donc de maximiser la situation du plus désavantagé, en suivant le principe du « *maximin* » (Adair 1991).

c) L'appropriation originelle de Nozick

Robert Nozick (1938-2002) s'oppose à John Rawls puisqu'il estime que la justice se situe entre la liberté et l'égalité. Nozick refuse à l'Etat le droit d'empiéter sur la première au nom de la seconde. Il propose un Etat minimal, dont les prérogatives se limitent strictement à la protection des droits individuels contre l'usage de la force et de la fraude (Tisdell 2003). La théorie de Nozick s'organise autour de trois grands principes : (i) le principe d'appropriation originelle, selon lequel chacun peut s'approprier légitimement une chose n'appartenant à personne, si cela ne dégrade le bien-être de personne ; (ii) le principe de transfert qui autorise chacun à devenir propriétaire d'un bien par le biais d'une transaction volontaire et mutuellement consentie ; (iii) et l'idée qu'une allocation est juste si elle résulte d'une appropriation et/ou de transferts conformes aux deux principes précédents (Leseur 2005).

d) L'égalitarisme

L'égalitarisme a deux acceptions. L'égalitarisme dit « minimal » est une doctrine politique qui vise à ce que « *tous les citoyens soient traités impartialement, sans qu'il soit tenu compte de leur naissance, de leurs relations ou de leur fortune. En d'autres termes, il ne reconnaît aucun privilège naturel.* » (Popper 1979). Cette définition se rapproche de la notion d'égalité de droit, selon laquelle les droits et les devoirs sont les mêmes pour tous. Mais l'égalitarisme revêt également une autre dimension : l'égalitarisme absolu considère que l'égalité de droit est un leurre, puisqu'elle ne permet pas de réduire les inégalités ; elle promeut plutôt une uniformisation des résultats. Sa forme la plus extrême s'est exprimée dans les régimes totalitaires communistes. Dans la suite de ce rapport, nous désignerons par « l'approche égalitariste » la première acception qui vise à une égalité des traitements.

e) Ordonnement et gradation des principes de justice

Les conceptions théoriques de la justice sociale présentées ci-dessus sont rarement exprimées sous une forme « pure » par les individus. De fait, la conception portée par chaque individu est souvent une combinaison, ou une hybridation de ces définitions qui ne sont pas forcément antagonistes. Ainsi certains auteurs formulent l'hypothèse selon laquelle « *il y a nécessairement une certaine gradation de nos sentiments de justice. Les théories que nous nous forgeons pour*

nous-mêmes peuvent ne pas être entièrement satisfaisantes sans que cela suffise pour les rejeter purement et simplement, puisqu'en pratique nous ne rejetons une théorie qu'à partir du moment où nous en trouvons une meilleure » (Forsé and Parodi 2006a).

1.3. APPLICATION A LA QUESTION DU PARTAGE DE L'EAU

Nous avons ensuite cherché à appliquer à la problématique du partage de l'eau les différentes conceptions théoriques de la justice sociale. Nous avons pour cela conçu neuf scénarios inspirés de différents principes de justice distributive. Ces scénarios sont présentés ci-dessous. Le ou les principes de justice sociale qui les sous-tendent sont exposés dans le tableau 1 ci-dessous.

1 – Allocation proportionnelle à la consommation passée

Seuls les irrigants peuvent obtenir un volume. Chaque agriculteur reçoit un volume proportionnel à sa consommation moyenne des 5 dernières années (2015-2019). On applique à tous le même pourcentage de réduction pour respecter le volume prélevable. Le principe sous-jacent à ce scénario est celui du droit acquis sur la base de l'historique.

2 – Allocation ouverte à tous les agriculteurs souhaitant irriguer à 5 ans

Tous les agriculteurs qui souhaitent irriguer peuvent obtenir un volume, qu'ils aient ou non déjà irrigué dans le passé. Le volume prélevable est partagé entre les agriculteurs au prorata de la surface qu'ils déclarent vouloir irriguer dans les 5 ans, dans la mesure où leur projet d'irrigation est cohérent. L'objectif de ce scénario est de permettre l'installation de nouveaux irrigants ou la conversion de la culture sèche à l'irrigué. Il correspond donc au principe de stricte égalité.

3 – Mise aux enchères du volume prélevable

Tous les agriculteurs (irrigants et non-irrigants jusque-là) peuvent participer aux enchères. Ils soumettent une offre d'achat, en indiquant le volume qu'ils souhaitent obtenir, le prix qu'ils sont prêts à payer et la nature de leur projet d'irrigation. Le gestionnaire satisfait les demandes du plus au moins offrant, dans la limite du volume prélevable disponible, après vérification du projet d'irrigation (adéquation cultures / surfaces / volumes demandés). Certains agriculteurs peuvent ne pas obtenir de volume si le prix proposé est trop faible. La recette est investie dans la création de ressource et l'économie d'eau. L'objectif de ce scénario est de privilégier les agriculteurs qui valorisent le mieux l'usage de l'eau d'un point de vue économique.

4 – Allocation selon l'ancienneté de l'irrigation sur l'exploitation

Le volume prélevable est réparti entre tous les irrigants, en donnant la priorité aux plus anciens. Le gestionnaire satisfait les demandes des irrigants selon l'ancienneté de date de déclaration des forages. L'irrigant le plus ancien reçoit le maximum de sa consommation de 2015-2019. Les irrigants suivants aussi, dans la limite du volume prélevable etc. Les irrigants les plus récents peuvent ne pas avoir d'eau. L'objectif de ce scénario est d'avantager les premiers qui ont pris des risques et investi dans l'irrigation.

5 – Allocation proportionnelle au débit déclaré des puits ou forages

Seuls les agriculteurs disposant de forages déclarés peuvent demander un volume. Chaque mètre-cube heure déclaré donne droit à une allocation d'eau (en m³/an) identique dans la zone. Ce système permet à ceux qui ont investi d'amortir leur équipement. Il avantage les agriculteurs qui ont joué le jeu de la gestion collective en déclarant leur véritable débit (notion de mérite).

6 - Allocation dégressive en fonction de la superficie irriguée

Le volume prélevable est réparti entre les irrigants uniquement. Le volume attribué par hectare est dégressif en fonction de la superficie irriguée des exploitations. On définit un volume de base par ha pour les grandes exploitations. Ce volume par ha est augmenté pour les petites exploitations. Le but est de protéger les exploitations les plus fragiles, et de faire supporter l'effort de restriction par ceux qui ont le plus de moyens économiques pour s'adapter.

7 - Allocation avec priorité aux cultures spéciales

L'eau est attribuée aux agriculteurs en fonction des superficies irriguées sur les 5 dernières années. Pour les cultures spéciales (légumes, fruits, semences), le volume alloué correspond aux besoins d'irrigation de chaque culture. On attribue le reste du volume prélevable aux autres cultures, qui subissent l'intégralité des efforts de restriction. Le but de ce système est de donner l'eau en priorité aux secteurs qui la valorisent le mieux, afin de maximiser la valeur de l'eau (principe d'efficacité économique).

8 - Allocation différenciée par type de sol

L'eau est répartie entre les irrigants (en 2020), et tenant compte de la réserve utile du sol. Les exploitants avec un sol superficiel reçoivent un volume par hectare supérieur aux irrigants avec un sol profond. L'objectif de ce système est de compenser le désavantage que subissent les agriculteurs avec un sol à faible réserve utile.

9 - Allocation différenciée selon l'accès aux eaux de surface

L'eau est répartie entre les irrigants (en 2020) en tenant compte de la possibilité d'irriguer avec de l'eau de surfaces. Ceux qui sont dépendants exclusivement de l'eau de nappe sont servis en priorité. Le reste du volume prélevable est réparti entre les autres irrigants, en fonction de leur accès aux eaux superficielles. Ce système vise à sécuriser l'accès à l'eau souterraine à ceux qui ne disposent pas d'alternative. Il repose sur l'idée qu'il faut compenser les inégalités d'origine situationnelle.

N°	Intitulé de l'allocation en eau souterraine	Principe de justice
1	Proportionnelle à la consommation des 5 ans passés	Droit acquis
2	En fonction des projets d'irrigation à 5 ans	Stricte égalité
3	Mise aux enchères du volume prélevable	Efficacité éco / égalité
4	Selon l'ancienneté de l'irrigation dans l'exploitation	Droits acquis / efforts passés (risques)
5	Proportionnelle au débit déclaré des puits	Droit acquis / efforts passés
6	Dégressive en fonction de la SAU irriguée	Compensation
7	Priorité aux cultures à haute valeur ajoutée	Efficacité éco
8	Différenciée selon la RU du sol	Compensation
7	Différenciée selon l'accès aux eaux de surface	Compensation

Tableau 1 : Principes de justice sociale sous-jacents à chaque scénario de règle d'allocation.

2. Méthodes et outils

2.1. REALISATION DE L'ENQUETE

La démarche générale a consisté à consulter des agriculteurs pour recueillir leur perception des différents scénarios présentés dans la section précédente. L'objectif était de caractériser leur positionnement vis-à-vis des principes sous-tendant chaque scénario, notamment au regard de la notion de justice sociale.

La rencontre avec les agriculteurs s'est faite sous forme d'entretiens individuels semi-directifs. Dans un premier temps, nous avons présenté chacun des neuf scénarios (présentés ci-dessus), en posant deux questions aux agriculteurs : *Ce scénario vous paraît-il juste et équitable ? Ce scénario vous paraît-il globalement acceptable ?* Ainsi, nous avons pu récolter des données d'ordre quantitatif (réponse aux questions fermées) et qualitatif (argumentation).

Le deuxième temps a été consacré à l'expression des préférences, puisque chaque interrogé pouvait voter pour son ou ses scénarios préférés (trois maximum), ou combiner différents paramètres au sein d'un même scénario. Enfin, nous avons posé des questions sur la durée et la transmission des quotas et sur l'insertion des jeunes agriculteurs dans le système.

Les entretiens individuels ont eu lieu lors de déplacements sur le terrain entre mars et juillet 2013, chez les exploitants ou dans leur bureau, d'une durée de 45 minutes à 2 heures. Ils ont été enregistrés, sauf refus des interrogés. 17 entretiens ont été réalisés par téléphone. 29 personnes contactées n'ont pas souhaité répondre à l'étude.

Les agriculteurs interrogés ont été sélectionnés dans trois régions du bassin Rhône Méditerranée et Corse ainsi que dans deux terrains complémentaires hors du bassin, afin d'augmenter la représentativité des résultats.

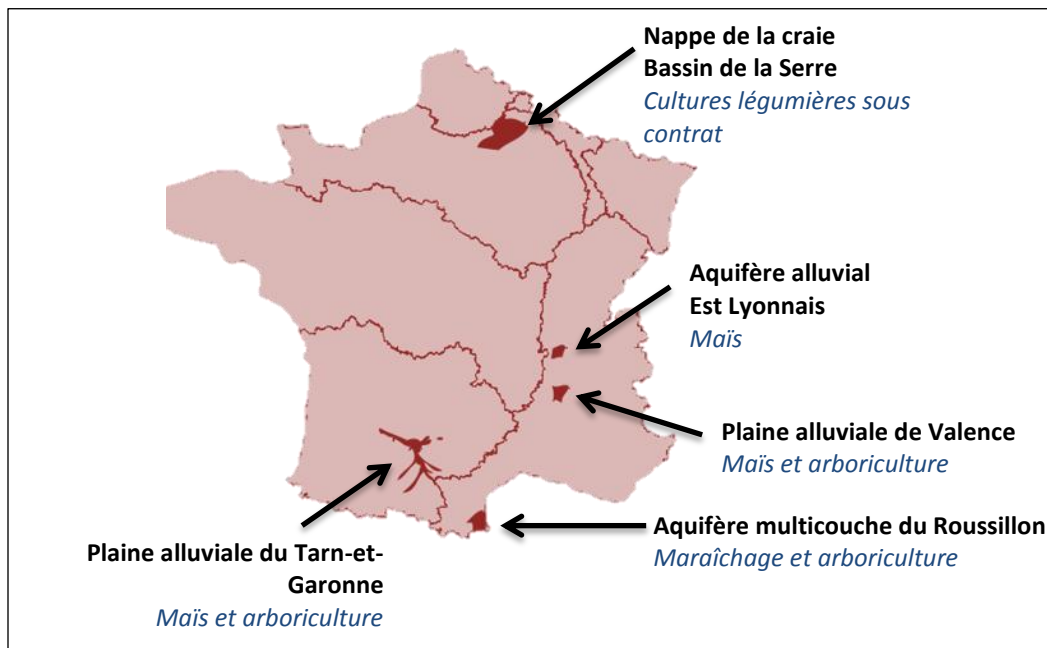


Figure 1 : Les cinq terrains d'étude

Un tableau récapitulant les caractéristiques de ces terrains est disponible en Annexe 1.

2.2. METHODE D'ANALYSE

Etant donné le nombre important de refus et la richesse de l'argumentation, nous y avons consacré une partie de notre analyse, en nous appuyant sur la littérature sociologique sur la participation et l'implémentation des politiques environnementales.

Pour chaque scénario, nous avons identifié son acceptabilité et élaboré une typologie des argumentaires. Le moment du vote a été traité comme un élément charnière, parce qu'il permet de mettre en cohérence les réponses aux différentes questions, voire de faire émerger des nouvelles idées, mais aussi parce que c'est à ce moment que ressurgissent les positionnements stratégiques. Les réponses sur la transmission des volumes, leur durée et l'insertion des jeunes agriculteurs a fait l'objet d'un bref traitement statistique.

Lors des entretiens, différentes attitudes se sont dégagées, que ce soit dans le positionnement vis-à-vis de la démarche, de la gestion quantitative ou des quotas. Nous avons donc élaboré une typologie comprenant sept catégories, qui nous semblaient le mieux résumer le positionnement de chaque interrogé. Nous avons ensuite classé les individus dans ces différentes catégories, à partir de références explicites aux grands principes de la justice distributive ou d'une autre logique. Contrairement à l'étude de Syme et Nancarrow (1997), les interrogés n'ont pas eu à se placer eux-mêmes, au moment de l'étude, dans une catégorie ; mais c'est « à dire d'expert » que nous les avons placés, a posteriori. Les catégories ne sont pas des variables à proprement parler mais plutôt un des résultats de l'étude, qui permet de rendre intelligibles les résultats.

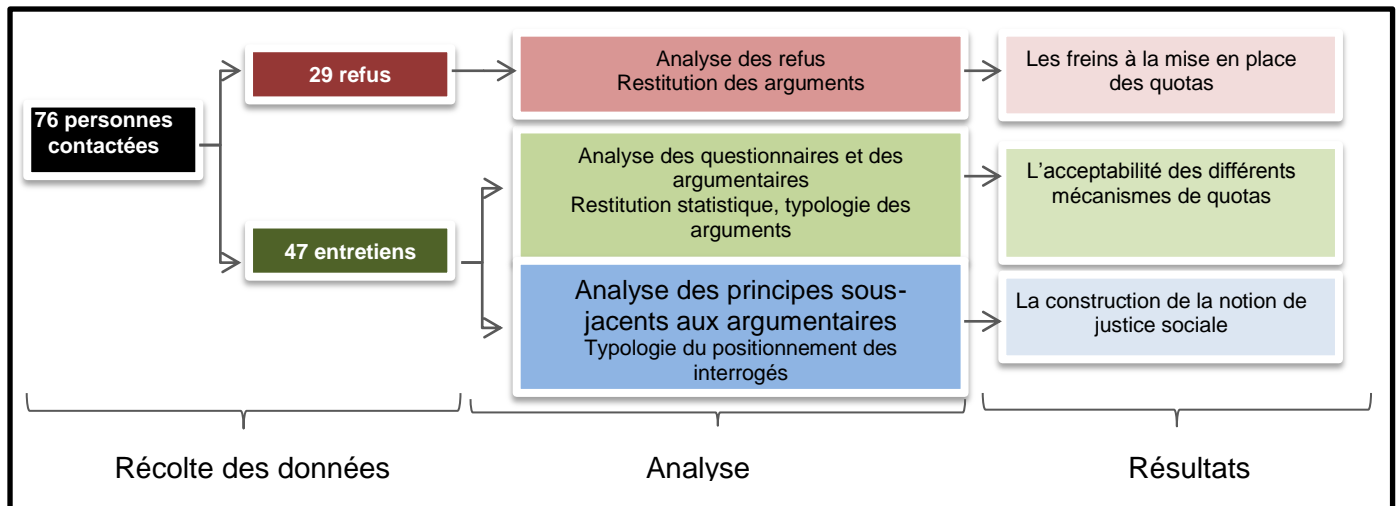


Figure 2 : Méthodologie adoptée

3. Résultats

3.1. UNE OPPOSITION A LA DEMARCHE

Parmi les 72 personnes sollicitées pour participer à notre enquête, 29 ont refusé d'évaluer les scénarios qui leur étaient proposés. Plus de la moitié de ces personnes ont néanmoins accepté d'échanger, parfois longuement, sur la question du partage de l'eau. Les arguments mobilisés par ces personnes ont été analysés et sont présentés ci-dessous.

3.1.1. Les facteurs de blocage liés au contexte local

La nappe de Valence. Les irrigants sont peu informés du classement en ZRE et du calcul du volume prélevable, et ne partagent pas le diagnostic de l'Agence de l'Eau. Selon eux, la nappe n'est pas surexploitée et les arrêts sécheresse sont rares ; les prélèvements diminuent du fait de la réduction des superficies irriguées et de l'amélioration de la performance des réseaux.

Les nappes perchées du Tarn-et-Garonne. La profession agricole montre une forte résistance à la mise en place de la gestion volumétrique : le niveau des nappes ne baisse pas, le modèle hydrologique, basé sur seulement trois piézomètres leur paraît peu fiable et le découpage en 58 casiers peu pertinent, alors que les solutions de stockage de l'eau (retenues collinaires, barrage sur la Garonne en amont) sont systématiquement écartées du débat.

La nappe de la Craie sur le bassin de la Serre. La profession agricole refuse la mise en place de mécanismes de rationnement de l'irrigation, arguant que le niveau de la nappe ne baisse pas de manière significative et soulignant le rôle crucial de l'irrigation dans le maintien de la qualité de la production maraîchère. Elle s'est donc saisie du problème, en finançant la réalisation d'un modèle hydrogéologique, et en participant activement aux négociations relatives à la mise en place des quotas en 2004.

La nappe multicouche du Roussillon. Un bon niveau des puits et la présence de nombreuses sources créent une impression d'abondance de l'eau sur le territoire. Les agriculteurs mettent en avant le fait que l'irrigation, en participant à l'infiltration de l'eau dans la nappe Quaternaire, maintient le niveau de la nappe plutôt qu'elle ne l'abaisse. Les forages ne sont pas tous déclarés, et *a fortiori* pas tous équipés de compteurs, qui sont des prérequis à l'application de la LEMA.

La nappe de l'Est lyonnais. Le calcul du volume prélevable, qui correspond à 50% des prélèvements actuels, fait l'objet d'une forte contestation de la part de la profession agricole. Le SMHAR (Syndicat Mixte Hydraulique Agricole du Rhône) remet en cause le modèle utilisé pour les calculs, le caractère ingérable de cette réduction des volumes, ainsi que des incohérences entre les différents secteurs géographiques de la nappe (« couloirs »). La profession agricole a aussi l'impression de servir de variable d'ajustement dans les négociations au sein du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau), les autres secteurs n'ayant pas d'effort significatif à produire alors que l'agriculture se trouve parallèlement menacée par l'urbanisation ou l'industrialisation.

3.1.2. Objections par rapport à nos choix méthodologiques

a) *Un simulacre de démocratie*

Dans l'Aisne, les scénarios proposés ont été perçus comme une mise en scène, visant à valider un système par ailleurs déjà acté : « *Franchement, j'espère que votre projet ne passera pas. (...) Les ateliers, je l'ai vraiment mal pris, j'ai l'impression qu'on essaye de nous faire accepter les marchés...* »¹ Cette idée rejoint celle développée par Barbier (2005), d'une « avant-scène », où se jouerait un simulacre de démocratie, et celui de « l'arrière scène », où les vraies décisions se prendraient, sans concertation du public.

b) *Une projection trop éloignée de la réalité actuelle*

Sur la plaine du Roussillon, la vision très administrée que nous proposons dans nos scénarios contrastait trop fortement avec la situation actuelle : méconnaissance des volumes consommés, pas de relevé de compteurs, faibles volumes de consommation... Les interrogés n'ont pas pu se projeter : « *Quand c'est l'inconnu, c'est dur de s'imaginer.* »

3.1.3. L'assimilation de notre étude avec la gestion actuelle de l'eau

Notre enquête, bien qu'elle ne soit pas commanditée par une institution, s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle gouvernance de l'eau. Notre travail a donc été assimilé à celui de l'administration, qui offre une gestion de l'eau peu satisfaisante à plusieurs égards.

a) *Une gestion agricole pragmatique et efficace*

Dans les cinq terrains d'étude, les agriculteurs ont mis en avant la gestion agricole de l'eau comme étant rationnelle, s'appuyant sur une bonne connaissance du terrain. « *L'agriculture est confrontée à un problème pragmatique, je raisonne en pratico-pratique, je me donne les moyens, je le résous.* » L'eau est gérée de façon efficace, que ce soit à l'échelle de la parcelle ou du réseau : « *Le rendement est entre 90 et 95% sur le réseau de l'Est Lyonnais.* », « *On fait des efforts, on est passé des enrouleurs à la micro-aspersion.* » Dans l'Aisne, les agriculteurs soulignent la bonne connaissance de la nappe : « *On a une modélisation qui fonctionne, faite par le BRGM, et qui conforte notre façon de penser.* »

b) *Une gestion bureaucratique coûteuse et déconnectée*

A cette bonne gestion agricole s'oppose une gestion bureaucratique, déconnectée de la réalité du terrain : « *On gère l'eau comme on sait le faire, c'est pas un gars dans un bureau qui va nous dire ce qu'on doit faire.* » L'éloignement entre les lieux de prise de décision et de leur application amène à des incohérences, en particulier quand il s'agit de directives européennes : « *Ils veulent faire un seul modèle de Belfort à ici et en Italie... Ça n'a rien à voir.* ». Cette gestion devient inutilement complexe : « *La VNF nous donne une première autorisation. La DDT une deuxième autorisation. Et si c'est une ravine, on a une autre autorisation. Ça fait trois autorisations différentes, pour la même eau !* », dont le coût élevé est supporté par les cotisations des agriculteurs : « *On a mis des compteurs pour payer des gratte-papiers.* »

¹ Les entretiens étant anonymes, les citations ne font pas mention du nom, ou du terrain des agriculteurs.

c) **Une mauvaise intégration des agriculteurs dans cette gestion**

Sur la nappe de l'Est lyonnais, les agriculteurs affirment vouloir être partie prenante de la gestion de l'eau : « *On est structuré, on a un regard critique sur les prélèvements, on est acteur de la gestion de l'eau, on fait preuve de bonne volonté.* » Les efforts de réduction demandés à la profession agricole semblent ne pas prendre en compte cet investissement. Dans le Roussillon, les agriculteurs sont peu représentés dans les ASA : « *Dans les ASA, il n'y a plus d'agriculteurs, ce sont soit des retraités soit des doubles actifs... Ils ne veulent pas d'agriculteurs, c'est trop contestataire pour eux.* »

3.1.4. **Objections par rapport au plafonnement global**

Le plafonnement des volumes d'eau prévu dans la LEMA apparaît d'une part non justifié, car l'eau est abondante ou peut être stockée, et d'autre part non légitime, puisqu'il remet en cause le droit des agriculteurs à s'organiser, à disposer de « leur eau », à produire et à entreprendre.

a) **L'eau est et devrait rester abondante**

Dans les cinq terrains d'étude, la rareté de l'eau n'est que très rarement perçue. Les agriculteurs se basent sur les observations du niveau des forages (« *La nappe n'est pas surexploitée, y a qu'à regarder le niveau des puits. Le pompage AEP à Perpignan, à côté, il crache 300m³/h.* »), ou sur une rétrospective des saisons agricoles (« *on a passé toutes les années sans problème, même les plus difficiles* »). Dans tous les terrains, les agriculteurs font une différence entre les endroits où l'eau est rare, et où les restrictions peuvent se justifier, avec le leur, qui ne subit pas de pénurie. Cela rejoint les observations de Salles (2006) sur les dispositifs agri-environnementaux « *ils estiment que leur territoire est à l'abri des dérives observées dans d'autres régions* ». L'idée d'une tendance généralisée à la raréfaction des ressources, notamment en raison du changement climatique, est parfois niée : « *Ce sont des cycles, des années chaudes, des années humides, vous y pouvez rien.* »

Au final, on observe un « *hiatus entre expertise scientifique, gestionnaire, et observation profane sur l'état du milieu naturel et les prescriptions technico-environnementales* » (ibid). La pénurie est alors un « dispositif » administratif, qui s'appuie sur des constats scientifiques erronés.

b) **Une solution négligée : la création de ressource**

Nous avons exclu de nos scénarios la question de la création de ressources. Les termes du débat sont donc mal posés pour certains agriculteurs, en particulier dans le Tarn-et-Garonne (barrages sur la Garonne, retenues) et dans l'Est lyonnais (déviation du Rhône): « *Vous ne prenez pas le taureau par les bonnes cornes. De l'eau y en a, elle coule sur la terre, elle finira par arriver par chez nous... Il faut la stocker.* » Cela reflète une tendance générale à gérer la demande plutôt que l'offre, à orienter les efforts vers l'administration de la rareté plutôt que vers la recherche de ressource de substitution : « *dans tous les autres pays, l'Espagne, le Portugal, l'Italie, ils construisent une retenue dans le moindre cours d'eau. En France, il faut qu'il y ait une pénurie* ».

c) **Le rationnement n'est pas légitime**

Un abus de pouvoir. Les institutions se sont arrogé un pouvoir sans la validation préalable des agriculteurs : « *Moi je voudrais bien savoir, quel est le Dieu qui leur donne ce pouvoir de vie ou*

de mort sur les plantes... », « A l'ONEMA, on se croirait revenus en 1940, c'est la Gestapo ; ils arrivent et ils nous interdisent tout. ». La nouvelle réglementation remet en cause les règles précédemment établies, règles informelles (« Depuis le Moyen-Âge on se distribue l'eau on a des règles bien précises, et eux ils sont arrivés en Conquistador... ») ou formelles (« La loi de 1992 viole l'article 7 et 8 de 1982 »).

Une violation de la propriété privée. Certains agriculteurs considèrent que l'eau souterraine, située sous leur terre, leur appartient. Contrairement à l'eau superficielle, les investissements et l'entretien du matériel sont réalisés par les agriculteurs eux-mêmes : « Les eaux souterraines, c'est privé, ça m'appartient, l'énergie, la pompe, c'est moi qui paye. Le réseau, c'est collectif, si tu triches c'est le collègue qui paye. » Cette justification rejoint l'analyse de Clayton : les arguments liés à la propriété privée sont mobilisés dans le cadre de discours anti-environnementalistes, les propriétaires fonciers ayant eu le sentiment que leurs propriétés privées ont été violées par les mesures environnementales (Clayton 2000). Pour d'autres, la régulation constitue un accaparement d'un bien commun par les institutions : « L'eau ne nous appartient pas, mais à eux non plus. Elle n'appartient ni au gouvernement français ni au gouvernement européen. »

Une entrave à la liberté d'entreprendre. « On est contrôlés à outrance, c'est une intrusion dans la façon de faire des agriculteurs au point qu'ils ne peuvent plus mener leur culture comme ils en ont envie ».

La remise en cause sociétale du rôle de l'agriculture. La profession agricole estime qu'on lui demande plus d'efforts que les autres usagers. Elle sert également de variable d'ajustement pour gérer les aléas : « On nous inonde en hiver, pour préserver les grandes villes des inondations, on nous interdit de pomper quand on en a besoin... ». Selon les interrogés, ce mépris pour l'agriculture est d'autant plus incompréhensible qu'elle nourrit la société : « La population augmente, il faut augmenter la production. Sinon, il y aura plus besoin de faire des régimes en ville ! »

d) Une déstructuration économique, sociale et territoriale

Le rationnement entraîne une plus grande variation interannuelle de la production, que ce soit en termes de quantité (grandes cultures) ou de qualité (fruits et légumes). De fait, les quotas peuvent accroître la vulnérabilité économique des exploitations « Si on perd la récolte, on perd le rendement. Notre assurance récolte, c'est l'eau. » A l'échelle plus globale, le quota représente une entrave au développement économique de la région, avec des conséquences en termes d'emploi : « On se met des muselières volontairement... La coopérative, en arbo c'est 3000 emplois, si on passe en céréales c'est 500 emplois. ». La France sera moins compétitive : « On est à côté de la frontière belge, les industries agro-alimentaires, elles peuvent aller ailleurs... » Des conséquences paysagères sont également attendues, avec les risques associés à l'enfrichement : « L'agriculture c'est un frein contre les incendies, mais ils préfèrent avoir des pompiers plutôt que de donner l'aumône aux agriculteurs. C'est un choix politique. »

3.1.5. Objections par rapport à la mise en œuvre des quotas

Au-delà du bien-fondé de la gestion volumétrique, la mise en place des quotas aura des implications concrètes et néfastes pour les exploitations agricoles.

a) **Un disponible naturel déjà existant**

Le quota définit une certaine disponibilité tout en imposant un plafond. Or, cette disponibilité et ce plafond sont déjà présents à l'état naturel : « *Quand y a plus d'eau ; y a plus d'eau. (...) Nos propriétés, c'est notre eau, notre quota c'est la nature. Même si j'ai un quota, si y a plus d'eau, vous pourrez me le donner ?* » De fait, le quota apparaît comme un outil superflu, plus contraignant que le disponible « *naturel* », et qui n'offre aucune garantie.

b) **Manque de flexibilité par rapport à la variabilité climatique**

Les années les plus sèches, l'apport en eau permet de compenser la faible pluviométrie, et de garantir un rendement quantitatif comme qualitatif. Cela est particulièrement vrai pour les cultures pérennes ou le maraichage, en résumé les cultures à haute valeur ajoutée (maraichage dans l'Aisne, arboriculture dans les Pyrénées-Orientales et le Tarn-et-Garonne). Le quota empêche de s'adapter à la variabilité climatique : « *D'une année à l'autre, un volume fixe je vois pas... c'est trop lié à la météo.* »

3.1.6. **Conclusion : une opposition « radicale mais robuste »**

On peut distinguer plusieurs niveaux de contestations. Le premier tient au contexte local, dans le mesure où partout le diagnostic des experts et remis en cause par les observations des agriculteurs. Cette opposition est, selon les terrains, frontale ou structurée, mais dans tous les cas, elle a rendu difficile notre travail, qui prenait pour hypothèse de base la rareté de la ressource. Le second niveau d'opposition porte sur nos choix méthodologiques, en particulier l'approche participative et prospective. Le deuxième est relatif aux rapports entre l'agriculture et les institutions de gestion de l'eau. Ne pas vouloir répondre à l'étude, c'est s'opposer, de façon indirecte, à l'Agence de l'eau ou à l'ONEMA, puisque nous sommes assimilés à l'administration, ou puisque les critiques leur seront retransmises. Troisièmement, certains agriculteurs s'opposent à la gestion volumétrique de la ressource, qui viole les droits fondamentaux des agriculteurs (droit d'entreprendre, droit de propriété) et qui aura des conséquences économiques et sociales importantes. Notre étude, puisqu'elle exclut les solutions alternatives (création de ressources), semble valider l'idée de plafonnement des prélèvements, ce qui gêne les agriculteurs. Enfin, le quatrième niveau d'opposition conteste la pertinence de l'outil de « quota », qui offre peu de flexibilité et qui est plus contraignant que le disponible naturel. Il n'est donc pas nécessaire de discuter du mode de calcul des quotas puisque le système lui-même n'est pas valide.

L'opposition est donc « *radicale mais robuste* » (Barbier 2005). Par ces refus, les agriculteurs s'inscrivent comme partie prenante de la réflexion sur la gestion de l'eau, en élargissant le champ de la discussion et en identifiant les faiblesses et les freins à la mise en place de la LEMA sur les cinq territoires d'étude.

3.2. ANALYSE DE LA PERCEPTION DES SCENARIOS

3.2.1. Aperçu général

Lors des entretiens, nous avons demandé aux personnes interrogées de se prononcer quant à l'acceptabilité, de leur point de vue, des scénarios qui leur étaient présentés. Les résultats sont présentés dans la figure 3 ci-dessous, qui présente le pourcentage de personne acceptant chacun des scénarios, en différenciant les terrains (symboles en couleur) et la moyenne de l'échantillon (barre noire horizontale).

Dans l'ensemble des terrains, la plupart des scénarios font l'objet d'avis très contrastés selon les terrains. Seuls se distinguent :

- les deux scénarios conditionnant l'allocation aux caractéristiques du *terrain* (selon le sol et selon l'accès aux eaux de surface) qui sont globalement bien acceptés, avec un taux d'adhésion de 77% et 70%² ;
- les scénarios sous-tendus par des logiques *anglo-saxonnes* (priorité aux anciens et enchères) qui n'ont suscité l'adhésion que de 35% et 4% des interrogés.

Pour les autres scénarios, les avis sont contrastés. Par exemple l'allocation basée sur la consommation passée est acceptée à 100% dans la Drôme et seulement à 20% dans l'Aisne. Ces disparités confirment que les avis relatifs aux solutions proposées dépendent fortement du contexte ; en ce sens, le parti pris de la LEMA, de ne pas proposer un même système à l'échelle nationale, nous semble pertinent.

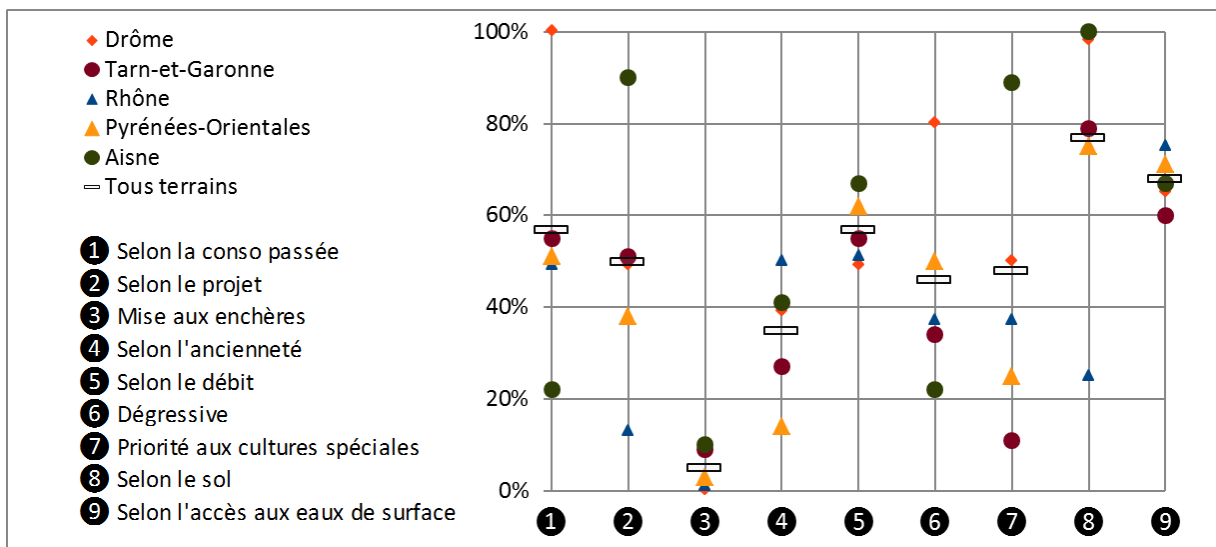


Figure 3 : Acceptation des 9 scénarios, globalement et par terrain

3.2.2. Analyse des argumentaires des neuf scénarios

Cette section présente une analyse synthétique de la perception par les agriculteurs des neuf scénarios d'allocation. Une analyse détaillée par scénarios (comprenant les figures et les

² On considère ici le taux d'acceptation sur le principe, c'est-à-dire le cumul de « oui » / « oui mais pas ici » / « oui sous réserve d'adaptation(s) ».

citations des entretiens) est disponible en Annexe 2. Dans cette section suivante, le chiffre entre parenthèses fait référence au nombre d'agriculteurs différents ayant cité cet argument, tous terrains confondus.

a) **Allocation proportionnelle à la consommation passée**

Ethique et inégalités. Ce système répond à l'impératif d'égalité, puisque le coefficient de restriction est le même pour tous (3), ainsi qu'à celui de besoin, puisque la consommation passée prend en compte toutes les spécificités de l'exploitation (culture, sols, équipements...) (5). En revanche, il déroge au principe de mérite, puisqu'il pénalise les agriculteurs qui font des efforts, et bonifie ceux qui surconsomment (7).

Mise en œuvre. Ce système est fort de sa simplicité, que ce soit au niveau du calcul (même restriction pour tous), du contrôle (via les compteurs) ou de l'acceptation sociale (6).

Effets induits. Ce système entérine le *statu quo*, les effets induits sont donc relativement restreints : pas de remise en cause de la répartition de la consommation entre les irrigants, sécurisation des investissements (4). Ce *statu quo* fige cependant les perspectives d'évolution, et ferme la porte aux jeunes agriculteurs (12).

Risques de dérives. Afin d'être moins pénalisés, certains pourront adopter un comportement stratégique de surconsommation dans les dernières années précédant la mise en place d'un tel quota (3). L'attribution de droit d'eau peut induire une augmentation de la valeur vénale des terres disposant d'un droit d'eau, créant ainsi des inégalités géographiques (3). Certains agriculteurs pourraient aussi être tentés de revendre leurs droits excédentaires (3).

b) **Allocation selon le projet d'irriguer à cinq ans**

Ethique et inégalités. Ce système élargit l'ensemble des ayants droit, conformément à la logique de liberté d'accès aux ressources externes de Dworkin, ce qui est perçu comme plus juste, notamment vis-à-vis des jeunes agriculteurs (10). Cela remet cependant en cause la sécurité des irrigants historiques, principe au cœur de la philosophie benthamienne (7). Il faudrait alors permettre l'ouverture sans trop déstabiliser les anciens irrigants, via un plafonnement en volume, imposé aux nouveaux irrigants, par exemple (7).

Mise en œuvre. Il est difficile de faire un projet d'irrigation à cinq ans, tant elle dépend de la pluviométrie, de l'évolution de l'exploitation ou du marché, des aléas etc (8). Par ailleurs, dans quatre terrains, la tendance actuelle est à l'abandon de l'irrigation et plus généralement des terres agricoles, donc ce principe ne se justifie pas (9). L'hypothèse du réchauffement climatique suscite deux réactions contradictoires : dans une optique de réduction des prélèvements, il n'est pas pertinent d'élargir le nombre d'ayants droit (3) ; le nombre d'agriculteurs devant irriguer augmentera du fait de la sécheresse (1).

Effets induits. Dans l'Aisne, ce scénario a été perçu comme plus flexible que le précédent (3), mais dans les autres terrains, les agriculteurs ont estimé que ce système freinait leurs capacités d'adaptation et d'évolution (5).

Risques de dérives. Certains agriculteurs vont surdéclarer leur volume, afin de ne pas être trop pénalisés par la restriction (4).

c) Mise aux enchères du volume prélevable

Ethique et inégalités. La monétarisation de l'eau va à l'encontre de sa définition comme un bien commun (8). Du fait de leur capacité à payer différente, les agriculteurs seraient inégaux face à ce système d'enchères (12), alors qu'ils peuvent difficilement être considérés comme responsables de ces inégalités (dues à l'âge, à leur type de culture etc.). Cet argument correspond au principe d'imputabilité défini par Konow. Ce système transforme cette inégalité financière en inégalité d'accès à la ressource, renforçant les inégalités existantes et en créant ainsi de nouvelles (13).

Mise en œuvre. Les agriculteurs reconnaissent l'existence de valeurs marginales de l'eau différentes, que ce soit entre les filières ou entre les irrigants individuels et les réseaux collectifs, ce qui pourrait justifier un tel système (4). Cependant le contexte agricole n'est pas comparable à celui de l'Australie, où la superficie moyenne par exploitation est largement supérieure à celle de la France et où les exploitations sont très spécialisées (4). Il est également difficile de prévoir en début de saison le volume que l'on va consommer, ne connaissant pas à l'avance le climat des mois à venir (1).

Effets induits. Certains agriculteurs seront exclus de ce système, ce qui créera des tensions, voire des conflits sociaux (13), ainsi qu'une déstructuration du tissu productif, de l'organisation spatiale et paysagère (5).

Risques de dérives. Les agriculteurs pourraient être tentés de spéculer sur la valeur de l'eau (5). Dans les terrains où la pression urbaine est forte (Rhône par exemple), on peut craindre le détournement des volumes pour un usage non-agricole de la ressource (2).

d) Allocation selon l'ancienneté de l'irrigation sur l'exploitation

Ethique et inégalités. L'allocation selon l'ancienneté permet de compenser les contributions inégales à l'effort collectif, étant considéré que les anciens irrigants ont pris davantage de risques et ont eu un effet d'entraînement positif sur la région (6). A l'échelle individuelle, ce principe n'a pas de sens puisque la prise de risque et l'investissement sont invariants dans le temps, chaque exploitation ayant sa propre temporalité (4). La date d'irrigation dépend d'un grand nombre de paramètres, parfois aléatoires (4), ce qui ne saurait satisfaire au principe d'imputabilité défini par Konow.

Ce système sécurise les anciens (5), mais peut provoquer l'exclusion des jeunes agriculteurs, ce qui serait injuste (13). Dans une perspective rawlsienne, ce scénario ne répond pas au principe de différence, puisque les inégalités ne bénéficient pas aux plus défavorisés, les jeunes étant en phase de remboursement d'emprunt (7) alors que les anciens ont déjà rentabilisé leurs investissements (5).

Mise en œuvre. Dans la plaine de l'Est Lyonnais, il serait difficile de mettre en place ce système car il y a peu de différence dans les dates de début de l'irrigation (1984/1985) (2).

Effets induits. En excluant les jeunes agriculteurs, ce scénario prône un modèle figé, contraire à l'amélioration technique, au développement économique et social. (10)

Risques de dérives. Une spéculation sur les droits d'eau par les anciens serait possible (1).

e) Allocation proportionnelle au débit déclaré du puits et des forages

Ethique et inégalités. Le débit peut sembler un bon indicateur des besoins en eau (9), qui rapproche le quota administratif du disponible naturel. Mais il est parfois biaisé, soit parce que le débit ne correspond pas aux volumes consommés (sur-équipement, sous-équipement, irrigation antigel...) (12), soit parce que le débit réel ne correspond pas au débit déclaré (détournement des contraintes administratives, contestation de la déclaration des compteurs, volonté de toucher les primes de la Politique Agricole Commune...) (7).

Ce système se base sur la transparence (déclaration du puits), il favorise donc les agriculteurs jugés les plus méritants : ceux qui ont joué le jeu de la gestion collective, et qui consomment également moins d'eau, puisque la pose de compteur sensibilise à l'économie d'eau (9). Cependant, il serait injuste de pénaliser les agriculteurs n'ayant pas déclaré correctement leurs forages dans la mesure où la règle n'a pas été annoncée dès le départ : « Depuis des années on sait pas à quelle sauce on va être mangé... On préférerait qu'il y ait un système défini et on l'applique, et ensuite on chasse les tricheurs. » (1).

Mise en œuvre. Dans le Rhône, la Drôme et l'Aisne, tous les forages sont déclarés (4), ce qui favorise la mise en place de ce système. En revanche dans le Tarn-et-Garonne et les Pyrénées-Orientales, de nombreux forages ne sont pas déclarés ou sont sous-déclarés (3). **Effets induits.** Ce système, se basant sur l'existant est peu flexible et risque de figer la situation actuelle (5), ce qui est contraire à la logique de production et de développement (2).

Risques de dérives. Aucun risque de dérive n'a été mis en avant pour ce scénario.

f) Allocation dégressive en fonction de la superficie irriguée

Ethique et inégalités. Ce principe se base sur une logique de pondération afin de protéger les plus défavorisés (principe de différence de Rawls), ce qui est jugé positif par certains interrogés (2) mais inégalitaire par d'autres (5). Plusieurs personnes reconnaissent que les exploitations avec une petite superficie irriguée sont les plus vulnérables (8), alors que pour d'autres, la vulnérabilité n'est pas corrélée avec la taille de l'exploitation (11). Il faudrait alors choisir un autre indicateur, économique ou plus global (Excédent Brut d'Exploitation (EBE), Unité de Travail Homme (UTH)...) (10).

Parmi les agriculteurs favorables à ce principe, 57% préféreraient que les petits irrigants soient également soumis à un effort, ne serait-ce que symbolique (discrimination positive). En revanche, pour les interrogés défavorables à ce principe, cette alternative ne semble pas non plus acceptable.

L'allocation en eau est ici assimilée à un principe de redistribution sociale entre les grandes et les petites exploitations. (5) personnes jugent cette logique assez éloignée de l'objectif originel, celui d'allouer l'eau de façon efficace, selon une logique agronomique.

Mise en œuvre. Il serait difficile de définir un seuil pour distinguer les petites et les grandes exploitations, ce qui pourrait créer des effets d'aubaine ou des inégalités liées à l'effet de seuil (2).

Effets induits. Encourager les petites exploitations, c'est promouvoir un certain modèle agricole, moins concentré et moins spécialisé, ce que (7) personnes jugent moins efficace d'un point de vue économique, et ce qu'une personne juge injuste. En effet, dans le Roussillon, deux modèles viticoles cohabitent : des coopératives et des petites exploitations : pourquoi privilégier un modèle plutôt qu'un autre ? **Risques de dérives.** Certaines grandes exploitations pourraient

se diviser, notamment les coopératives qui savent jouer de leur double statut (grande société ou petits producteurs) (2).

g) Allocation avec priorité aux cultures spéciales

Ethique et inégalités. La défense de ce scénario s'appuie sur le principe du besoin, puisque les cultures spéciales sont plus sensibles aux restrictions, qui affectent leur quantité mais aussi et surtout leur qualité (9). Par ailleurs, l'arrosage des cultures spéciales est considéré comme plus performant et économe, il ne serait pas juste de les restreindre (2). La notion de vulnérabilité accrue pour ce type d'agriculture est également mentionnée, puisque les cultures spéciales impliquent un investissement important qu'il faut amortir sur le long terme, sans que l'agriculteur puisse aisément faire le choix d'abandonner ces filières (3).

Selon les détracteurs, les restrictions affectent aussi les autres cultures (5) ; les cultures spéciales ne sont pas forcément valorisées, eu égard aux crises de surproduction (4), et certaines cultures spéciales ne sont pas cruciales pour la sécurité alimentaire du pays (2).

Mise en œuvre. Il sera difficile de différencier les cultures spéciales des autres cultures, ainsi que les cultures sous contrat et les autres, dans le cas des contrats indirects, par exemple (3). Par ailleurs, 75% des agriculteurs ayant approuvé ce scénario font des cultures spéciales ; ce scénario polarise fortement les positionnements en fonction des intérêts individuels. On retrouve ainsi le concept de « *fairness bias* » : les parties prenantes interprètent, de façon consciente ou non, les principes de la justice de façon intéressée, alors que les jugements des parties prenantes extérieures ou neutres auraient tendance à converger beaucoup plus (Johansson-Stenman et Konow 2010). De fait, les discussions autour de ce genre d'allocation donneront lieu à la défense des intérêts propres à chacun ou à chaque filière.

Effets induits. Ce système risque d'exacerber les tensions entre agriculteurs pratiquant les cultures spéciales et les autres (7). Il faut également s'attendre à une restructuration de l'organisation sociale, économique (filières) et territoriale de l'agriculture si ce scénario était mis en place (5).

Risques de dérives. On peut craindre des déclarations de cultures biaisées (1), ainsi qu'un détournement des volumes, initialement demandés pour les cultures spéciales mais effectivement utilisés pour d'autres cultures (1). Des effets d'aubaine pourraient apparaître, avec des conversions massives aux cultures spéciales et une perturbation de l'équilibre des filières (1).

h) Allocation selon le type de sol

Ethique et inégalités. Dans ce scénario, on a une convergence sur deux principes éthiques (le besoin et l'égalité d'opportunités des chances) et une opposition à un troisième (efficacité). D'une part une allocation différenciée selon le sol est un système qui permet de répondre à un besoin différencié, puisqu'un sol profond stocke plus d'eau de pluie qu'un sol superficiel ; c'est un point de vue largement partagé (15). D'autre part un tel système permettrait aussi une égale opportunité des chances entre irrigants qui n'ont pas les mêmes potentialités de terres. Pourtant les arguments liés à la justice sociale sont rares, hormis la comparaison de la terre pauvre à un « handicap » qu'il faudrait compenser (2). En outre, d'autres moyens agronomiques permettraient d'atténuer les disparités entre sols profonds et sols lourds (apport de matière organique, travail du sol, démarrage plus rapide des cultures sur les sols superficiels et légers ...) (4). *A contrario*, le principe d'efficacité est mobilisé par les opposants à cette forme

d'allocation puisque plus l'eau est rare, plus il faut l'utiliser là où c'est le plus pertinent, c'est-à-dire là où elle est le mieux valorisée, c'est-à-dire sur les meilleures terres (6).

Mise en œuvre. Des documents (analyse de sols, cartographie etc.) pourraient aider à la détermination des zones (3). C'est le système actuel dans l'Aisne (3), et dans la plaine de Valence, des expériences identiques ont déjà été menées : évaluation vénale des terres pour le remembrement ou le TGV (4). Toutefois, dans l'Est Lyonnais, le sol trop homogène motive l'essentiel des refus (5), tandis que dans le Tarn-et-Garonne ou sur la plaine de Valence, le sol est trop hétérogène à une grande échelle (3). Il faudra aussi choisir la bonne échelle (1), et un nombre de catégories adapté (4).

Risques de dérives. Certains irrigants pourraient demander un volume pour un sol superficiel, qu'ils utiliseraient ensuite pour irriguer des sols profonds (3), comme c'est le cas dans l'Aisne.

i) Allocation selon l'accès aux eaux de surface

Ethique et inégalités. Ce système permet de rétablir une égale opportunité des chances entre les irrigants en promouvant une équité dans l'allocation de toute l'eau, quelle que soit son origine (2) et un équilibre entre l'Homme et l'environnement en limitant les prélèvements en nappe (4). Le bienfondé de ce principe ne fait pas l'unanimité : si l'eau manque dans les nappes, les cours d'eau aussi seront en tension (6) et les prélèvements en nappe ne sont pas forcément l'origine de la baisse du niveau des nappes (5).

Mise en œuvre. Dans le Roussillon, ce système serait approprié parce que le réseau de surface est dense et que l'irrigation par les canaux permet de recharger la nappe (4). Dans le Rhône, c'est la logique adoptée (3), alors que dans l'Aisne, c'est la logique inverse (5). Dans le Tarn-et-Garonne ou la plaine de Valence : le réseau de surface n'est pas extensible (6), le fait d'utiliser les eaux souterraines ne relève pas d'un choix mais d'une contrainte (4), peu d'exploitations combinent les deux accès à l'eau (1), et les exploitations irrigant avec les eaux souterraines sont exclus du périmètre desservi par les eaux de surface (1). Il serait difficile de chiffrer la part de l'irrigation de surface ou en profondeur dans l'exploitation (3).

Effets induits. Ce système implique une augmentation du coût global de l'irrigation, puisque l'irrigation par pompage en nappe est moins onéreuse. Qui prendrait en charge le surcoût lié au report (1) ?

3.2.3. Récapitulatif des argumentaires

Afin de disposer d'une vue d'ensemble des arguments évoqués lors des entretiens, nous avons construit la figure suivante qui met en évidence (i) l'importance relative des types d'arguments évoqués pour chaque scénario, en distinguant 4 catégories (éthique, mise en œuvre, effets induits et risques de dérive) ; et (ii) le sens des arguments évoqués (favorables ou opposé au scénario). La figure montre notamment que :

- les deux scénarios les plus plébiscités, consistant à ajuster l'allocation selon le type de sol et l'accès aux eaux de surface, sont les seuls qui bénéficient d'un jugement éthique positif et consensuel. Les difficultés de mise en œuvre pourront alors être dépassées ;
- les cinq scénarios fondant l'allocation sur la consommation passée, ouverte à tous les irrigants, selon le débit, dégressive ou avec priorité aux cultures spéciales, qui ont reçu une approbation entre 35 et 60%, bénéficient d'un jugement mitigé d'un point de vue éthique, puisqu'ils ne suscitent pas de consensus entre les terrains ou entre les irrigants. Les difficultés liées à la mise en œuvre, risques de dérives, les effets induits sont jugées existantes mais gérables ;
- enfin, à l'autre bout de l'échelle de l'approbation, on trouve les scénarios de mise aux enchères et selon l'ancienneté de l'irrigation. Ces deux scénarios sont les seuls qui bénéficient d'un jugement négatif au niveau de l'éthique, c'est-à-dire qui représenteraient un renforcement des inégalités sans améliorer la justice à d'autres égards. Leur mise en œuvre, ainsi que les effets induits poseraient également problème.

Scénarios	Paramètres	Selon a conso passée	Ouverte à tous les irrigants	Mise aux enchères	Selon l'ancienneté de l'irrigation	Selon le débit déclaré	Dégressive	Priorité aux cultures spéciales	Selon le sol	Selon l'accès aux eaux de surface
Ethique		●	●	●	●	●	●	●	●	●
Mise en œuvre		●	●	●	●	●	●	●	●	●
Effets induits		●	●	●	●	/	●	●	/	●
Risques de dérives		●	●	●	●	/	●	●	●	/
Hiérarchisation des paramètres (éthique, mise en œuvre, effets, dérives) ● Ce paramètre est dominant ● Ce paramètre est secondaire					Valeur des arguments ● La majorité des arguments est positive ● La majorité des arguments est négative ● Les arguments sont mitigés selon les acteurs ou les terrains					

Figure 4 : Typologie des arguments mobilisés par les agriculteurs

3.2.4. Solutions alternatives envisagées

Les agriculteurs ont proposé, en plus des 9 scénarios, les mécanismes suivants :

- allocation selon le besoin de la culture plantée (9) ;
- allocation selon les efforts réalisés dans les pratiques culturales pour favoriser la rétention de sols (1), et/ou majorée pour le Bio (2) ;
- prendre en compte la date d'installation pour favoriser les jeunes agriculteurs (2) ;
- définir des cultures prioritaires en fonction de l'orientation de la politique agricole, sur des critères économiques ou de stratégie d'autosuffisance alimentaire (1).

3.2.5. Perceptions des modalités du quota

Quel que soit le mode de calcul envisagé, il faudra définir les modalités du quota : quelle sera sa durée ? Comme sera-t-il transmis lors d'une vente, d'une location ou d'une succession ? Comment intégrer les futurs agriculteurs dans ce système ?

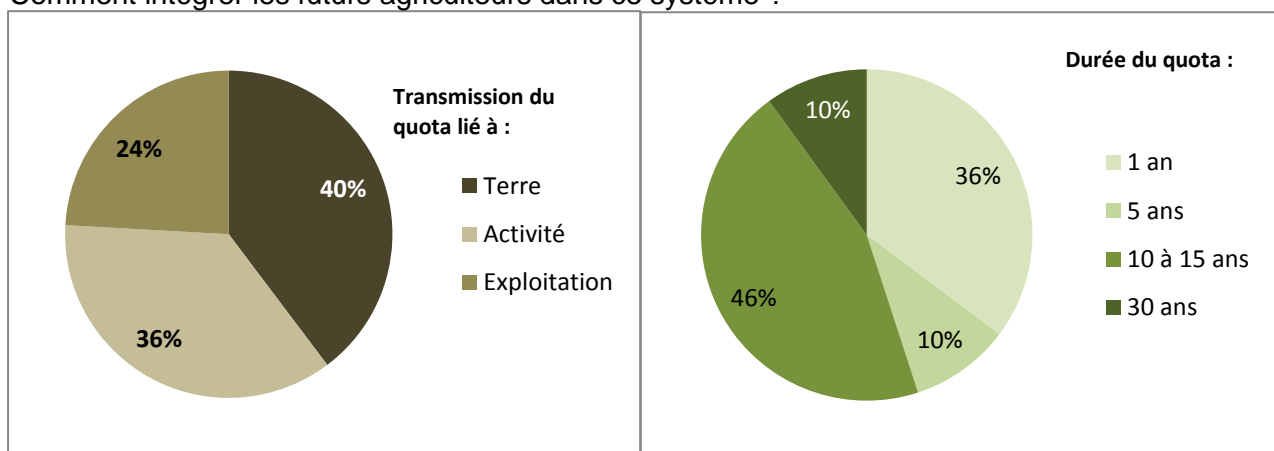


Figure 5 : Perception des modalités des quotas : transmission (à gauche) et durée (à droite)

La transmission. Les avis sont relativement bien répartis concernant la transmission :

- 40% des interrogés favorisent un ancrage du quota à la terre, comme dans le modèle des ASA. L'ancrage du droit d'eau à la terre permet aussi de consolider la valeur du foncier ;
- 36% préconisent un ancrage à l'activité (le droit d'eau serait retiré en cas de non-usage du volume ou suivrait l'exploitant en cas de changement de terres), ce qui offre une flexibilité ainsi qu'une meilleure valorisation de l'eau ;
- 24% envisagent plutôt un droit lié à l'exploitant, ce qui permet de reconnaître le locataire comme acteur majeur de l'irrigation, et de préserver l'eau pour le monde agricole, dans les territoires menacés par l'urbanisation (plaines de Valence et de l'Est lyonnais).

La durée.

- 36% souhaitent une durée courte (1 an), car cela permettrait d'avoir plus de flexibilité, notamment par rapport aux variations de la nappe, du marché ou de l'assolement ;
- 10% souhaitent une durée plus longue (30 ans ou plus) pour bénéficier d'une meilleure sécurisation de l'accès à l'eau, en particulier pour les cultures pérennes ;
- 56% se prononcent en faveur de durées intermédiaires, qui sont considérées comme un bon compromis entre ces impératifs de flexibilité et de sécurité.

L'insertion des jeunes agriculteurs. Les interrogés ont envisagé les modalités suivantes :

- insertion par la reprise d'une exploitation irriguée (achat de terres bénéficiant d'un droit d'eau) ;
- réaffectation aux jeunes agriculteurs des volumes non attribués du fait du déclin de l'agriculture irriguée ;
- constitution d'une réserve de volumes au moment de la mise en place des quotas pour pouvoir doter les jeunes agriculteurs qui arriveraient dans les années suivantes ;
- mise en place progressive du système pour insérer les jeunes au fur et à mesure ;
- créer de nouvelles ressources pour satisfaire les nouvelles demandes.

3.3. ELABORATION D'UNE TYPOLOGIE

Suite à l'analyse des arguments, nous construisons une typologie de logiques défendues par les agriculteurs, avant d'y affecter chacun des agriculteurs interviewés. Nous faisons émerger six logiques contrastées qui sont décrites ci-dessous. Un certain nombre d'agriculteurs n'ont pas pu être affecté à ces logiques et constituent un 7^{ème} groupe plus difficile à caractériser.

3.3.1. Vue d'ensemble des logiques

a) La logique utilitariste

AGR38 « *En cas de crise, on doit diminuer l'irrigation des céréales pour irriguer les cultures sous contrat... Le plus important, c'est de garantir les cultures avec une forte VA* ».

Ces agriculteurs pensent que l'eau doit être attribuée de façon à maximiser sa valeur et à protéger la sécurité des irrigants : plus l'eau est rare, plus elle a de la valeur, il est donc logique de l'attribuer aux cultures qui dégagent le plus de revenus. Ces agriculteurs ont plébiscité l'allocation avec priorité aux cultures spéciales à 71 %, mais ils mettent toutefois une barrière éthique à ce principe puisque seuls 25% des interrogés ont accepté la mise aux enchères. Ils ont refusé à 67% l'allocation dégressive, la taxant de « trop sociale ».

b) La logique égalitariste

AGR28 « *J'aime pas l'idée de faire des différences entre les Blancs et les Noirs, les petits et les gros.* »

Dans un contexte de restriction, ces agriculteurs définissent la justice comme l'égalité ; le règlement doit donc appliquer une égalité de traitement entre les usagers : AGR28 « *Le plus juste, c'est de déstabiliser le moins possible le système économique avec les restrictions, il vaut mieux enlever pareil à tous* », avec le double avantage de ne pas créer de nouvelles inégalités et d'être facile à mettre en œuvre. Les allocations proposant un seul coefficient de restriction ont été plébiscitées : selon le projet (100%), selon le débit (60%) ou selon la consommation passée (40%). À l'inverse, les systèmes pondérés sont systématiquement rejetés : mise aux enchères, l'allocation selon l'ancienneté, l'allocation dégressive ont reçu 100% d'avis négatifs. Cependant, 60% de ce groupe valide le principe de différenciation selon le sol, et 25% selon l'accès aux eaux de surface, mais probablement au nom de leur logique agronomique et non de justice sociale.

c) La logique rawlsienne

AGR17 « *Je suis pas socialiste, mais je suis social. Il faut que tout le monde fasse des efforts, mais selon ses capacités. Il ne faut pas non plus des distorsions trop fortes, tout le monde a le droit de vivre.* »

Pour ces agriculteurs, l'effort consenti par tous n'est pas forcément égal, et il doit prendre en compte la situation, les caractéristiques ou les difficultés de chacun. C'est la reconnaissance du principe de différence de Rawls. La politique d'allocation de la ressource en eau s'apparente alors à un mécanisme de redistribution sociale (références à l'allocation chômage, au système des retraites, au droit au logement). Un coefficient de restriction unique risquerait d'entériner les inégalités existantes (AGR11 « *Quelqu'un qui part hors cadre familial, il est défavorisé, et c'est plus compliqué aussi financièrement. Il ne faut pas le léser.* ») voire même créer de nouvelles inégalités. Ainsi, l'allocation dégressive est approuvée à 100% par ce type, selon le sol à 60%. La protection des cultures spéciales ne reçoit que 20% d'approbation, car, bien que différencié, ce système ne bénéficierait pas aux plus défavorisés.

d) La logique collective

AGR45 « *C'est compliqué de s'entendre, mais on n'a pas le choix. Dans les années 1960, on nous a forcés à être individualistes, mais on ne peut pas faire l'économie de raisonner en collectif.* »

Le système des quotas ne doit pas se résumer à un droit individuel à irriguer ; et le calcul des quotas ne doit pas être le résultat d'une négociation entre les exploitants ou les lobbies. Ce doit être l'occasion d'un débat de société ; et la politique d'allocation doit être un levier d'une politique territoriale et agricole. Ces agriculteurs prônent une approche intégrée, qui propose une vision large, des thématiques, de l'espace et du temps : AGR32 « *Ce système est inverse au développement durable, qui permet à ceux qui viennent après vous de vivre mieux que vous. C'est ce que moi j'appelais gestion "en bon père de famille", c'est-à-dire l'inverse de "comment je peux me protéger, moi ?" »*. Contrairement au principe d'appropriation de Nozick, l'agriculteur n'est pas le propriétaire du droit d'eau, il en est simplement le dépositaire. Ces interrogés défendent la vision développée par Elinor Oström (1990) d'une gestion communautaire des communs, qui peut s'opposer efficacement à une gestion par le marché ou par l'État. Ces agriculteurs se réfèrent à l'idéal de gestion collective, en particulier les ASA.

e) La logique agronomique

AGR20 « *Ce que vous proposez, ça ne me plait pas, c'est une gestion sociale et pas agronomique. L'eau, ce n'est pas social, c'est agronomique.* »

L'irrigation est une pratique au sein de l'itinéraire technique dans la culture de l'exploitation, au même titre que le semis, la taille ou la récolte. Elle prend en compte des paramètres agronomiques (besoin de la plante, sol, pluviométrie, etc.). L'allocation en eau doit se faire selon la même logique ; toute logique alternative constitue une intrusion des problématiques sociales ou économiques au sein d'une problématique d'efficacité technique agricole. Ces agriculteurs ont plébiscité l'allocation selon type de sol (100%) et l'allocation selon la consommation passée (100%), et le débit d'équipement (60%) qui, pour eux, reflètent le besoin en eau de la plante. Les autres scénarios, qui répondent à une logique sociale ou économique sont jugés peu adaptés et éloignés de l'objectif de promotion d'un usage de l'eau efficace. Ces agriculteurs remettent en cause la façon dont nous avons posé les termes du débat, en présupposant que la répartition de l'eau pose des enjeux de justice sociale.

f) La logique auto-centrée

AGR10 « Votre questionnaire il est aléatoire, chacun va choisir la solution qui l'arrange le plus »

Les agriculteurs étudient les scénarios proposés à la lumière de la situation de leur propre exploitation.. Les scénarios sont évalués un par un, indépendamment d'une logique directrice, selon l'intérêt et le danger qu'il présente à titre personnel : AGR22 « Je suis un des plus vieux irrigants de la région, je vais prêcher pour ma paroisse. » Aucun scénario ne se dégage clairement, tous sont compris entre 50 et 83% d'acceptation, avec des disparités moins fortes que pour les autres catégories. En revanche, l'allocation selon l'ancienneté de l'irrigation sur l'exploitation, qui est d'habitude rejetée, est ici plébiscitée à 76% du groupe (contre 31% pour l'ensemble des interrogés), ce qui confirme la logique de préservation des acquis.

g) Les logiques indéterminées

Sont classés dans cette catégorie les agriculteurs dont la logique n'est pas apparente, ou difficilement décelable. Les hypothèses pour expliquer ce phénomène sont (i) une résistance passive à la démarche ; (ii) des entretiens très allusifs ; (iii) une vision séquencée des scénarios, ou chaque scénario est considéré pour lui-même sans suivre une ligne préalablement établie.

3.3.2. Classification des agriculteurs rencontrés

Selon les critères préalablement établis (voir 2.2), nous avons identifié sept types d'agriculteurs, selon la philosophie sous-jacente à laquelle ils se réfèrent (Figure 6).

Les agriculteurs sont répartis de façon relativement homogène, chaque catégorie comprenant entre 5 et 10 individus.

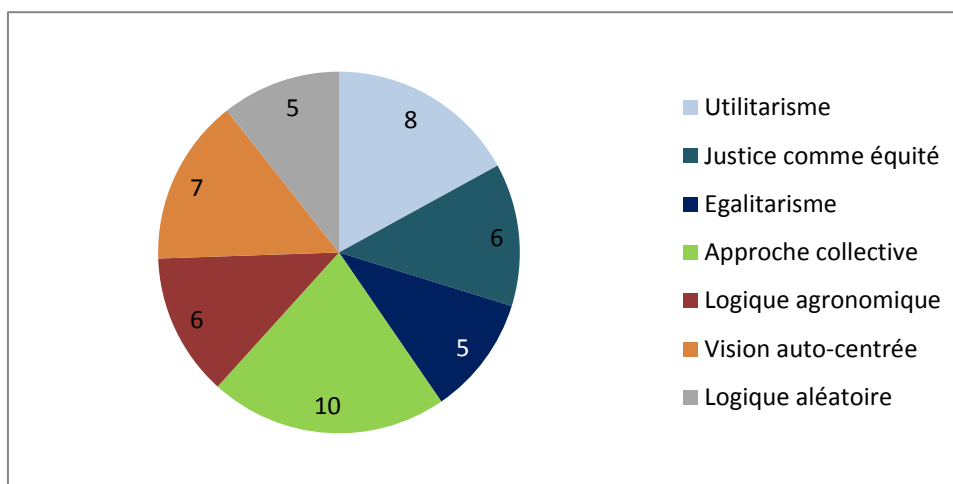


Figure 6 : Répartition des 47 agriculteurs au sein de la typologie

3.3.3. Conclusion : une vision plurielle de la justice

Les principales conclusions que nous tirons de cette analyse sont les suivantes :

- de nombreuses conceptions de la justice co-existent au sein du monde agricole, et aucune ne semble vraiment dominante. La typologie permet de rendre compte de manière simplifiée de cette diversité, en illustrant la logique de chaque groupe ;
- chaque logique regroupe elle-même des individus aux préférences hétérogènes ; les individus se forgent une conception individuelle de la justice sociale en hybridant différents principes. De fait, la vision de la justice n'est pas monolithique, elle est toujours composite, puisqu'un même agriculteur mobilise tour à tour des arguments appartenant à diverses catégories. Réduire les agriculteurs à un seul type n'est donc pas entièrement satisfaisant pour rendre compte de la complexité de leur argumentaire.

4. Discussion

4.1. LA CONSTRUCTION DU SENTIMENT DE JUSTICE

La justice est communément présentée comme un corpus théorique ou législatif. Pourtant, notre premier rapport à la justice est affectif. Nous nous familiarisons d'abord avec le sentiment d'injustice, qui provoque en nous « *révolte, incompréhension colère ou stupeur* ». Cette expérience négative de l'injustice appelle à invoquer une norme, un idéal de justice, qui se dessinent en creux, comme un manque. Dans *La République*, Platon souligne ce sentiment, en indiquant que « *l'élan du cœur donne à la réflexion son élan de départ* ». Rousseau, dans les *Confessions*, remonte à son enfance pour montrer que la justice et l'injustice s'enracinent dans l'histoire affective. Cette expérience de l'injustice appelle aussi à un mécanisme d'identification, pitié chez Rousseau ou compassion chez Hume, appelle à étendre l'idée de justice à tout le genre humain, et donc permet d'appréhender l'universalité de la norme de justice (Béja et al. 2011).

Dans nos entretiens, les agriculteurs n'ont pas évoqué une théorie ou un idéal de justice pour valider ou invalider un scénario. Au contraire, la première réaction était de type affectif, avec un rejet très fort par exemple pour la mise aux enchères, qui a provoqué un choc ou une colère. Parfois même, il était difficile de dépasser ce rapport affectif, soit parce qu'il était trop fort, soit parce qu'il était difficile à expliciter :: « *Je saurais pas comment vous l'expliquer, mais ce scénario, je le sens pas* ». Le sentiment de justice se construit par opposition au sentiment d'injustice. L'exemple le plus prégnant est le scénario de mise aux enchères : parce qu'il paraissait profondément injuste, il a amené les agriculteurs à définir un idéal de la gestion de l'eau, qui serait un bien commun, non marchand, un « *système vendeur³, pérenne, fédérateur, équitable* » etc.

Nous avons cherché à comprendre comment se construit ce sentiment de justice et d'injustice, qui pousse les agriculteurs à valider ou invalider les scénarios que nous leur avons proposés.

4.2. UN SENTIMENT COMPOSITE : LA THEORIE DE L'INTUITIONNISME

La typologie que nous avons présentée (logique utilitariste, égalitariste, rawlsienne, collective, agronomique, autocentrée) permet de synthétiser les positionnements des agriculteurs que nous avons rencontrés. Si certains interrogés se situent pleinement dans tel ou tel type, la plupart des interrogés empruntent, successivement ou simultanément, des arguments afférant à l'un ou à l'autre des positionnements. Quand ils ont jugé une modalité d'allocation trop loin de leur position sur l'un ou l'autre de ces pôles, ils ont mobilisé un contre-argument qui relève de ce « *pôle contrarié* », quand ils ont argumenté leur réponse. Ainsi, le positionnement vis-à-vis des principes n'est pas binaire (opposition/adhésion), mais il implique une gradation : « *Les théories que nous nous forgeons pour nous-mêmes peuvent ne pas être entièrement satisfaisantes sans que cela suffise pour les rejeter purement et simplement, puisqu'en pratique nous ne rejetons une théorie qu'à partir du moment où nous en trouvons une meilleure.* » (Forsé and Parodi 2006b).

En cela, la théorie de l'intuitionnisme nous a semblé intéressante. La doctrine intuitionniste (Konow 1996,2003) prend acte de tensions possibles entre principes éthiques et convoque la

³ Dans le sens d'attractif.

justice dans l'élaboration d'un compromis entre l'efficacité de l'allocation des ressources, la stricte égalité entre les attributaires et la satisfaction des besoins élémentaires, sous la contrainte d'imputabilité qui indique qu'un individu doit recevoir une allocation proportionnelle aux variables qu'il est effectivement en capacité de maîtriser. Les agriculteurs cherchent le compromis entre différents principes éthiques, conformément à la théorie de l'intuitionnisme définie par Konow. Il faut toutefois noter que l'intuitionnisme a deux acceptations : l'intuitionnisme de « sens commun » : « *Konow montre à l'aide d'un grand nombre d'enquêtes et d'expérimentations contrôlées que cette théorie « positive » rend compte de manière large et systématique des jugements sur la justice rendus par les personnes interrogées.* » (Schaeffer and Aubert 2010a) et l'intuitionnisme en tant que conception philosophique.

Cette théorie nous a semblé bien résumer le positionnement des agriculteurs. En effet, dans la majeure partie des cas, les agriculteurs mobilisent au moins deux principes, mais souvent trois, voire quatre principes. Ainsi, ils n'opposent pas les principes entre eux, mais ces principes constituent un corpus de valeurs, que les interrogés mobilisent, successivement. C'est donc par cette composition, ce compromis permanent, que se construit le sentiment de justice.

Cependant, le moment du vote révèle que ces considérations éthiques peuvent être supplantées par la défense des intérêts individuels, quand on place les individus dans une situation de rivalité. Dès lors, l'acceptabilité n'est plus définie comme un consensus mais comme l'optimum entre des intérêts individuels ou de filières.

La dimension pragmatique est importante, dans un contexte où la réforme est peu souhaitée, elle ne devra pas remettre en cause l'ordre existant, ni présenter un coût (financier, de temps, social) trop important. De fait, le jugement sur les mécanismes d'allocation ne prend pas en compte seulement les principes éthiques, seulement les intérêts propres des agriculteurs mais attache également une importance particulière à la faisabilité technique, aux risques de dérives. On le voit par exemple pour le scénario consacré à la mise aux enchères (Annexe 8) : l'opposition de principe est forte, mais les interrogés étudient également les conséquences désastreuses qu'aurait l'application d'un système dont les valeurs et les modalités sont contraires à notre société. L'opposition de principe a donc été dépassée pour étudier, concrètement, les freins à la mise en place d'un tel système en France.

Enfin, à travers la catégorie « logique agronomique », nous avons vu que certains agriculteurs réfutent notre hypothèse selon laquelle la mise en place de quota pose des questions de justice sociale. Cela rejoint les remarques faites par Syme et Nancarrow (2001) selon laquelle le problème de la gestion de l'eau est multidisciplinaire, et que les enjeux d'équité ont tendance à être ignorés.

Selon la façon dont on pose les termes du problème, mais aussi selon l'intérêt des agriculteurs pour une telle question, on voit que les questions de justice sociale peuvent être soit prégnantes, soit absentes ; elles peuvent se combiner avec des arguments pragmatiques ou s'estomper derrière les intérêts individuels.

4.3. UN SENTIMENT BIAISE : LA MOBILISATION DE L'INTERET INDIVIDUEL

Pour estimer la « subjectivité » d'une réponse, Johansson (2010) évoque le « *fairness bias* », comportant une dimension de réfutation de sa propre responsabilité dans l'enjeu qui fait problème et une partie de défense de ses propres intérêts.

Pour mesurer la part de ce biais dans les réponses, nous avons analysé dans quelle mesure les réponses des agriculteurs étaient conformes ou non à leur intérêt individuel. Nous

dispositions pour cela d'informations relatives à l'exploitation agricole de chaque personne interrogée (surfaces, cultures, historique, accès à l'eau, etc.) obtenue via un questionnaire complémentaire. Pour chaque individu, nous vérifions donc si le jugement porté sur le scénario est conforme à l'intérêt personnel ou non. Les résultats sont présentés dans la figure suivante qui représente, pour chaque scénario, le pourcentage de personnes ayant exprimé un avis conforme à leur intérêt personnel (vert), opposé à leur intérêt (bleu). Il a souvent été difficile de trancher catégoriquement cette question, par manque d'information, ce qui est représenté par la couleur rouge sur le graphique.

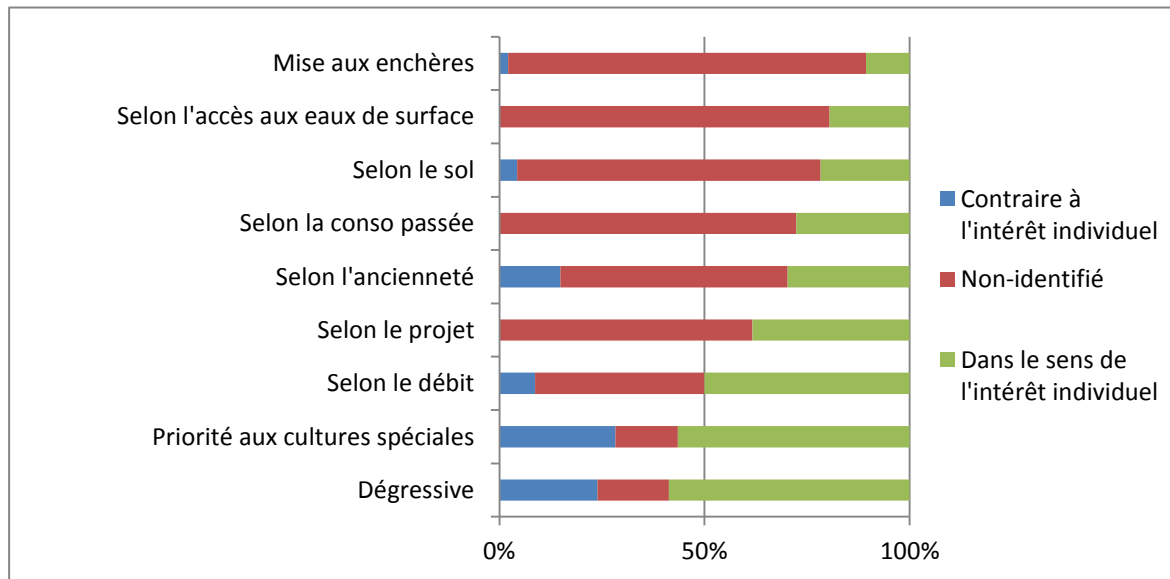


Figure 7 : La mobilisation de l'intérêt individuel dans les différents scénarios

On note que certains scénarios polarisent différemment les intérêts individuels. Ainsi, le scénario avec une allocation dégressive, avec priorité aux cultures spéciales, ou selon le débit, mobilisent fortement les intérêts individuels, or, ces scénarios avaient tous reçus une approbation mitigée. A l'inverse, les scénarios qui ne suscitent pas la défense des intérêts individuels sont tous consensuels, soit de façon positive (le sol, l'accès aux eaux de surface) ou négative (enchères).

On peut donc conclure que si les scénarios suscitent directement un sentiment de justice ou d'injustice, les agriculteurs s'en tiennent aux jugements éthiques sans faire interférer leur propre intérêt. En revanche, quand le jugement éthique n'est pas tranché, quand les considérations pratiques ou les dérives éventuelles sont ambiguës, l'agriculteur a tendance à évaluer son intérêt individuel pour fonder l'opinion qu'il exprime.

La notion de « *fairness bias* » est intéressante pour comprendre notre analyse. D'un côté, la défense des intérêts individuels fait partie des critères d'acceptabilité, puisque cette dimension est importante. D'un autre côté, le recours à la situation personnelle se limite aux cas où il est difficile de statuer sur les principes éthiques. Quand tous les principes éthiques sont jugés prioritaires (c'est-à-dire dans une perspective intuitionniste), l'intérêt individuel permet d'orienter cet arbitrage. Il ne s'agit donc pas tant d'un « biais » au sentiment de justice mais bien d'un critère qui trouve sa place dans une logique intuitionniste.

5. Conclusion

Les principales conclusions et recommandations issues de cette étude sont les suivantes :

- l'une des principales conclusions de ce travail est le constat d'une grande réticence du monde agricole face à la mise en place d'une gestion volumétrique basée sur l'attribution de volume individuel. On observe en effet un décalage certain entre les exigences de la LEMA en termes de connaissance, de contrôle et de réduction des prélèvements, et la réalité des pratiques agricoles. En outre, nous avons pu observer un manque d'information du monde agricole puisque certaines personnes semblaient découvrir la question lors des ateliers ou des entretiens ;
- étant donné, d'une part, le calendrier prévisionnel de la LEMA, qui s'est fixé pour objectif d'atteindre le bon état des masses d'eau en 2015 et d'autre part le temps nécessaire à la négociation avec la profession agricole, les OUGC vont avoir la tâche délicate de gérer deux temporalités contradictoires, et ne pourront ni déroger à l'exigence réglementaire ni sous-estimer l'importance du travail de collaboration avec les agriculteurs. Nous avons montré dans notre étude comment se construit le sentiment de justice, qui n'existe pas *a priori* mais qui résulte d'un arbitrage entre différents principes. Pour qu'une solution soit jugée juste et équitable, il faudra prendre le temps pour que le sentiment de justice puisse se construire et se consolider ;
- on l'a vu, les résultats varient fortement d'un terrain à l'autre. Les solutions apportées ne peuvent donc que se situer à l'échelle locale, telle que cela a été défini dans la LEMA. Engager une réflexion déterritorialisée ou à l'échelle nationale serait dépourvue de sens ;
- la méthode mise au point et présentée dans ce rapport pourrait être mise en œuvre en amont de la négociation par les OUGC eux même. Elle pourrait être complétée par d'autres techniques, comme les focus groups. Les travaux conduits en Australie peuvent à ce titre être source d'inspiration. (G. J. Syme et Nancarrow 1997; 2001; 2004; 1999) ;
- comprendre la représentation du sentiment de justice et accompagner sa construction est un préalable à la négociation. Néanmoins, rien ne garantit que cette négociation fera émerger la solution perçue comme la plus juste par le plus grand nombre. Notre travail montre que les positions défendues par les acteurs peuvent aussi être influencées par leur intérêt, qui peut être en conflit avec leurs convictions. C'est ce qui s'est passé lors de la négociation des quotas de pêche en Australie et en Angleterre, où les solutions retenues n'ont pas été nécessairement les plus justes mais correspondent aux intérêts des acteurs les plus puissants. Le moment de la négociation autour du calcul du quota d'eau sera particulièrement important, et il pourrait faire l'objet d'une animation spécifique, par une entité neutre.

6. Bibliographie

- Adair, Philippe.** (1991) - "La Théorie De La Justice De John Rawls. Contrat Social Versus Utilitarisme." *Revue Française De Science Politique* 41 (1): 81–96. doi:10.3406/rfsp.1991.394540.
- Auroux, Sylvain.** (1990) - *Les Notions Philosophiques*. Encyclopédie Philosophique Universelle. PUF.
- Barbier, Rémi.** (2005) - "Quand Le Public Prend Ses Distances Avec La Participation." *Natures Sciences Sociétés* 13 (3) (July): 258–265. doi:10.1051/nss:2005040.
- Beitone, Alain, and Estelle Hemdane.** (2008) - "Le concept de justice sociale dans le programme et les manuels de SES de terminale ES: Une nouvelle énigme didactique." *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* (3) (March 17). <http://socio-logos.revues.org/1172>.
- Béja, Alice, Matthieu Fernandez, François-Xavier Hervouët, and Maud Schmitt.** (2011) - *La Justice*. GF Prépas Scientifique. Paris: Flammarion.
- Clayton, Susa.** (2000.) - "Models of Justice in the Environmental Debate." *Journal of Science Issues* 56 (3): 459–474.
- Forsé, Michel, and Maxime Parodi.** (2006a) - "Justice Distributive." *Revue De l'OFCE* (3): 213–244.
- . (2006b.) - "La Hiérarchie Des Principes Selon Les Européens." *Revue De l'OFCE* 98: 214–244.
- Johansson-Stenman, Olof, and James Konow.** (2010) - "Fair Air: Distributive Justice and Environmental Economics." *Environmental and Resource Economics* 46 (2) (June 1): 147–166. doi:10.1007/s10640-010-9356-7.
- Konow, J.** (1996) - "A Positive Theory of Economic Fairness." *Journal of Economic Behaviour and Organization* 31 (1): 13–35.
- . (2003) - "Which Is the Fairest One of All? A Positive Analysis of Justice Theories." *Journal of Economic Literature* 41 (4): 1188–1239.
- Leseur, Alexia.** (2005) - "Les Théories De La Justice." <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00242968/>.
- Martin, Philippe.** (2013) - *La gestion quantitative de l'eau en agriculture*. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000337/0000.pdf>.

- Nancarrow, B. E., and G. J. Syme.** (2004) - "Fairness Principles in Allocating Water: Integrating Views of Different Agents." In *iEMSs 2004 International Congress: "Complexity and Integrated Resources Management"*. International Environmental Modelling and Software Society, 14–17. <http://www.iemss.org/iemss2004/pdf/abm/nanfair.pdf>.
- Nancarrow, Blair E., and Geoffrey J. Syme.** (2001) - "Challenges in Implementing Justice Research in the Allocation of Natural Resources." *Social Justice Research* 14 (4): 441–452.
- Popper, Karl.** (1979) - *La Société Ouverte Et Ses Ennemis*. Seuil. Vol. 1. Philosophie Générale. Paris.
- Rasinski, Kenneth A.** (1987) - "What's Fair Is Fair—Or Is It? Value Differences Underlying Public Views About Social Justice." *Journal of Personality and Social Psychology* 53 (1): 201–211.
- Salles, Denis.** (2006) - *Les défis de l'environnement: Démocratie et efficacité*. Editions Syllepse.
- Schaeffer, Yves, and Francis Aubert.** (2010a.) - "La Pertinence De La Politique Rurale à L'aune Des Théories De La Justice." *Revue d'Etudes En Agriculture Et Environnement-Review of Agricultural and Environmental Studies* 91 (1). <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00583623/>.
- _____. (2010b) - "La Pertinence De La Politique Rurale à L'aune Des Théories De La Justice." *Revue d'Etudes En Agriculture Et Environnement-Review of Agricultural and Environmental Studies* 91 (1). <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00583623/>.
- Smith, Adam.** (1776) - *Recherche Sur La Nature Et Les Causes De La Richesse Des Nations*. Nouv. trad. Economica.
- Syme, G. J., and B. E. Nancarrow.** (1997) - "The Determinants of Perceptions of Fairness in the Allocation of Water to Multiple Uses." *Water Resources Research* 33 (9) (September): 2143–2152.
- Syme, G.J, B.E Nancarrow, and J.A McCreddin.** (1999) - "Defining the Components of Fairness in the Allocation of Water to Environmental and Human Uses." *Journal of Environmental Management* 57 (1) (September): 51–70. doi:10.1006/jema.1999.0282.
- Syme, GJ, and BR Nancarrow.** (2001) - "Challenges in Implementing Justice Research in the Allocation of Natural Resources." *Social Justice Research* 14 (4) (December): 441–452.
- Tarrit, Fabien.** (2012) - "Inégalités Et Théories De La Justice." In Bordeaux.
- Tisdell, John G.** (2003) - "Equity and Social Justice in Water Doctrines." *Social Justice Research* 6 (4) (December): 401–416.

Annexe 1

Tableau récapitulatif des 5 terrains d'étude

Dep.	Caractéristiques de la nappe ⁴					Caractéristiques agricoles ⁵				Etat d'avancement de la GV ⁶	Enquête		
	Code EU	Type de nappe	Surface (ha)	Prélèvements (Mm ³)	Dont agricoles (M m ³)	SAU (ha)	Evolution SAU 2000-2010 %	SI (ha)	Cultures irriguées principales		Entretiens	Dont téléphone	Refus
Est Lyonnais	FRD G334	Alluvions fluvioglaciales (IVnaire)	42 541	20	12	17 323	-7%	7 000	Céréales	SAGE créé en 2009 Classement ZRE en cours Etude Vp en cours de validation	8	1	5
Plaine Valence	FRD G103	Alluvions de l'ancienne Isère – secteur Véore Barberolle (IVnaire)	54 306	20	5	27 715	-6%	9 800*	Maïs Arboriculture Maraichage	Procédure mandataire SDAGE voté en 2009 Classement ZRE 2010 Vp en cours de concertation	10	4	5
Nappe de la Craie	FRH G206	Nappe de craie sur le Bassin de la Serre (Ilaire)	202 475	18	5.6	162 041	0%	4 000*	Maraichage Céréales	Pas de classement en ZRE Gestion volumétrique en place depuis 2004 Vp calculé en 2012	10	10	5
Nappe du Tarn-et-Garonne	FRFG 022 FRFG 020	Nappes alluviales perchées (IVnaire)	173 092	7	5.8	88 909	-16%	50 000*	Arboriculture Céréales	Classement en ZRE depuis 1994 Vp en cours de calcul Procédure mandataire	11	2	11
Nappe du Roussillon	FRD G334	Nappe alluviale (IVnaire) Nappe captive (Pliocène)	85 921	80	28	22 571	-29%	5 600*	Arboriculture Maraichage	SAGE créé en 2008 Classement ZRE 2010 Pas de connaissance ni de contrôle des prélèvements	8	0	3
TOTAL											47	17	29

⁴ Source : www.adeseaufrance.fr et entretiens préliminaires aux ateliers Water Cap et Trade

⁵ Source : RGA 2010 (Hérivaux, C. (2013) – Appui à la préparation des plans de gestion contre les pollutions diffuses des eaux souterraines : analyse de la diversité des situations agro-hydrogéologiques en France. Rapport final. BRGM/RP-61867-FR

⁶ Source : Entretiens préliminaires aux ateliers Water Cap et Trade.

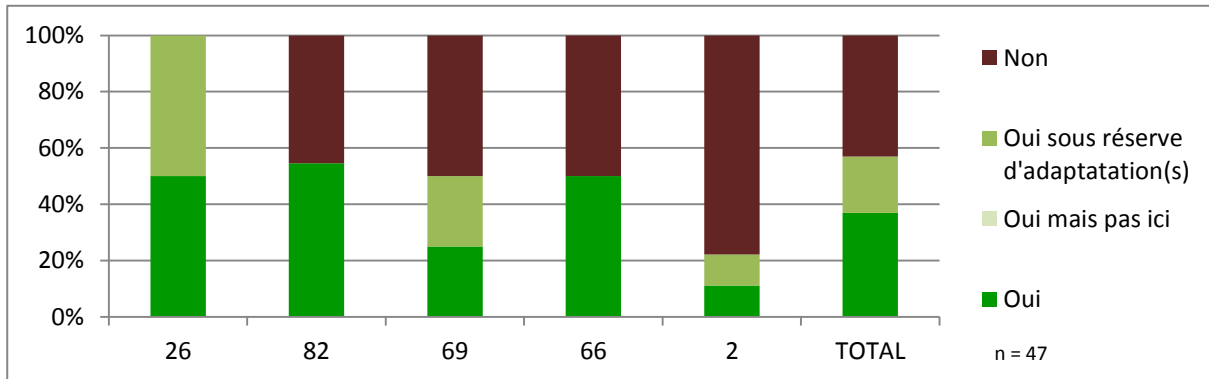
Annexe 2

Analyse détaillée des 9 scénarios d'allocation

SCENARIO N°1 : ALLOCATION PROPORTIONNELLE A LA CONSOMMATION PASSEE

Elaboration du scénario. Le volume attribué est proportionnel à la consommation moyenne des 5 dernières années ; tous les irrigants subissent le même pourcentage de réduction. La logique suivie est celle du *grandfathering*, où la consommation devient un droit acquis. Ce principe est familier des agriculteurs (gestion quantitative de l'eau en Eure-et-Loir, 1999, en Charente Amont, 2004, en Yèvre Auron, 2011, quotas laitiers, 1984, DPU, 2006), il ouvre donc notre entretien.

Résultats.



Le taux d'acceptation est de 57%, avec de fortes variations selon les terrains : 100% dans la Drôme contre 22% dans l'Aisne, où l'irrigation dépend fortement de la pluviométrie, et où la consommation passée ne reflète pas les variations interannuelles de consommation.

Analyse.

Facilité de mise en œuvre. Dans un contexte où le quota est une nouveauté, ce système est fort de sa simplicité, que ce soit au niveau du calcul (même restriction pour tous), du contrôle (via les compteurs) ou de l'acceptation sociale (« *Ca s'est toujours fait comme ça dans le monde agricole, sur la base de l'historique* ») (6)⁷.

Entériner un statu quo. Ce système ne remet pas en cause la répartition des consommations entre les irrigants, ce qui est considéré comme un pis-aller dans un système globalement néfaste (« *On est contre tout, on est contre la restriction... Si on n'a pas le choix, c'est le meilleur système* ») (4). Cela sécurise également les investissements : « *En cas de pénurie, il faut récompenser les gens qui ont eu une ligne de conduite, ceux qui ont cru dans cette ligne de culture.* » (4). Entériner ce statut quo fige cependant les perspectives d'évolution, et ferme la porte aux jeunes agriculteurs : « *Celui qui veut s'agrandir, s'il ne reprend pas des parcelles où y a des déjà des droits d'irrigation, ça va limiter son projet.* » (12) Afin d'être moins pénalisés, certains pourront adopter un comportement stratégique de surconsommation dans les dernières années précédant la mise en place du quota (3).

Traitement égalitaire ou renforcement des inégalités ? Ce système convertit la consommation passée en droit d'usage, via l'outil réglementaire qu'est le quota. Il répond au principe d'appropriation originelle de Nozick, selon lequel le propriétaire est celui qui en a le premier revendiqué la propriété. Ce système applique à tous un traitement égalitaire, puisque les

⁷ Le chiffre entre parenthèse, qui accompagne chaque argument, fait référence au nombre de personnes ayant cité cet argument, tous terrains confondus.

irrigants un même coefficient réducteur : « *Il ne faut pas aller plus loin que ça, sinon ça va creuser un trou énorme... Si on ne fait pas pareil pour tout le monde, comment on fait ?* » (3). Mais ce système entérine les inégalités actuelles, allant jusqu'à bonifier ceux qui surconsomment, et pénalisant ceux qui ont déjà fait des efforts de réduction de leur consommation (7). Enfin il s'agit d'un système juste parce qu'intégrateur, c'est-à-dire qui prend en compte toutes les spécificités de l'exploitation (cultures, sol, équipement etc.) (5) On peut donc classer ces arguments selon la typologie de Deutsch (Rasinski 1987) :

- ce système propose un traitement *égalitaire*, via une restriction identique ;
- ce système prend en compte les *besoins*, représentés ici par la consommation ;
- ce système néglige le principe de *mérite*, en ne prenant pas en compte les efforts de réduction de consommation en eau.

L'attribution de droit d'eau peut induire une augmentation de la valeur vénale des terres disposant d'un droit d'eau, créant ainsi des inégalités géographiques (3). Certains agriculteurs pourraient aussi être tentés de revendre leurs droits excédentaires (3).

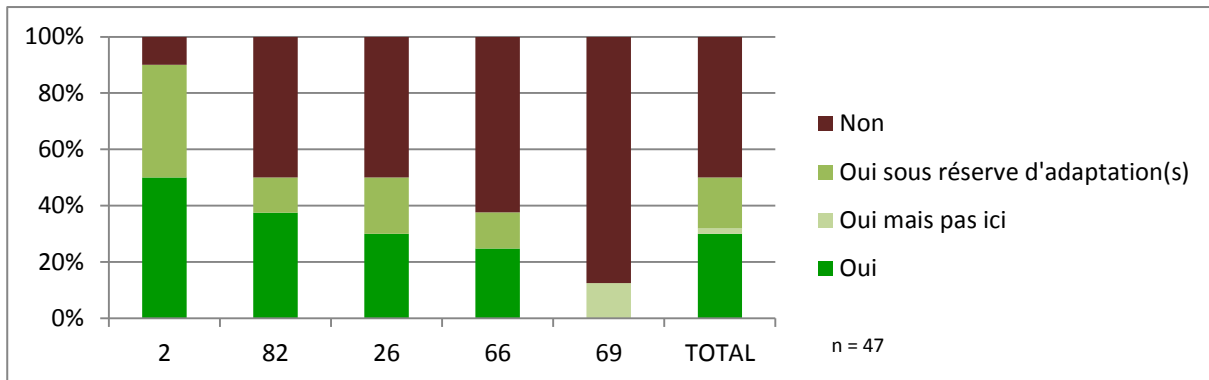
Adaptations suggérées dans les entretiens

- réguler les écarts de consommation : pondération à l'ha produit, volume minimum ou maximum (5) ;
- limiter l'incidence de la pluviométrie : allocation basée sur les 10 dernières années (au lieu de 5), vérification de la représentativité météorologique des 5 ans passés (2) ;
- introduire de la flexibilité : report pluriannuel du quota, garder une réserve pour les jeunes, coupler ce scénario avec le S2 (8).

SCENARIO N° 2 : ALLOCATION OUVERTE A TOUS LES AGRICULTEURS SOUHAITANT IRRIGUER A 5 ANS

Elaboration du scénario. Tous les agriculteurs peuvent obtenir un volume, calculé au prorata de la surface qu'ils déclarent vouloir irriguer dans les 5 ans. Il s'agit de garantir le principe d'égalité d'accès aux ressources défini par Dworkin (Tarrit 2012). Ce système est en vigueur dans l'Aisne et dans le Tarn-et-Garonne, avec un projet annuel.

Résultats.



50% des interrogés ont validé ce scénario ; ils étaient 90% dans l'Aisne, où le système actuel, proche de celui-ci, est jugé satisfaisant, et 13% dans le Rhône, où la réduction des superficies irriguées, notamment du fait de l'urbanisation, rend peu pertinent cette dynamique d'ouverture à de nouveaux irrigants.

Analyse.

Redéfinir les ayants droit. Dans ce système, les ayants droit ne sont pas seulement les irrigants mais tout agriculteur souhaitant irriguer. Cette ouverture semble plus juste (7) et permet l'entrée des jeunes agriculteurs (3). Bien que la ressource en eau ne soit pas monétarisée, on peut faire un parallèle avec la mise aux enchères des ressources externes⁸ de Dworkin, à laquelle toute personne pourrait participer avec le même montant de jetons au départ (Leseur 2005). Ces enchères permettent, comme le scénario proposé, d'égaliser l'accès aux ressources tout en considérant l'agent comme responsable de ses préférences et de l'utilisation de ses ressources. Ce principe d'ouverture remet toutefois en cause la sécurité de ceux qui ont déjà investi : « Dans ce cas, ceux qui avaient un quota acquis... ils ont rien acquis ! Celui qui irrigue, il a bâti son système, son matériel, son investissement... Vous pouvez pas détruire ça ! » (6). Or, ce principe de sécurité est au cœur du contrat social de Locke, ou de l'utilitarisme de Bentham. Une alternative serait alors de maîtriser cette ouverture, via une régulation (« Il faut entrebâiller la porte mais pas forcément l'ouvrir... Si des gens veulent de nouveau irriguer pourquoi pas mais on les limite, pour ne pas pénaliser ceux qui sont déjà dans le système. Ça fait un peu protectionniste mais... »), ou via une hybridation des deux systèmes proposés, l'historique pour ceux qui irriguent déjà et le projet pour les nouveaux irrigants (7).

Une nouvelle demande ? Ce principe d'ouverture ne se justifie que s'il y a une demande pour de nouvelles terres irriguées. Or, dans les terrains du Tarn-et-Garonne, de l'Est lyonnais et de la plaine de Valence, la dynamique est à la réduction des superficies irriguées (9). Dans un

⁸ Dworkin définit les ressources externes comme échangeables, les denrées par exemple, et les ressources internes comme non-échangeables, le talent ou le handicap.

contexte de réchauffement climatique et de tension accrue sur la ressource, deux analyses s'opposent : il n'est pas cohérent d'ouvrir le nombre d'ayants droit si l'on cherche à réduire les prélèvements (3) ; il faut être en mesure de satisfaire les nouvelles demandes qui émergeront du fait des sécheresses accrues (1).

Flexibilité accrue ou limitée ? Dans l'Aisne, ce scénario a été perçu comme offrant davantage de flexibilité que le scénario précédent (3), puisqu'il permet de moduler sa surface irrigable. En revanche, dans les autres terrains, les irrigants ont considéré qu'il n'était pas possible de se projeter à 5 ans (8), et que ce système freinait leurs capacités d'adaptation et d'évolution (5).

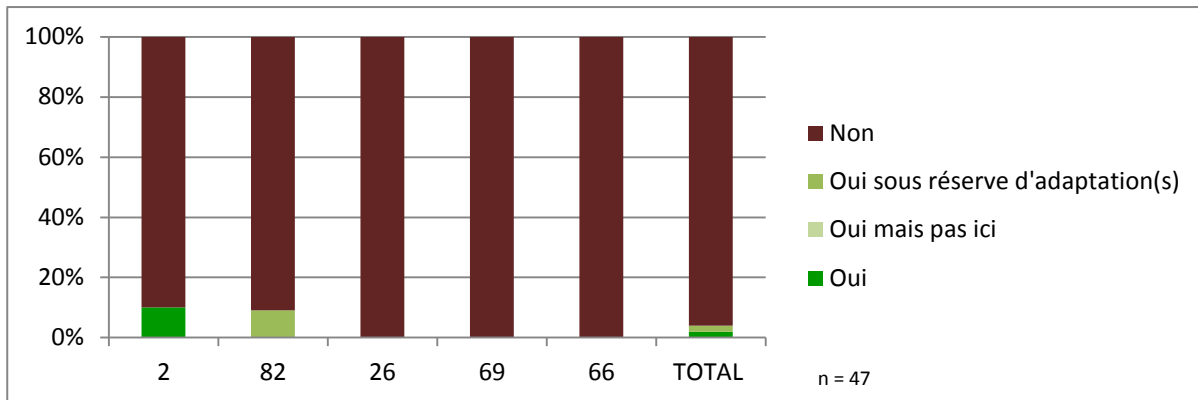
Adaptations suggérées dans les entretiens :

- maîtriser l'augmentation des superficies irriguées (plafond en volume ou en surface, possibilité d'intégrer le système seulement pour les jeunes agriculteurs) (6) ;
- faire des projets d'irrigation sur 1 an au lieu de 5, pour offrir plus de flexibilité face aux évolutions du marché ou aux aléas (charka, chrysomèle) (2) ;
- adapter la durée du projet au type de culture (1) ;
- prévenir les abus, en particulier la surdéclaration des volumes.

SCENARIO N° 3 : MISE AUX ENCHERES DU VOLUME PRELEVABLE

Elaboration du scénario. L'allocation est attribuée en priorité au plus offrant, via un système d'enchères. Ce système est présent en Australie, en Espagne, au Chili et aux Etats-Unis. Cette logique se base sur la maximisation de la valeur marginale de l'eau, prônée par l'utilitarisme benthamien. Il s'agit ici de mesurer l'acceptabilité d'un tel système en France, en complément des ateliers organisés dans le cadre du projet.

Résultats.



Parmi les 47 personnes interrogées, le taux de refus est de 96%, sans différence notable entre les terrains. Ces refus cachent différentes attitudes face au scénario : refus d'évoquer le scénario (3), refus du principe (15), refus du principe et de ses modalités, de ces conséquences (24), refus du principe mais reconnaissance de certains avantages (4).

Analyse.

Maximisation de la valeur marginale de l'eau. Dans une optique benthamienne, ce principe permet de maximiser le bien-être de la société, c'est-à-dire le bénéfice généré par l'usage de l'eau. Selon Smith (1776), la monétarisation apparaît quand le bien devient rare, ce que reconnaît (1) agriculteur. Dans les terrains d'étude, les valeurs marginales de l'eau sont différentes, ce qui rendrait possible les transactions (3): « Si je suis arboriculteur, je dis oui, les riches pourront avoir de l'eau ». Un agriculteur note aussi l'intérêt que pourrait avoir le réseau collectif dans ce système « Le SMHAR pourrait vendre ses droits d'eau, comme ça s'il perd des adhérent, il pourra assurer l'amortissement ». Le principe de la maximisation de la valeur de l'eau est donc compris, et a priori, les conditions semblent réunies pour que ce système puisse être appliqué. Cependant la résistance des interrogés reste forte sur ce scénario.

Une opposition éthique ou pragmatique ? Le tableau suivant récapitule les arguments avancés par les agriculteurs. La logique des enchères, importée d'Australie, n'est pas transposable au monde agricole français, puisque le principe de monétarisation de la valeur de l'eau choque les interrogés. Le contexte agricole est également très différent, l'Australie étant caractérisée par des grandes exploitations, très rentables, et par la monoculture. De fait, appliquer un système dont les valeurs et les modalités ne sont pas adaptées aurait des conséquences désastreuses : déstructuration du tissu productif, augmentation des inégalités entre les irrigants, risque d'explosion sociale. L'opposition de principe a donc été dépassée afin d'étudier les freins concrets à la mise en place d'un tel système en France. Cependant, on peut noter un biais méthodologique, dans la mesure où ce scénario est le seul qui propose une monétarisation de la ressource. Il est donc difficile de savoir si les réticences portent sur le principe de rendre l'accès à l'eau payant ou sur les modalités propres aux enchères.

Type d'arguments	Arguments	Nombre de personnes ayant cité l'argument
Ethiques / de principe	Inégalités d'accès aux enchères	13
	Refus de la monétarisation	8
	Dramatisation (<i>anarchie complète, c'est la fin de l'agriculture...</i>)	5
	Exclusion du système des petites exploitations	4
Mise en œuvre	Inapplicable car structure locale éloignée du modèle australien ou US (monoculture, gretes exploitations...)	4
	Impossibilité d'évaluer le volume consommé	1
Conséquences	Risque de conflits sociaux	10
	Augmentation du prix de l'eau	5
	Déstructuration du monde agricole (organisation de la filière, du paysage agricole...)	5
Dérives	Spéculation	5
	Détournement de l'eau pour un usage non-agricole	1

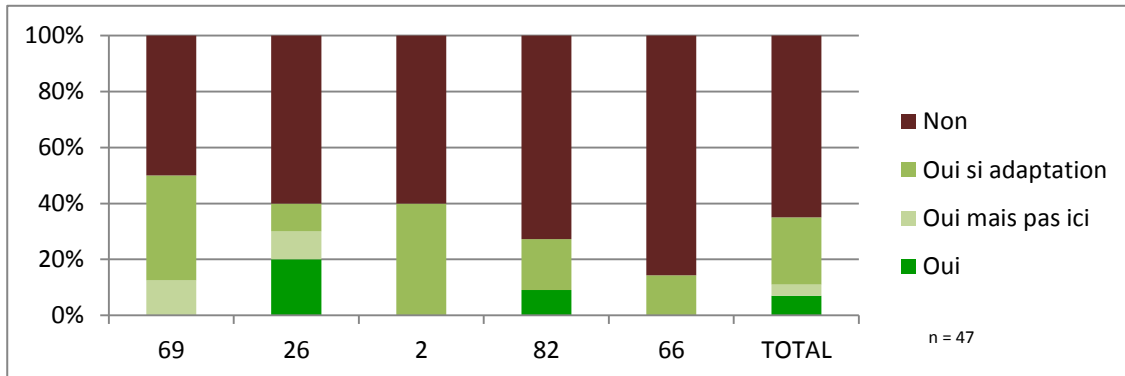
Le renforcement et la création d'inégalités.

L'eau est définie comme un bien commun non monétarisable (8) ; il n'est pas acceptable de se l'accaparer ou d'exclure certains irrigants « *L'eau n'a jamais été un bien qui doit pouvoir se négocier, c'est un bien qui doit appartenir à tout le monde.* » Or, les agriculteurs sont inégaux face au système d'enchère, du fait de leur capacité à payer différente (12). Dans une optique post-welfariste, il est important de s'interroger sur la responsabilité individuelle de l'agriculteur, puisqu'une inégalité qui tient à la responsabilité individuelle n'a pas lieu d'être compensée (Leseur 2005). Or, les interrogés prouvent de façon explicite que ces différences ne sont pas imputables aux décisions individuelles « *Ce système permet à la très haute valeur ajoutée de prendre tout, et les petits auront jamais rien... et sur les zones de cailloux, vous pouvez pas faire des légumes* ». En rendant marchand l'accès à l'eau, ce système transforme une inégalité existante (capacité à payer), en une autre inégalité (quantité d'eau disponible), ce qui renforce les inégalités économiques entre les exploitants « *Les riches vont devenir plus riches et les pauvres vont s'appauvrir* » (13). Le coût social de cette réforme est donc considérable, que ce soit en termes de conflits (10) ou de déstructuration du tissu productif, de l'organisation spatiale et paysagère (5).

SCENARIO N°4 : ALLOCATION SELON L'ANCIENNETE DE L'IRRIGATION SUR L'EXPLOITATION

Elaboration du scénario. Le volume prélevable est alloué en fonction de la date de déclaration du forage, en donnant la priorité aux plus anciens. Ce système est inspiré de la Doctrine du Colorado, ou antériorité des droits historiques. Comme pour le scénario 3, il s'agit de mesurer l'applicabilité d'un système importé. Il garantit la sécurité de l'accès à l'eau pour les anciens, aux dépens de l'égalité, conformément à la hiérarchie des principes établie par Bentham, et au principe de l'appropriation originelle de Nozick.

Résultats.



Ce système provoque une importante résistance, avec un taux de refus de 65%, particulièrement important dans le Tarn-et-Garonne et sur la plaine du Roussillon, où la part de forages non-déclarés est le plus important, ce qui serait pénalisant.

Analyse.

La logique pionnière ou « parcours de vie » : A l'échelle de la région, les premiers irrigants ont pris davantage de risques, ayant un effet d'entraînement positif sur leurs pairs : « C'est vrai que quand on démarre un projet, c'est un engagement politique et financier. Y a toujours des gens qui attendent pour savoir si ça marche ou non, pour se servir de ces gens-là. » (6). L'allocation selon l'ancienneté permet de compenser ces contributions inégales à l'effort collectif, comme dans une ASA ou une coopérative : « Quand un nouveau rentre, on lui impose un droit d'entrée, pour apporter sa pierre à l'édifice, il prend le train en marche, l'antériorité est reconnue. » A l'échelle individuelle toutefois, ce principe n'a pas de sens, puisque la prise de risque et l'investissement sont invariants dans le temps, chaque exploitation ayant sa propre temporalité (4). La date d'irrigation dépend d'un grand nombre de paramètres, parfois aléatoires : « C'est basé sur autre chose... Ceux qui ont irrigué avant, c'est pas parce qu'ils ont investi mais parce qu'ils avaient l'eau à proximité. Ceux qui ont irrigués plus tard, c'est ceux qui ont dû attendre d'avoir les moyens, ou de ne pas avoir le choix. » (4).

La notion de sécurité et l'identification aux jeunes agriculteurs. Comme Bentham (5) agriculteurs notent que ce système sécurise les anciens, plaçant ainsi la sécurité au-dessus de l'égalité. (13) personnes le qualifie d'injuste, en particulier car il exclue les jeunes agriculteurs, auxquels les interrogés s'identifient fortement. Dans une perspective rawlsienne, ce scénario ne répond pas au principe de différence, puisque les inégalités ne bénéficient pas aux plus défavorisés, les jeunes étant en phase de remboursement d'emprunt (7). Les anciens, qui ont déjà rentabilisés leurs investissements (5), bénéficieront d'une « rente foncière », avec un régime de privilèges « Les Seigneurs sont de retour ! » (2) personnes notent que les jeunes, ayant des besoins en eau plus faibles, n'auraient pas remis en cause la sécurité des anciens irrigants. L'analyse rawlsienne a donc prévalu sur l'analyse benthamienne dans notre panel d'étude.

Un système figé. En donnant la priorité aux anciens sur les jeunes, ce scénario prône un modèle fixiste, contraire au progrès, entendu ici comme une amélioration technique et un développement économique (« *Donc, si je résume, ça fait 2000 ans que je taille des silex dans ma grotte, et ça me donne le droit de continuer à le faire ?* ») et comme un développement social (« *Ce système est inverse au développement durable, qui permet à ceux qui viennent après vous de vivre mieux que vous. C'est ce que j'appelais gestion « en bon père de famille », c'est-à-dire l'inverse de "comment je peux me protéger, moi ?"* ») **(10)**.

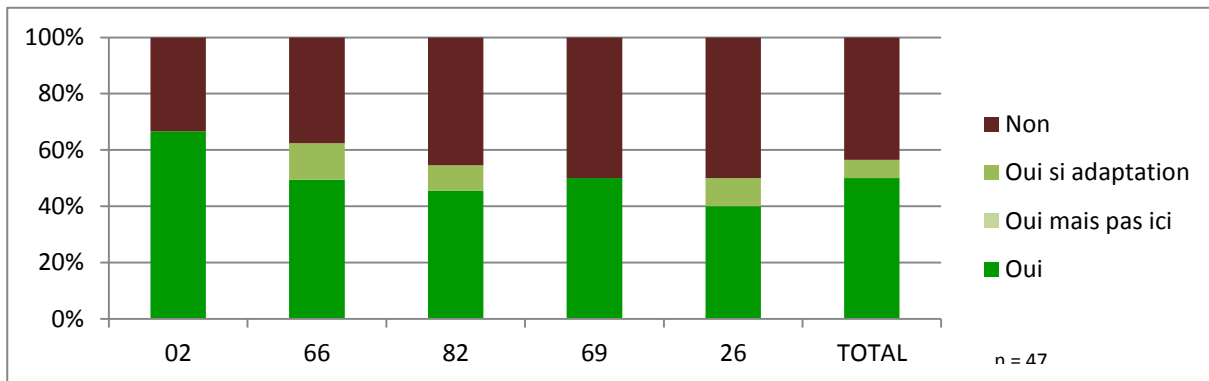
Adaptations suggérées dans les entretiens :

- conserver ce principe sans trop pénaliser les jeunes agriculteurs : pas d'exclusion, restriction progressive **(9)** ;
- annoncer la règle avant de l'appliquer afin de prévenir des investissements inutiles **(2)** ;
- combiner le scénario 2 et le scénario 4 : priorité aux anciens pour les sécuriser, système neutre pour les intermédiaires, priorité aux jeunes en phase d'investissement **(1)**.

SCENARIO N°5 : ALLOCATION PROPORTIONNELLE AU DEBIT DECLARE DES PUITES ET DES FORAGES

Elaboration du scénario. L'allocation, en m³, est proportionnelle au débit déclaré en m³/h du forage. Ce système est en vigueur dans le Tarn-et-Garonne. Il illustre le passage d'une gestion en débit à une gestion en volume prévue par la LEMA. Selon la typologie de Deutsch (Rasinski 1987), ce système permet d'articuler les notions de besoin (à travers le débit) et de mérite (à travers la déclaration du forage).

Résultats.



Ce principe a été validé par plus de la moitié des agriculteurs, avec 50% qui l'acceptent en l'état et 7% qui l'acceptent sous conditions d'adaptations.

Analyse.

Inadéquation entre les débits déclarés et les besoins en eau. Si (9) personnes pensent que le débit est un bon indicateur de leurs besoins en eau, ce n'est pas toujours le cas. Détournement des contraintes administratives, contestation de la régularisation de l'accès à l'eau, volonté de toucher les primes PAC justifient un décalage entre le débit déclaré et le débit réel du puits (7). En outre, le débit du puits ne correspond pas toujours aux volumes consommés : suréquipement pour certaines cultures (maraichage dans l'Aisne, pépinière dans la Drôme), sous-équipement pour d'autres (goutte à goutte à faible pression, fonctionnement 24h/24), ou encore irrigation antigel pendant l'hiver (12). Le débit est parfois aléatoire, il est le témoin du « chemin de vie » de l'exploitation. En se basant sur des débits inégaux et parfois irrationnels, cette allocation risque de créer une distorsion de concurrence. Un agriculteur note que cette allocation se focalise sur le moyen de production au lieu de considérer la production elle-même : « C'est comme l'un va au travail en BMW, et l'autre en Twingo, au final, c'est pareil, ce qui compte que c'est qu'ils travaillent tous les deux. »

Le débit naturel. Le débit est un facteur limitant pour l'irrigation « Vous avez une installation, tant de m³/h, ça donne une capacité par semaine et donc par an, c'est logique. » Le principal atout de ce scénario est donc de se rapprocher au maximum un quota, en tant qu'outil administratif, du disponible naturel (voir partie sur les refus).

Encourager la notion de transparence. En se basant sur la déclaration du débit d'équipement, ce système valorise la transparence, et donc le mérite de ceux qui ont joué le jeu de la gestion collective (8). En se définissant comme partie prenante de la gestion collective, ces agriculteurs ont la possibilité de définir des règles qui les avantage « C'est une prime la sagesse, celui qui est rentré dans le moule est avantagé par rapport à celui qui a trainé la patte (...). Si on entre dans un cadre strict, autant que celui qui a construit le cadre soit favorisé par rapport à celui qui

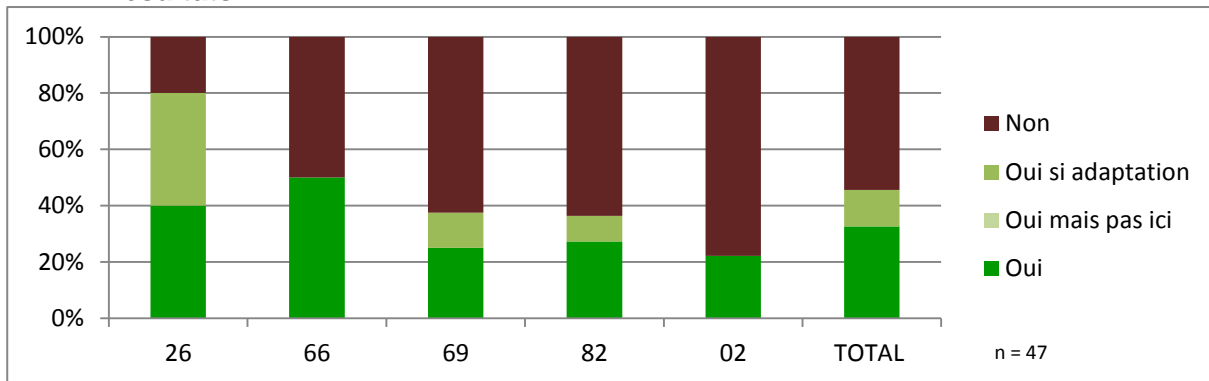
a voulu vivre à côté. » La transparence n'est pas forcément interprétée comme un mérite mais tout simplement le respect des règles communes (2), il ne s'agit donc pas de favoriser ceux qui ont joué le jeu, mais bien de fixer des règles et d'imposer leur respect « On traite les gens comme des gamins. C'est pas un raisonnement à long terme, c'est pas constructif. ». Une personne dénonce le fait que la règle pas été annoncée dès le départ : « Depuis des années on sait pas à quelle sauce on va être mangés... On préférerait qu'il y ait un système défini et on l'applique, et ensuite on chasse les tricheurs. » La déclaration du puits et la pose de compteurs aurait aussi une autre vertu, celle de sensibiliser les acteurs à l'économie d'eau (1). On retrouve ainsi le principe développé par Syme et Nancarrow « seuls ceux qui ont causé le problème doivent subir la restriction ». (G. Syme et Nancarrow 2001).

Adaptations proposées :

- tenir compte de la saisonnalité des prélèvements pour ne pas compter l'irrigation antigel hivernale (2) ;
- prendre en compte la performance de l'irrigation sur l'exploitation (1) ;
- améliorer la connaissance de la nappe et harmoniser les données de prélèvements, pour les nappes du Tarn et de la Garonne (1).

SCENARIO N°6 : ALLOCATION DEGRESSIVE EN FONCTION DE LA SUPERFICIE IRRIGUEE

Elaboration du scénario. Ce scénario est inspiré du principe de discrimination positive, découlant du principe de différence de Rawls. En effet, les irrigants les plus vulnérables, considérés ici comme les agriculteurs avec une petite superficie, reçoivent un traitement favorisant. L'Agence de l'eau RMC applique en partie ce système puisque les petits irrigants sont exemptés de redevance.

Résultats.

Ce scénario, approuvé globalement à 46%, a suscité des réactions très différentes selon les terrains, allant de 80% dans la Drôme à 20 % dans l'Aisne. On peut se demander si la taille moyenne de la superficie irriguée à influencer ces choix. Nous avons donc calculé le coefficient de corrélation entre la taille des superficies irriguées et le degré d'acceptation du scénario (Oui/Oui mais pas ici/oui sous conditions d'adaptations). Ce coefficient de corrélation est de -0.22, ce qui est faible : le lien entre la taille moyenne des superficies irriguées dans chaque terrain et l'avis des agriculteurs n'est pas systématique. Cependant, concernant l'Aisne, on peut parler d'un modèle d'agriculture industrielle, qui semble peu compatible avec la notion de petite exploitation ou de discrimination positive.

Analyse.

Un système différentiel. Ce système reprend le principe de Rawls d'égalité comme équité. En effet ici le traitement n'a pas vocation à être égal, puisque l'effort consenti n'est pas le même, mais il se veut équitable, puisqu'il bénéficie aux plus défavorisés. (2) personnes soulignent qu'il est important de pondérer « *Comme disent mes amis mathématiciens, les règles linéaires, ça ne marche pas. Il faut faire dans le différentiel, c'est plus fin et plus subtil* ». Il s'agit ici de considérer qu'une même règle ne peut pas être juste pour tous, étant donné la diversité des situations. A l'inverse, (5) personnes considèrent que cette règle différenciée génère des injustices, alors même qu'elle était censée les corriger « *C'est trop compliqué, ça devrait pas exister, ça crée plus d'injustices que de justice, c'est totalement faux !* », « *Moi, j'aime pas l'idée de faire des différences entre les Noirs et les blancs, les petits et les gros* »

Définir les plus vulnérables. Protéger les plus vulnérables, c'est d'abord les identifier. Le critère retenu ici est celui de la superficie irriguée. (8) personnes reconnaissent que les petites exploitations encourent plus de risques en cas de restrictions, ou que les grandes exploitations peuvent s'adapter, en raison de leurs moyens financiers ou de leur marge de manœuvre sur les assolements. Face à la nécessité d'irriguer, les agriculteurs ne sont pas égaux : « *Celui qui a 50ha, c'est son minimum vital, il est obligé d'irriguer, de prendre le risque, c'est pas comme celui qui a 100ha, il peut réduire un peu la voilure.* ». (9) interrogés notent que la taille pourrait efficacement être remplacée par un autre critère (économique avec l'excédent brut d'exploitation, le nombre de travailleurs etc). Pour (11) personnes en revanche, la vulnérabilité

n'a pas de lien avec la taille de l'exploitation, qu'elle soit en superficie ou en chiffre d'affaire, car les grandes exploitations encourent des risques, plus importants encore « *J'ai 250 ha de melons, c'est une grosse exploitation, mais si on me met des restrictions c'est 400 emplois foutus en l'air.* » Selon (2) agriculteurs, la création d'un seuil risque de créer des effets d'aubaine, avec des grandes structures ou des coopératives qui pourraient se diviser, ou encore de créer un différentiel entre deux exploitations quasiment identiques. Définir le groupe défavorisé est donc un exercice périlleux qui risque d'accroître les inégalités, ou de tomber dans l'arbitraire (Schaeffer et Aubert 2010a).

Discrimination positive ou égalité des chances ? L'égalité des chances se définit comme une égalité de la ligne d'arrivée, plutôt que comme une égalité à la ligne de départ. Elle se fonde en effet sur le constat qu'il ne suffit pas de donner les mêmes droits à tous pour que tous aient, effectivement, les mêmes chances d'atteindre un but donné. En créant au départ, artificiellement, une situation d'inégalité on vise à atteindre, au final, une situation d'égalité. C'est précisément l'objet du principe de différence, défini par Rawls.

La discrimination positive constitue une autre étape dans la reconnaissance des inégalités de base qui peuvent entraver l'égalité finale entre les citoyens. Elle consiste à avantager volontairement les catégories les plus désavantagées, afin de leur donner, non seulement la même chance d'atteindre les mêmes résultats, mais aussi de façon à compenser l'inégalité qu'elles subissent, et dont la société s'estime responsable.

Ce scénario propose initialement un principe de discrimination positive, puisque les petites exploitations sont avantagées. Nous avons donc proposé l'alternative de l'égalité des chances : en demandant un petit effort aux petites exploitations, est-ce que ce scénario paraît plus acceptable ? 57% des personnes qui adhèrent au principe de discrimination positive préféreraient un système d'égalité des chances, principalement pour des raisons de symboliques ou de paix sociale : « *Faut pas aller jusqu'à une réduction de 0%, sinon les petits vont être encouragés à gaspiller. Il faut désamorcer les conflits.* » En revanche, pour les personnes qui n'adhèrent pas à ce principe, l'alternative n'est pas acceptable non plus.

On peut donc conclure que la fracture entre les interrogés ne se situe pas dans la différence entre la discrimination positive et l'égalité des chances, mais porte bien sur le principe de différence lui-même, tel que proposé par Rawls.

L'allocation en eau comme un mécanisme de redistribution sociale. Le mécanisme proposé ici peut s'apparenter à un mécanisme de redistribution des richesses, des agriculteurs les plus favorisés vers les agriculteurs les moins favorisés, dans une optique de solidarité « *En fait ce système c'est prendre aux riches pour le donner aux pauvres ?* ». Ce système paraît cohérent avec la politique actuelle, mais, pour (5) personnes, assez éloigné de l'objectif originel, celui d'allouer l'eau de façon efficace, selon une logique agronomique « *C'est très social, mais je suis pas sûr que ça soit très économiquement efficace. C'est une gestion sociale et pas agronomique, mais l'eau c'est pas social, c'est agronomique. C'est très français ça !* ». La logique économique prend en compte les besoins en eau de la plante, qui ne dépendent pas du nombre d'ha de l'exploitation. En outre, cette logique sociale promeut un certain modèle agricole, que (7) personnes jugent peu pertinent. Encourager les petites exploitations, c'est limiter le développement des grandes, alors qu'elles sont plus efficaces « *Dans l'agriculture française, y a plus de place pour les petites exploitations...* ». Un agriculteur note la coexistence possible de deux modèles d'agriculture, et il ne faudrait pas privilégier l'un par rapport à l'autre « *On a une agriculture à deux vitesses, avec une des niches et du qualitatif à deux vitesses, et des exploitations unipersonnelles. L'exploitation unipersonnelle est fiable, mais la favoriser c'est favoriser un modèle plutôt qu'un autre* ».

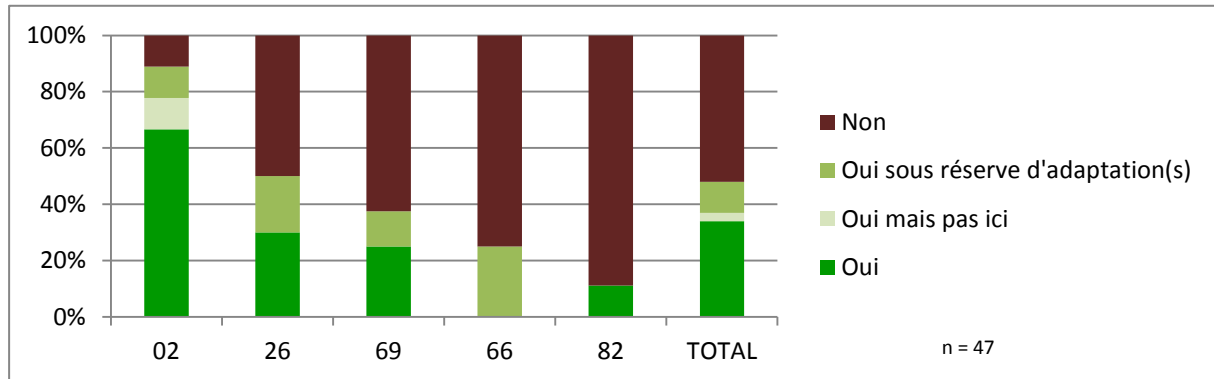
Adaptations proposées lors des entretiens

- imposer un effort symbolique aux petites exploitations (11) ;
- avoir un indicateur économique ou plus global (EBE, VA, UTH, performance de l'irrigation...) (10) ;
- mettre en place un système de paliers (1).

SCENARIO N°7 : ALLOCATION AVEC PRIORITE AUX CULTURES SPECIALES

Elaboration du scénario. Ce scénario, qui alloue l'eau en priorité aux cultures à haute valeur ajoutée, encore appelées cultures spéciales (fruits, légumes, cultures sous contrats), est inspirée de ce qui se fait dans le Tarn-et-Garonne. En effet, en cas de restrictions sur les canaux réalimentés, l'eau est réservée en priorité au maraichage et à l'arboriculture. Ce principe a été également mis en débat dans l'Aisne, au moment de la mise en place des quotas, sans être retenu toutefois.

Résultats.



Ce scénario a reçu une approbation de 30%, et de 16% sous conditions, c'est-à-dire un résultat comparable avec le scénario 6.

Analyse.

Les cultures spéciales et la ressource en eau. Pour les défenseurs de ce système, il faut allouer l'eau en priorité aux cultures spéciales car elles sont plus sensibles aux restrictions, qui affectent la quantité mais aussi la qualité de la récolte (calibre des fruits par exemple), voire peut remettre en cause la survie des cultures pérennes (arboriculture) : « *L'enjeu n'est pas le même, pour les grandes cultures, l'enjeu est au rendement, pour les cultures spéciales, c'est soit une récolte, soit pas de récolte du tout.* » (9). Par ailleurs, (2) personnes mettent en avant le fait que la gestion de l'eau est plus efficace dans les cultures spécialisées : « *Ce sont souvent des cultures sous serre, qui gèrent bien l'eau, et qui consomment peu. Nous en plein champ, on perd entre 20 et 30% en évaporation.* » Ces arguments sont démontés point par point par les détracteurs de ce système : les restrictions affectent aussi les cultures à moindre VA (5) : « *C'est vrai que celui qui fait des légumes, il ne pourra pas se passer d'eau, mais c'est une réalité aussi pour nous qui faisons du maïs.* ». (2) agriculteurs notent aussi que les cultures spéciales consomment beaucoup d'eau, et qu'il n'est pas logique de les favoriser en cas de pénurie.

Les cultures spéciales dans l'économie régionale. Les cultures spéciales font l'objet d'investissement, et donc de risques, qui sont plus importants. De fait, sécuriser leur accès à l'eau est un moyen de garantir l'amortissement de ces investissements (3). Les cultures spéciales sont aussi les plus rentables, les plus dynamiques, et occupent une place de choix dans l'économie régionale (7). Il faut donc garantir l'accès à l'eau pour que les producteurs puissent honorer leurs engagements : « *On est sous contrat, on a des engagements, il faut maintenir ces engagements sérieux... j'habite le long de la frontière belge, les industriels peuvent partir en Belgique.* » Cette allocation entre aussi dans un système de sélection des cultures les plus rentables « *Ca me semble bien... je connais pas quelqu'un qui vit avec du maïs conso... ici dans le Sud, tout le monde a abandonné...* ». L'allocation en eau est donc un

outil au service d'une logique d'augmentation de la valeur ajoutée de la région et d'augmentation des revenus liés à l'agriculture.

L'opposition entre cultures sous contrat et les autres cultures peut paraître fictive, si l'on prend par exemple les contrats indirects (3). Par ailleurs, si l'on parle de valorisation de la ressource en eau, la valeur ajoutée n'est pas un bon indicateur, eu égard aux crises de surproduction, ou à l'importance de certaines cultures dans l'équilibre régional, malgré une faible valeur ajoutée « *On parle de valeur financière ou de culture vivrière ? C'est un peu une prime au superficiel... si on a besoin de fourrage pour le bétail par exemple, on pourra pas l'irriguer... Alors que l'abricot, c'est très spéculatif, ça varie beaucoup d'une année à l'autre.* » De même, certaines cultures rentables ne sont pas forcément valorisées « *Les fruits c'est pareil, chaque année ils font des fruits qui ne sont pas cueillis, c'est une forte VA mais c'est pas valorisé derrière* ». Enfin, ce système ne prône pas forcément le dynamisme économique dans la mesure où il fige les exploitations selon les cultures réalisées les 5 dernières années (2) « *Et si demain je veux faire du maïs semence, je fais comment ? Le principe c'est de figer l'exploitation sur ce qu'elle fait, si je regarde l'exploitation depuis 15 ans, c'est pas du tout la même exploitation, c'est un cheminement* », et qu'elle va à l'encontre de la logique d'autonomie des exploitants, avec les arbitrages que chaque agriculteur est censé faire au sein de son exploitation pour allouer l'eau là où il l'estime nécessaire (2).

Les arguments sont donc frontaux, c'est-à-dire que ce sont les mêmes arguments mais leur logique est inversée. On peut donc supposer que cette argumentation est sous-tendue par la défense des intérêts individuels.

La confrontation des intérêts individuels. En comparant les réponses des interrogés avec leurs cultures, on note que :

- chez les agriculteurs ayant refusé ce scénario, 4% sont sous contrat et 50% font des cultures spéciales ;
- chez les agriculteurs l'ayant approuvé, ils sont respectivement 29 et 75%.

Deux biais peuvent être notés : les indications de « maïs » ne mentionnent pas toujours s'il s'agit de maïs conso ou de maïs semence ; et les questionnaires sur les caractéristiques de l'exploitation n'ont pas été complétés de façon exhaustive.

Le croisement des données permet de conclure que la défense des intérêts individuels est importante dans ces justifications. (3) agriculteurs notent cependant qu'ils s'inscrivent dans la logique inverse : elles trouveraient un intérêt à ce système mais ne souhaite pas le promouvoir comme un modèle de société « *Nous on a 80% du maïs semence qui est sur les puits, c'est notre situation mais il faut penser à tout le monde...* »

Le coût social définit ici l'énergie que la société est capable d'investir dans ce processus, afin de gagner en efficacité économique.. Ce coût social se mesure à la fois par le risque d'exacerbation des conflits entre les cultures spéciales et non spéciales (« *Les gens, par jalousie, ils vont me péter les pompes.* ») (7), mais aussi en termes territoriaux et économiques. En effet, cette allocation implique une restructuration de l'organisation sociale, économique et territoriale de l'agriculture en place aujourd'hui (5) : « *Le problème c'est que vous avez des secteurs où il y a que du maïs conso et pas de maïs semence, donc personne ne tire sur la nappe ; et d'autres où vous avez du maïs semence et où tout le monde va tirer.* »

Conclusion

Au final, ce scénario propose une allocation avec un effort différencié, et un fort coût social. On a trois interprétations de cette répartition inégale de l'effort :

- c'est positif car, à l'échelle de la société, cela va vers une dynamique collective et une augmentation de la valeur ajoutée globale : « *Ca me semble bien... Je connais pas quelqu'un qui vit avec du maïs conso, de toute façon, ici dans le Sud tout le monde a abandonné ; le blé est monté, le maïs est descendu...* » ;
- c'est injuste mais ce genre d'arbitrage est nécessaire : « *On ne peut pas être juste pour tout le monde de toute façon, il faut faire un choix.* » (2) ;
- c'est injuste, et un effort uniforme serait plus juste (8) : « *Si on déstabilise le système économique avec des restrictions, le plus juste, c'est de le déstabiliser le moins possible, il vaut mieux enlever pareil à tout le monde* ».

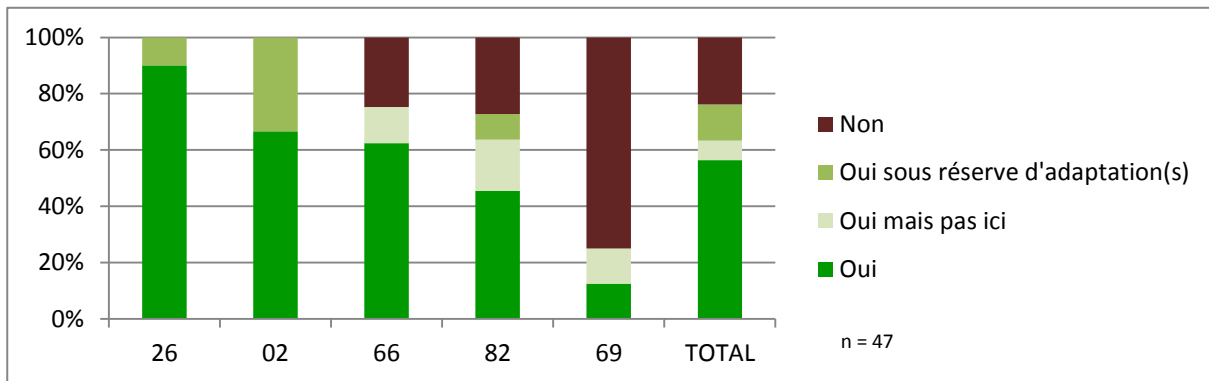
Adaptations proposées lors des entretiens

- limiter les effets d'aubaine, qui amèneraient beaucoup de gens à se convertir aux cultures spéciales et déstructurer l'organisation actuelle du territoire, ainsi que les détournements de volume (5) ;
- garder ce système de façon marginale pour des petites surfaces ou pour le maraichage, ou pour le bio (4) ;
- mettre en place une pondération plus légère (1) ;
- mettre en place ce système de façon exceptionnelle, en cas de crise aggravée ou dans une phase transitoire (2) ;
- instaurer un système de compensation financière, de façon à ce que celui qui n'a pas accès à l'eau soit dédommagé par l'agriculteur, qui cultive à forte VA (1).

SCENARIO N°8 : ALLOCATION SELON LE TYPE DE SOL

Elaboration du scénario. L'eau est allouée en fonction de la réserve utile du sol. C'est un principe souvent retenu, que ce soit pour la gestion de l'eau (Aisne, Eure-et-Loir) ou pour évaluer la valeur vénale des terres par exemples (remembrement de la plaine de Valence). Ce scénario répond à une logique agronomique, selon laquelle l'apport en eau dépend de la capacité de rétention du sol ; il satisfait aussi le principe de différence de Rawls et la satisfaction des besoins, dans une optique marxiste (Tarrit 2012).

Résultats.



Ce scénario est le plus plébiscité, avec une approbation de 76%. Dans le 26 et le 02, tous les interrogés ont validé au moins le principe, où des systèmes analogues ont déjà été mis en place. En revanche sur l'Est lyonnais on a 75% de refus, en raison d'un sol est très homogène.

La réponse à un besoin en eau différencié. L'apport en eau d'irrigation varie selon la profondeur du sol, un sol profond retenant mieux l'eau qu'un seul filtrant (15). Des documents, de type analyse de sols à l'échelle de la parcelle ou cartographie des sols à l'échelle du territoire, existent déjà et pourraient aider à la mise en place de ce système (3). Cependant, le lien entre sol et eau ne se justifie pas toujours, pour les légumes par exemple, l'irrigation est indispensable même sur un sol profond (2) ; ces différences peuvent aussi être atténuées avec l'apport en matière organique ou grâce à la méthode du non-labour (2). Parfois, cette corrélation est même inversée : en cas de sécheresse, les sols profonds démarrent moins vite et auront besoin davantage d'eau au début de l'irrigation (3).

Besoin contre valorisation. Dans une perspective de limitation des prélèvements en eau, deux logiques s'opposent : soit utiliser l'eau là où elle est le plus nécessaire, c'est-à-dire les sols légers (3), et réguler l'irrigation de confort « *Quand on voit que certains irriguent sur les limons, c'est sûrement parce qu'ils ne savaient pas quoi faire faire à leurs employés* » ; soit utiliser l'eau là où elle est la mieux valorisée, c'est-à-dire sur les sols avec une bonne réserve utile : « *S'il faut réduire la ressource, l'eau il vaut mieux la garder là où c'est judicieux, et c'est pas judicieux d'arroser les pierres.* » (6).

Les arguments liés à la justice sociale. Seuls deux arguments ont trait à la justice sociale : les agriculteurs avec un sol pauvre sont « *handicapés* » ; et ce système induira de nouvelles inégalités entre exploitant, qui pourraient être compensées via une tarification différenciée. L'approbation de ce scénario se justifie donc par son aspect agronomique plutôt que par son aspect de redistribution sociale ; (2) agriculteurs jugent d'ailleurs ce système positivement car il est plus agronomique et moins « social » que le scénario 6.

Des réserves sur la mise en place. Dans l'Est lyonnais, le sol trop homogène motive l'essentiel des refus (5), tandis que dans le Tarn-et-Garonne ou la plaine de Valence, le sol est trop hétérogène (3). Il faudra aussi choisir la bonne échelle (1), et un nombre de catégories adapté (4). Si l'identification des sols est relativement aisée (3), les négociations pour fixer les seuils risquent d'être délicates « *On va tous se battre pour être classés en superficiel, par exemple, pour les zones vulnérables azote, on a tous été classés en zone vulnérable.* »

Un paramètre mais pas un principe de gestion. Adapter l'apport en eau selon la qualité du sol est une des bases du pilotage de l'irrigation. C'est donc un principe qui est déjà en vigueur dans la gestion actuelle de l'eau, que ce soit au niveau de la parcelle ou dans les réseaux collectifs (6). De fait, ce principe est déjà pris en compte dans l'allocation sur la consommation passée (4). C'est donc un critère à prendre en compte pour l'allocation en eau, mais ce n'est pas à proprement parler un principe de gestion (3).

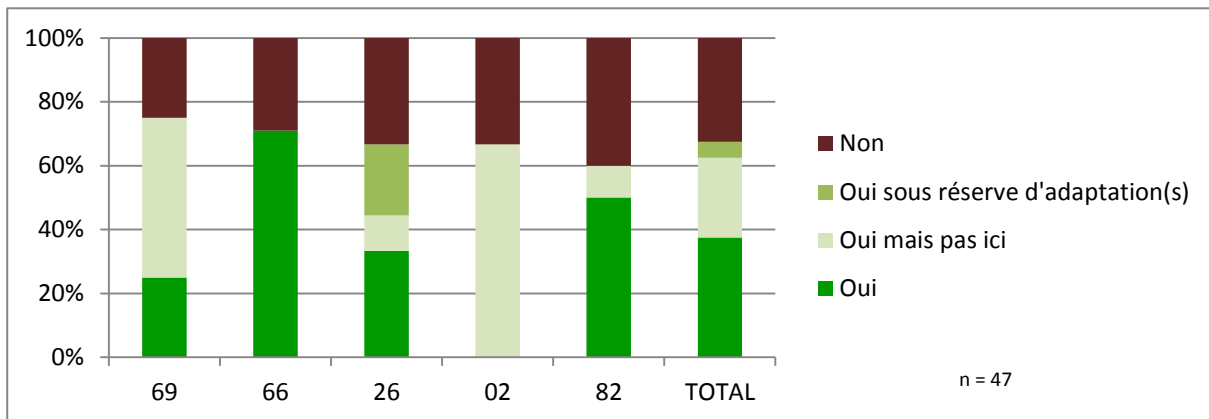
Adaptations proposées lors des entretiens

- ne pas appliquer ce système pour les cultures ayant besoin d'eau quel que soit le sol (2) ;
- pondérer en fonction de chaque culture et de sa sensibilité au sol (3) ;
- appliquer un effort symbolique pour tous (1).

SCENARIO 9 : ALLOCATION EN FONCTION DE L'ACCES AUX EAUX DE SURFACE

Elaboration du scénario. L'eau souterraine est attribuée en priorité à ceux qui sont dépendants exclusivement de l'eau souterraine, ceux qui ont un accès aux eaux de surface étant appelés à reporter leurs prélèvements. Dans le Rhône, cette logique a été suivie puisqu'un prolongement du canal de Jonage (détournement du Rhône), alimentera les irrigants à la place des eaux souterraines. Dans l'Aisne, c'est le principe inverse qui a été retenu puisque les irrigants sont amenés à limiter leurs prélèvements en rivière pour préférer le pompage en nappe. Ce scénario répond au besoin de prendre en compte conjointement les eaux souterraines et les eaux de surface pour adopter une gestion intégrée des ressources en eau.

Résultats.



Ce scénario a reçu un accueil mitigé puisque le taux de refus est relativement faible (33%), mais 25% ne le trouvent pas adapté à leur territoire. C'est particulièrement vrai dans l'Aisne où la logique inverse est adoptée, et dans le Rhône, où la nappe n'est pas perçue comme surexploitée, et donc ne mérite pas que l'on reporte les prélèvements. Dans le Roussillon en revanche, ce scénario a connu un grand succès en raison de la tradition de réseaux de surfaces (canaux gravitaires).

Analyse.

Les arguments positifs relativement vagues. Les arguments positifs ont une portée générale : c'est bénéfique pour l'environnement de préserver l'eau souterraine, plus pure, pour les prélèvements AEP (4), cela favorise l'équité (2) ou le réseau collectif, cela permet de moderniser les réseaux de surface trop longtemps négligés (1). Cependant certains avantages sont relatifs au terrain : dans le Roussillon, une irrigation par les canaux permet de recharger la nappe (1), dans le Rhône, c'est la logique adoptée (3).

Des arguments négatifs plus contextualisés. Les arguments négatifs prouvent l'inadéquation de ce principe, bénéfique en théorie, avec leur propre territoire. La possibilité de se reporter n'est pas toujours garantie : le réseau de surface n'est pas extensible (6), le fait d'utiliser les eaux souterraines ne relève pas d'un choix mais d'une contrainte (4), peu d'exploitations combinent les deux accès à l'eau (1), et les exploitations irrigants avec les eaux souterraines sont exclues du périmètre desservi par les eaux de surface (1). Il serait difficile de chiffrer la part de l'irrigation de surface ou en profondeur dans l'exploitation (3). L'irrigation par pompage étant moins onéreuse, qui prendrait en charge le surcoût lié au report (1) ?

Manque de pertinence d'un point de vue environnemental. Ce scénario aligne la politique d'allocation en eau sur l'impératif écologique, celle de préserver les eaux souterraines. Une

personne qualifie ce principe « *d'affichage* » et une personne refuse de s'y plier : « *Si on me l'interdit, ça m'embête, si c'est pour préserver les poissons et les kayaks...* » Le bienfondé de ce scénario ne fait pas l'unanimité : si l'eau manque dans les nappes, les cours d'eau aussi seront en tension (6) et les prélèvements en nappe ne sont pas forcément l'origine de la baisse du niveau des nappes (5). Le report sur les eaux de surface risque aussi de poser un problème de pollution, étant donné que l'eau des nappes est plus pure que celle des cours d'eau (1).

Adaptations proposées dans les entretiens :

- indemniser les pertes dues à un tel report (2) ;
- appliquer un effort, au moins symbolique, à tous (1).



Centre scientifique et technique
3, avenue Claude-Guillemin
BP 36009
45060 – Orléans Cedex 2 – France
Tél. : 02 38 64 34 34

**Direction Eau Environnement et
Ecotechnologies**
1039 rue de Pinville
34000 Montpellier – France
Tél. : 04 67 15 79 80