

9. Intervention de Dikran Zakeossian, ingénieur agronome, expert évaluation politiques de l'eau - Bureau d'Etudes EPICES

Pour un nouveau cadre de gestion de l'eau et mobilisation des acteurs.
Les apports de l'évaluation de politiques publiques.

Approches alternatives de gestion de l'eau : une nécessité pour mobiliser les acteurs et les territoires.

Quelle politique pour dépasser l'approche technique et réglementaire ?

Depuis plusieurs décennies, un grand nombre de dispositifs publics a été mobilisé pour assurer la gestion des pollutions d'origine agricole sur les captages et ressources en eau. Malgré ce cumul de dispositions réglementaires ou volontaires, et une connaissance techniques de plus en plus fine (agronomiques, hydrologéologiques...), les enjeux de gestion des captages sont plus forts que jamais, couplés à un agenda politique et une exigence de résultat de plus en plus pressants.

Face à la somme des efforts réalisés et l'absence de résultats tangibles, l'ensemble des parties prenantes de la politique partagent une même frustration ou incompréhension. La démotivation se sent d'abord auprès des agriculteurs, regrettant que leurs efforts ne soient pas reconnus, alors même que le pilotage des pratiques s'améliore. La perte de repères est aussi présente auprès des acteurs du développement (chambres, IT...) injectant des efforts croissants mais pour une acceptabilité de plus en plus faible et des difficultés réelles à combiner localement des solutions environnementalement satisfaisantes et techniquement acceptables. Les collectivités et leurs syndicats, désignés maîtres d'ouvrages de ces opérations sont elles aussi peu enthousiastes à l'idée de porter des démarches exigeantes et conflictuelles, dont elles ne portent pas responsabilité historique et pour lesquelles elles se sentent souvent peu outillées et compétentes. Enfin les acteurs institutionnels et l'Etat en particulier, s'inquiètent devant des résultats limités des procédures de gestion devant répondre à des objectifs ambitieux (nouveaux captages prioritaires, exigence de résultat...).

Face à ces constats, les démarches évaluatives apportent plusieurs éclairages sur la structure de cette politique publique. Ainsi, bien que constituant un vrai tournant sur le plan de l'échelle d'action et des modalités de planification, la politique actuelle s'inspire beaucoup des approches historiques, avec une logique d'action générale basée sur des fondements très techniques et agronomiques. La gestion des captages est avant tout abordée comme une démarche de risque de transfert (délimitation AAC, vulnérabilité,...) et la reconquête de la qualité de l'eau comme un enjeu « d'ajustement agronomique » sur le territoire de l'aire d'alimentation (diagnostic des pratiques, plan d'action, conseil et démonstrations, mesures agroenvironnementales). L'approche est territoriale, mais ne mobilise essentiellement qu'une « ingénierie agronomique et hydrogéologique/ hydrologique », sans vraiment recourir à d'autres leviers potentiels : l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le développement territorial ...

En outre, dans cette démarche plutôt descendante, les collectivités, maîtres d'ouvrage désignés de ces opérations, sont dans l'ensemble très peu moteurs. Face à cette architecture, les collectivités, légitimes a priori pour assurer la maîtrise d'ouvrage des actions territoriales, se voient souvent démunies pour assumer la gestion des opérations. La nature du dispositif et des leviers mobilisés rendent difficile leur implication active sur un dossier qui est souvent ramené à ces composantes techniques et professionnelles (diagnostics, mesures proposées, outils financiers, partenaires impliqués...).

Enfin, il ressort que cette organisation de la politique n'est pas nécessairement cohérente avec son ambition. Le choix des outils et modalités d'intervention, hérité des approches historiques, n'est pas nécessairement à la hauteur des enjeux de changement restant à produire. En effet, comme le montrent les différents travaux de recherche, cette approche technique et sectorielle peine à organiser et à assurer un changement structurel au juste niveau. Le recours à des leviers plus structurants (développement économique alternatif, aménagement du territoire, ...) est souvent nécessaire pour organiser un changement à la hauteur des enjeux. Cette question de l'efficacité environnementale ressort aussi comme une des principales limites identifiées par une majorité d'acteurs locaux.

Au final, la structuration d'une nouvelle politique de gestion de l'eau, plus efficace et plus cohérente pour l'ensemble des acteurs, passe par de forts changements dans l'esprit du dispositif. Il s'agit tout d'abord de passer d'une logique de « plans d'actions » techniques et réglementaires à une logique de « projets territoriaux » de gestion de la ressource. Au-delà du seul champ du développement agricole, il semble nécessaire de concevoir la politique de l'eau comme un dispositif d'aménagement du territoire ou de développement économique, impliquant un élargissement dans le champ des acteurs et maîtres d'ouvrages mobilisés, mais aussi un changement d'échelle de gestion (sortir de la seule entrée du captage prioritaire et envisager une action territoriale plus vaste). Dans ce processus, les apports de la connaissance sont fondamentaux (pour organiser le débat public et justifier les changements à produire) de même que ceux d'une planification collective pour donner une nouvelle crédibilité à ces projets ambitieux.