



Travail de fin d'études

pour le diplôme d'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État
pour le diplôme de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble

Année 2023-2024

Voie d'approfondissement :
Cours d'eau, Littoraux et Voies
Navigables (CELVN)

Soutenu le 12 septembre 2024

Devant le jury composé de :

- Président du Jury : Laurent LASSABATERE
- Maître de TFE : Philippe ZITTOUN
- Expert : Joana GUERRIN

Par

Mathias BROCHON

Les dynamiques de freinage dans un projet d'aménagement : l'histoire conflictuelle du projet de réserves de substitution dans les Deux-Sèvres

Laboratoire Aménagement économie transports (LAET – ENTPE)

Vaulx-en-Velin

Notice analytique

AUTEUR			
Nom	Brochon		
Prénom	Mathias		
ORGANISME D'ACCUEIL			
Nom de l'organisme et Localité	Laboratoire d'Aménagement et d'Économie des Transports (LAET) Vaulx-en-Velin		
Nom du Tuteur	Zittoun Philippe		
ANALYSE DU TFE			
Titre (français)	Les dynamiques de freinage dans un projet d'aménagement : l'histoire conflictuelle du projet de réserves de substitution dans les Deux-Sèvres		
Titre (anglais)	Dynamics of Obstacles in a Development Project: The Conflicted History of the Substitution Reservoirs Project in Deux-Sèvres		
Résumé (français)	<p>Malgré la signature du protocole d'accord pour une agriculture durable en 2018, qui semblait annoncer une réconciliation des acteurs, au cœur d'un compromis pour construire 16 réserves de substitution, il n'en a rien été. En effet, une seule fonctionne aujourd'hui et le projet a subi de nombreux ralentissements.</p> <p>Ce mémoire de recherche vise à expliquer les dynamiques de freinage d'un projet d'aménagement controversé, celui des 16 réserves de substitutions ou mégabassines des Deux-Sèvres porté par la Coop de l'eau 79.</p> <p>Ce travail s'appuie sur une enquête sociologique constituée de 14 entretiens avec des acteurs centraux dans le portage politique ou technique du projet. Nous montrerons que l'émergence du projet a été influencée par les interactions et les stratégies entre deux coalitions d'acteurs.</p>		
Résumé (anglais)	<p>Despite the signing of the agreement protocol for sustainable agriculture in 2018, which seemed to signal a reconciliation of the stakeholder through a compromise to construct 16 substitution reservoirs, this did not happen. In fact, only one is currently operational, and the project has encountered many delays. This dissertation aims to explain the dynamics behind the setbacks of a controversial development project: the 16 substitution reservoirs, or « mega-basin, » in Deux-Sèvres, led by the Coop de l'eau 79.</p> <p>This work is based on a sociological investigation consisting of 14 interviews with key actors involved in the political or technical aspects of the project. We will show that the emergence of the project was influenced by the interactions and strategies between two coalitions of actors.</p>		
Mots-clés (français, 5 maxi)	Politiques publiques, Réserves de substitution, mégabassines, irrigation, processus décisionnel		
Mots-clés (anglais, 5 maxi)	Public policies, substitution reservoirs, mega-basin, irrigation, decision-making process		
Termes géographiques (Fr.)	Marais poitevin, Département des Deux-Sèvres, Département de la Charente-Maritime, Département de la Vienne, Sainte-Soline, Mauzé-sur-le-Mignon		
COLLATION			
	Nb de pages	Nb d'annexes	Nb de réf. biblio.
	145	0	127

Déclaration de travail personnel

Je déclare que ce rapport constitue l'aboutissement d'un travail personnel et ne peut être suspecté de plagiat.

Le travail présenté distingue explicitement ce que j'ai produit de ce que j'ai emprunté à d'autres. À ce titre, les citations sont clairement identifiables et les sources (écrits, images) qui ont alimenté ma réflexion sont référencées.

Remerciements

Tout d'abord, je souhaite remercier mon directeur de mémoire, Philippe Zittoun pour ses conseils, son accompagnement et son aide dans l'orientation de mes recherches et la rédaction de ce mémoire. Son aide a été particulièrement bienvenue pour structurer ma réflexion.

Je tiens également à remercier les personnes qui ont participé à la relecture de ce travail. Les conseils, tant sur le fond que la forme m'ont guidé et ont permis à ce travail de voir le jour sous cette forme. Je remercie particulièrement ma mère qui m'a soutenu dans la relecture jusqu'au dernier moment.

Je tiens enfin à remercier l'ensemble des personnes qui m'ont aidé dans mes recherches diverses sur un sujet très vaste et très médiatisé. Particulièrement, je souhaite remercier l'ensemble des acteurs concernés qui m'ont accordé un entretien, malgré la forte conflictualité du sujet et les difficultés liées. Je n'aurais pas pu réaliser ce travail sans ces contributions, toutes enrichissantes et passionnantes.

Sommaire

NOTICE ANALYTIQUE	2
DECLARATION DE TRAVAIL PERSONNEL	3
REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE	5
TABLE DES ILLUSTRATIONS	7
ABREVIATIONS PRINCIPALES	8
INTRODUCTION	9
A. PRESENTATION ET PROBLEMATISATION DU SUJET	9
B. HYPOTHESES ET ANNONCE DU PLAN	14
C. CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE	15
D. METHODOLOGIE	20
CHAPITRE 1 : LA FABRIQUE D'UNE SOLUTION POUR REGLER LE PROBLEME DE L'IRRIGATION ET LES CONFLITS HISTORIQUES (JUSQU'A 2011)	22
A. L'AMENAGEMENT DU MARAIS POITEVIN, AU CENTRE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE HISTORIQUE.....	23
a. <i>La mise en place d'un dessèchement cogéré pour rendre le territoire productif</i>	23
b. <i>Le tournant dans la politique publique de l'assèchement du Marais, devenue une technique d'industrialisation de l'agriculture</i>	26
c. <i>Le développement incontrôlé de l'irrigation, à l'aube d'un problème ?</i>	30
B. L'EMERGENCE FRAGILE D'UNE COALITION ENVIRONNEMENTALE.....	35
a. <i>Les premières intentions de protection du milieu, autour de l'émergence d'une préoccupation environnementale nationale</i>	35
b. <i>Entre progression de l'environnement et freinage, face au déséquilibre des coalitions</i>	38
c. <i>La rupture posée par le jugement européen</i>	43
C. LA CONCEPTION D'UNE REPONSE AU PROBLEME DE L'IRRIGATION.....	46
a. <i>La mise à l'agenda d'une solution face à la crise du Marais poitevin : les réserves de substitution</i>	46
b. <i>La mise en place d'une réglementation pour reprendre le contrôle de la gestion de l'eau par la substitution ralentie par les conflits</i>	52
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	56
CHAPITRE 2 : LE COMPROMIS DES RESERVES : UNE DEMARCHE QUI SE HEURTE A DIFFERENTES AMBITIONS (2011-2020)	57

A.	LE PROJET DES DEUX-SEVRES QUI DEBUTE « AU RALENTI »	58
a.	<i>L'exemple des départements voisins : un scénario non reconductible ?</i>	58
b.	<i>Le moratoire et Delphine Batho : premier coup d'arrêt face au problème du financement</i>	63
c.	<i>Les nouvelles injonctions ministérielles qui changent la donne</i>	65
B.	L'ENQUETE PUBLIQUE : UN TERRAIN RESERVE AUX INITIES, PRECURSEUR DE NOUVELLES CONTESTATIONS	68
a.	<i>La formation du collectif Bassines Non Merci, face au manque de prises de la société civile</i>	68
b.	<i>Un premier projet dit « agricole » fragilisé de toutes parts</i>	71
C.	LES NEGOCIATIONS AUTOUR DU PROTOCOLE, DANS LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS.....	81
a.	<i>La médiation, une tentative d'apaisement, de négociation et d'inclusion bienvenue</i>	81
b.	<i>La complexification du processus de négociation</i>	83
c.	<i>Le protocole d'accord : Une avancée réelle accomplie dans une unité de façade</i>	87
	CONCLUSION DU CHAPITRE 2	92
	CHAPITRE 3 : LA RADICALISATION DES CONFLITS COMME EXPLICATION DES FREINAGES (2019-2024)	93
A.	L'APRES-PROTOCOLE : UN PROJET MENE PAR L'ÉTAT QUI RALENTIT ET PERD EN LEGITIMITE	94
a.	<i>Un projet freiné dès sa signature</i>	94
b.	<i>Les avenants au protocole, salués, mais insuffisants pour l'opposition face à l'imprécision du document</i>	98
c.	<i>Le compromis du protocole mis en difficulté</i>	101
d.	<i>Un COPIL et un COTEC menés par la préfecture</i>	107
B.	DES CHANGEMENTS DE STRATEGIES POUR L'OPPOSITION : L'ILLUSTRATION DE LA DECEPTION PRESQUE GENERALE	109
a.	<i>Le combat technique pour tenir le compromis : une stratégie réservée aux acteurs soutenant le compromis ?</i>	109
b.	<i>Le maintien de la pression par la judiciarisation</i>	111
c.	<i>La lutte par le retrait : le poids du silence</i>	113
C.	LE RENFORCEMENT DES CONTESTATIONS.....	116
a.	<i>Un durcissement de la stratégie de BNM, autour des symboles et des mobilisations</i>	116
b.	<i>Le paradoxe de l'agroécologie : un idéal consensuel pour une matérialisation conflictuelle</i> ..	120
D.	QUELQUES TENTATIVES D'APAISEMENT APPRECIEES QUI NE RELANCENT PAS LE PROJET	124
a.	<i>La délégation du comité de bassin, une tentative de médiation et de déminage du conflit</i>	124
b.	<i>Un projet suspendu à sa labellisation</i>	128
	CONCLUSION DU CHAPITRE 3	132
	CONCLUSION GENERALE	134
	BIBLIOGRAPHIE	136

Table des illustrations

Figure 1 : Illustration du territoire et du projet de 16 réserves porté par la Coop de l'eau 79	11
Figure 2 : Illustration du territoire du PNR du Marais poitevin et des marais	12
Figure 3 : illustration de l'évolution de l'occupation des sols du Marais entre 1974 et 1990	29
Figure 4 : Illustration du fléchage de la solution dans le rapport de la mission Roussel	49
Figure 5 : Évolution des volumes de prélèvements annuels déclarés à l'Agence de l'eau entre 1999 et 2016 (données issues du projet de CTGQ et chiffres rectifiés)	78
Figure 6 : Illustration de la médiatisation sur les médias traditionnels autour du symbole de Sainte-Soline, entre janvier 2021 et août 2024.....	118
Figure 7 : Illustration de la médiatisation sur les réseaux sociaux autour du symbole de Sainte-Soline, entre janvier 2021 et août 2024.....	119

Abréviations principales

AELB : Agence de l'eau Loire-Bretagne

BNM : Collectif Bassines non merci

BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

CADS : Chambre d'agriculture des Deux-Sèvres

CES : Commission d'évaluation et de surveillance. Équivalent d'un COPIL (comité de pilotage)

CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable (devenu l'IGEDD)

CLE : Commission locale de l'eau

CST : Comité scientifique et technique. Équivalent d'un COTEC (comité technique)

CTGQ : Contrat territorial de gestion quantitative

DDT : Direction départementale des territoires

DSNE : Deux-Sèvres nature environnement (association)

IFT : Indicateur de fréquence des traitements phytosanitaires

IIBSN : Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise

EPMP : Établissement public du Marais poitevin

NE 17 : Nature environnement 17 (association)

OUGC : Organisme unique de gestion collective

PAC : Politique agricole commune

PTGE : Projet de territoire pour la gestion de l'eau

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau

SCAEDS : Société coopérative anonyme de l'eau des Deux-Sèvres, ou plus généralement Coop de l'eau 79

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

ZRE : Zone de Répartition des Eaux

Introduction

A. Présentation et problématisation du sujet

« C'est un accord qui va, à coup sûr, marquer le département des Deux-Sèvres. Les groupes de travail institués par le préfet ont permis à tout le monde d'échanger, de discuter et de rapprocher ses vues. Les agriculteurs vont désormais pouvoir relever un défi : celui d'une agriculture adaptée au changement climatique »¹.

Tels étaient les propos de Jean-Marc Renaudeau, président de la chambre d'agriculture des Deux-Sèvres, au sortir de la réunion de signature du protocole d'accord pour une agriculture durable le 18 décembre 2018. Ce document ancrerait le projet de construction de 16 réserves de substitution dans le bassin versant de la Sèvre niortaise². D'après le Guide juridique de la construction des retenues, elles se définissent comme des :

« Ouvrages artificiels permettant de substituer des volumes prélevés à l'étiage par des volumes prélevés en période de hautes eaux. Les retenues de substitution permettent de stocker l'eau par des prélèvements anticipés [en hiver] ne mettant pas en péril les équilibres hydrologiques, elles viennent en remplacement de prélèvements existants : c'est la notion de substitution ».³

Les huées des manifestants issus du collectif Bassines Non Merci (BNM) n'y auront rien changé : le document fut signé dans les délais que la préfète des Deux-Sèvres s'était fixés⁴. Ce jour-là, après une médiation de quelques mois organisée par la préfecture des Deux-Sèvres, le protocole d'accord était signé par 13 parties représentant un compromis unique entre des acteurs historiquement en conflit.

Effectivement, lors de l'enquête publique de 2017, la Société coopérative anonyme de l'eau des Deux-Sèvres (Coop de l'eau) défendait l'intérêt du projet en faveur d'une sécurisation des volumes utilisés par les agriculteurs irrigants. D'un autre côté, la coordination pour la défense du Marais

¹ Renon, Julien et al. « Points forts ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2018, p.2.

² *Protocole d'accord pour une agriculture durable dans le territoire du bassin Sèvre Niortaise* — Mignon. Décembre 2018, <https://www.deux-sevres.gouv.fr/content/telechargement/28454/222649/file/18-12-18+Protocole+avec+signatures+AccordbassinSevreniortaiseMignon.pdf>. Consulté le 02/09/2024.

³ « Guide juridique — Construction de retenues ». Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 2012.

⁴ « Deux-Sèvres. La signature du protocole d'accord bassines : le moment solennel ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2018.

poitevin, finalement signataire, s'inquiétait de l'absence de compensations environnementales, du dimensionnement et des impacts écologiques du projet⁵.

Comme le montre la première citation de Jean-Marc Renaudeau, un sentiment d'unité et de victoire était affiché au sortir de la réunion par les porteurs de projet, ainsi qu'un sentiment d'attente de concrétisation des éléments négociés pour les acteurs environnementaux signataires⁶. Seuls les membres de Bassines Non Merci ont été exclus de ces négociations.

Pour autant, le compromis a eu lieu et plusieurs associations environnementales ainsi que des collectivités ont signé ce document. La région Nouvelle-Aquitaine s'est prononcée pour un financement du projet à hauteur de 20 %⁷ alors que l'engagement financier de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB) était évalué à 50 %.

Tous ces éléments auraient pu laisser présager une concrétisation de ce projet de réserves. Toutefois, il n'en a rien été : une seule de ces 16 réserves est en service à ce jour (la réserve n° 17 sur la Figure 1) et trois sont à des degrés divers de construction (la réserve de Sainte-Soline, n° 15 est en attente de remplissage et les réserves n° 2 et 5 sont en cours de construction⁸). Le projet accumule les retards. Si le plan présentant le principe de financement du projet entier a été voté, la décision spécifique de subventionner les 10 dernières réserves par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB), appartenant aux 2 dernières tranches de travaux visibles sur la Figure 1, n'est pas encore signée à ce jour.

⁵ Lambertin, Christian et al. *Enquête publique au sujet de la création de 19 réserves collectives de substitution sur le bassin de la Sèvre Niortaise et du Marais Poitevin Rapport de la Commission d'Enquête*. Mai 2017, 121 p.

⁶ « Niort. Le protocole d'accord sur les retenues d'eau signé dans la confusion ». *Ouest France*, décembre 2018.

⁷ Revert, Yves. « L'accord sur les bassines divise la majorité régionale ». *La Nouvelle République*, 2018.

⁸ Données issues d'un entretien mené avec un représentant de la Coop de l'eau.



Figure 1 : Illustration du territoire et du projet de 16 réserves porté par la Coop de l'eau 79⁹

Avant d'en arriver à la situation actuelle, de nombreuses dynamiques de freinage ont affecté le projet. La volonté de construire des réserves de substitution sur le bassin versant de la Sèvre niortaise ne date pas du projet porté par la Coop de l'eau. Elle a été proposée pour la première fois en 1998 dans le rapport de Gilbert Simon¹⁰ rédigé pour tenter de comprendre les enjeux autour de l'irrigation sur le territoire du Marais. Cette idée a été reprise en 2002 dans un plan d'action gouvernemental¹¹ élaboré pour résoudre le problème de l'irrigation autour du Marais poitevin. Ce plan prévoyait notamment la construction de réserves de substitution sur le bassin versant de la Sèvre niortaise dans un délai de 10 ans.

Néanmoins, à l'heure du bilan de ce plan gouvernemental, aucune réserve n'avait encore vu le jour du côté de la Sèvre niortaise, alors que plusieurs projets importants en volume s'étaient déjà concrétisés dans le département de la Vendée¹². Pendant ce temps, la mise en place du Schéma

⁹ « Le périmètre du projet ». Coop de l'eau 79. <http://www.coopdeleau79.com/la-sevre-niortaise/perimetre.html>. Consulté le 01/09/2024.

¹⁰ Simon, Gilbert. *Le Marais poitevin*. Conseil général des Ponts et Chaussées, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, décembre 1998, https://eduterre.ens-lyon.fr/thematiques/hydro/zones_humides/html/rapport%20dec1998_SIMON.pdf. Consulté le 31/08/2024.

¹¹ *Plan d'action pour le Marais poitevin — Engagements de l'État*. Mars 2002, https://www.epmp-marais-poitevin.fr/wordpress/wp-content/uploads/plan_action_gouvernemental_pour_le_MP_2002.pdf. Consulté le 31/08/2024.

¹² Lavoux, Thierry et al. Évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin. CGEDD et CGAAER, juin 2014. https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/CGEDD-005928-03_CGAAER-13102_rapport_cle446756.pdf. Consulté le 03/09/2024.

d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE) Sèvre niortaise Marais poitevin fut retardée à plusieurs reprises. Le projet de SAGE mit près de 4 ans à être élaboré, jusqu'en 2007 et sa validation finale dura 3 années supplémentaires après deux tentatives infructueuses¹³.

Après la mise en place du SAGE, la question du portage du projet s'est posée. Si les principaux projets vendéens ont été portés par un syndicat mixte, ce ne fut pas le cas dans le département des Deux-Sèvres. Le projet des Deux-Sèvres est en fait localisé sur trois départements : les Deux-Sèvres, la Charente-Maritime et la Vienne et il se situe à proximité immédiate de la zone humide du Marais poitevin.

Un marais est, d'après Paul Wagret, « un terrain détrempé par suite de l'écoulement difficile des eaux¹⁴ ». C'est la seconde zone humide de France en termes de superficie. Elle s'étend sur une partie du bassin versant de la Sèvre niortaise aval, de Niort jusqu'à la baie de l'Aiguillon et l'Océan Atlantique (Figure 2).

Zone humide du Marais poitevin et milieux littoraux

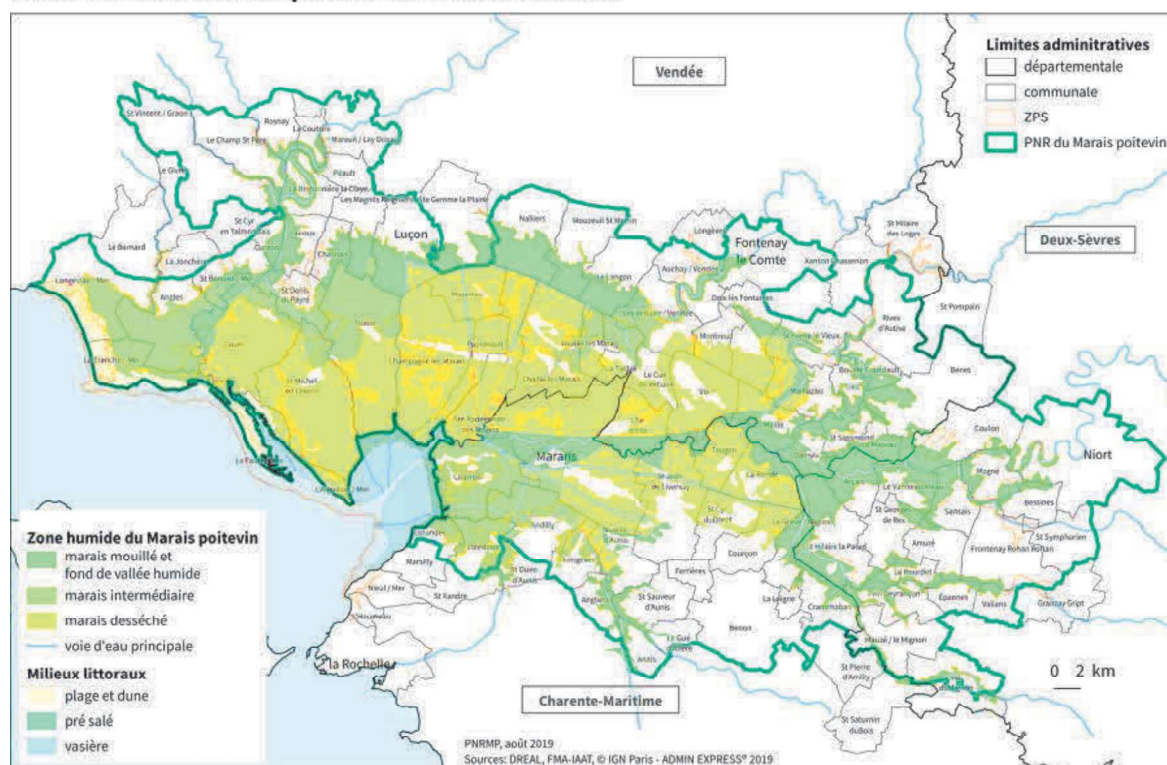


Figure 2 : Illustration du territoire du PNR du Marais poitevin et des marais¹⁵

¹³ Données issues d'un entretien mené avec François Josse, animateur du SAGE Sèvre niortaise Marais poitevin

¹⁴ WAGRET Paul, « Les polders », Collection La Nature et l'Homme, Editions Dunod, 1959, 316 p.

¹⁵ « Zone humide, milieux littoraux et ZPS du Marais poitevin ». Parc naturel régional du Marais poitevin, 2019.

Face à une absence de volonté¹⁶ des départements concernés et de la région Aquitaine, le projet pris une nouvelle fois du retard et les agriculteurs, subissant des restrictions fréquentes de leurs prélèvements l'été¹⁷, se sont finalement ralliés pour porter le projet eux-mêmes en 2011 au sein de la coop de l'eau.

La coop de l'eau a donc réalisé les études en partenariat avec le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et le protocole d'accord fut signé en 2018.

Pour autant, le projet n'a pas accéléré après cette signature. Il a même continué à ralentir¹⁸ face à de nombreux reports de calendrier pour la mise en service des premières réserves. Effectivement, les négociations se sont durcies et une partie des signataires a préféré se retirer du protocole d'accord. Plusieurs recours déposés par des opposants ont également obligé les porteurs de projet à le modifier.

Parallèlement, les mobilisations menées par le collectif BNM se sont renforcées. Le 25 mars 2023, à la suite de l'appel lancé par BNM et soutenu par une centaine de syndicats locaux, collectifs ou organisations, s'est déroulée une manifestation d'ampleur inédite sur le site de la mégabassine n° 15 (Figure 1), à Sainte-Soline. Sous des slogans tels que « No bassaran !¹⁹ » ou « L'eau, notre bien commun ! », le rassemblement a regroupé de 6000 (pour la préfecture) à 30 000 (pour les organisateurs) manifestants. Ces derniers ont fait face à 3200 représentants des forces de l'ordre²⁰. Théâtre de nombreuses violences, cette manifestation illustre la radicalisation des positions dans ce conflit.

Tous ces éléments montrent que la solution portée par l'exécutif pour répondre au problème de l'irrigation autour du Marais poitevin n'a pas été mise en place plus de 20 ans après la décision d'utiliser les réserves pour y répondre. Ces événements font un contraste avec la réunion de signature du protocole, où le sentiment que les choses allaient avancer semblait partagé. Dans ce mémoire, nous allons donc nous demander : **pourquoi, malgré un soutien fort des services de l'État et l'absence des opposants les plus radicaux des instances de dialogue, ce projet a-t-il été freiné dès son émergence ?**

¹⁶ Donnée confirmée lors de nombreux entretiens, réalisés avec porteurs de projets comme opposants

¹⁷ Donnée issue d'un entretien mené avec Thierry Boudaud, président de la Coop de l'eau

¹⁸ Touron, Emmanuel. « La « bassine de Sainte-Soline arrosera en 2025 ». *La Nouvelle République*, mars 2024, p.12.

¹⁹ Mot-valise utilisé comme slogan de la lutte par BNM constitué du mot « bassine », et du slogan « No pasaran »

²⁰ « Manifestation anti-bassines dans les Deux-Sèvres : ce qu'il faut retenir ». *Actu.fr*, mars 2023.

B. Hypothèses et annonce du plan

Pour expliquer ces dynamiques de ralentissement, nous nous sommes appuyés sur un cadre théorique, présenté dans la rubrique suivante et des hypothèses que nous allons démontrer au fil des chapitres.

Nous pouvons faire l'hypothèse que les freins touchant le projet ne sont le résultat que d'une compréhension différente qu'ont les acteurs du territoire. Effectivement, les deux coalitions d'acteurs, soutenant ou critiquant le projet prétendent défendre le même objectif final : la transition vers une nouvelle agriculture, vers l'idée de l'agroécologie.

Cette défense d'un modèle qui serait unique, l'agroécologie, en passant par des moyens si différents rend l'action publique et les tenants des débats peu lisibles. Plus encore, cet objectif commun pourrait participer à expliquer la radicalisation des conflits, favorisant l'incompréhension et le flou dans les conceptions que peut avoir une coalition de l'autre. Comment une seconde coalition pourrait-elle prétendre défendre le même objectif par des moyens paraissant si opposés dans le conflit ?

Pour répondre à la problématique énoncée dans la partie précédente, nous adopterons un raisonnement divisé en trois parties. Dans un premier temps, nous étudierons la mise en place historique de deux coalitions d'acteurs sur le territoire du Marais poitevin et verrons en quoi cet historique permet d'expliquer la mise à l'agenda du problème de l'irrigation, puis la décision de construire des réserves de substitution. Nous verrons comment les interactions entre ces coalitions peuvent expliquer les freinages de la mise en place de la solution des réserves.

Dans une seconde partie, nous étudierons la conception et la publicisation du projet de réserves de substitution des Deux-Sèvres. Nous montrerons qu'une réaction étatique a eu lieu face aux premiers blocages et ralentissement, aboutissant à la seule période d'accélération qu'a connu le projet : l'élaboration d'un protocole d'accord sous forme de compromis accepté par les deux coalitions. Nous montrerons néanmoins que cet équilibre atteint était factice.

Dans un troisième chapitre, nous étudierons les processus de radicalisation des conflits, autour de coalitions s'étant à nouveau restructurées. Nous verrons que la légitimité du projet a été fortement remise en cause par plusieurs stratégies adoptées par différentes formes d'opposition, aboutissant à un freinage du projet. Enfin, nous verrons que le projet a également pâti de blocages institutionnels, jusqu'à sa mise en pause actuelle.

C. Cadre théorique de la recherche

Pour débiter, je me suis intéressé à la mise à l'agenda du problème de l'irrigation. Effectivement, il peut être intéressant de se demander pourquoi ce problème a été mis à l'agenda à un moment précis, et dans quelle configuration d'acteurs.

Pour tenter de répondre à cette question, je me suis appuyé sur le travail de plusieurs chercheurs, travaillant sur les concepts d'agenda politique et de mise à l'agenda d'un problème et d'une solution. Les paragraphes suivants retracent l'ensemble des éléments théoriques sur lesquels s'appuieront différentes parties du mémoire.

Premièrement, nous pouvons reprendre la définition de l'agenda « *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions*²¹ » posée par Garraud, sur laquelle nous baserons pour la suite de ce travail.

Cobb et Elder séparent les notions d'agenda institutionnel et systémique. Effectivement, ils présentent la notion d'agenda institutionnel qui relate d'une prise en compte de l'enjeu ou du problème par les décideurs politiques. Cela peut passer par l'élaboration de lois, les rapports d'expertises commandés... De l'autre côté, l'agenda systémique inclut les problèmes qui sont perçus comme importants à prendre en compte par les acteurs politiques, desquelles résultent des opinions et des débats sur la question²².

Nous avons également étudié l'application d'une seconde approche dans le cadre du projet étudié. Elle a été théorisée par Kingdon, dans son ouvrage *Agendas, alternatives, and public policies* de 1984. Cette approche, nommée *Multiple Streams Framework* propose la définition de trois flux qui s'organisent de manière autonome avant le processus de mise à l'agenda²³.

Le premier flux défini par Kingdon est le *problem stream*. Au sens de Kingdon, un problème peut se définir par un enjeu public, et donc un enjeu pris en compte par les pouvoirs publics.

Cet enjeu devient problématique lorsque trois types de mécanismes s'y appliquent. Le premier est celui des indicateurs. Effectivement, un indicateur par exemple issu d'une statistique évoluant au fil du temps peut mettre une focale publique sur un problème et son ampleur. Le second mécanisme

²¹ Garraud, Philippe. « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda ». *L'Année sociologique (1940/1948—)*, vol.410, 1990, p. 17-41.

²² Cobb, Roger et Charles Elder. *Participation in American Politics : the dynamics of agenda-building*. Johns Hopkins University Press, 1983, 196 p.

²³ Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, And Public Policies*. Longman, 1984.

se caractérise par un évènement marquant. Cet évènement peut par exemple être une catastrophe qui va renforcer la focale sur un problème, mais ne sera généralement pas le seul élément déclencheur. Le dernier mécanisme est celui des *feedbacks*. Un *feedback* repose sur l'évaluation d'une politique publique. Un retour négatif aura donc tendance à renforcer la perception de cet enjeu comme un problème.

Le second flux est le *policy stream*. Celui-ci constitue en une forme de compétition de plusieurs propositions, des *policy alternatives*, portées au sein de *policy communities* par des entrepreneurs. Ces solutions sont préexistantes et ne sont pas pensées pour répondre au problème auxquelles elles pourront s'accrocher plus tard.

Ces entrepreneurs sont des personnes qui traitent de la politique publique et s'y investissent dans le temps long, généralement dans un rôle d'expert (qui peut alors appartenir à un groupe d'intérêt ou occuper un poste dans la fonction publique) ou d'élu. Leur travail consiste donc à promouvoir des idées, comprendre leurs impacts, leur faisabilité, leur acceptabilité. Ils doivent donc rechercher la cohérence dans leur proposition et s'assurer que ces solutions répondent aux idéaux de ceux qui les défendent. L'interaction au sein de ces communautés est également importante.

Le dernier flux est le *political stream*. Ce flux politique correspond à la vie politique du pays, dont le but est de comprendre si ce contexte politique, appelé *national mood* est favorable au changement. Ce *national mood* relève donc de la perception par les acteurs politiques de l'opinion majoritaire de la population.

D'autres acteurs constituent ce flux. C'est le cas des acteurs gouvernementaux, dont l'agenda gouvernemental peut être influencé par la vie électorale (élections par exemple) et des acteurs administratifs. Enfin, certains groupes d'intérêts peuvent également influencer l'évolution de ce flux.

D'après le modèle de Kingdon, la coexistence de ces trois flux peut aboutir à un couplage du problème et de la solution dans le cadre d'une *policy window*, ou fenêtre d'opportunité. Cette fenêtre d'opportunité est décrite comme éphémère. S'ouvrant lorsque toutes les conditions sont réunies, elle peut aussi se refermer rapidement si la décision tarde à être prise ou si les conditions nécessaires se sont dissipées entre temps.

Lors de l'ouverture de la fenêtre d'opportunité, le rôle des entrepreneurs est fondamental puisque ce sont eux qui vont porter leur proposition, pour qu'elle évolue de l'agenda gouvernemental vers l'agenda décisionnel. Ils ont donc un rôle important dans la démarche du couplage.

Hassenteufel ajoute que ce modèle montre que la mise à l'agenda s'opère plutôt par l'idée de rendre visible un problème, « les ressources de ceux qui le portent et le relaient, les réponses

disponibles en termes d'action publique et son adéquation avec des valeurs dominantes dans une société donnée et à un moment donné » plutôt qu'en se basant sur les propriétés intrinsèques de ce problème²⁴.

Nous avons également utilisé dans ce travail l'idée, promue par des approches plus institutionnalistes comme celle de Pierson, que le changement est intrinsèquement lent et fortement restreint par un cadre institutionnel. Il définit en ce sens le phénomène de *path dependency*, selon lequel le changement est très contraint à partir d'une politique publique ayant fait l'objet d'une première décision.

Pour approfondir l'étude du processus décisionnel et des freinages qui ont touché le projet, nous avons également étudié d'autres concepts et approches.

Dans les approches pragmatiques, Zittoun et Chailleux²⁵ rappellent l'intérêt d'étudier les espaces dans lesquels les luttes s'organisent et les négociations s'opèrent. Pour ce faire, ils distinguent trois types d'espaces de débat :

- Le forum public, dans lequel de nombreux acteurs peuvent participer au débat, mais que s'opèrent surtout des plaidoyers. Ces acteurs tentent de convaincre un auditoire insaisissable, perdent la propriété de leur discours qui est réinterprété, mais restera toujours associé à son auteur. Enfin, les auteurs notent que son ouverture n'est pas totale puisqu'elle nécessite que l'attention y soit donnée à un moment pour que le plaidoyer ait un impact. Les médias peuvent remplir ce rôle.
- L'atrium hermétique, qui est un espace plus discret, difficile d'accès, et peu conflictuel dans la mesure où un acteur pose les règles de la discussion. Elle se déroule dans un comité plus réduit. La question de la faisabilité y est centrale pour qu'un élément d'une discussion puisse être pris au sérieux par les acteurs, prenant le rôle d'expert, qui en jugent.
- L'arène discrète diffère des autres par son niveau de conflictualité. Toutes les pratiques visant à convaincre y sont tolérées : « L'argumentation, la justification, l'arbitrage, le compromis, le consensus, l'appropriation, la critique, la définition, l'analyse ». Le débat n'y est pas régulé par un acteur supérieur, à la différence des atriums.

Enfin, sur notre thématique étudiée, nous nous sommes intéressés à l'avènement des préoccupations environnementales, centrales pour comprendre la formation de la seconde coalition

²⁴ Hassenteufel, Patrick. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». Informations sociales, n° 157, 2010, p. 50-58.

²⁵ Zittoun, Philippe, et Sébastien Chailleux. *L'État sous pression. Enquête sur l'interdiction française du gaz de schiste*. Presses de Sciences Po, 2021, 320 p

d'acteurs dans la lutte contre les projets de substitution. Nous avons notamment étudié quelques travaux de Lascoumes²⁶ et Charvollin²⁷ qui étudient la mise à l'agenda de la question environnementale au sein de l'administration, par la création du ministère de l'Environnement et la mise en place d'une nouvelle politique publique environnementale, ainsi que les tensions que cette nouvelle question a engendrées.

Plus récemment, quelques auteurs traitent de la question de l'agroécologie, ou des politiques publiques environnementales. Certains traitent de l'idée d'inertie dans ces politiques publiques au travers des débats et des luttes menées entre les acteurs agricoles et environnementaux.

Nous noterons par exemple la proposition de Nicolas et al., selon laquelle l'appropriation par les acteurs initialement dominants de la problématique environnementale se fait dans un but d'adéquation avec leur schéma de pensées initial :

« [Les] acteurs sociaux dominants sont progressivement parvenus, non pas à rejeter les injonctions environnementales, mais à se les approprier et à les rendre compatibles avec la préservation de leurs positions dominantes »²⁸.

Cette idée est reprise par Aureille et al. qui ont étudié l'institutionnalisation de l'agroécologie en France. Selon eux, la sémantique d'agroécologie serait « plastique ». Elle permettrait de faire consensus autour d'idées qui semblent profitables à tous, comme une meilleure prise en compte de l'environnement tout en assurant un niveau de vie plus juste pour les agriculteurs. Les malentendus autour de cette notion, et sa « promesse de différence »

Cette plasticité du terme favorise la circulation du concept de l'agroécologie à l'échelle planétaire et au sein de communautés diverses en s'appuyant sur des malentendus productifs. L'agroécologie incarne également une « promesse de différence » puisqu'elle est présentée comme un modèle agricole alternatif à celui de l'agriculture productiviste²⁹.

Mesnel va même plus loin, puisque dans son étude des politiques de transition à travers l'exemple des réformes de la Politique agricole commune (PAC), elle parle d'une « inertie dans

²⁶ Lascoumes, Pierre. « Chapitre III. L'action publique environnementale ». *Action publique et environnement*, p. 79-119, 2022.

²⁷ Charvolin, Florian. *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*. Editions La Découverte, 2003, 134 p.

²⁸ Nicolas, Frédéric et al. « La transition écologique à l'épreuve des sciences sociales du politique. » *Politix*, n° 144, 2023, p. 9-35.

²⁹ Aureille, Marie et al. « L'agroécologie en projets. Comment s'institutionnalise la marginalisation de la « transition agricole » en France, au Brésil et à Cuba. *Politix*, n° 144, 2023, p. 177-190.

l'appropriation nationale des outils verts de la PAC par les agriculteurs, qui estiment pour la majorité que ces outils ne correspondent pas à la réalité de leur travail ni aux spécificités de leur territoire³⁰.

³⁰ Mesnel, Blandine. « Les agriculteurs et la légitimation des politiques de transition : une approche par les discours sur la paperasse ». *Politix*, n° 144, 2023, p. 125-149..

D. Méthodologie

L'écriture de ce mémoire de recherche est le résultat de 5 mois de travail, entre avril et août 2024. Ce travail a été mené comme suit :

Pour m'imprégner du sujet, j'ai commencé par rechercher des informations essentielles sur le sujet, permettant d'élaborer une première chronologie du projet. Ce travail s'est prolongé par la réalisation d'une revue de presse centrée sur les événements mis en évidence dans la première chronologie à l'aide de la base de données Europresse. En effet, la quantité d'articles sur les thématiques « réserves de substitution », « retenues de substitution » ou « méga(-)bassines » est d'environ 30 000 documents sur Europresse (en excluant les champs moins précis tels que « retenues d'eau » ou « bassines » bien qu'ils soient également parfois employés dans notre cadre). Il a donc été nécessaire de se consacrer sur les événements marquants en premier lieu.

Ce travail s'est complété par de nombreuses recherches techniques, juridiques et institutionnelles pour mieux comprendre les liens entre les nombreuses institutions qui ont un impact sur la gestion quantitative de l'eau sur le territoire du protocole d'accord. Ces premières recherches ont enfin permis d'établir une liste d'acteurs déterminants, avec lesquels j'ai pris contact dans le but de les rencontrer dans la phase suivante.

Après un mois de travail, j'ai pu cerner mon terrain d'enquête et le circonscrire aux acteurs impliqués et opposés au projet mené par la Coop de l'eau dans le cadre du Protocole d'accord pour une agriculture durable, signé le 18 décembre 2018. J'ai donc débuté la phase d'entretiens en mai 2024. Au total, 14 entretiens (dont 12 en présentiel) ont été réalisés avec plusieurs types d'acteurs. J'ai notamment interrogé des acteurs issus de structures co-porteuses du projet (Coop de l'eau, chambre d'agriculture) et des acteurs se positionnant comme opposants à des degrés divers et à des moments divers du projet (associations environnementales, collectif Bassines Non Merci). Les derniers entretiens ont été réalisés auprès de représentants d'institutions participant à la gestion quantitative de l'eau sur le territoire, et impactant de fait l'évolution du projet (Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise, Commission locale de l'eau du Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau de la Sèvre niortaise...). Ces entretiens ont été complétés par quelques appels téléphoniques et de nombreux échanges d'emails pour comprendre certains points précis.

Les entretiens ont été réalisés en adoptant une approche chronologique dans une méthode semi-directive. Je les ai donc préparés à l'aide d'une liste de thématiques et événements à aborder, précisés sous la forme de questions adaptables au fil de l'entretien. Cela m'a permis de m'ajuster

au vécu propre de chaque interlocuteur qui n'est pas anticipable. J'ai également pu comprendre quels évènements étaient importants pour chaque acteur rencontré et adapter ma préparation pour les entretiens suivants. Les questions ont été posées pour comprendre « comment » les évènements ont été perçus et non « pourquoi », dans le but que l'interlocuteur puisse me raconter un témoignage.

Ces entretiens ont été enregistrés, retranscrits et m'ont permis d'exploiter des documents supplémentaires. Le résultat des entretiens m'a permis de préciser ma chronologie et d'affiner la revue de presse précédemment créée. Ces recherches se sont complétées par des recherches historiques (articles et livres) pour mieux comprendre le contexte historique ayant mené à l'émergence des réserves et à celle des oppositions. Ma revue de presse finale comportait près de 150 documents s'échelonnant des années 1990 à juillet 2024, pour environ 500 documents consultés.

Entre juillet et août, le travail s'est achevé par la rédaction du présent écrit. Son objectif est de restituer le plus fidèlement possible le déroulement des évènements. La démarche adoptée est globalement chronologique, avec quelques rares ruptures permettant de focaliser la compréhension sur une seule coalition d'acteurs.

Chapitre 1 : La fabrique d'une solution pour régler le problème de l'irrigation et les conflits historiques (jusqu'à 2011)

Depuis le XIIe siècle, le Marais poitevin est au centre de nombreuses volontés aménagistes, partant d'une gestion plutôt privée à l'émergence de la politique publique de l'assèchement. Dans cette partie, nous retracerons l'histoire de ces aménagements au travers des acteurs qui les ont portés.

Nous verrons également que le développement du Marais a connu une rupture agricole aux alentours des années 1960. Le développement d'un nouveau modèle agricole, plus productiviste et plus mécanisé a participé à l'accélération des assèchements au cours de la seconde moitié du XXe siècle. Nous montrerons comment cette accélération des assèchements s'est traduite par une augmentation incontrôlée de l'irrigation au service de ce modèle d'agriculture, porté par une coalition d'acteurs.

Enfin, nous analyserons la mise à l'agenda du problème de l'irrigation. Cette dernière a été tardive, sur le fond d'une plainte environnementale pour absence de protection du Marais. Cette mise à l'agenda a représenté les conflits entre une coalition agricole historiquement puissante et une coalition environnementale émergente et fragile.

Face à ce problème, un nouveau cadre réglementaire fut posé en préfigurant la mise à l'agenda de la solution correspondant au projet étudié : les réserves de substitution.

A. L'aménagement du Marais poitevin, au centre d'une politique publique historique

Le Marais poitevin est un espace naturel historiquement habité et exploité pour ses ressources (sel, pêche, chasse, etc.). Cependant, les évolutions technologiques ainsi qu'un contexte historique particulier ont attiré l'attention de nombreux acteurs promouvant son développement, pour exploiter ses terres et s'enrichir.

Ce développement est passé par l'assèchement du Marais. Cette technique consiste à construire des digues pour restreindre les apports d'eaux au Marais. Ensuite, des canaux ont été construits pour favoriser son évacuation vers l'Océan. Puis, avec les évolutions technologiques, d'autres techniques plus modernes et efficaces ont été mises en œuvre pour favoriser le drainage de l'eau.

Dans cette section, nous verrons que la technique de l'assèchement du Marais fut centrale dans son aménagement au fil des siècles. De plus, nous analyserons les conséquences de ces aménagements pour, d'une part, la perception de cet espace naturel et, d'autre part, dans l'évolution de sa gestion technique et administrative.

a. La mise en place d'un dessèchement cogéré pour rendre le territoire productif

Le Marais poitevin a été le théâtre de nombreux aménagements successifs, débutés au XIIe siècle par le dessèchement d'une partie de ses terres. C'était une pratique qui consistait à rendre le Marais cultivable, et donc non inondable. Les dessèchements étaient réalisés par la construction de digues, pour éviter un retour de l'eau dans le Marais puis de canaux pour favoriser les écoulements³¹.

Nous montrerons dans cette section que ces aménagements ont été menés dans le cadre d'une co-gestion entre l'État et le secteur privé, dans laquelle l'État a pris une place de plus en plus importante au fil du temps.

Historiquement utilisées pour la chasse et la pêche, les terres, considérées comme des « marécages pourris » par les seigneurs sont cédées aux alentours du XIIe siècle aux moines, au sein des abbayes locales. L'intérêt pour les abbayes était à la fois religieux (pour évangéliser les habitants

³¹ Sermet, Jean. « L'aménagement des Marais de l'Ouest ». *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1930, p. 235-241.

locaux) et économique (pour exploiter des terres qui deviennent très propices à l'agriculture non mécanisée)³². L'initiative pouvait donc être perçue comme totalement privée. Elle était néanmoins déjà profitable à l'État qui utilisait ces nouveaux aménagements pour récolter la dîme, ancien impôt sur les récoltes³³. La guerre de Cent Ans puis les combats des guerres de religion au sein du Marais ont mis un coup d'arrêt à cette première vague d'aménagements. Si cette dernière a connu peu d'interventions extérieures, elle se faisait dans un soutien discret de l'État qui y voyait une manne financière par la récolte de la dîme.

Les travaux de dessèchement ont repris au début du XVII^e siècle dans une volonté qui est alors devenue nationale, puisqu'émanant d'Henri IV. Par son édit de 1599, ce dernier encourage financièrement l'assèchement notamment via des exonérations fiscales pour le dessiccateur³⁴ désigné³⁵. C'est le début de la politique publique de l'assèchement.

Cette politique est reprise par Louis XIV (ses régents) en 1643 qui élargit ces avantages aux sociétés de marais qui reprennent l'entretien et les dessèchements du Marais. Cette politique publique avait alors plusieurs objectifs : ils étaient à la fois agricoles pour préserver le pays des famines, économiques par la récolte de l'impôt sur les cultures et sanitaires dans une mouvance préhygiéniste. En effet, les marais étaient considérés comme des zones sales et propices à la transmission de maladies. Ces sociétés de marais sont décrites par Suire comme ambivalentes, naviguant entre intérêt général et profits privés. Effectivement, leur caractère est affiché comme « proche de l'actionnariat d'entreprise » où des investisseurs se rallient à la société et se voient attribuer une portion de ses terres³⁶. L'État participe à cette démarche par les cadres juridiques et financiers mis en place par Henri IV. Cette intervention de l'État s'est donc faite dans le cadre d'une co-gestion public-privé très peu cadrée par la royauté qui y voyait la double opportunité d'« essayer la terre pour la rendre labourable et fructueuse »³⁷ tout en récoltant l'impôt.

³² « Formation du Marais poitevin ». Évail.

³³ Sarrazin, Jean-Luc. « Maîtrise de l'eau et société en Marais poitevin (vers 1150-1283) ». *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, Tome 92, n° 4, 1985, p. 333-354.

³⁴ Se dit de la personne entreprenant les dessèchements d'une zone humide

³⁵ Edit du roi Henri IV inaugurant le dessèchement des marais de France, 1999, <http://www.histoirepassion.eu/?1599-Edit-du-roi-Henri-IV-inaugurant-le-dessechement-des-marais-de-France>. Consulté le 24/08/2024.

³⁶ Suire, Yannis. « Les sociétés de dessèchement du Marais poitevin, gestionnaires d'un territoire depuis quatre siècles ». *Entreprises et histoire*, vol. 45, n° 4, 2006, p. 135-141

³⁷ Morera, Raphaël. *L'assèchement des marais en France au XVII^e siècle*. Presses universitaires de Rennes, 2011, p. 17-50

À partir du XIX^e siècle, les rapports entre les sociétés de marais détenant les marais asséchés et l'État s'institutionnalisent et le contrôle de l'action, toujours mené par les sociétés de marais, augmente. L'État souhaite en effet reprendre le contrôle sur la gestion de ses espaces naturels et commence par y former localement ses ingénieurs des ponts et chaussées. Le second enjeu pour ce corps était d'utiliser ces canaux et digues pour mettre en place de nouveaux moyens de transport (routes et rail). Le Marais poitevin a été un théâtre de ces évolutions et le statut particulier des sociétés de marais fut modifié à la fin du XIX^e siècle. Se posant comme arbitre, l'État contrôlait désormais la plupart des aspects administratifs ; les sociétés devaient se soumettre à l'avis de l'ingénieur des Ponts et chaussées supervisant les projets et l'État intervint même de sa propre initiative dans les marais mouillés, détenus par les communes. La relation des sociétés de marais fut qualifiée de « corporatiste avec l'appareil d'État »³⁸ par Billaud, dans le sens où ils entretenaient une relation structurée, de partenariat de compétences et de gestion du marais. Cette forme de relation a duré jusqu'aux années 1960.

L'État a donc joué un rôle croissant dans l'aménagement du Marais poitevin. Il devient au fil du temps acteur de l'aménagement du territoire et déploie sa politique publique en faveur de l'assèchement. Effectivement, cette politique publique a débuté par la construction d'un cadre juridique et financier permettant à l'État de bénéficier des dessèchements. Puis, le ministère des Travaux publics a participé au renforcement du contrôle de l'action, encore partiellement privée, par le déploiement local du corps des ponts et chaussées. Finalement, l'État s'assure à ce stade de la manne financière apportée par les cultures et contrôle également les travaux au niveau local. Nous pouvons donc parler d'une politique publique du dessèchement, développée de manière croissante dès le XII^e siècle.

L'intervention de l'État semble s'être surtout faite par l'entremise du ministère des Travaux publics jusqu'à l'après-guerre. Effectivement, malgré la création du ministère de l'Agriculture en 1881, son action fut plutôt dirigée dans le sens du maintien des paysans face à une modernisation moindre³⁹, et donc une intervention plus faible dans le développement des pratiques sur de nouveaux territoires. Cette situation ne durera pas comme nous le verrons ci-dessous.

³⁸ Billaud, Jean-Paul. « L'État nécessaire ? Aménagement et corporatisme dans le marais poitevin ». *Études rurales*, n° 101-102, 1986, p. 73-111

³⁹ Jobert, Bruno et Pierre Muller. « L'État en action — Politiques publiques et corporatismes ». *Presses universitaires de France*, 1989.

b. Le tournant dans la politique publique de l'assèchement du Marais, devenue une technique d'industrialisation de l'agriculture

Une rupture est intervenue dans le modèle agricole français aux alentours des années 1960. Nous allons montrer dans cette partie que les préoccupations de l'exécutif ont évolué et qu'une politique publique d'« industrialisation » de l'agriculture s'est mise en place.

La rupture s'est posée par deux éléments. Le premier était à l'initiative des jeunes agriculteurs. En effet, à partir des années 1950, les jeunes agriculteurs ne souhaitaient plus être considérés comme de simples paysans : ils désiraient bénéficier du progrès scientifique, participer au développement économique ou encore savoir gérer une entreprise⁴⁰ et se sont regroupés au sein du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) pour peser sur l'action publique. Nous pouvons illustrer ce changement par la terminologie utilisée pour nommer ces agriculteurs : d'après Muller, les « paysans » sont devenus des « entrepreneurs » agricoles.

Le second élément a été porté par l'exécutif qui était dans une démarche de reconstruction de la France depuis le Plan Marshall. En 1959, un comité présidé par deux polytechniciens, Rueff et Armand, est créé auprès du Premier ministre de l'époque, Michel Debré. Ils ont réalisé une expertise sur les « obstacles à l'expansion économique », qui traite notamment des évolutions agricoles dites nécessaires à l'époque. Ils abordent directement le besoin de productivité et la nécessaire transformation des pratiques des agriculteurs pour y parvenir :

« L'agriculture française [...] pourrait encore obtenir, en certains secteurs, d'importantes augmentations de productivité. La situation actuelle est imputable à l'archaïsme des structures parcellaires, à la faiblesse des surfaces cultivées par bon nombre d'agriculteurs, à l'inadaptation de certaines méthodes de production aux possibilités et aux exigences des progrès techniques, enfin à l'insuffisance des stimulants imputable, jusqu'à un passé récent, à un excès de protectionnisme »⁴¹.

Nous pouvons noter que ce rapport va dans la même direction que les souhaits des agriculteurs du CNJA, cherchant à moderniser leur profession. Suite à ce rapport, Muller explique donc que :

⁴⁰ Houée, Paul. *Les étapes du développement rural*. Editions économie et humanisme, Les éditions ouvrières, 1972.

⁴¹ Armand, Louis, et Jacques Rueff. *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique — présenté par le Comité institué par le décret n° 59-1284 du 13 novembre 1959*. 1960, p.17, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/074000508.pdf>. Consulté le 24/08/2024.

« Au printemps 1960, une série de réunions confidentielles vont réunir les représentants du pouvoir d'un côté et l'état-major du CNJA. De ces réunions qui, il faut le noter, court-circuitent complètement le ministère de l'Agriculture, va sortir un projet de loi qui, adopté par le parlement au cours de l'été, modifie de fond en comble les données de la politique agricole française »⁴².

L'intention de modernisation de la profession provenait donc directement de l'exécutif qui a profité de l'émergence du CNJA pour mener avec ce dernier l'exclusivité de la négociation sur la loi agricole. La loi adoptée en 1960 va donc dans le sens des remembrements et de la mécanisation et place le CNJA dans une forme de cogestion avec l'État.

Dans la même direction, la politique agricole commune (PAC) est créée en 1962 au niveau européen. Effectivement, son but était d'améliorer la sécurité alimentaire en Europe, favoriser la productivité, le rendement économique et stabiliser les marchés⁴³.

Ce tournant dans la politique agricole nationale s'est traduit très fortement au niveau local, mais avec une certaine latence. Jusqu'aux années 1960, les marais desséchés et mouillés formaient un écosystème complémentaire : les premiers étaient isolés des crues et cultivés lorsque les seconds devaient supporter les crues hivernales pour maintenir les marais desséchés hors d'eau⁴⁴.

Cette gestion s'est vue perturbée par la politique décrite précédemment. Cette politique n'était pas soutenue par les DDA (rappelons que le ministère de l'Agriculture avait été court-circuité dans l'élaboration des lois), mais les « agriculteurs modernistes » semblent avoir poussé les projets de drainages, finalement repris par la DDA locale⁴⁵.

À ces projets locaux se sont ajoutés d'autres projets de plus grande envergure, poussés tantôt par les corps associés au ministère de l'Agriculture ou du ministère de l'Équipement. En effet, un grand projet d'endiguement a vu le jour sur le territoire du Marais poitevin, propulsé par l'ingénieur général du Génie rural, René Talureau. Le but de ce projet était à la fois agricole, sanitaire et routier. Il prévoyait d'endiguer totalement la baie de l'Aiguillon (c'est la zone de vasières sur la Figure 2), en créant une route littorale. Il ne fut néanmoins jamais réalisé entièrement à cause des difficultés techniques et des

⁴² Jobert et Muller. *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*.

⁴³ « Qu'est-ce que la politique agricole commune (PAC) ? ». *vie-publique.fr*, 2021. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20381-quest-ce-que-la-politique-agricole-commune-pac>. Consulté le 24/08/2024.

⁴⁴ Ayphassorho, Hugues et al. *Le Marais poitevin : état des lieux actualisé des actions menées à la suite du plan gouvernemental 2003-2013 et orientations*. Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable, 2016, p. 17, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/164000580.pdf>. Consulté le 31/08/2024.

⁴⁵ Billaud, Jean-Paul. « Les conflits pour l'aménagement du Marais poitevin, ou : à qui appartient le local ? ». *Économie rurale*, n° 168, 1985, p. 21-24.

surcoûts engendrés, mais quelques terrains ont été poldérisés et endigués⁴⁶. Cet abandon n'était donc pas lié à un changement de la politique d'aménagement du Marais en lui-même.

En effet, les politiques aménagistes se sont poursuivies : en 1975, Un Plan d'aménagement rural pour le territoire local est mis à l'étude, notamment au sein des Directions départementales de l'Équipement (DDE).

Enfin, le Schéma d'aménagement des marais de l'Ouest fut propulsé par Georges Lamarre, ingénieur en génie rural. Il prévoyait de nouveaux assèchements sans aucune forme de concertation. Il fut rapidement mis en œuvre en 1981 par les Directions départementales de l'Agriculture (DDA)⁴⁷.

Cette politique corporatiste puis reprise par les DDA s'est traduite par des conséquences nettes sur le territoire du Marais poitevin. Effectivement, les marais mouillés ont été fortement drainés pour remplacer les prairies inondables et l'élevage par de grandes cultures céréalières. Les méthodes employées étaient multiples : de nouveaux canaux ont été construits et aménagés dans le secteur de Coulon et des drains enterrés, dont l'impact est irréversible⁴⁸. Le constat est marquant entre 1973 et 1990, puisque le Marais a perdu, dans son ensemble, 32 000 hectares d'espaces naturels au profit de la culture, soit une augmentation de 153 % des surfaces cultivées par rapport à 1973. Il ne reste donc plus que 28 000 hectares de prairies humides en 1990 au lieu des 60 000 présents en 1973⁴⁹. La cartographie ci-dessous, réalisée par la Coordination pour la défense du Marais poitevin, permet de visualiser la perte pour l'espace naturel :

⁴⁶ « Il y a 50 ans, on voulait bétonner toute la baie ». *Ouest France*, février 2015, <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/fontenay-le-comte-85200/il-y-50-ans-voulait-betonner-toute-la-baie-3177767>. Consulté le 24/08/2024.

⁴⁷ Candau, Jacqueline, et Claire Ruault. « Évolution des modèles professionnels en agriculture : scènes de débat, questions d'écologie et catégories de connaissances ». *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales*, 2005, 75, p. 51-74.

⁴⁸ Huet, Philippe, et Xavier Martin. *Le drainage dans le Marais poitevin*. Inspection générale de l'environnement, 2003, p. 7-31, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/044000205.pdf>. Consulté le 31/08/2024.

⁴⁹ Institut français de l'environnement. *Étude des modes d'occupation du sol du Marais poitevin et des marais charentais, 1993*.

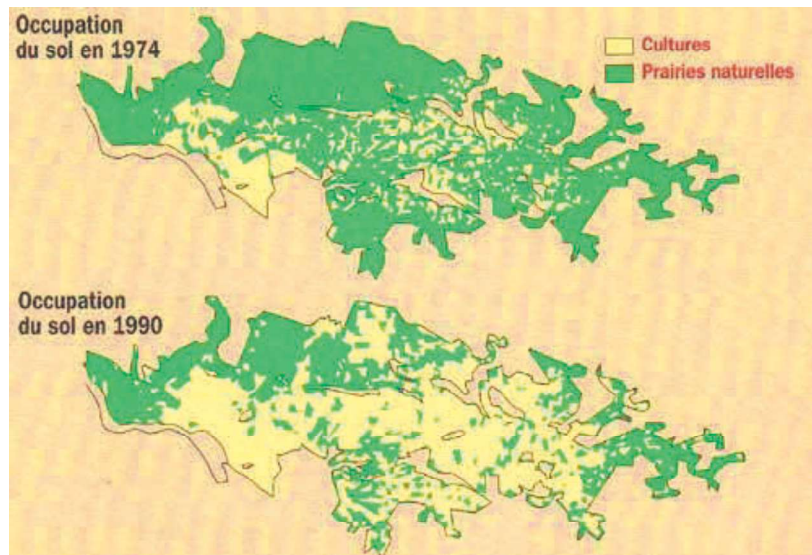


Figure 3 : illustration de l'évolution de l'occupation des sols du Marais entre 1974 et 1990 ⁵⁰

La volonté d'aménager le Marais pour l'agriculture était donc extrêmement forte jusqu'aux années 1980. Cette dernière a émané de la liaison corporatiste entre la CNJA et l'exécutif des années 1960, reprise plus tard par le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Équipement sur différents projets. Ces politiques publiques ministérielles ont été relayées localement par les ancêtres des Directions départementales des Territoires (DDT).

La politique agricole mise en place des années 1960 aux années 1980 a donc fortement impacté la gestion du Marais poitevin et montre l'intervention croissante des services de l'État dans ce développement.

Cette politique agricole permet également de comprendre la mise en place d'une première coalition d'acteurs, sous forme d'alliance entre deux entités :

- une coalition d'acteurs en faveur de cette modernisation de l'agriculture centrée sur les syndicats agricoles majoritaires, le corps du génie rural, l'exécutif, puis le ministère de l'Agriculture et les DDA
- une seconde coalition constituée d'acteurs issus du ministère de l'Équipement, des DDE et du corps des ponts et chaussées qui ont œuvré pour le développement des modes de transport dans et autour du Marais, ainsi qu'à la gestion de l'hydraulique.

Cette alliance s'est faite sur une action commune au fil du temps : assécher le Marais, pour ensuite exploiter les terres dans son propre but (agricole ou aménagement du territoire).

⁵⁰ « Un marais gagné par l'assèchement ». Coordination pour la défense du Marais poitevin, 2009. <https://marais-poitevin.org/politiques-agricoles-destructrices/>. Consulté le 024/09/2024.

Cette approche historique augure les enjeux nombreux auxquels le Marais devra faire face dans le futur tel que la question de la gestion de l'eau et de l'irrigation agricole, comme nous l'analyserons dans la sous-partie suivante. Nous verrons également que les premières réactions d'acteurs locaux pour tenter d'y faire face n'ont pas suffi à mettre ce problème à l'agenda politique.

c. Le développement incontrôlé de l'irrigation, à l'aube d'un problème ?

L'aménagement agricole du Marais poitevin a entraîné une conséquence inattendue à l'époque où il était admis que l'eau était une ressource presque infinie : une irrigation qui n'est plus viable pour le bon fonctionnement du milieu naturel. Néanmoins, cette surexploitation des ressources en eau n'a pas été perçue comme un problème par les acteurs de la coalition agricole à l'époque.

Nous observons que l'irrigation s'est fortement développée entre 1980 et 2000. Ce constat se base sur plusieurs indicateurs, au sens de Kingdon, qui représentent le premier élément participant à comprendre qu'un enjeu devient problématique. Effectivement, plusieurs indicateurs ont montré que l'irrigation s'est considérablement développée dans les années 1980 et 1990 au sein du Marais, portée par une dynamique nationale (excepté dans les régions méditerranéennes). Puisqu'elle était non contrôlée, les données sur l'évolution des surfaces irriguées sont rares avant les années 2000. Néanmoins, une statistique réalisée sur le bassin versant de la Charente, au sud du Marais, montre que la surface irriguée passe de 17 000 hectares en 1979 à 81 000 hectares en 2000⁵¹. Les volumes d'eau prélevés sur la région Poitou-Charentes ont également été multipliés par 20 entre 1970 et 1996⁵². Cependant, ces indicateurs n'ont pas été repris par les acteurs de politique publique à l'époque, ce qui illustre que cet enjeu n'était pas perçu comme un problème.

Nous verrons d'abord que la signification de ces indicateurs est la conséquence d'une politique publique de l'irrigation qui s'est développée sur la base d'incitations financières, mais sans politique de contrôle des volumes ou des surfaces irriguées. Nous montrerons également que le processus de mise à l'agenda du problème de l'irrigation a débuté dès cette époque, mais qu'il ne s'est pas concrétisé.

i. La politique publique de l'irrigation

⁵¹ EPTB Charente. *Évolution de l'irrigation*, Bassin du fleuve Charente 2050, p. 1-7, https://www.fleuve-charente.net/wp-content/files/Charente2050/2.4_ACTIVITES_Irrigation.pdf. Consulté le 31/08/2024.

⁵² Janin, Jean-Louis. « L'irrigation en France depuis 1988 ». *La Houille Blanche*, 1996, p. 27-34.

L'expansion importante des surfaces irriguées montrée par les indicateurs détaillés ci-dessus provient d'une politique portée par plusieurs échelons politico-administratifs. En effet, la Politique agricole commune (PAC) est créée en 1962. Dès lors, le principe des aides à l'irrigation était posé puisque les agriculteurs pouvaient en bénéficier proportionnellement à la surface qu'ils cultivaient. Cependant, la statistique précédente, ramenée au niveau national, montre que les agriculteurs s'en sont peu saisis avant les années 1970. Si nous prenons l'exemple du maïs irrigué, culture la plus consommatrice en eau, ce délai peut s'expliquer, pour Sylvie Gaillard, autrice d'une thèse sur l'industrialisation de la culture du maïs grain après 1945, par une phase de diffusion assez longue jusqu'aux agriculteurs (parfois jusqu'à deux décennies) des technologies permettant d'industrialiser le processus, et de mieux bénéficier de l'irrigation⁵³.

Un membre d'une association environnementale propose deux autres explications au changement des pratiques liées à l'irrigation à partir des années 1970 : que le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a participé à créer un climat de sérénité autour de l'exploitation de la ressource :

« Dans les années 1970, 1980 [...], le BRGM [Bureau de recherches géologiques et minières] a réussi à démontrer qu'il y avait des volumes conséquents qu'on pouvait exploiter [...] à partir de là, ça a été le miracle, il y avait de l'eau dans la plaine [...] avec une espèce de bruit ambiant consistant à dire "la ressource est inépuisable, vous pouvez y aller", et donc les agriculteurs de la plaine sont partis plein pot avec le soutien de l'État, le soutien du conseil général [...] des subventions, etc. [...]. C'est là qu'on a vu exploser le maïs irrigué [...] sans que, à aucun moment, personne ne se pose réellement la question [...] des effets indésirables que ça finirait par produire [...] Ça, c'est apparu dans les années 1990, 1991... »⁵⁴.

D'après lui, le premier élément provient d'une étude du BRGM qui aurait participé à créer un climat de sérénité dans les milieux agricoles autour de l'exploitation de la ressource en eau.

Le second élément est lié à la politique publique de l'irrigation. Effectivement, le soutien de l'État et des collectivités locales a été amplifié à cette époque par des aides importantes complétant celles de la PAC pour l'équipement en matériel utile à l'irrigation (pompes, goutte à goutte...).

⁵³ Gaillard, Sylvie. « L'industrialisation de la culture du maïs-grain en France (1945-1985) : un itinéraire particulier ». *Économie rurale*, n° 187, 1988, p. 25-32.

⁵⁴ Carrausse, Romain. « Face à la pénurie d'eau dans le Marais poitevin : dispositifs de gestion et trajectoire conflictuelle de réserves de substitution pour l'irrigation agricole ». *Natures Sciences Sociétés*, Vol.30, 2022, p. 254-264.

La loi d'orientation agricole de 1980 puis la réforme de la PAC, en 1992, ont amplifié le phénomène en subventionnant mieux les cultures irriguées que les cultures non irriguées. Le maire d'Arçais de l'époque, Jean Leysse, a critiqué cette politique d'aides : « C'est une erreur d'appliquer en Vendée les mêmes aides qu'en Beauce »⁵⁵. La comparaison avec la Beauce, principale région agricole de France, ne laisse pas de doute sur l'objectif porté par les acteurs agricoles à l'époque : rendre le Marais le plus productif possible.

Finalement, tous ces éléments vont dans le sens d'une responsabilité des puissances publiques dans la mise en place du système agricole basé sur l'irrigation des terres. Elmano Martins, président de la commission locale de l'eau du SAGE Sèvre niortaise (CLE), revient sur cette question de responsabilité

« Dans les années 85-90, une politique agricole dépendante à l'eau se met en place. L'État ne fait pas son boulot, c'est-à-dire que l'État a dit c'est open-bar, vous pouvez y aller, il y a de la flotte partout et puis bien évidemment très rapidement on s'aperçoit que les millions de mètres cubes qui sont pompés, puisqu'on annonçait 23-24 millions de mètres cubes sur le périmètre du protocole, ça fait quand même beaucoup ! Sauf qu'une fois que vous avez lancé la machine, il devient compliqué de revenir en arrière »⁵⁶.

Finalement, une politique en faveur de l'irrigation a été mise en place par plusieurs échelons politico-administratifs (L'État via les lois, des ingénieurs du génie rural via des rapports en faveur de cette politique, les départements via des aides locales et l'Europe via la PAC et le FEADER). Cependant, aucun contrôle n'en a été réalisé par l'État, constituant un « Far West de l'irrigation⁵⁷ ». Cette augmentation très forte, en un temps très court, de l'irrigation est le premier élément expliquant les tensions qui sont survenues dans l'exploitation de l'eau dans le Marais.

Néanmoins, ces tensions n'ont pas mené à la définition de cet enjeu de l'irrigation comme un problème en lui-même. Nous verrons dans la sous-partie suivante que la réponse du milieu naturel et le changement climatique ont constitué de premiers évènements marquants pour les acteurs politiques.

⁵⁵ Nivelle, Pascale. « Et le Marais poitevin était pompé, pompé. Des mesures d'urgence ont été annoncées hier pour protéger le parc régional menacé d'assèchement ». *Libération*, juin 1996, https://www.liberation.fr/france-archive/1996/06/18/et-le-marais-poitevin-etait-pompe-pompe-des-mesures-d-urgence-ont-ete-annoncees-hier-pour-protger-l_174013/. Consulté le 31/08/2024.

⁵⁶ Entretien mené avec Elmano Martins

⁵⁷ Expression utilisée par Elmano Martins, lors de notre entretien

ii. Les sécheresses : des évènements participant à la définition du problème

Face à cette politique publique de l'irrigation, plusieurs sécheresses importantes ont eu lieu à la fin du XXe siècle, en lien avec le réchauffement climatique. Ces sécheresses constituent des évènements participant à la mise en place du problème, au sein du *problem stream* pour Kingdon.

En effet, dès 1976, une grande sécheresse affecte notamment le nord-ouest de la France, dont le territoire du Marais poitevin. Cette sécheresse ne semble pour autant pas avoir été vécue comme un évènement ayant vocation à se reproduire par les acteurs politiques de l'époque, puisque Valéry Giscard d'Estaing la qualifiait de « calamité nationale » et avait demandé une majoration de l'impôt sur le revenu en urgence, pour indemniser les agriculteurs touchés⁵⁸. La situation fut donc vécue par l'exécutif comme quelque chose d'exceptionnel, invoquant une solidarité nationale. Cet évènement marquant est un des mécanismes présentés par Kingdon. Cependant, cet évènement n'a pas engendré de réponse sur le long terme ou de réaction politique autre que celle faite dans l'urgence. L'évènement était perçu comme tellement exceptionnel qu'il ne nécessitait finalement pas de réponse sur le plan du problème de l'irrigation, mais uniquement sur le problème de la rémunération des agriculteurs.

La conscience que ces phénomènes pouvaient se répéter est plutôt apparue lors de la récurrence de sécheresses à partir des années 1990 (de 1989-1990 à 2003 et 2005 pour les plus fortes). Ces sécheresses ont conduit à des situations d'assecs inédites sur le bassin versant de la Boutonne (au sud du Marais poitevin) et à une forte accentuation de ceux déjà observés sur le bassin versant de la Sèvre niortaise (qui traverse le Marais)⁵⁹. Ces assecs impactaient directement l'irrigation, puisque des mesures de restriction des prélèvements étaient déjà prises à l'échelon départemental.

D'autres évènements ont eu lieu à une échelle locale, conséquence directe de la concentration des prélèvements estivaux et de leur volume, les années sèches :

« Et je crois que c'est dans les années 90, la première fois où il y a plus d'eau potable, il y a un reflux d'eau salée vers le marais parce qu'on pompe trop, ça baisse le niveau de la nappe phréatique en dessous du niveau de la mer, et la gravité n'ayant rien à faire des politiques humaines l'eau salée

⁵⁸ Ghu, Magalie. « Il y a quarante ans, la France meurtrie par la pire sécheresse du XXe siècle », La Voix du Nord, août 2016, <https://www.lavoixdunord.fr/art/france-monde/il-y-a-quarante-ans-la-france-meurtrie-par-la-pire-ia0b0n3667479>. Consulté le 31/08/2024.

⁵⁹ « Les assèchements de cours d'eau sur le bassin versant de la Boutonne — Partie 1 : Historique des assèchements de cours d'eau ». Commission Locale de l'Eau Boutonne, novembre 2007, p. 7-61, https://www.gesteau.fr/sites/default/files/rapport_etude_final.pdf. Consulté le 31/08/2024.

arrive dans le Marais... gros problèmes de santé publique et les préfets qui commencent à faire : non, mais les gars c'est n'importe quoi »⁶⁰.

Si cet évènement aux impacts locaux concrets semble montrer une prise de conscience d'un échelon administratif local par les préfets, la perception de l'enjeu de l'irrigation comme un problème a tardé à émerger du côté de la coalition agricole.

Par rapport au modèle de Kingdon, nous pouvons faire l'hypothèse que dans le cas d'évènements à la récurrence incertaine (comme la sécheresse, dont les mécanismes climatiques sont incertains), c'est plutôt la récurrence de la sécheresse, ou l'augmentation de cette récurrence et de ses impacts sur le milieu (assecs...) qui peut participer à la représentation de cet évènement comme la conséquence d'un problème (ici le problème de l'irrigation). Effectivement, l'évènement isolé de 1976 n'a pas été perçu comme amplifié par un problème de l'irrigation au niveau local ou national.

Au début des années 1990, la situation est devenue plus conflictuelle, car la coalition agricole n'était plus seule à participer à l'élaboration de la politique publique de l'irrigation. Effectivement, une seconde coalition a émergé parallèlement au développement de l'irrigation, à partir des années 1970. Il s'agit d'une coalition environnementale.

Nous analyserons dans les prochains paragraphes l'apparition de cette coalition environnementale et la matérialisation de ses confrontations avec la coalition historique, la coalition agricole.

⁶⁰ Extrait d'un entretien mené avec Christophe Loubaton, conseiller « animation de projet territorial » Sèvre niortaise et Marais poitevin à la Chambre d'agriculture des Deux-Sèvres

B. L'émergence fragile d'une coalition environnementale

Parallèlement au développement du Marais, un second processus s'est mis en place plus lentement : c'est celui de la formation d'une seconde coalition d'acteurs, plus proches de la protection du milieu naturel que de son aménagement.

Nous verrons dans cette sous-partie que la montée en puissance de la coalition environnementale s'est faite d'une manière très progressive, portée par une prise de conscience des enjeux qui s'est petit à petit traduite par une reprise de ces derniers sur le plan institutionnel.

Nous montrerons que l'impact concret de cette coalition environnementale sur la question de la gestion de l'eau fut faible jusqu'aux années 1990. Nous verrons que la présence de Brice Lalonde, issu d'un parti écologiste, au ministère de l'Environnement puis le jugement européen pour non-protection du milieu naturel du Marais poitevin ont constitué des ruptures, à partir desquelles une prise en compte plus importante des croyances portées par cette coalition fut accordée.

a. Les premières intentions de protection du milieu, autour de l'émergence d'une préoccupation environnementale nationale

La mise en place d'une coalition environnementale locale s'est faite dans le sillage de l'augmentation des préoccupations environnementales sur le plan national. L'institutionnalisation de l'environnement comme une préoccupation politique a débuté le 7 janvier 1971 par la création du ministère de l'Environnement. Cette création fait suite au discours de Georges Pompidou, président de l'époque :

« La nature nous apparaît de moins en moins comme la puissance redoutable que l'homme du début de ce siècle s'acharnait encore à maîtriser, mais comme un cadre précieux et fragile qu'il importe de protéger pour que la Terre demeure habitable à l'homme »⁶¹.

D'après Charvollin, l'émergence de cette nouvelle conscience environnementale va au-delà de cette décision qui apparaîtrait comme fluide après ce discours. Effectivement, elle est l'aboutissement d'un long processus de prise en compte de faits scientifiques démontrés depuis la décennie précédente par les acteurs politiques, mais aussi par une partie de la société civile, devenue préoccupée par la

⁶¹ « Le discours du Président Pompidou à Chicago — le 28 février 1970 ». Site internet de l'assemblée nationale. https://www.assemblee-nationale.fr/12/controle/delat/dates_cles/discours_chicago.asp. Consulté le 01/09/2024.

question, qui mettait en place les premiers mouvements de contestation environnementaux dans les années 1970⁶². Cette idée est reprise par Lascoumes qui ajoute que la mise à l'agenda des problèmes environnementaux a été le fait de mouvements sociaux d'une part, et d'arènes d'experts d'autre part⁶³.

Charvollin montre également, par son étude des organigrammes, que la construction du ministère de l'Environnement ne s'est pas faite comme celle d'une entité propre et indépendante. Effectivement, le domaine environnemental est très vaste et les liens sont donc nombreux avec d'autres ministères (équipement, agriculture...). Pour lui, l'environnement est une notion abstraite construite par l'État par ses interventions dans chacune de ses branches.

L'émergence de cette préoccupation environnementale s'est traduite par des mesures de protection du milieu plus localement. Effectivement, les années 1970 sont également le théâtre de nouveaux instruments de politique publique qui s'orientent vers la protection du milieu naturel.

Le premier outil de planification régionale a été le Schéma d'aménagement du littoral Centre Ouest-Atlantique, porté par le ministère de l'Équipement malgré la création récente du ministère de l'Environnement. Ce schéma posait le constat du développement très consommateur en foncier et en forêts des territoires de l'ouest, dont le Marais poitevin. Il qualifiait notamment de « vitale⁶⁴» la protection des zones humides tout en recommandant de rééquilibrer les enjeux suivant les territoires⁶⁵.

Nous percevons l'ambiguïté avec le Schéma d'aménagement des marais de l'Ouest (abordé dans le Chapitre 1-A-B.), qui lui a succédé, et qui a pour sa part promu les assèchements des zones humides. Bien qu'ils n'aient pas été portés par les mêmes acteurs, la conciliation des enjeux agricoles et naturels apparaissait toujours en faveur du développement de l'agriculture.

Le second outil mis en place a été celui du Parc naturel régional (PNR). Historiquement créés pour concilier des enjeux, avec un lien fort au tourisme croissant à cette époque, ces derniers sont conçus par la DATAR dès 1963. Ils entretenaient déjà cet objectif, parfois ambigu, de protection des

⁶² Charvolin, Florian. *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*. Editions La Découverte, 2003, 134 p.

⁶³ Lascoumes, Pierre. « Chapitre III. L'action publique environnementale ». *Action publique et environnement*, p. 79-119, 2022.

⁶⁴ Le Quellec, Yves. « La loi de 1976 à l'épreuve des faits : le cas du Marais poitevin ». *Zones humides Infos*, n° 92-93, 3^e et 4^e trimestre 2016, p.22.

⁶⁵ « L'aménagement du littoral vendéen — vidéo et rubrique éclairage ». Fresques.INA — regard sur la Vendée, 1974. <https://fresques.ina.fr/olonne/fiche-media/Olonne00236/l-amenagement-du-littoral-vendeen.html>. Consulté le 01/09/2024.

milieux naturels tout en développant le territoire pour le tourisme et les autres enjeux économiques. Ces enjeux parfois contradictoires ont effectivement été à l'origine de tensions préfigurant la création de PNR, supposés concilier ces enjeux⁶⁶.

Le PNR du Marais poitevin a été créé en 1979 par décret, par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Christian Bonnet, après plus de 5 ans de négociations au niveau local. Baron insiste sur la double fonction de ces PNR, appartenant à une génération de PNR dite « régionaliste ». Toujours conçus par la DATAR, leur charte affichait clairement la double fonction de protection du milieu et d'aménagement économique du territoire. Les propos de Jean-Louis Joseph, président de la fédération nationale des PNR de l'époque, le confirment :

« Si les parcs nationaux sont des monuments de la nature, les parcs régionaux sont des projets de développement. [Le but est d'éviter les] tensions entre protection de la nature et développement harmonieux dans les parcs naturels régionaux, mais une recherche constante d'équilibre. Les parcs régionaux ne sont pas des territoires sous cloche, mais des lieux habités »⁶⁷.

Si l'émergence d'une nouvelle coalition environnementale est observable à partir des années 1970, nous remarquons que la définition même de ce qu'est l'environnement ne va pas de soi. Pour certains acteurs, la protection de l'environnement consiste à protéger le milieu naturel de tous aménagements quand pour d'autres, elle consiste plutôt à concilier des enjeux de développement avec les capacités du milieu naturel, telles qu'elles sont perçues par ces acteurs.

La question des enjeux englobés par la problématique environnementale ne va pas de soi non plus. Si le ministère s'est structuré plutôt autour des questions de pollution d'après Charvollin, la question de la gestion de l'eau ne revient pas et ne semblait pas être une préoccupation institutionnelle dans les années 1970-1980. Ceci peut d'ailleurs s'illustrer par l'absence totale de nouvelle réglementation traitant de la gestion de l'eau, malgré la présence du ministère de l'Environnement, jusqu'aux années 1990.

La perception de l'environnement retenue au sein du ministère et de l'exécutif est plutôt celle d'une tentative de conciliation des enjeux et c'est celle que de nombreux acteurs politiques tenteront de défendre par la suite. Cependant, ces différences de sens, comme celle entre l'objectif d'un parc national et d'un PNR, participent à expliquer l'émergence difficile de cette coalition. Effectivement,

⁶⁶ Baron, Nacima, et Romain Lajarge. *Les parcs naturels régionaux. Des territoires en expériences*. Editions Quae, 2016.

⁶⁷ Billet, Philippe. « Les parcs naturels régionaux au risque des territoires », *Revue juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 2006, p. 11-21.

l'ambiguïté de ces positions illustre le poids des actions des acteurs proches de chaque coalition. Nous l'analyserons dans la sous-partie suivante.

b. Entre progression de l'environnement et freinage, face au déséquilibre des coalitions

Le développement fragile d'une coalition environnementale ne s'est pas soldé par un succès immédiat. Effectivement, l'action des institutions nouvelles (ministère, PNR du Marais poitevin), supposées aller dans la direction d'une protection de l'écosystème local, s'est trouvée mêlée à l'influence très forte des acteurs agricoles.

Cette idée peut s'illustrer par la nouvelle gouvernance du Marais poitevin, qui a donné un poids nouveau aux acteurs agricoles. Effectivement, dans les années 1970, l'entretien du Marais devenait problématique : l'exode rural, le manque de ressources des propriétaires et le remembrement ont mené à une gestion dégradée du Marais par les propriétaires au sein des sociétés de marais.

Dans une dynamique de décentralisation et de retour du pouvoir de la commune⁶⁸, le Schéma d'aménagement des Marais de l'Ouest (porté pour rappel par Georges Lamarre, ingénieur du génie rural) prévoyait également un changement de gouvernance au sein du Marais. Les sociétés de marais ont effectivement perdu leur pouvoir en 1981, année d'application de ce schéma⁶⁹. Le pouvoir de gestion du Marais est donc retiré aux propriétaires auxquels est préféré un syndicat mixte, représenté par des élus locaux qui doivent à présent négocier avec la DDA. Les années 1980 se caractérisent donc par un retour de la commune et de ses élus dans la politique des dessèchements. D'après Billaud, ce syndicat mixte est fortement influencé par un « lobby agricole », il n'est que peu représenté par les propriétaires historiques du Marais qui sont de moins en moins investis dans la vie politique communale et prône une gestion des marais mouillés en faveur de son développement agricole rapide.

La conséquence de cette nouvelle gestion fut illustrée par une forme de concurrence entre les politiques publiques portées par le PNR et le syndicat mixte. D'après Billaud, le PNR a été en ballottage défavorable dans cette concurrence. En effet, le PNR ne bénéficiait que d'un soutien faible des élus

⁶⁸« Historique de la décentralisation ». Collectivités locales.gouv.fr. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>. Consulté le 02/09/2024.

⁶⁹ Billaud, Jean-Paul. « L'État nécessaire ? Aménagement et corporatisme dans le marais poitevin ». *Études rurales*, n° 101-102, 1986, p. 73-111

locaux qui se déchiraient sur cette question⁷⁰. Finalement, le PNR fut pris en étau entre toutes ces tractations, ce qui ne lui permit pas de protéger le milieu comme les associations environnementales l'auraient souhaité.

L'institution du PNR et son action ont donc été discréditées de toutes parts. La posture du PNR dans le projet d'aménagement de l'autoroute A83 porté par le ministère de l'Équipement illustre cette situation. Effectivement, cette autoroute reliant Nantes à Niort risquait de traverser le Marais poitevin. Plusieurs tracés alternatifs existaient, mais l'option traversant le Marais poitevin et le PNR fut retenue par le directeur des routes de l'époque, sans opposition de la part des responsables du PNR⁷¹. Effectivement, deux des trois départements sur le territoire du Marais menaçaient de couper les subventions au PNR⁵⁰. Ceci peut s'expliquer par le contrôle de ses responsables par un conseil d'administration mené par des élus locaux dont les priorités étaient plutôt alignées avec le monde agricole, faisant encore une base solide de leur électorat.

Cependant, une première rupture eut lieu, autour de ce conflit de tracés d'autoroute. Pour la première fois depuis sa création, le ministère de l'Environnement a été dirigé par une personnalité écologiste entre 1990 et 1992 : Brice Lalonde. Celui-ci a posé son veto au tracé d'autoroute traversant la zone humide et a commandé un rapport sur la gestion globale du Marais à Jean Servat, directeur de la protection de la nature au sein du ministère. Ce rapport met pour la première fois en lumière le problème de l'irrigation au niveau institutionnel en abordant les terres asséchées et trop irriguées, les drainages qui abaissent la nappe phréatique⁷²... Ce rapport constitue un premier *feedback* au sens de Kingdon, mettant en lumière le problème.

Le rapport concluait également que le PNR a manqué à ses prérogatives sur le plan de la protection des prairies humides au sein du Marais. De plus, les collectivités locales ont cessé de défendre ce PNR : seules 30 % d'entre elles ont signé la nouvelle charte qui aurait dû s'appliquer à partir de 1991. Face à tous ces constats, Brice Lalonde décide de retirer le label du PNR du Marais poitevin en 1991⁷³. Cette décision a provoqué la réaction des collectivités territoriales (notamment les

⁷⁰ « M. Brice Lalonde menace de déclasser le parc naturel — Le Marais poitevin dans les sables mouvants ». *Le Monde*, mars 1991, https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/03/24/m-brice-lalonde-menace-de-declasser-le-parc-naturel-le-marais-poitevin-dans-les-sables-mouvants_4162433_1819218.html. Consulté le 31/08/2024.

⁷¹ Brosset, Thomas. « Quel avenir pour le Parc naturel ? ». *Sud Ouest*. Octobre 1994.

⁷² « Lalonde retire son label au Marais poitevin ». *Les Echos*. Septembre 2011, p.14.

⁷³ « Opposé au tracé de l'autoroute Nantes-Niort, M. Brice Lalonde retire son label au Parc du Marais poitevin ». *Le Monde*, août 1991, https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/08/31/oppose-au-trace-de-l-autoroute-nantes-niort-m-brice-lalonde-retire-son-label-au-parc-du-marais-poitevin_4036733_1819218.html. Consulté le 31/08/2024.

régions Poitou-Charentes et Pays de la Loire) qui décident de se réunir à nouveau pour mettre en place une nouvelle charte. L'institution du PNR a été préservée pendant cette période transitoire.

Cette rupture, également causée par le rapport de Jean Servat a conduit à la création d'une réglementation sur la gestion de l'eau propulsée par Brice Lalonde. Elle reflète pour la première fois une prise en compte du problème de l'irrigation et de l'idée que la ressource en eau était limitée. En effet, sous le gouvernement Cresson, Brice Lalonde présente la seconde loi sur l'eau qui est adoptée à l'unanimité en 1992. Elle pose notamment le principe que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation »⁷⁴. De plus, les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) sont définis par cette loi, ainsi que les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Les premiers devaient jouer un rôle de planification globale de la gestion de la ressource en eau quand les seconds devaient réaliser une gestion plus territorialisée. Brice Lalonde a évoqué au parlement cette absence de politique d'État autour du cours d'eau, ce manque d'action coordonnée que nous avons pu réaliser sur la politique des aides à l'irrigation précédemment et un laisser-faire largement relayé au niveau local :

« Nous avons une très belle politique, une très belle architecture, avec la loi de 1964 et les agences de l'eau, mais il n'y avait plus d'État. Il n'y avait plus de politique impulsée, plus vraiment de choix national. [...] Nous ne nous occupons pas du cours d'eau lui-même. En France, la plupart des limites des départements sont représentées par des cours d'eau. Personne ne s'occupait de ces cours d'eau, parce que l'on pensait que c'était le département voisin qui devait le faire »⁷⁵.

L'application concrète de cette loi pour le Marais s'est faite très lentement. En effet, le Marais est classé Zone de Répartition des Eaux (ZRE) en 1994. Cette classification reconnaît qu'un déficit quantitatif chronique en eau touche le bassin versant et est supposée durcir les conditions d'accès à l'irrigation. D'après Laimé, les quotas attribués étaient « délivrés sur la base de droits acquis », sans avoir la connaissance de l'état du milieu⁷⁶. L'Union centre atlantique pour la protection de la nature et de l'environnement a confirmé ce constat en 1996 :

« Malgré des débits nuls ou très inférieurs au minimum légal, les prélèvements pour irrigation se sont poursuivis. Il serait faux d'accuser la seule sécheresse. Manque d'informations et manque de

⁷⁴ Loi n° 1992-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, art. 1.

⁷⁵ IGEDD, « Trente ans après, quel bilan peut-on tirer de la loi sur l'eau de 1992 ? — Pour mémoire, Comité d'histoire », *Revue des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires, de la transition énergétique et du secrétariat d'État chargé de la mer*, HS n° 35, 2023, p. 4-7.

⁷⁶ Laimé, Marc. « Une politique de l'irrigation à vau-l'eau ». *DARD/DARD*, vol. 7, no. 1, 2022, p. 28-39.

rigueur dans l'application des procédures de limitation des prélèvements sont les griefs communs aux quatre départements de la région »⁷⁷.

Néanmoins, ces premières préoccupations environnementales n'ont pas suffi à pérenniser le label du PNR. En effet, ce label a été au centre de conflits politiques, entre élus et directeurs de structures en faveur de la protection du milieu, ou proches du milieu agricole, ne soutenant pas son renouvellement.

Une nouvelle charte, pertinente pour la Coordination pour la défense du Marais poitevin a été proposée à la signature au « G5 » dès 1994. Le G5 était constitué des présidents des 2 régions et des 3 départements sur le territoire du Marais. Cette dénomination, qu'ils se donnaient eux-mêmes d'après Yves Le Quellec, montre déjà l'ampleur politique forte du conflit, comparé à de la géopolitique. Néanmoins, la Vendée et la Charente-Maritime se détachent du projet porté par le PNR sur les questions d'irrigation et sur le projet d'autoroute Nantes-Niort. Dominique de la Martinière, président du PNR, avoue peu avant sa démission que seule Ségolène Royale l'a aidé dans sa quête de subventions pour les prairies naturelles tant peu d'élus semblaient croire à une issue positive pour le Marais. Le discrédit autour de ce PNR était tel que même le président de la Coordination pour la défense du Marais poitevin de l'époque, Yves le Quellec, estimait « illusoire » de poursuivre cette démarche tant le PNR n'avait « pas rempli sa mission de protéger l'environnement »⁷⁸. Il estime que la démarche portée ne vise qu'à satisfaire l'Europe pour obtenir des subventions dès lors que des outils de coordination de l'action publique sont mis en place sur la zone⁷⁹. Au sein du ministère de l'Environnement, Gilbert Simon notait également les pressions politiques très fortes autour des PNR. Malgré ces tensions, la rédaction de la charte est reprise par le département des Deux-Sèvres après la démission de Dominique de la Martinière.

Du côté du monde agricole, les contrats accordés pour la préservation des prairies en première réaction sont jugés insuffisants. Bernard Tessier, directeur du syndicat de gestion des Marais desséchés, critiquait en effet leur non-viabilité pour les agriculteurs concernés : « Ces contrats aideront les [agriculteurs] à prendre leur retraite, mais ils ne les feront pas vivre ». En effet, les montants accordés à l'hectare pour une exploitation en prairie naturelle étaient de 700 francs contre des rendements plus de 5 fois supérieurs pour une culture desséchée⁸⁰. Ceci explique la difficulté pour

⁷⁷ « Les écologistes très critiques ». *Sud Ouest*, février 1996.

⁷⁸ « Réunion de sauvetage pour le parc naturel du Marais poitevin ». *La Tribune*, mai 1996.

⁷⁹ Le Quellec, Yves. *Le Marais poitevin*, France Nature Environnement, Lettre eau n° 1, 1996.

⁸⁰ « Malgré quinze ans de "protection", le Marais poitevin disparaît ». *Le Monde*, août 1993.

le monde agricole, irrigant ou non, à se saisir de ces dispositifs. Certains d'entre eux ont d'ailleurs exprimé leur colère dès le 3 février 1994 en vidant le siège du PNR⁸¹.

Du côté des élus, les présidents des départements de la Charente-Maritime et de la Vendée, départements très agricoles, restaient sceptiques face au projet de maintien du PNR. Ce n'est que lors d'une réunion à l'Assemblée nationale en mai 1996 que les élus réussissent à rédiger une charte « au rabais », sans la Vendée, excluant les Marais desséchés de la protection, qui n'est donc pas soutenue par la Fédération nationale des parcs ni par le Conseil national de protection de la nature.

La situation était bloquée entre le pouvoir important des syndicats agricoles, largement représentés parmi les élus locaux et une volonté de défense de l'environnement existant de la part des associations, de quelques élus et du Ministère. Ces acteurs environnementaux ne défendaient même plus le PNR tant ils percevaient son action faible, à l'exception de Ségolène Royale qui a fortement poussé les demandes de subventions pour les prairies naturelles auprès de l'Europe.

La décision de non-renouvellement de son label est donc une conséquence de l'ensemble de ces désaccords. L'ancien parc a bénéficié d'un nouveau label « grand site naturel », après des négociations portées par Jean-Pierre Raffarin, président du conseil régional de la région Poitou-Charentes. Cependant, le ministère de l'Environnement s'est effacé lors de ces négociations, l'illustration d'un abandon de la cause du Marais ?

La recherche d'un équilibre des gestions entre les conceptions portées par trois ministères (l'équipement, l'agriculture et l'environnement) s'est donc soldée par un échec partiel.

Nous pouvons relever la progression de la cause environnementale dans les institutions et la mise en place d'une première réglementation, traduisant l'arrivée de la question de la gestion de l'eau à l'agenda ministériel.

Cependant, les tractations des acteurs issus de la seconde coalition ont été fortes et, malgré les progrès environnementaux, la politique publique mise en place a été peu cohérente. D'un côté, l'État a propulsé le Schéma d'aménagement des marais de l'Ouest en 1980 alors qu'il validait de l'autre côté la création du PNR du Marais-Poitevin un an avant, aux objectifs presque antagonistes. La loi sur l'eau promulguée en 1992 n'a pas pour autant permis de sauver le PNR du Marais poitevin, particulièrement concerné par ces enjeux et malgré la connaissance de l'État du rapport de Jean Servat. Dès lors, ces ambiguïtés ont abouti à l'impossibilité de concilier les enjeux et à la poursuite du développement de l'irrigation expliqué précédemment.

⁸¹ « Les grandes dates ». *Sud Ouest*, septembre 1995.

c. La rupture posée par le jugement européen

Nous allons voir qu'une seconde rupture, dans le cadre d'une plainte associative, a eu lieu. Cette plainte a été instruite par le tribunal administratif européen. Nous allons montrer que ce contexte judiciaire a entraîné une reconfiguration des jeux d'acteurs et de la politique publique de l'irrigation, sous la contrainte.

Historiquement, la France a bénéficié des subventions européennes pour faire fonctionner son PNR et protéger le milieu, notamment au titre de la directive dite « Oiseaux »⁸², qui datait de 1979. En 1989, la coordination pour la défense du Marais poitevin a déposé une plainte auprès de la Cour européenne de justice pour non-respect de cette directive sur le territoire du Marais poitevin, qui était classé en Zone de protection spéciale (ZPS), restrictive sur le plan des mesures à appliquer et des subventions allouées. L'objectif, pour la Coordination, dépassait le cadre de cette seule directive ; il était également question de mettre en lumière l'ensemble de la mauvaise gestion du Marais, sur le plan de l'assèchement et de la diversité écologique⁸³. La plainte a donc porté pour objet l'absence de gestion de la zone humide, l'absence de mesure agroenvironnementale contraignante et l'assèchement de zones pourtant classées ZPS. Yves Le Quellec, président de l'association requérante, insiste bien sur l'objectif de sa plainte :

« Nous n'avons jamais mis en cause les agriculteurs eux-mêmes. Mais les institutions qui ne leur donnent pas la possibilité financière de faire autre chose que du maïs »⁸⁴.

Une longue procédure a suivi cette plainte, avec une lettre de mise en demeure en 1992 qui signalait une « très importante dégradation du milieu », auxquels la Cour européenne a reçu trois réponses : la première déclarant que la France était consciente de l'intérêt ornithologique du Marais et avançait qu'une superficie de 28 693 hectares avait été classée ZPS, puis les deux suivantes pour réduire cette surface, notamment face au projet d'autoroute⁸⁵. Cette faible réaction de la France jusqu'à 1995 est expliquée par un fonctionnaire de la direction générale XI, chargée de

⁸² Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages

⁸³ Le Quellec, Yves. « La loi de 1976 à l'épreuve des faits : le cas du Marais poitevin ». *Zones humides Infos*, n° 92-93, 3^e et 4^e trimestre 2016, p.22.

⁸⁴ Brosset, Thomas. « L'Europe attaque la France ». *Sud Ouest*, mai 1998.

⁸⁵ Fennelly. « Conclusions de l'avocat général — Manquement d'État — Directive 79/409/CEE — Conservation des oiseaux sauvages — Zones de protection spéciale ». CJUE, 79/409, juillet 1999. <https://justice.pappers.fr/decision/2da6e08ddb5356d7b7695e2c09573b0f1b0fd3d3>. Consulté le 31/08/2024.

l'environnement, selon qui la présidence de la Commission européenne par Jacques Delors a joué un rôle sur ce sujet :

« Sous Delors [président de la Commission de 1985 à 1995], les affaires ont été laissées sous le boisseau pour protéger la France. Maintenant les dossiers se réveillent »⁸⁶.

D'après l'avocat général Fennelly, un avis motivé a donc été émis par la Commission, auquel la France a répondu que 3500 nouveaux hectares ont été classés en ZPS, puis que le nouveau label « Grand site naturel du Marais poitevin » était créé.

Cette défense de la France montre d'ailleurs que le label « Grand site naturel » a été créé avant tout pour convaincre la Commission européenne d'une reprise de la gestion de l'eau localement, malgré la disparition du PNR. Il jouait avant tout un rôle d'écran de fumée. Au sein du ministère de l'Environnement, aucune illusion n'existe sur l'issue du dossier. En effet, un conseiller de Dominique Voynet, ministre de l'Environnement, admet en 1998 que la voix du ministère n'a pas suffisamment été entendue sur cette question et espère une reconfiguration des jeux d'acteurs en leur faveur après l'instruction de la plainte :

« On sait qu'on va droit dans le mur, mais on espère qu'après la voix de notre ministre sera plus entendue sur ces dossiers »⁸⁷.

Effectivement, quelques semaines après cette déclaration, l'Europe a lancé la procédure de contentieux qui aboutit à la condamnation le 25 novembre 1999 de la France pour « manquement aux directives d'environnement dans la gestion du Marais poitevin », sachant que les subventions accordées par l'Europe devaient permettre le respect de cette directive. À l'époque, la France risquait des astreintes semestrielles de 57,7 millions d'euros ainsi qu'une amende immédiate, ce qui peut expliquer sa stratégie réactive que nous verrons dans les sous-parties suivantes.

Finalement, ce contentieux européen a été le dernier élément permettant de mettre à l'agenda institutionnel le problème de l'irrigation. Ce dernier *feedback* complète le modèle de Kingdon pour la définition d'un problème dans le *problem stream*, alors que les indicateurs étaient déjà présents et que plusieurs événements, les sécheresses, étaient survenus dans les années 1990.

⁸⁶ Zappi, Sylvia. « La France, mauvaise élève de l'Europe pour l'environnement ». *Le Monde*, octobre 1998, https://www.lemonde.fr/archives/article/1998/10/16/la-france-mauvaise-eleve-de-l-europe-pour-l-environnement_3693786_1819218.html. Consulté le 31/08/2024.

⁸⁷ Ibid.

Localement, la situation est déjà tendue entre acteurs environnementaux et agricoles. La manne financière posée par le jugement européen est le principal argument qui pousse les services de l'État, autour des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, à adopter une stratégie réactive avec de nouveaux éléments de solution, dépassant le cadre précédent puisqu'il a échoué.

C. La conception d'une réponse au problème de l'irrigation

Après le jugement européen et surtout les astreintes financières qui pouvaient en découler, le problème de l'irrigation est posé comme tel par les acteurs des deux coalitions. La France est dans une démarche de reprise de contrôle de l'irrigation et cherche des solutions pour résoudre ce problème. Les solutions présentées ont été de deux acabits :

- Des solutions concrètes, telles que la présentation des réserves de substitution et la modification des pratiques agricoles.
- La mise en place de structures porteuses de projets et gestionnaires sur la question de l'eau sur le territoire. C'est notamment le cas des SAGES, puis de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP).

Nous allons voir dans cette section que la mise à l'agenda de la solution retenue et le processus décisionnel ont été des étapes cruciales expliquant déjà pour partie les ralentissements que connaîtra le projet dans le futur.

a. La mise à l'agenda d'une solution face à la crise du Marais poitevin : les réserves de substitution

Dans cette sous-partie, nous montrerons que le contexte de crise locale a poussé l'État à trouver des leviers d'actions pour tenter d'y répondre. Nous étudierons donc la manière dont la solution technique des retenues de substitution fut mise à l'agenda institutionnel, alors même qu'elle était jusqu'alors exploitée à de petites échelles, avec une utilisation peu fréquente du principe de substitution des volumes.

i. Une solution technique préexistante

Dans ces premiers paragraphes, nous verrons que la solution technique des réserves existait déjà avant sa mise à l'agenda. Cette idée correspond au modèle de Kingdon, selon lequel le *policy stream* est une compétition de solutions déjà existantes avant la mise à l'agenda du problème.

Les techniques d'irrigation ont beaucoup évolué au cours de la seconde partie du 20^e siècle, parallèlement à l'apparition de la PAC, aux évolutions du modèle agricole et du changement climatique. La lecture d'un corpus d'une quinzaine d'articles d'époque (des années 1960 aux années 1990) montre que les aménagements d'irrigation sous la forme de retenues collinaires ou de retenues comprenant des pompages dans les cours d'eau étaient déjà nombreux dès les années 1970-

80. Ces projets étaient dimensionnés par la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG), qui était une partie prenante importante dans le développement de l'agriculture modernisée et de l'irrigation. Cependant, les projets avaient des échelles souvent moindres (les réserves de moins de 3 hectares n'étaient d'ailleurs soumises qu'à autorisation environnementale, sans enquête) et le principe de la substitution (irriguer l'été à partir d'eau pompée l'hiver pour ne pas sur mobiliser la nappe à une période critique) n'était pas exploité.

La première mention approchant la retenue de substitution telle que défini précédemment remonte à 1990, dans l'émission *La Marche du siècle*, diffusée sur France Régions 3 (FR3) dans laquelle une scientifique explique que :

« La réserve d'eau correspond à une bassine sans robinet. Quand il pleut, la bassine se remplit et déborde. C'est la situation générale et l'on n'utilise la plupart du temps que ce surplus. Mais lorsque a pluie se fait rare, il faut aller chercher l'eau dans la bassine. On procède alors à des forages »⁸⁸.

Si l'idée de saisonnaliser les prélèvements n'était pas clairement définie, le but était déjà d'aller chercher l'eau dans la réserve lorsque le milieu eu manquait, soit une première exploitation de la substitution. Cette section montre que l'idée des retenues de substitution existait déjà ; on parlera donc bien d'une mise à l'agenda d'une solution préexistante dans les paragraphes suivants. Cette dernière est adaptée à l'usage du territoire étudié.

ii. La mise à l'agenda de la solution dans le contexte du Marais poitevin

Par suite de la perte du label du PNR puis, surtout, de sa condamnation, l'État est dans une démarche de reprise de contrôle du marais poitevin et de prospection. Le problème de l'irrigation à résoudre est à l'agenda ministériel dès 1998, lors du début du contentieux. S'ensuivront plusieurs missions ministérielles pour tenter de résoudre ce problème.

En effet, Dominique Voynet a chargé Gilbert Simon de missions autour du Marais poitevin dès mai 1998. 6 mois après, le rapport de cette mission est publié. Ce dernier met véritablement l'accent sur l'importance de sauver le Marais poitevin et sa zone humide en rappelant le diagnostic du mauvais état écologique du territoire. Le rapport détaille ensuite des pistes d'amélioration pour la gestion quantitative de l'eau, et propose notamment de poursuivre le développement des « retenues bâchées », déjà utilisées à une petite échelle.

⁸⁸ « TÉLÉVISION PAYS BASQUE FR3 ». *Sud Ouest*, 19 juin 1990, p.31.

Nous notons que l'argumentaire utilisé est nuancé et insiste sur l'importance de les restreindre face à des critères environnementaux, esthétiques et agricoles : « les associations de protection se méfient à juste titre du risque de fuite en avant dans la voie de l'irrigation qu'elles représentent. » C'est aussi dans ce rapport que la notion de contrôle est présentée pour la première fois par l'institution ainsi que le principe de substitution : prélever l'hiver pour irriguer à la belle saison⁸⁹.

D'autres hypothèses sont avancées dans ce rapport : celle d'un changement des pratiques agricoles, ou encore celle des barrages qui n'est plus réapparue par la suite. Effectivement, le bassin versant voisin était concerné par un projet de barrage majeur, aux allures de serpent de mer et au centre de conflits avec les associations environnementales depuis 1990, le barrage de la Trézence en Charente-Maritime⁹⁰. Nous comprenons donc que cette solution était déjà trop critiquée pour être validée pour le Marais poitevin. Le projet de la Trézence a d'ailleurs été abandonné.

Ce premier rapport n'imposait pas de choix et présentait ces quelques solutions (réserves, barrages, changement des pratiques) déjà existantes ou envisagées. Si la plupart des acteurs environnementaux présents estiment ce rapport pertinent, ce n'est pas le cas de Jean Chollon, président régional du groupe des Verts, élus en Poitou-Charentes, qui l'estime insuffisant :

« On a l'impression que, par avance, M. Simon a renoncé à proposer des solutions vraiment dérangeantes pour les lobbys céréaliers et irrigants qui ont détruit le marais. Les avantages acquis par l'irrigation ne sont pas suffisamment remis en cause. Les 30 % de diminution demandés supposent l'acceptation des 70 % qui ont mis à mal le marais dès les années 80. Il serait plus pertinent de diminuer d'emblée de 70 % les volumes d'eau et de se demander pour quelles cultures et sous quelles formes l'irrigation reste indispensable et durablement acceptable dans le marais comme sur son bassin versant ou partout ailleurs ».

Ces propos sont une illustration de la dimension politique que prend le sujet très tôt autour des modèles agricoles à préserver. La question du niveau de baisse des prélèvements est également posée.

Une autre illustration des difficultés politiques du sujet fut le court passage de Pierre Balland pour conduire une seconde mission interministérielle. Ce « superpréfet », présenté comme le sauveur

⁸⁹ Simon, Gilbert. *Le Marais poitevin*. Conseil général des Ponts et Chaussées, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, décembre 1998, https://eduterre.ens-lyon.fr/thematiques/hydro/zones_humides/html/rapport%20dec1998_SIMON.pdf. Consulté le 31/08/2024.

⁹⁰ *Retenue de la Trézence 1990-2003. Histoire d'un projet comme si... en Charente-Maritime*. S.O.S. Rivières & Environnement.

de la plus grande zone humide de France, la Camargue, a démissionné seulement 15 jours après le début de la mission, invoquant les difficultés politiques du dossier⁹¹.

La mission fut donc reprise par Pierre Roussel. Le rapport de la mission interministérielle (pour les ministères de l'Aménagement, de l'agriculture et le secrétariat d'État au tourisme) de 2001, dite Roussel, flèche plus clairement la solution technique des réserves. En effet, il se base sur le volume de précipitations touchant le bassin versant du Marais pour écrire que les prélèvements ne représentent que 1,7 % de cette ressource⁹². Utilisant cette donnée, il ne semble pas nécessaire de réduire drastiquement les prélèvements, mais de les saisonnaliser : utiliser de l'eau pompée en hiver pour les prélèvements estivaux. Le fléchage de la solution technique des « retenues collectives de substitution » pour « régler la gestion estivale de l'eau dans le Marais » tout en prenant les précautions nécessaires se fait donc sur cette idée.

La non-viabilité économique de cette solution est déjà connue et Roussel propose une subvention publique autour de 80 % du coût des réserves pour assurer leur viabilité auprès des agriculteurs (ce qui équivaut, en moyenne, à 8000 francs par hectare)⁹³.

La Figure 4 montre que les réserves de substitution sont la solution technique propulsée par ce rapport au problème de l'irrigation. En effet, l'auteur propose de stocker 15 millions de m³ par la substitution sur 10 ans, sachant qu'il faudrait atteindre 30 millions pour rééquilibrer le milieu naturel à la saison estivale.

<u>7.2.3.2</u>	<u>L'irrigation en plaine</u>	21
<u>7.2.3.2.1</u>	<u>Quelques éléments de cadrage</u>	21
<u>7.2.3.2.2</u>	<u>Une solution technique: des retenues collectives de substitution</u>	22
<u>7.2.3.2.3</u>	<u>Une solution complémentaire: une modification des pratiques agricoles</u>	25

Figure 4 : Illustration du fléchage de la solution dans le rapport de la mission Roussel

Malgré le fléchage de la solution, de nombreux garde-fous sont posés en condition à la réalisation de ces projets, et notamment l'absence de réserves dans le périmètre du Marais ou encore la proposition de plafonner les subventions sur ces réserves pour les exploitations les plus importantes. Le montant de subventions apportées en moyenne reste plus de 2 fois supérieur à celui proposé pour reconstituer des prairies humides. Bien que les réserves ne soient pas rentables et représentent un

⁹¹ Brosset, Thomas. « En poste depuis le 15 janvier, le coordinateur interministériel pour le Marais poitevin a déjà démissionné ». *Sud Ouest*, février 2001.

⁹² Il omet en revanche de préciser quelle proportion de cette eau de pluie atteint la nappe phréatique

⁹³ Roussel, Pierre. *Un projet pour le marais poitevin*. Inspection générale de l'environnement, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, décembre 2001, https://www.epmp-marais-poitevin.fr/wordpress/wp-content/uploads/rapport_roussel_2001.pdf. Consulté le 31/08/2024.

coût d'entretien élevé, nous comprenons que le but présenté est de régler le problème de l'irrigation par la sécurisation de l'irrigation et non par sa réduction. L'auteur s'en justifie d'ailleurs, pour rester dans la politique agricole portée aux niveaux supérieurs :

« *Aller plus loin, c'est-à-dire remettre en cause globalement l'équilibre économique entre culture irriguée et culture en sec représenterait une réorientation importante de la politique agricole française, sinon européenne, et ce n'est certainement pas à l'occasion d'un plan à moyen terme portant sur quelques centaines de milliers d'hectares qu'un problème aussi vaste peut être réglé. Une telle question, quel que soit l'avis que je puisse avoir dessus, sort complètement du champ de la mission* »⁹⁴.

Dans cette même idée, des changements de pratiques sont présentés dans le rapport, mais uniquement dans une visée « complémentaire ». L'auteur est en réalité assez flou sur cette question puisqu'il avance, dans le paragraphe 7.2.3.2.3 que la solution de modification des pratiques agricoles est intéressante pour réduire le modèle fondé sur les grandes cultures, mais propose de ne redistribuer qu'« une partie de cet argent » pour cette solution, sans proposer le chiffrage associé à cette hypothèse, qui semble d'emblée rejetée.

La solution principalement mise en avant reste donc les réserves. S'il restait un dernier doute sur les intentions du rapport, il est levé dans la rubrique de chiffrage du projet puisque, sur 301 millions de francs alloués à l'irrigation, 270 étaient fléchés pour les réserves.

À ce stade, la décision est probablement déjà prise puisque, à la différence de la première mission, le rapport de la mission Roussel ne proposait plus aucune alternative à la substitution pour régler le problème de l'irrigation.

Effectivement, la fenêtre d'opportunité a pu s'ouvrir après la condamnation de la France par l'Europe, nécessitant une réaction. Le *political stream* était donc favorable, et le ministère de l'Environnement était à nouveau porté par une personnalité écologiste.

Le *policy stream* a en réalité été circonscrit par les rapports de mission, qui ont fléché très fortement la solution technique des retenues. Leurs porteurs peuvent constituer des *policy entrepreneurs*, jouant un rôle d'expert.

⁹⁴ Ibid.

Finalement, c'est dans ce cadre qu'un plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin valant engagement de l'État est adopté par le gouvernement en juin 2002. Ce plan reprend exactement le financement et les actions proposées par Roussel dans son rapport de l'année passée⁹⁵.

Nous pouvons faire l'hypothèse que la décision a en réalité précédé le rapport de la mission Roussel, qui a été conçu pour flécher cette solution. Cette hypothèse est dans le sens de l'aveu de son auteur, qui admettait que son rapport était orienté pour correspondre à la politique agricole nationale et européenne. Il s'intégrait donc dans la relation de pouvoir complexe entre les acteurs agricoles et environnementaux, défavorable à l'environnement, que nous avons posé précédemment.

Finalement, une charte, présentée comme un protocole d'accord entre l'État et les 5 collectivités, est ratifiée l'année suivante par ces collectivités, ce qui confirme la mise en œuvre de ce plan d'action sur la période 2003-2013. Ce plan, ainsi que le classement des zones demandées en ZPS et en zone Natura 2000, ont eu pour conséquence la fin du contentieux européen en décembre 2005, et l'évitement des astreintes financières.

En 2002, la décision a donc été prise : pour répondre au problème de l'irrigation dans le Marais poitevin, des réserves de substitution seront construites.

Néanmoins, si ce plan a permis de suspendre le contentieux, il n'a pas fait l'unanimité pour autant. Par exemple, Yves Le Quellec, président de la Coordination pour la défense du Marais poitevin, a réagi négativement face à sa mise en place, en 2003 :

« Ce plan, étalé sur dix ans, n'est qu'un subterfuge pour désamorcer le contentieux avec l'Europe. [...] Les gens du marais possédaient la culture de l'eau et avaient conscience de la richesse de la biodiversité dans laquelle ils évoluaient. [...] On a réussi à les convaincre que l'eau était nuisible et qu'ils vivaient d'une façon archaïque, pour qu'ils rendent les armes et acceptent le Schéma d'aménagement des marais de l'Ouest. Ils se sont laissé embarquer dans cette aventure, souvent à contrecœur, et aujourd'hui le même État vient leur dire : "Mais qu'avez-vous fait de cette belle zone humide ?" Je trouve cela insupportable ! »⁹⁶.

L'idée du « subterfuge » face à la condamnation européenne revient à nouveau : pour la Coordination, ce plan n'a pas pour but de protéger la zone et ne répond pas aux enjeux posés entre les différentes pratiques agricoles du Marais.

⁹⁵ Plan d'action pour le Marais poitevin — Engagements de l'État. Mars 2002, https://www.epmp-marais-poitevin.fr/wordpress/wp-content/uploads/plan_action_gouvernemental_pour_le_MP_2002.pdf. Consulté le 31/08/2024.

⁹⁶ Verdet, Pierre. « Faut-il désespérer du Marais poitevin ? ». *Sud Ouest*, juin 2003.

Ce plan n'était pas non plus soutenu au niveau de la chambre d'agriculture de Charente-Maritime, puisque son représentant, Yves Mignongeau, critiquait aussi cette politique de subventions accordées dans le cadre des élevages⁹⁷. Certains témoignages d'éleveurs témoignent également de leur doute quant au maintien de leurs prairies⁹⁸.

Nous remarquons qu'une première bataille de sens s'opère ici. Cependant, ces premiers freins n'ont pas empêché la mise en place du cadre institutionnel favorable aux projets, comme nous le verrons ci-dessous. Ces oppositions n'étaient d'ailleurs pas opposées à ce cadre qui permettrait de mieux réguler les usages de l'eau dans le Marais. Le projet a donc pu démarrer de cette manière, sans construction concrète de réserves, mais par la mise en place d'une réglementation-cadre, comme nous le verrons ci-dessous.

b. La mise en place d'une réglementation pour reprendre le contrôle de la gestion de l'eau par la substitution ralentie par les conflits

L'élaboration d'une nouvelle réglementation a débuté à partir des années 2000. Nous allons voir que cette réglementation a déjà fait l'objet de conflits pour sa mise en place.

La mise en place de la réglementation a débuté par celle du SAGE Sèvre niortaise, programmé par le SDAGE Loire-Bretagne depuis 1998. Le but de cet outil est de « promouvoir une gestion concertée et équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques », à l'échelle d'un bassin versant qui reprend ici le périmètre du projet étudié⁹⁹. François Josse, porteur de ce SAGE au sein de l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre niortaise (IIBSN) depuis 2008, raconte sa conception :

Les premières études, ça a daté de 2002-2003 et ça a vraiment accéléré entre 2005 et 2007. Ça aboutit à la rédaction du SAGE actuel en fin 2007. Il y a eu des tractations, il y a eu un certain nombre de reculs pour arriver à un compromis. La validation a été assez rocambolesque, il faut le dire. Le service de l'État n'était pas unanime sur le SAGE. On a eu une réunion où, comme ils ne s'exprimaient

⁹⁷ Brosset, Thomas. « Le plan vert est adopté », *Sud Ouest*, juin 2002.

⁹⁸ Verdet, Pierre. « Faut-il désespérer du Marais poitevin ? ». *Sud Ouest*, juin 2003.

⁹⁹IIBSN. *Dossier d'enquête publique du projet de SAGE Sèvre niortaise*. Mai 2010, https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/2-RapportPresentation.pdf. Consulté le 31/08/2024.

pas d'une même voix, le SGAR [Secrétaire général pour les affaires régionales] de l'époque a téléphoné au préfet de région. Et toute l'administration est sortie dans une pièce à côté, il y a eu des éclats de voix et quand ils sont revenus, ils ont tous voté dans le même sens. [...] Mais il n'y avait pas une unanimité dans les services de l'administration, essentiellement, les DDT¹⁰⁰.

L'enjeu concernait déjà les volumes prélevables, appelés alors volumes cibles en attendant que des études permettant de les évaluer plus précisément soient réalisées. Le but est en effet que ces volumes autorisés soient ceux qui permettent à la nappe de se renouveler. Cependant, cette validation du projet de SAGE n'est pas définitive à ce moment-là, puisqu'il doit être ensuite présenté à l'enquête publique. Le but était de valider un projet de principe, en modifiant ce dernier après 2008. Le second enjeu, pour le SAGE, était de respecter les injonctions européennes pour espérer retrouver le label du PNR du Marais poitevin. Ce n'est pas arrivé à ce moment-là.

La validation du projet de SAGE devait être réalisée par la Commission locale de l'eau (CLE). Pour bien comprendre la suite, nous allons montrer l'importance des services de l'État et de la préfecture au sein de la CLE en expliquant sa composition. La CLE est composée d'une soixantaine de membres, définis par arrêté préfectoral. Les seules obligations de la préfecture sont de représenter, dans 3 collèges distincts :

- Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux à hauteur d'au moins 50 % des membres.
- Les usagers (propriétaires, chambres d'agriculture, associations environnementales, etc.) à hauteur d'au moins 25 % des membres.
- Les représentants de l'État et de ses établissements publics (préfecture, DDT, etc.) à hauteur d'au maximum 25 % de ses membres.

L'extrait de l'entretien mené avec François Josse et la liste des représentants de l'État et de ses établissements publics montre que des tensions internes existaient au sein de l'administration, dans des arènes discrètes de politique publique au sens de Zittoun¹⁰¹. Effectivement, la mise en place du SAGE devait se faire avec, d'une part, des membres de Délégations interservices de l'eau (DISE) ou

¹⁰⁰ Entretien mené avec François Josse, animateur du SAGE pour l'IIBSN depuis 2008

¹⁰¹ Zittoun, Philippe, et Sébastien Chailleux. *L'État sous pression. Enquête sur l'interdiction française du gaz de schiste*. Presses de Sciences Po, 2021, 320 p.

de Directions régionales de l'environnement (DIREN) devaient se mettre d'accord avec d'autres, issus des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ou des DDE¹⁰².

Puisque ses membres appartenaient aux coalitions opposées, et que le projet de SAGE devait être signé après déjà plusieurs années de retard, cette arène discrète s'est mise en place. Le préfet de région, par la volonté de l'État de mettre en place la réglementation pour se conformer à la loi sur l'eau de 1992, semble avoir eu le dernier mot puisque ces élus ont voté en faveur du projet de SAGE, malgré les réductions des volumes d'eau prévues qui allaient compliquer la situation des acteurs agricoles.

Effectivement, le vote du projet de SAGE s'est traduit par des mobilisations d'agriculteurs, comme en 2010 où le président de la chambre départementale d'agriculture, Luc Servant, participe à la mobilisation devant la préfecture de La Rochelle :

« Les priorités affichées sont par ordre, le milieu naturel, l'eau potable, et l'industrie. Nous ne venons qu'en dernière position »¹⁰³.

Effectivement, la contestation était, à l'époque, non pas menée par des acteurs environnementaux, mais par des acteurs agricoles, qui critiquaient ces réductions très fortes dans leurs volumes cibles ainsi que la lente mise en place de la substitution pour sécuriser leur ressource. François Josse m'a confirmé, lors de l'entretien, que le projet de SAGE prévoyait en effet de réduire de 30 à 70 % les volumes cibles suivant les secteurs¹⁰⁴ et que les réunions de CLE étaient perturbées par les mobilisations agricoles.

De plus, la validation finale du SAGE fut également très complexe. Après ces mobilisations, le SAGE a été présenté au vote lors d'une CLE le 15 décembre 2010. Cependant, à quelques voix près, un vote qui semblait « acquis » pour son président fut rejeté et les tensions agricoles autour de la question de l'irrigation refirent surface. François-Marie Pellerin s'est exprimé dans le journal la Nouvelle République à ce sujet, et décrit :

« Une tactique permanente de mise en échec, où l'on retrouve toujours les mêmes acteurs : les élus proches de la majorité du conseil général de la Vendée et les représentants majoritaires de la

¹⁰² IIBSN. Procès-verbal de la réunion de la Commission locale de l'eau du SAGE Sèvre niortaise Marais poitevin du 16 janvier 2019. 2008.

¹⁰³ Brosset, Thomas. « Charente-Maritime : les irrigants veulent continuer à irriguer ». *Sud Ouest*, juin 2010, <https://www.sudouest.fr/economie/agriculture/charente-maritime-les-irrigants-veulent-continuer-a-irriguer-10067622.php>. Consulté le 31/08/2024.

¹⁰⁴ Entretien mené avec François Josse, animateur du SAGE pour l'IIBSN depuis 2008

profession agricole. Ceux-là méprisent au plus haut point les attentes légitimes de la population, inquiète de la dégradation de la ressource en eau et des milieux aquatiques. »

Le projet de SAGE a été validé après 3 tentatives, avec quelques concessions accordées à la profession agricole, ce qui illustre les tensions fortes au sein des institutions. La société civile n’y prenait cependant pas vraiment part à ce moment-là.

Finalement, les débats autour de la validation du SAGE concernaient plus les évolutions des volumes cibles pour les agriculteurs que l’intérêt de la solution des retenues de substitution en elle-même, qui fut clairement mentionnée comme prioritaire pour le territoire sur le document final :

« La création de réserves de substitution est une des principales alternatives pour diminuer la pression des prélèvements tout en maintenant les systèmes de production en place »¹⁰⁵.

Pour conclure, l’État fut dans une démarche d’accompagnement des collectivités et des institutions locales dans l’élaboration de nouveaux règlements permettant la mise en place future des réserves de substitution. Cette démarche d’accompagnement s’est traduite par une emprise importante, notamment par le choix des membres de la CLE.

Néanmoins, les oppositions agricoles ont compliqué le projet de l’État, qui était de valider ce SAGE rapidement pour avancer sur le dossier des réserves de substitution. Nous pouvons relever une intervention de la préfète des Deux-Sèvres de l’époque à ce sujet lors de la seconde tentative de validation du SAGE :

« Mme la Préfète annonce que l’État votera le SAGE tel qu’amendé par écrit tout en soulignant qu’en Poitou-Charentes, l’État s’est engagé clairement au côté des agriculteurs à la fois dans l’élaboration des réserves de substitution et dans l’appui techniques et financiers pour les accompagner dans les modifications de pratiques induites sur leurs exploitations par les nouvelles modalités de gestion quantitative de la ressource en eau demandée »¹⁰⁶.

¹⁰⁵ IIBSN. *Schéma d’aménagement et de gestion des eaux de la Sèvre niortaise et du Marais poitevin — Plan d’aménagement et de gestion durable*. Adopté par la CLE le 17 février 2011, p.63, https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/1%20-%20PAGD.pdf. Consulté le 31/08/2024.

¹⁰⁶ IIBSN. *Réunion de la Commission Locale de l’Eau du SAGE Sèvre niortaise Marais poitevin — Compte-rendu*. Février 2011, p.7, https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/87_249_pv-definitif-reunion-cle-12042011_106.pdf. Consulté le 31/08/2024.

Conclusion du chapitre 1

La mise à l'agenda de la solution des réserves de substitution s'est faite autour d'un jeu d'acteurs complexe, organisé autour de plusieurs coalitions non figées au fil du temps. Nous observons la présence historique de deux coalitions aménagistes qui ont porté le développement du Marais poitevin de manière corporatiste : une coalition agricole qui soutenait l'irrigation et une coalition des « travaux publics » via les projets de transports et les questions hydrauliques.

Ces deux coalitions ont dû faire face à une coalition environnementale se formant dans les années 1970, peu puissante, qui tentait de ralentir l'aménagement du Marais face à l'alliance des deux autres coalitions plus puissantes. Elle a déployé des instruments de politique publique, comme celui du PNR ou de la seconde loi sur l'eau. Ces premiers instruments ont représenté de premières avancées dans la prise en compte de la cause environnementale pour les politiques publiques d'aménagement.

Toutefois, ce déséquilibre dans la représentativité des coalitions a conduit à une action publique assez dispersée. Ces politiques publiques ont participé à l'émergence des premiers conflits, dans un contexte d'incompréhension de la part des associations environnementales locales qui ne sentaient pas leur cause progresser. La légitimité de l'État sur le portage de ce dossier a donc été remise une première fois en cause. De l'autre côté, les acteurs agricoles étaient confrontés à des régimes différents suivant qu'ils cultivaient ou maintenaient les prairies humides du Marais.

Face à ces constats et à la relation de pouvoir instiguée autour du contentieux européen, l'État est dans une démarche de reprise de contrôle par la création de nouveaux organismes. Ces derniers sont issus de la seconde loi sur l'eau auxquels il participe largement via ses organismes déconcentrés tels que la DDT (fusion de la DDE et de la DDAF en 2010). Finalement, la solution des réserves est fléchée comme un premier compromis pour tenter de convaincre les acteurs historiques du conflit : les acteurs agricoles par la sécurisation de leurs prélèvements, tout en maintenant leur modèle, et les acteurs environnementaux par la promesse d'une réduction des prélèvements estivaux, qui conduisaient aux assècs fortement critiqués par la Coordination pour la défense du Marais poitevin et l'Europe.

Chapitre 2 : Le compromis des réserves : une démarche qui se heurte à différentes ambitions (2011-2020)

En 2011, la solution des réserves de substitution est toujours le principal moyen retenu pour répondre au problème de l'irrigation dans les Deux-Sèvres.

Cette solution s'est accompagnée par la mise en place d'un cadre institutionnel règlementant la gestion quantitative de l'eau sur le périmètre du bassin versant de la Sèvre niortaise. Cette phase a duré près de 10 ans depuis la validation du plan d'action pour le Marais poitevin de 2002. Effectivement, en 2010, ni les travaux, ni les études, ni même le portage du projet de réserves des Deux-Sèvres n'étaient décidés.

Le choix d'une structure porteuse en 2011, la Coop de l'eau, a permis de relancer le projet pour permettre aux agriculteurs de bénéficier de la sécurisation des apports en eau qu'ils utilisaient. Ce projet a été conçu par une union d'agriculteurs dans une société privée commune, s'associant pour mettre en commun la gestion de l'eau.

Face au projet porté par la coalition agricole, mais issu d'une nouvelle réglementation portée par le ministère de l'Environnement, l'ambition de créer un compromis entre ces deux visions du futur de l'agriculture fut portée par l'État.

Cependant, le projet a subi de nombreux ralentissements qui ont remis en cause sa légitimité. Nous analyserons dans cette partie les débuts du projet porté par la Coop de l'eau, le premier renforcement des oppositions face à un projet resté opaque et l'aboutissement à un compromis de façade, satisfaisant en apparence tout le monde, mais ne réglant pas les questions les plus clivantes.

Nous montrerons que l'apparition d'un nouvel acteur, le collectif Bassines Non Merci (BNM), a redéfini les luttes de sens portées au sein de chacune des coalitions. Sa position plus tranchée a révélé des dissensions au sein de la coalition environnementale et, dans une moindre mesure, au sein de la coalition agricole. Nous verrons que cet événement a influencé le processus décisionnel du compromis et la redéfinition des enjeux de chacune des coalitions.

A. Le projet des Deux-Sèvres qui débute « au ralenti »

Bien que non présenté au public à l'époque, le projet étudié a débuté en 2011 par la formation de la Coop de l'eau. Néanmoins, le temps que les agriculteurs se regroupent et que les études soient réalisées en partenariat avec le BRGM, le projet ne fut officiellement annoncé qu'en février 2016¹⁰⁷, un an avant l'enquête publique.

En 2014, un bilan du plan d'action pour le Marais poitevin a été publié par Thierry Lavoux, titulaire d'un DEA d'anthropologie ainsi que de deux ingénieurs des Ponts, des eaux et des forêts. Le premier ingénieur appartenait au conseil général de l'environnement et du développement durable (Le CGEDD) et les seconds appartenant à celui de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (Le CGAAER). Si ce rapport a mis en avant la bonne progression des projets de réserves de substitution en Vendée, il montre également leur piétinement sur les deux autres départements du Marais, à savoir la Charente-Maritime et les Deux-Sèvres¹⁰⁸.

Nous allons chercher à expliquer pourquoi le projet des Deux-Sèvres a mis tant de temps à être lancé, entraînant de tels retards. Nous étudierons également les jeux d'acteurs qui ont influencé la conception du premier projet.

a. L'exemple des départements voisins : un scénario non reconductible ?

Lors de mon enquête de terrain, un comparatif est systématiquement revenu dans le dialogue lorsque nous abordions les débuts du projet des Deux-Sèvres : le comparatif entre la situation des Deux-Sèvres, la situation vendéenne et parfois la situation de la Charente-Maritime. En effet, 25 réserves au sein de trois projets pour trois bassins versants (Vendée, Autize et Lay) ont été construites au total entre 2007 et 2019¹⁰⁹, sans rencontrer une opposition forte relayée par les médias, contrairement au projet des Deux-Sèvres.

Nous verrons dans cette sous-partie que cette structuration différente a contribué, d'une part, à ralentir le processus d'élaboration du projet cadré par le SAGE et, d'autre part, a entraîné un portage du projet par une structure de droit privé.

¹⁰⁷ « Points forts — "les irrigants bous bassinent !" ». *Le Courrier de l'Ouest*, février 2016.

¹⁰⁸ Lavoux, Thierry et al. Évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin. CGEDD et CGAAER, juin 2014. https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/CGEDD-005928-03_CGAAER-13102_rapport_cle446756.pdf. Consulté le 03/09/2024.

¹⁰⁹ Chauveau, Flora. « Agriculture. Comment fonctionnent les bassines en Vendée ? ». *Ouest France*, mars 2023.

i. Un portage politique qui fait défaut pour la Sèvre niortaise

Contrairement à la Vendée qui avait bénéficié de la création d'un syndicat mixte Vendée Sèvre Autise et de financements départementaux, la situation ne s'est jamais débloquée pour ce type de portage dans les Deux-Sèvres. Nous allons tenter d'expliquer ce constat en nous appuyant sur les différences de portage politique et de financements.

La question du financement est importante pour comprendre le choix d'absence de portage de ce projet par les structures publiques habituellement compétentes (région, département, etc.). En effet, entre 2008 et 2015, le président du conseil départemental (général à l'époque) des Deux-Sèvres, Eric Gautier, est farouchement opposé au principe même des bassines. Il les décrit comme un « détournement de fonds publics »¹¹⁰ et envisage même de suspendre sa participation à l'agence de l'eau lorsqu'elle prévoit de les financer. Son vice-président en charge du dossier rejoint ces opinions et décrit des « retenues qui cautionnent des pratiques non vertueuses »¹¹¹. Connaissant ces éléments, l'absence de participation du département des Deux-Sèvres au projet aux alentours de 2011 est compréhensible.

Cet état de fait met déjà en danger le projet lorsque l'on compare cette situation à celle des départements voisins. Par exemple, la Vendée finance généralement les projets de retenues à 10 ou 20 % pour les projets présentés dans le bilan du plan d'action pour le Marais poitevin. Un tel surcoût ne pourrait pas être supporté par la profession agricole d'après le rapport de la mission Roussel cité précédemment. En effet, il montrait que ces projets ne sont pas finançables entièrement par les agriculteurs, non rentables et même non viables pour les agriculteurs s'ils devaient mettre plus de 20 % de leurs fonds propres sur le coût total de la réserve¹¹².

Le ressenti de la majorité de l'ancienne région Poitou-Charentes sur les projets de réserves n'était guère meilleur. Effectivement, la présidente de région de l'époque, Ségolène Royale, était sceptique face aux projets de réserves comme l'ont montré ses interventions par la suite, au ministère de l'environnement (cf. partie 2-B.c.). Dans la région Poitou-Charentes, elle suspend dès 2004 la décision de co-financement des projets de retenues de substitution décidée par la majorité précédente.

¹¹⁰ Dartigues, Daniel. « Une politique de l'eau qui fait bouillir nos élus ». *La Nouvelle République*, 2010, p .7.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Roussel, P., « Un projet pour le marais poitevin », Inspection générale de l'environnement — ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, décembre 2001

Les autres projets, localisés en Vendée, ont donc bénéficié de financements départementaux, ce qui constitua une première différence.

Au-delà de l'engagement financier, l'engagement de la structure sur le portage politique ne s'est pas fait dans les Deux-Sèvres. C'est compréhensible puisque la ligne de conduite des conseils départementaux et régionaux était à l'époque de s'opposer aux bassines, et pas uniquement dans l'optique des économies budgétaires. L'objectif de ces élus était aussi de chercher à atteindre une transition vers de l'agroécologie, ce à quoi ne correspondaient pas, pour eux, les bassines¹¹³.

Cependant, les difficultés de portage du projet des Deux-Sèvres peuvent être cherchées ailleurs. En effet, le département des Deux-Sèvres et le bassin du Marais poitevin sont constitués d'un tissu associatif local très actif. De nombreuses associations, telles que la Coordination pour la défense du Marais poitevin, Deux-Sèvres Nature Environnement (DSNE), l'antenne locale du réseau France Nature Environnement... se sont assez vite opposées au projet de départ, encore marquées par les sécheresses, les assèchements de cours d'eau et le développement productiviste agricole à la fin du siècle précédent.

Enfin, les différences peuvent s'expliquer par des contextes agricoles différents, comme l'explique un représentant du collectif BNM

« En Vendée, le monde agricole est très puissant et très structuré autour de la FNSEA — CNJA. Très dense en termes d'exploitation agricole et donc en termes de population et compte tenu de l'habitat dispersé aussi de la Vendée, il y a un maillage territorial qui est très fort. L'emprise du monde agricole sur le paysage politique et des collectivités vendéennes est beaucoup plus forte. Et donc ça a moins fait débat même s'il y a eu débat quand même, mais la plupart des associations de protection de l'environnement sont sur d'autres départements, il y en a quand même quelques-unes côté vendéen, mais ils ont eu beaucoup moins de poids par rapport au monde agricole et beaucoup moins de poids politique. Alors que le Sud deux-sévrien, c'est certes une région agricole, mais c'est aussi une économie de service, moins concernée par les enjeux agricoles »¹¹⁴.

D'après un représentant de Bassines Non Merci originaire du Marais, les structures syndicales meneuses ne sont pas toujours les mêmes au sein des chambres d'agriculture, le type d'exploitation est différent et le vote des habitants pour leurs représentants locaux l'est également entre Niort, la préfecture des Deux-Sèvres et les villes vendéennes.

¹¹³ Dartigues, Daniel. « Une politique de l'eau qui fait bouillir nos élus ». *La Nouvelle République*, 2010, p .7.

¹¹⁴ Extrait d'un entretien avec un représentant du collectif BNM, originaire du Marais

De plus, la notion de faible dialogue est souvent revenue en Vendée. Un témoin anonyme décrit sa visite lors de l'enquête publique d'un des projets de réserves vendéens. Il décrit la présence de nombreux agriculteurs devant la porte du commissaire-enquêteur, tentant de l'impressionner. Le directeur de la chambre d'agriculture était en train de festoyer avec la coopérative d'agriculteurs présente. Finalement, apporter sa contribution à l'enquête publique demandait un vrai courage et n'a donc pas facilité le dialogue.

En résumé, les contextes différents illustrés précédemment peuvent expliquer les différentes approches des pouvoirs publics locaux. La conclusion n'est pas idéale pour les irrigants des Deux-Sèvres : aucune structure n'accepte de porter le projet pour leur territoire et un financement suffisant leur est fortement compromis. Nous allons donc voir dans la sous-partie suivante qu'ils ont décidé de réagir en créant leur propre structure porteuse : la coop de l'eau.

ii. Une accélération requise des projets menant à la formation de la Coop de l'eau

Comme nous l'avons vu précédemment, au début des années 2010, l'évolution de la gestion locale de l'eau pour l'irrigation se retrouve dans une impasse : d'un côté, aucune structure publique locale ne se positionne clairement pour piloter (ou co-piloter dans le cadre d'un syndicat mixte) le projet de réserves de substitution ; de l'autre côté, la réglementation et la contrainte mises en place dans le cadre du SAGE arrivent à leurs dates butoirs, laissant les agriculteurs dans une situation complexe.

En effet, le SAGE indiquait clairement la nécessité d'atteindre un bon état écologique des cours d'eau, avec la réduction d'usage de pesticides ainsi que les réductions de volumes cibles, prélevables chaque année dans le milieu (disposition 5D-1)¹¹⁵. En ce sens, le bilan du plan d'action pour le Marais poitevin prévoyait également d'arriver progressivement à un couperet, que la profession agricole ne souhaitait pas atteindre puisque leur but était au contraire de retrouver une irrigation indépendamment des sécheresses : « *Dans les sous-bassins où la substitution ne progresse pas, définir les règles à appliquer pour baisser progressivement les autorisations de prélèvement* »¹¹⁶. Thierry Boudaud, président actuel de la Coop de l'eau, décrit cette situation :

¹¹⁵ IIBSN. *Schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Sèvre niortaise et du Marais poitevin — Plan d'aménagement et de gestion durable*. Adopté par la CLE le 17 février 2011, p.51

¹¹⁶ Lavoux, Thierry et al. *Évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin*. CGEDD et CGAAER, juin 2014. https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/CGEDD-005928-03_CGAAER-13102_rapport_cle446756.pdf. Consulté le 03/09/2024.

« On a beaucoup regardé la Vendée. Parce que la Vendée a commencé à construire des retenues une dizaine d'années avant. Donc le point de départ, c'était qu'on a besoin d'eau pour maintenir une agriculture diverse et à taille humaine. Et puis, il faut s'organiser collectivement, avec l'État, les collectivités, au travers de la CLE du SAGE surtout. On demande aux agriculteurs, soit vous êtes en Vendée, en Charente-Maritime, et il y a une organisation qui est collective avec la collectivité locale pour prendre en main le truc. En Deux-Sèvres, on a la compagnie d'aménagement des eaux des Deux-Sèvres qui existe. Mais à ce moment-là, le préfet dit c'est... voilà, la collectivité n'est pas forcément prête. Donc, on vous demande, agriculteurs, de vous organiser collectivement pour prévoir un projet. Si vous ne le faites pas, on réduira votre prélèvement agricole. Bon, ça commence comme ça »¹¹⁷.

Finalement, les contraintes réglementaires ont augmenté pour la profession agricole. Le préfet a donc demandé aux agriculteurs de s'allier s'ils veulent préserver leurs volumes prélevables. C'est donc le choix des agriculteurs irrigants qui décident de se lancer par eux-mêmes face au désengagement des pouvoirs publics locaux.

Nous pouvons rapprocher cette situation au phénomène de *path dependency*, décrit par Paul Pierson. Effectivement, d'après lui, le changement dans les politiques publiques est restreint par un cadre institutionnel, ce qui le ralentit et influence ce changement dans la direction décidée en premier¹¹⁸. Il étudie également l'impact des dynamiques électorales et politiques, mettant en évidence ses obstacles qui ralentissent l'évolution des politiques publiques¹¹⁹.

Ce cadre s'illustre dans notre cas puisque le *path dependency* est créé par le plan d'action gouvernemental de 2002, représentant la décision de construire des réserves de substitution contre une réduction des volumes prélevables par les irrigants. Par la suite, le cadre institutionnel a évolué lentement dans la direction de cette décision, par le SAGE, la création de l'EPMP... Cependant, un second phénomène mis en évidence par Pierson a encore ralenti l'évolution des politiques publiques : celles des questions électorales puisque le département ne s'est jamais engagé dans le projet et que la région a reviré à deux reprises, comme nous le verrons dans le troisième chapitre, lors des élections.

¹¹⁷ Extrait d'un entretien mené avec Thierry Boudaud, président de la Coop de l'eau 79

¹¹⁸ Steinmo, Sven. « Néo-institutionnalisme historique ». *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2019, p.382 — 390.

¹¹⁹ Pierson, Paul. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000, p.251-267.

La coop de l'eau s'est donc formée suite à cette situation sur la base de l'Association des Irrigants des Deux-Sèvres (AIDS) avec le soutien de la chambre d'agriculture, de la FNSEA et de sa branche des Jeunes Agriculteurs¹²⁰. Philippe Charles, président de l'AIDS, en fut le premier président.

Le projet a été conçu en coopération avec le BRGM et la CACG, sur la base de 30 sites d'accueil potentiels de réserves. Ceci explique d'ailleurs la numérotation des 30 sites visible sur la Figure 1, faisant l'héritage de ces premières études. Cette base a été réduite à un projet de 19 réserves, pour un volume de 8,78 millions de mètres cubes au total.

La coop de l'eau s'est donc installée comme le porteur de projet, pilotant les études pour choisir les sites des réserves et la volumétrie associée. Cette démarche a été réalisée dans un cadre privé, jusqu'à la publicisation du projet, après ces études, en 2016. C'est ce projet qui fut ensuite porté à l'enquête publique.

b. Le moratoire et Delphine Batho : premier coup d'arrêt face au problème du financement

Comme illustré précédemment, les projets de réserves de substitution dans les Deux-Sèvres et, plus généralement, autour du Marais poitevin ont toujours eu une focale nationale puisque c'est le problème local qui a mené au fléchage de la solution de la substitution dans le jeu d'acteurs entre les deux coalitions. Cette focale a premièrement bénéficié au projet, permettant de créer un cadre institutionnel pour les réserves qui serait applicable nationalement.

Cependant, cette focale a également eu plusieurs impacts négatifs sur l'évolution du projet des Deux-Sèvres. Le premier fut politique, par la présence sur le plan national d'élus locaux historiquement opposés à la substitution. Nous allons voir que l'usage de l'instrument d'action publique du moratoire montre, pour la première fois, un changement de l'importance des coalitions dans l'action publique et qu'il a participé à l'émergence d'un sentiment d'impatience pour les acteurs agricoles.

Effectivement, à la fin de son mandat, le gouvernement de Nicolas Sarkozy s'apprêtait à accélérer les projets de réserves de substitution, en prévoyant un plan de 90 millions d'euros de subventions pour aménager des réserves, pour 40 millions de mètres cubes substitués¹²¹. Bruno Le

¹²⁰ Rouzies, Jean. « Coopérative de l'eau : relever un double défi ». *La Nouvelle République*, mars 2015, p.7.

¹²¹ « Créer des réserves artificielles d'eau pour gérer les déficits ». *Actu Environnement.com*, juillet 2012.

Maire, alors ministre de l'Agriculture, avait déclaré : « il faut impérativement que l'on réalise des retenues collinaires [il parle bien de réserve de substitution] pour stocker l'eau en hiver afin de pouvoir s'en servir en été »¹²².

Ce plan n'a pas survécu au changement de majorité de 2012 et Delphine Batho, députée des Deux-Sèvres et historiquement opposée à ces projets sur son territoire, devint la nouvelle ministre de l'Environnement. C'est la première et seule fois qu'un frein visible aux projets de réserves de substitution sera enclenché à un niveau de l'État, en l'occurrence via le ministère de la transition écologique.

Delphine Batho décide dans un premier temps d'annuler ces décrets¹²³. Elle décide ensuite de suspendre tous les financements de réserves de substitution par les agences de l'eau en décrétant un moratoire qui durera 3 ans. Le projet de la coop de l'eau n'est pas réellement impacté dans le sens où il est encore en phase d'études, en coopération avec le BRGM.

Cette décision d'organiser un moratoire montre que la coalition environnementale a gagné en importance, notamment grâce à l'influence de Delphine Batho. Cependant, bien que le moratoire soit provisoire, le signal envoyé aux acteurs agricoles, issus de la seconde coalition à ce moment-là est mauvais. Cette décision est d'ailleurs mal perçue par le président de l'APCA, groupe des chambres d'agriculture qui s'y oppose fortement dans une lettre ouverte adressée à la ministre :

« Il n'est pas acceptable de changer la règle en cours de route. Le besoin de mise en place de retenues est clairement établi, tant pour irriguer les cultures, notamment maraîchères, que pour sécuriser la production de fourrages pour les éleveurs »¹²⁴.

Guy Vasseur regrette ce changement des règles sur l'irrigation. Plusieurs manifestations d'agriculteurs ont succédé à la mise en place de ce moratoire, comme à Melles, en 2013 où des slogans tels que « trop d'administration tue l'agriculture » ou « stop aux contraintes environnementales »¹²⁵ pouvaient être lus.

Le cadre institutionnel a donc commencé à être réellement perçu comme perturbateur pour le projet de réserves par les acteurs de l'historique coalition agricole, estimant attendre la sécurisation

¹²² Dartigues, Daniel. « Delphine Batho met les pieds dans les bassines ». *La Nouvelle République*, août 2012, p.5.

¹²³ « Irrigo, l'avocat des bassines ». *Charente Libre*, janvier 2013, p.5.

¹²⁴ Extrait d'une lettre ouverte adressée par Guy Vasseur à la ministre de l'Environnement, Delphine Batho, le 22 octobre 2012

¹²⁵ Dartigues, Daniel. « Trois cents agriculteurs à Melle pour alerter ministre et électeurs ». *La Nouvelle République*, janvier 2013, p.3.

de l'irrigation depuis suffisamment longtemps. La mise en place du bouclier réglementaire et du moratoire pour encadrer les projets de réserves montre pour la première fois l'importance institutionnelle nouvelle de la coalition environnementale. Si elle ne remet pas en cause entièrement les projets de réserves, l'instrument du moratoire, utilisé pour retarder les projets en attendant de décider qui devait les financer, montre une préoccupation nouvelle qui consiste à se demander ce que les subventions accordées finançaient vraiment. L'agroécologie, ou le maintien d'un modèle ?

c. Les nouvelles injonctions ministérielles qui changent la donne

« On raconte en Deux-Sèvres qu'au lendemain de mon remplacement par Philippe Martin à la tête du ministère de l'Écologie, les céréaliers irrigants de Vendée et de Charente-Maritime ont sabré le champagne pour fêter ça »¹²⁶.

Tels sont les propos de Delphine Batho dans son ouvrage, qui montre que son limogeage a entraîné une nouvelle fois l'évolution du rapport de forces entre les deux coalitions au sujet du projet de bassines. Nous allons montrer que ces changements successifs de personnalités à la tête du ministère ont fait fluctuer les rapports de force entre les deux coalitions.

Alors même que Delphine Batho mettait en place le moratoire sur le financement des réserves, elle a également mis en place une mission parlementaire, menée par le député du Gers Philippe Martin sur les questions de partage de l'eau et de réserves de substitution. Il s'est déplacé sur plusieurs terrains d'écoute, dont celui des Deux-Sèvres. Son rapport reconnaît la difficulté à appliquer la seconde loi sur l'eau de 2006 (sur les baisses de prélèvements) dans l'état actuel des choses et précise qu'il ne souhaite pas remettre en cause les protocoles déjà réalisés avec les chambres d'agriculture, bien que certains ne promettent pas de baisse des volumes prélevés en échange des réserves construites. Pour la suite, il propose la notion de projet territorial pour la première fois dans ce rapport pour aboutir à une gestion de l'eau plus apaisée entre les enjeux divers, souvent conflictuels¹²⁷.

Philippe Martin, ancien président du conseil général du Gers, a d'ailleurs succédé à Delphine Batho après son limogeage en 2013. Bien qu'issu du parti socialiste, sa position sur les réserves et sur

¹²⁶ Batho, Delphine. *Insoumise*. Grasset, 2014, p. 153-154.

¹²⁷ Martin, P., « La gestion quantitative de l'eau en agriculture — Une nouvelle vision, pour un meilleur partage », mission parlementaire auprès du ministère de l'Environnement, juin 2013

le projet du barrage de Sivens est opposée à celle de sa prédécesseure. Philippe Martin a donc pu tirer les conclusions de la mission qu'il avait lui-même mené, et a décidé de lever le moratoire pour la construction des réserves de substitution qui étaient déjà en cours.

Néanmoins, l'application concrète de cette levée du moratoire, pour les autres projets, est venue en 2015, alors que Ségolène Royal avait remplacé Philippe Martin au ministère de l'Environnement. Sa position s'est nuancée depuis sa présidence au conseil régional de la région Poitou-Charentes. En effet, lors du conflit autour du barrage de Sivens en 2014, elle dit que :

« Les instructions du ministère sont d'encourager les retenues de substitution à condition de ne pas encourager l'agriculture intensive. L'eau est un bien précieux et rare qui doit faciliter l'agriculture, mais pas pour que certains pratiquent l'agriculture intensive dans de grandes exploitations en s'appropriant un investissement public »¹²⁸.

Nous comprenons donc que ce n'est plus une opposition « de principe » aux retenues, mais qu'elles doivent s'intégrer dans le cadre d'un projet de territoire qui tentera d'établir un consensus entre toutes les parties. C'est l'idée qu'elle reprend dans sa circulaire du 4 juin 2015, venant sur l'application concrète du rapport Martin. Le but est d'augmenter les phases de concertation dans les projets de réserves et de réaffirmer le soutien des agences de l'eau si les projets sont inscrits dans un projet de territoire. Ces projets de territoire doivent représenter « l'ensemble des usagers » et viser à rééquilibrer les prélèvements avec les capacités de chaque milieu naturel local. Néanmoins, cette circulaire reste très abstraite pour viser une application directe sur les territoires. Par exemple, sur la question de l'atteinte d'un consensus, la description de la circulaire reste abstraite et ne mentionne pas réellement comment cette idée pourra s'appliquer à un projet de territoire ; un champ d'appréciation presque total est laissé aux porteurs locaux, ce qui peut poser la question de l'impact restrictif de cette circulaire :

« Bien que l'atteinte d'un consensus global soit souvent difficile, il est nécessaire de mettre en œuvre toutes les conditions favorables pour l'organisation d'un débat préalable qui prenne en compte de manière équilibrée l'atteinte des objectifs environnementaux et les besoins des acteurs »¹²⁹.

Finalement, malgré le coup d'arrêt causé par le moratoire et les difficultés du portage du projet dans les Deux-Sèvres, les missions nationales réaffirment leur soutien aux réserves de substitution

¹²⁸ « Barrage du Tarn : Royal veut des vérifications ». *Le Figaro*, 2014.

¹²⁹ Instruction du gouvernement du 04/06/15 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution

dans la mesure où celles-ci s'insèrent dans un projet de territoire, qui sera plus tard nommé Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE), comme nous le verrons dans les sous-parties suivantes.

Nous remarquons que le *polity* s'est véritablement immiscé au niveau local durant toutes ces missions. En effet, les ministres de l'Environnement qui se sont succédé avaient tous un rapport particulier aux retenues de substitution et/ou au territoire du Marais poitevin. Leur action a été influencée par le territoire local, pour ce même territoire local. Cette attention politique nationale, bien qu'encore assez peu relayée par les médias nationaux à cet instant, a pu participer aux doutes successifs des institutions qui auraient pu soutenir un portage public.

Durant cette période, le ministère de l'Environnement est donc au centre des attentions et mène la politique publique de l'irrigation de manière variable, évoluant en fonction des personnalités de sensibilité différente avec la coalition environnementale défilant à sa tête. Ces rebondissements et évolutions dans la position du ministère impactent, une nouvelle fois, le calendrier du projet négativement.

B. L'enquête publique : un terrain réservé aux initiés, précurseur de nouvelles contestations

Après le dépôt du projet par la Coop de l'eau à la Direction départementale des territoires (DDT) des Deux-Sèvres en mars 2016, l'étape suivante était de présenter le projet à l'enquête publique. Cette enquête publique se déroula donc entre le 27 février et le 29 mars 2017. Cette première phase de dialogue a été l'occasion de nombreuses expressions et oppositions face au projet, qui était présenté à l'époque comme un projet « agricole » et non comme un projet de territoire supposé défendre l'intérêt général, tel que proposé dans le cadre de la circulaire Royale. Nous verrons donc dans cette sous-partie comment ce nouveau terrain de contestation locale a émergé et les premiers impacts qu'il a eus dans la redéfinition du projet.

a. La formation du collectif Bassines Non Merci, face au manque de prises de la société civile

L'enquête publique est un lieu d'expression ouvert à tous les citoyens. Elle représente le moment où chacun peut exprimer son avis sur le projet. Néanmoins, nous allons voir que cette expression a été rendue difficile pour plusieurs raisons, conduisant à la formation d'un nouveau collectif citoyen, Bassines Non Merci, se présentant comme le relai d'une compréhension du projet plus accessible.

Nous avons d'abord remarqué que la compréhension exacte d'un projet de réserve de substitution est très difficile pour un citoyen qui ne connaîtrait pas particulièrement les solutions techniques autour de la gestion quantitative de l'eau ou les institutions qui y participent. Le sujet est effectivement très technique, comme me l'ont rapporté plusieurs intervenants, dont François-Marie Pellerin, président de la coordination pour la défense du Marais poitevin. Les médias et certaines personnalités politiques participent à cette confusion, en mélangeant par exemple deux solutions dont l'objectif est certes proche, mais pas adapté aux mêmes territoires ni sujet à la même réglementation. Nous avons par exemple pu le remarquer dans l'article citant Bruno le Maire¹³⁰(présenté dans la partie 2.A.b.) confondant ces solutions de réserves de substitution et les retenues collinaires. Le sujet est donc très technique et son appropriation est difficile pour tout citoyen qui n'est pas un « expert ».

¹³⁰ Dartigues, Daniel. « Delphine Batho met les pieds dans les bassines ». *La Nouvelle République*, août 2012, p.5.

Nous pouvons prolonger cette question de l'expertise par l'imaginaire collectif. En effet, il est plus facile d'imaginer une réserve remplie en pompant dans un cours d'eau qu'en pompant sous terre, dans une zone que l'on ne connaît pas puisqu'on ne la voit pas. Pour comprendre, il faut déjà connaître le fonctionnement d'une nappe phréatique, les différences locales suivant les types de sols et les techniques de pompage. Le sujet est finalement très technique, ce qui ajoute à la difficulté pour une personne non initiée de comprendre dans l'ensemble le débat.

Ces mécompréhensions sont d'ailleurs réelles, y compris dans le milieu supposément initié au sujet de la commission locale de l'eau du SAGE. En effet, François Josse, animateur du SAGE, décrit les manques de connaissances de certains membres de la commission, ce qui peut entraîner des conséquences sur la compréhension des projets et les votes qui y sont réalisés :

« Après, quand vous avez des citoyens lambda, il y a encore des membres de clé qui disent "Ah ben les réserves, elles sont remplies comment ?". Les nouveaux entrants à la CLE pensent parfois qu'elles sont remplies à partir de pompes mises dans un cours d'eau alors qu'il n'y a aucune réserve qui est remplie à partir de pompes qui sont mises dans les cours d'eau ! »¹³¹.

À la difficulté d'appropriation du sujet, s'ajoute celle du mille-feuille institutionnel dont le territoire est concerné. En effet, en 2017, le projet est porté par la Coop de l'eau, à laquelle s'ajoutent l'expertise et l'animation de la chambre d'agriculture. Le dernier co-porteur est la DDT qui s'assure notamment du respect des réglementations et participe à élaborer les projets¹³². À ces organismes s'ajoute la question de la réglementation sur la gestion quantitative de l'eau. Celle-ci est pilotée de manière générale par le SDAGE, à partir duquel le SAGE précise le cadre local. Ce SAGE est élaboré, débattu et appliqué au sein de la Commission locale de l'eau qui écrit un Contrat territorial de gestion quantitative, précisant à nouveau le SAGE sur la question quantitative uniquement. Ces projets sont soumis au financement public décidé par les collectivités territoriales et l'Europe en fonction de questions politiques et par l'agence de l'eau, dans la mesure où les réglementations sont respectées. Du côté de l'État, l'Établissement public du Marais poitevin joue le rôle d'Organisme unique de gestion collective (OUGC) et décide des volumes prélevables au sein de son territoire d'actions par les irrigants en demandant une Autorisation unique de prélèvement à la préfecture, qui doit suivre le cadre posé précédemment. À ces institutions s'en ajoutent d'autres au rôle plus consultatif ou marginal comme le comité de bassin. Cette organisation s'est encore complexifiée par la suite, mais elle montre déjà

¹³¹ Extrait d'un entretien mené avec François Josse

¹³² Plusieurs acteurs issus de la Coop de l'eau et de la chambre d'agriculture m'ont rapporté avoir échangé fréquemment entre eux, et avec la DDT, dans le cadre de la mise en place du projet.

que la compréhension globale du fonctionnement des institutions est très difficile sans avoir passé un temps certain sur la question.

Face à ce manque de prises, quelques membres impliqués lors de l'enquête publique et opposés aux bassines ont commencé à se rassembler et à discuter de manière informelle. Ces discussions ont commencé à se formaliser pendant l'enquête publique et ont mené à la création d'un collectif, qui se présente comme un collectif citoyen : le collectif Bassines Non Merci. Son fonctionnement est décrit comme collégial par ses membres avec un certain nombre de porte-paroles qui s'exposent médiatiquement et légalement¹³³. Le collectif n'a pas d'existence légale au sens où ce n'est pas une entité juridiquement reconnue.

Ce collectif se veut être une réponse plus accessible au public moins connaisseur des sujets face aux manques de prises de l'enquête publique. En effet, plusieurs acteurs m'ont décrit cette difficulté à s'accrocher à cette démarche, parfois lorsqu'on fait partie du public averti et a fortiori lorsque ce n'est pas le cas. Alexis Pernet s'exprime en ce sens et aborde la longueur du dossier qui demande beaucoup de motivation à quiconque voudrait s'y intéresser :

« Le stade de l'enquête publique en réalité donne assez peu de prises parce que d'une part c'est un dossier complexe, je pense que le dossier soumis à l'enquête publique devait comporter, j'oublie toujours le chiffre, mais c'est de l'ordre de 6-7000 pages il me semble »¹³⁴.

D'autre part, François Josse souligne un second point, qui est propre à tous les projets de gestion quantitative de l'eau, mais qui peut refléter une évolution difficile des pratiques de concertation dans ce type de projets. En effet, ces enquêtes restent assez fermées par l'absence de réunions publiques ouvertes à tous, de présentation, de publicisation et de débat. Un habitant local ne peut pas être dans une démarche de co-construction du projet, il peut simplement donner un avis.

C'est également le cas sur certains aspects plus accessibles à l'expression d'un souhait pour un public moins connaisseur (nous pouvons penser à l'intégration paysagère des réserves, par exemple, idée défendue par Alexis Pernet¹³⁵).

« Il y a eu une enquête publique, mais il n'y a pas eu non plus de réunion publique ouverte, de dialogue., il n'y a pas de participation de la société civile. Au sens où, enfin le très large, c'est la

¹³³ Extrait d'un entretien mené avec un représentant du collectif BNM

¹³⁴ Extrait d'un entretien mené avec Alexis Pernet, docteur en géographie appliquée aux paysages et ancien membre du Comité Scientifique et Technique

¹³⁵ Pernet, Alexis. « Paysage avec bassine. Une autre lutte est-elle possible ? » *L'Actualité Nouvelle-Aquitaine : science et culture, innovation*, 2023, p. 80-89.

société civile, oui, mais institutionnelle. C'est-à-dire des associations environnementales, l'UFC que choisir, la fédé de pêche, l'OFB, les DREAL, voilà les collectivités via le fait qu'il y a des élus autour de la table. Ce n'est pas une ouverture très large. On n'avait pas vraiment senti le besoin, quoi. Ce n'était pas forcément demandé... Jusqu'à présent, les contrats roulaient... »¹³⁶.

La dernière partie de cette citation met en lumière un autre élément reflétant l'inertie des politiques publiques. L'inertie va ici plus loin que celle présentée dans le cadre théorique, qui se référait à l'application même de la politique publique. Ici, l'inertie concerne plutôt son instrument : parce qu'un instrument a fonctionné de telle manière sur des projets précédents, il n'y avait pas de raison a priori que cela soit différent pour le projet de substitution dans les Deux-Sèvres.

Pourtant, cela n'a pas été le cas et le collectif BNM s'est formé, dépassant les conflits historiques entre les deux coalitions qui négociaient, avec un impact variable sur la décision politique, pour savoir comment appliquer les réserves de substitution. Ici, l'opposition est franche et elle est immédiatement perceptible par la lecture du nom du collectif : Bassines Non Merci.

Nous allons maintenant analyser l'impact de la formation de ce collectif dans la restructuration des oppositions environnementales face au premier projet de la coop de l'eau.

b. Un premier projet dit « agricole » fragilisé de toutes parts

i. Du retour des oppositions aux mobilisations

Les conclusions de l'enquête publique ont été publiées en juin 2017, quelques mois avant la signature de l'arrêté d'autorisation pour la construction et l'exploitation de 19 réserves¹³⁷ qui a été signé en octobre de la même année. Le premier projet comportait effectivement 19 réserves (dont 2 en Vendée et 2 en Charente-Maritime). Nous allons voir que les oppositions se sont renforcées à ce stade et qu'elles ont entraîné des mobilisations.

¹³⁶ Extrait d'un entretien mené avec François Josse

¹³⁷ Extrait de l'arrêté d'autorisation pour la construction et l'exploitation de 19 réserves, signé le 23 octobre 2017. <https://www.deux-sevres.gouv.fr/contenu/telechargement/23826/191079/file/Arr%C3%AAt%C3%A9+inter-departemental+Reserves+Sevre+niortaise+23+octobre+2017+bis.pdf>. Consulté le 04/09/2024.

Les associations environnementales se sont véritablement opposées au premier projet de la coop de l'eau comme le montre une représentante de l'association Deux-Sèvres nature environnement (DSNE) :

« Effectivement avant l'aboutissement du protocole, il y avait un projet agricole, DSNE [Deux-Sèvres nature environnement] qui était absolument contre parce qu'il n'y avait aucune contrepartie, le protocole n'existait pas donc c'était un accaparement de l'eau point par des agriculteurs qui pratiquaient l'agriculture intensive qui n'est pas notre modèle »¹³⁸.

Pour montrer leur opposition, les acteurs issus de la coalition environnementale ont adopté plusieurs stratégies, comme nous le verrons ci-après. La première a été de tenter de faire entendre leur voix dans les institutions.

Tout d'abord, le projet était concomitant avec le renouvellement du Contrat territorial de gestion quantitative (CTGQ), arrivant à terme fin 2017. Ce CTGQ est un document clarifiant l'ensemble des projets de gestion quantitative ainsi que les volumes d'eau attribués et le financement des projets sur son territoire d'application. La validation du projet de CTGQ a été présentée en Commission locale de l'eau (CLE) en 2017.

Les acteurs environnementaux, conscients de leur faible représentativité dans cette instance, ont lancé les débats pour tenter de faire entendre leur voix. C'était notamment le cas de M. Pellerin, pour la Coordination et M. Picaud, pour Nature Environnement 17. Le volume de référence utilisé pour base des baisses de volumes attribués est critiqué, ainsi que la proportion de financements accordés à la substitution face aux autres mesures. Finalement, la critique tient au maintien de l'irrigation que prône, d'après eux, le projet de CTGQ¹³⁹. Face à cela, le président de la chambre d'agriculture s'est exprimé et a notamment mis en avant les efforts très importants de la profession agricole face aux arrêtés sécheresse qui ont provoqué, d'après lui, la baisse des volumes prélevés par rapport aux volumes alloués. Thierry Boudaud, président de l'AIDS à cette époque, a ajouté que l'arrêt de l'irrigation provoquait, d'après lui, une augmentation des surfaces par l'arrêt de petites exploitations par suite d'une perte de valeur ajoutée. Il ajoute que le rapport de l'agriculteur à l'eau « est passé en

¹³⁸ Extrait d'un entretien avec Pascale Jean dit Berthelot, administratrice au sein de l'association Deux-Sèvres-Nature-Environnement (DSNE)

¹³⁹ IIBSN. Réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Sèvre niortaise Marais poitevin — relevé de conclusions. 2017.

une vingtaine d'années d'un comportement individualiste sans prise de conscience que la ressource était commune à une gestion unique collective et transparente avec un OUGC et une coopérative »¹⁴⁰.

Pour autant, ces dissensions n'ont pas rendu la CLE comme véritablement conflictuelle. C'est un lieu où les quelques acteurs environnementaux défendaient leurs positions, mais se savaient noyés dans la masse d'acteurs plus proches du milieu agricole, défendant le projet. Leur capacité à convaincre les autres acteurs était faible. Nous sommes donc plus près d'un atrium hermétique au sens de Zittoun et Cailleux que d'une arène discrète. Le projet de CTGQ a effectivement été voté par 28 voix contre 4. Ce n'est donc pas le lieu où la coalition environnementale pouvait faire entendre ses arguments.

De plus, l'agence de l'eau Loire-Bretagne a validé le principe du financement du projet proposé par le CTGQ Sèvre Niortaise le 9 novembre 2017. En effet, il en résulte que l'AELB peut financer le projet sur une base de 53 % du volet stockage de l'eau (le chiffre de 70 % qui apparaît fréquemment sur la presse se base sur un montant plafonné éligible aux aides, un montant plafonné par mètre cube stocké et qui ne s'applique pas à toutes les lignes budgétaires du projet).¹⁴¹

Les débats tenus pendant la séance du conseil d'administration de l'AELB montrent que la décision n'a pas été consensuelle, bien qu'à nouveau soutenue à la large majorité (23 votes pour face à 3 abstentions et 3 votes contre). Le conseil d'administration de l'agence de l'eau est composé d'élus et de représentants de structures diverses issus du comité de bassin. Les acteurs du collège des usagers non économiques, proches des associations environnementales, ont montré leur mécontentement face à ce projet. C'est le cas de Bernard Rousseau, qui s'est notamment étonné de la répartition des subventions :

« 60 M€ pour le stockage et 1 M€ pour les économies d'eau. [...] Les moyens accordés à une action font qu'elle est crédible ou pas ». ¹⁴²

Martin Gutton, président de l'AELB, avait répondu dans le sens où les économies d'eau n'étaient pas un coût en tant que tel, puisque le coût majeur provenait de la baisse de rendement pour les agriculteurs, non prise en compte dans le CTGQ.¹⁴³ Quoi qu'il en soit, cette question de crédibilité et de cohérence de l'action publique est un problème majeur pour les acteurs environnementaux qui ont utilisé leur représentation dans les instances décisionnelles pour faire part de leurs craintes.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Diaporama de présentation du CTGQ du bassin de la Sèvre amont et du Mignon — présenté par la CA79 et la coop de l'eau en CLE le 12 mai 2017

¹⁴² « Procès-verbal de séance du conseil d'administration », agence de l'eau Loire-Bretagne, Séance n° 240, 2017

¹⁴³ Ibid.

Néanmoins, cette stratégie s'est révélée insuffisante vis-à-vis de leurs objectifs puisque le CTGQ a été validé par la CLE et le plan de financement pour l'AELB a été également voté. Ces lieux n'ont pas permis de favoriser leur coalition dans le jeu d'acteurs.

Après la signature de l'arrêté d'autorisation de construction et d'exploitation des réserves de substitution du 19 octobre 2017, l'opposition change de stratégie. Elle a opté pour la mobilisation, comme l'explique Marie-Claude Gauthier, pour la chambre d'agriculture des Deux-Sèvres (CADS) :

« Un collectif, on va dire, qui n'avait pas forcément de structure juridique, se crée, et manifeste sur une parcelle qui était prévue pour les réserves et a mobilisé plus de 1000 personnes avec différentes associations environnementales qui, elles, avaient pignon sur rue, comme la Fédé de pêche, DSNE, etc. Plutôt politisé aussi, il y avait à l'époque la députée Delphine Batho qui était en Deux-Sèvres, qui était un peu derrière tout ça, et ils font une manifestation de grande envergure »¹⁴⁴.

La mobilisation a été vectrice d'une médiatisation du sujet, qui est encore restée majoritairement locale à ce stade. Cette mobilisation, menée par BNM, a été l'occasion pour les associations environnementales de s'y associer. En effet, des membres de FNE, DSNE, la fédération de pêche et la coordination pour la défense du Marais poitevin y ont participé et se sont exprimés via ces médias locaux. François-Marie Pellerin confirme cette mobilisation commune, où, d'après lui, les associations ne se sont pas mises en avant sur le terrain. Elles ont tout de même relayé la manifestation sur leurs canaux, notamment pour le 4 mars 2018 ¹⁴⁵:

« On a tous participé aux premières manifestations réunies par BNM, avant le protocole. Mais sans mettre en avant nos associations. Parce qu'on était encore dans l'opposition du projet initial. Et là, je me souviens très bien, les consignes étaient de respecter les parcelles »¹⁴⁶.

Cette mobilisation a été constituée de trois « Water stock » entre novembre 2017 et juin 2018 organisés par BNM. Ces manifestations sont restées dans une ambiance « bon-enfant », avec par exemple des baignades programmées¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Extrait d'un entretien mené avec Marie-Claude Gauthier, pour la CADS

¹⁴⁵ La coordination. « La marche des pigouilles : RDV le 04/03 contre les 19 réserves de substitution ». Coordination pour la défense du Marais poitevin, 2018. <https://marais-poitevin.org/la-marche-des-pigouilles-rdv-le-04-03-contre-les-19-reserves-de-substitution/>. Consulté le 01/09/2024.

¹⁴⁶ Extrait d'un entretien mené avec François-Marie Pellerin

¹⁴⁷ Revert Yves. « Une chaîne humaine contre les stockages d'eau ». *La Nouvelle République*, 2017.

C'est finalement la seule fois que toutes les oppositions se sont réunies pendant le conflit, formant une coalition environnementale opposée au projet porté par la coop de l'eau. Les porte-paroles de BNM ont commencé à s'exprimer au nom du collectif face aux médias locaux, dont Julien Le Guet :

« Ces millions d'euros devraient plutôt être orientés vers l'agriculture de demain, celle adaptée au climat de demain. L'eau n'est jamais mieux stockée que dans le sol : elle y est filtrée naturellement et ne s'évapore pas. On ne tient pas un discours anti-irrigation, mais anti-gaspillage. »¹⁴⁸

Nous remarquons que l'argument porté est similaire à celui défendu par les représentants de la coalition environnementale lors du vote du plan de financement à l'AELB. La question de la répartition des subventions publiques revient fréquemment et est, déjà, presque portée en symbole, mais dans une démarche qui se voulait constructive. Finalement, des acteurs soutenant le principe des réserves de substitution, mais décriant le projet des Deux-Sèvres (c'est notamment le cas de la majorité des associations environnementales) se sont unis avec d'autres, opposés aux bassines plus généralement comme BNM ou l'UFC que choisir. La coalition environnementale s'est donc ralliée derrière le nouveau collectif citoyen, BNM, pour critiquer le projet porté par la Coop de l'eau. Ce ralliement d'institutions déjà considérées comme légitimes par les acteurs des deux coalitions à la cause et la méthode du collectif BNM a pu participer à sa légitimation future, comme nous le verrons dans la sous-partie suivante.

La plupart des acteurs environnementaux ont décidé de compléter cette stratégie de mobilisation par une stratégie judiciaire. En effet, un recours a été déposé au tribunal administratif le 10 février 2018 par un collectif associatif constitué pour l'occasion, sur la base de 12 associations existantes dont toutes celles citées dans cette partie, auxquelles se sont par exemple ajoutés le Groupe ornithologique des Deux-Sèvres (GODS) ou encore l'Association de protection, d'information et d'étude de l'eau et de son environnement. Cette attaque de la première Autorisation unique de prélèvement (AUP) déposée par l'EPMP était donc un autre moyen utilisé par l'opposition pour se faire entendre.

La stratégie environnementale a donc été celle du collectif, par le regroupement d'associations aux enjeux différents qui combattaient, à ce moment-là, pour une cause commune. En effet, chaque association critiquait le projet par son domaine d'expertise. Par exemple, DSNE le critiquait dans un regard plus proche de l'accaparement d'un bien commun, la fédération de pêche s'inquiétait notamment de la faiblesse de l'étude d'impacts sur les milieux aquatiques ou encore la coordination

¹⁴⁸ Ibid.

qui s'inquiétait du dimensionnement des projets et des questions hydrauliques en rapport avec la santé du Marais¹⁴⁹. Finalement, le sujet des réserves est multifacette et les enjeux repris par les acteurs sont extrêmement vastes. Cette mobilisation menée par BNM a permis à tous ces acteurs environnementaux de s'allier, dans des buts différents, mais dans la critique d'un projet précis. Ce ralliement a participé au renforcement de leur légitimité, et surtout à celle du collectif BNM nouvellement créé.

ii. Les premiers blocages majeurs du projet

Nous allons voir dans cette sous-partie que, en plus de la mobilisation de l'opposition, plusieurs éléments sont venus bloquer la progression du projet malgré la signature de l'arrêté d'autorisation de construction des réserves en préfecture.

Le premier élément fragilisant l'avancée du projet a été celui des permis d'aménager. En effet, pour construire les réserves sur le territoire et pouvoir débiter les travaux, il est nécessaire de déposer des permis d'aménager auprès de chaque commune concernée. Or, sur les 18 communes concernées, 5 ont refusé de signer leur permis d'aménager, occasionnant ainsi une perte potentielle de 2,7 millions de mètres cubes sur les 8,7 devant être substitués, soit 25 % du projet. Ces réserves étant indispensables pour les porteurs, le projet atteint donc un point de blocage. La situation devient critique pour les porteurs de projet qui espéraient encore pouvoir lancer les travaux en 2018. La coop de l'eau décida donc d'attaquer ces décisions au tribunal administratif.

Parallèlement, les ministres de la transition écologique et de l'Agriculture avaient demandé au préfet Bische une mission nationale sur l'élaboration des projets de territoires définis par la circulaire Royale (2015, présentée dans la partie 2.A.c), constituée de 4 experts, issus du CGEDD et du CGAER. Cette mission s'est déplacée en Deux-Sèvres.

Au vu des difficultés rencontrées sur le terrain, la préfète a fait la demande aux ministères de la transition écologique et de l'Agriculture d'une nouvelle mission locale. Cette demande a été traitée par Stéphane Travers et Nicolas Hulot, respectivement ministres de l'Agriculture et de l'Environnement, qui ont diligenté une mission locale rapide « afin de permettre à la préfète des Deux-Sèvres de restaurer rapidement un dialogue sur ce projet de territoire »¹⁵⁰. La nomination d'un expert

¹⁴⁹ Rouzies Jean. « Bassines : à douze contre l'arrêté préfectoral ». *La Nouvelle République*, 2018.

¹⁵⁰ Lettre de mission du 9 mai 2018 ayant pour objet la « Mission CGEDD-CGAER relative aux projets de stockage de substitution dans les Deux-Sèvres »

issu du CGEDD et d'un second du CGAAER est demandée et leur mission débuta dès le 9 mai 2018, avec des premières conclusions attendues 3 semaines après.

Cette mission a inévitablement constaté le débat qui faisait rage autour de la question des volumes d'eau attribués au projet des Deux-Sèvres. En effet, pour être éligible aux financements de l'agence de l'eau dans le cadre de projets de réserve de substitution, un effort était demandé aux agriculteurs puisque la disposition 7D-3 du SDAGE Loire-Bretagne précisait que :

« Dans les zones de répartition des eaux [...] ne sont autorisées que pour des volumes égaux ou inférieurs à 80 % du volume annuel maximal prélevé directement dans le milieu naturel les années antérieures. En cas de gestion collective ayant déjà abouti à une économie d'eau avérée, ce pourcentage pourra être adapté par l'autorité administrative »¹⁵¹.

Les financements votés par l'AELB se sont basés sur un projet défini par un volume prélevé de référence à 24,3 millions de mètres cubes. Ce volume de référence correspond au volume prélevé en 2003, comme le montre la Figure 5 sur la colonne rouge, ci-dessous. Un abattement de 20 % a donc été réalisé sur ce volume, ainsi qu'un petit abattement supplémentaire financé en mesures de désirrigation et enfin un volume déjà prélevable par des réserves existantes aboutissant à 16 millions de mètres cubes prélevables pour l'irrigation. Le but du projet était de substituer 8,7 millions d'entre eux, donc de les prélever en hiver pour ne garder que 7,3 millions de mètres cubes d'eau prélevés pour l'irrigation en été.

¹⁵¹ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021 — Bassin Loire-Bretagne. Comité de bassin Loire-Bretagne, extrait de la disposition 7D-3, adopté en novembre 2015. https://sdage-sage.eau-loire-bretagne.fr/files/live/sites/sdage-sage/files/Planification-gestion%20des%20eaux/Sdage/Elaborer%20le%20Sdage/PUBLI_Sdage16-21_20151104.pdf. Consulté le 01/09/2024.

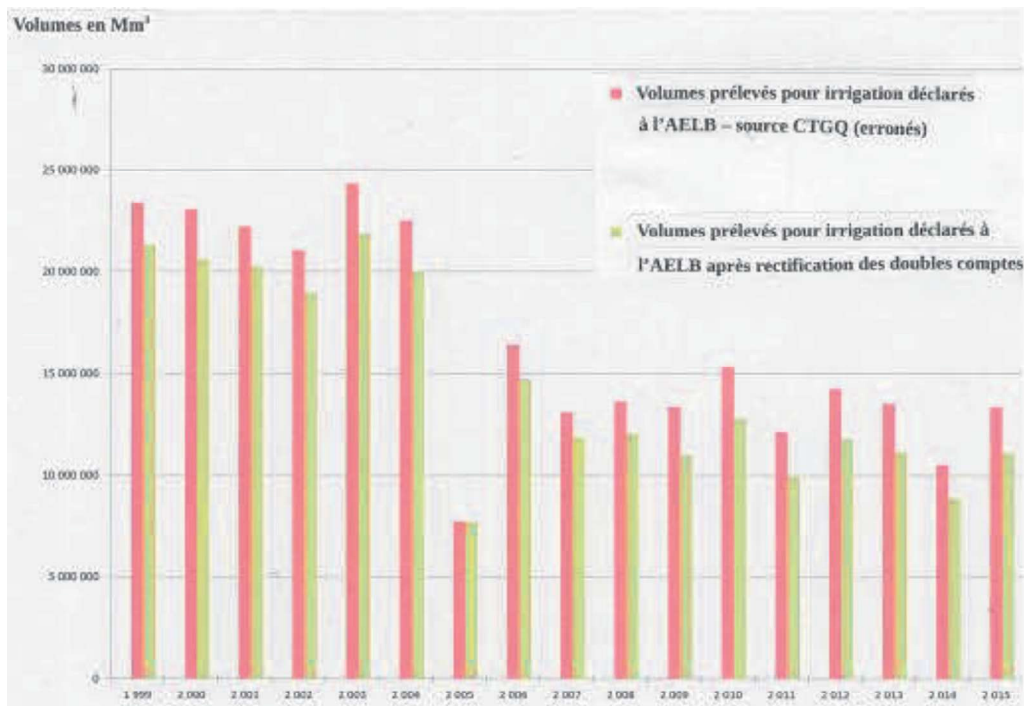


Figure 5 : Évolution des volumes de prélèvements annuels déclarés à l'Agence de l'eau entre 1999 et 2016 (données issues du projet de CTGQ et chiffres rectifiés) ¹⁵²

Plusieurs difficultés ont mis à mal ce compte. La première a été pointée par le rapport de la mission locale, qui a mis en évidence qu'une partie des volumes déclarés à l'agence de l'eau avaient été déclarés deux fois, augmentant artificiellement le volume de référence. Le rapport de la mission proposait, en considérant ces doubles comptes, un volume à substituer de 6,3 millions de mètres cubes, soit 27 % de moins que le projet de 2017.

Le second problème a été le conflit engendré par ces comptes entre les acteurs agricoles et environnementaux. En effet, d'un côté, les acteurs environnementaux étaient dans l'incompréhension du choix du volume de base (qui correspondait, pour rappel, au volume maximal déclaré à l'AELB en 2003) alors que les volumes autorisés entre 2010 et 2015 étaient plus proche des 12 millions de mètres cubes que de 24, comme le montre la Figure 5. Cette critique a été faite par plusieurs opposants, dont Delphine Batho ou encore des représentants de BNM comme ci-dessous :

Pourquoi remonter si loin ? Si on prend les prélèvements annuels réalisés dans le milieu naturel ces cinq à dix dernières années, on est entre 10 et 13 millions de mètres cubes et ce pompage moindre n'a pas empêché les assecs, au contraire ! Les questions que l'on doit se poser, c'est ce que peut

¹⁵² Ayphassorho, Hugues, et Renoult Roland. *Retenues de substitution d'irrigation dans les Deux-Sèvres*. CGAAER et CGEDD, 2018.

supporter le milieu et quel modèle agricole nous voulons. Aujourd'hui, ce projet, qui ne concerne que 230 exploitations, ne vise qu'à développer l'irrigation. Il n'est pas viable »¹⁵³.

De l'autre côté, la réduction des volumes est mal perçue par les porteurs du projet. En effet, pour Pierre Trouvat, président de la Coop de l'eau, la référence de 2003 était correcte puisque les baisses de prélèvement avaient été forcées par les arrêtés sécheresses (depuis 2005, comme nous pouvons le voir sur la Figure 8), mais qu'elles ne correspondaient pas aux besoins réels des agriculteurs, à qui on avait déjà demandé beaucoup d'efforts sans réaliser d'accompagnement face à ces baisses. Finalement les réserves de substitution pouvaient aussi constituer, pour les agriculteurs irrigants, une reconnaissance des efforts accomplis depuis 2005, tout en sachant que le plan prévoyait un engagement financier proche de 30 % pour la Coop de l'eau. Pierre Trouvat estimait que :

Notre projet prévoit un prélèvement estival de 7,3 millions de mètres cubes et hivernal de 8,4 millions de mètres cubes, soit la capacité totale de stockage des réserves. On est loin des 25 millions de mètres cubes prélevés l'été en 2003.¹⁵⁴

Finalement, chaque partie tente de faire tendre les volumes prélevables dans sa direction, par une « guerre des chiffres » dans laquelle l'expertise du CGAAER et du CGEDD s'ajoute pour donner plutôt raison aux acteurs environnementaux, dans le sens d'une diminution. Ces freinages, engendrés par les conflits autour des volumes d'eau, montrent que les acteurs de chaque coalition ont une compréhension différente de leur territoire.

Des problèmes de financements se sont encore ajoutés aux conflits précédents puisque, dans le plan de financement proposé par le CTGQ, la région devait financer, via les fonds européens (FEADER), le projet à hauteur de 16 % dans le scénario d'un reste à charge à 30 % pour la coop de l'eau. Le financement de l'AELB n'était donc pas suffisant pour assurer la viabilité économique du projet. Or, la région Nouvelle-Aquitaine était encore sous le programme de développement rural de la région Poitou-Charentes, a priori jusqu'à 2020. D'autant que, comme cela a été évoqué précédemment, la région Poitou-Charentes refusait de financer les réserves. De plus, les acteurs rencontrés m'ont unanimement confirmé, soutiens comme opposants que la volonté politique de financer ces réserves n'existait pas au sein de la région Nouvelle-Aquitaine.

« Le deuxième financeur en général c'est l'Europe. Et l'Europe, c'est géré par la région. Et là à l'époque, la région, le président de la région de l'époque n'avait pas envie de financer, parce qu'il

¹⁵³ Renon, Julien. « Deux experts, une guerre des nerfs ». *Le Courrier de l'Ouest*, 2018.

¹⁵⁴ Ibid.

fallait une décision politique derrière. Il savait qu'il n'aurait pas sa majorité derrière lui. Donc il a freiné les quatre fers pour financer en disant, de façon un petit peu cavalière, "Gérez votre problème d'opposition et après on verra". Donc tout ça fait que les agriculteurs ont freiné, n'ont pas mis en route le projet qui était autorisé et ont attendu le verdict des experts qui étaient mandatés. »¹⁵⁵

Finalement, tous ces éléments ont mené à une situation de blocage total du projet.

Face à un premier renforcement des oppositions, la présence du nouveau collectif BNM, puis la présence de trois blocages (les permis d'aménager, la question des volumes à considérer pour le projet et le financement), la préfecture s'est alors vu dans l'obligation de relancer le dialogue sur les conseils de la mission remplie par les 2 experts, environnementaux et agricoles. C'est de cette situation qu'ont émergé les réunions de médiation, comme nous le verrons dans la partie suivante.

¹⁵⁵ Extrait d'un entretien mené avec Marie-Claude Gauthier, pour la CADS

C. Les négociations autour du protocole, dans la recherche d'un consensus

Après les blocages du premier projet, la préfecture s'est donné pour objectif de ramener les acteurs issus des deux coalitions à la table des négociations, en adoptant une démarche incluant tous les acteurs concernés, y compris BNM.

Nous allons montrer dans cette sous-partie que cette idée s'est concrétisée par la réalisation de réunions de médiation qui ont abouti à la fracturation de l'opposition, entre ceux qui ont poursuivi les négociations et Bassines Non Merci, s'en étant fait exclure.

Nous verrons que la signature du protocole d'accord a été présentée comme une grande avancée dans le projet, entraînant des conflits internes aux structures signataires, mais conservant l'unité de façade autour du document signé, quoi qu'il en coûtât.

a. La médiation, une tentative d'apaisement, de négociation et d'inclusion bienvenue

Comme nous l'avons vu précédemment, face aux nombreux blocages entourant le projet, la préfecture des Deux-Sèvres a changé de démarche, comprenant que les attentes des deux coalitions n'étaient pas compatibles. Nous verrons dans cette partie comment ce processus a été vécu par les acteurs.

La préfète de l'époque, Isabelle David, décrit sa nouvelle démarche dans un communiqué :

« Dans ce contexte de blocage, j'ai souhaité proposer à tous les acteurs de ce territoire un cadre d'échanges et de travail en commun pour, ensemble, essayer d'arriver à un projet équilibré entre les besoins en eau de l'agriculture, les préoccupations environnementales et les attentes de la société »¹⁵⁶.

Un processus de médiation a donc été lancé après les conclusions de la mission d'expertise locale sur la base de réunions de concertation, réparties en quatre groupes de travail qui reprenaient les sujets difficiles abordés lors de la contestation, c'est-à-dire la gouvernance du projet, la question

¹⁵⁶ Communiqué de la préfète des Deux-Sèvres après l'élaboration du protocole d'accord

des volumes d'eau, les évolutions des pratiques agricoles et la biodiversité¹⁵⁷. Ces ateliers, atriiums hermétiques, étaient pilotés par des employés de la chambre d'agriculture. La question de la faisabilité des propositions y était importante puisque ces groupes de travail étaient centrés sur la rédaction de propositions opérationnelles qui devaient ensuite être validées par la préfecture et Delphine Batho, partie prenante importante dans la démarche de négociation du protocole d'accord d'après Thierry Boudaud :

« Quand la préfète de l'époque Isabelle David décide d'engager le protocole, il me semble qu'il y a eu une discussion avec Delphine Batho, elle le fait avec un point d'appui politique local, et à ce moment-là, elles mesurent que les points d'achoppement d'un bon dialogue, c'est à la fois la dimension du projet, la conditionnalité à une écologie et un aspect gouvernance sur le portage »¹⁵⁸.

Le rapport d'expertise locale est d'ailleurs le premier à proposer l'outil du protocole d'accord comme instrument de politique publique pour aboutir à un consensus et tenter de réconcilier les acteurs. C'est dans l'objectif d'atteindre ce protocole d'accord qu'a été lancée cette médiation.

Cette constitution de groupes de travail a permis de regrouper l'ensemble des acteurs autour d'une même table, dans une sérénité relative puisque le projet a été mis en pause durant l'ensemble de cette phase de médiation. En réalité, cette pause était forcée par les éléments de blocage présentés précédemment. L'animatrice de l'atelier « biodiversité » s'est exprimée sur la manière dont elle a vécu le cheminement de son groupe de parole :

« On a découvert, en tout cas pour l'atelier que j'ai animé, qu'effectivement c'était un projet de grande envergure. Et il avait été difficile, malgré les allers-retours entre l'administration, les acteurs locaux, le contrat... De partager les résultats des études de façon fine avec les associations environnementales. [...] Donc, pendant la médiation on a creusé, on a dit "comment est-ce que vous voyez les choses ?" Dans la discussion, est venu, "on veut que les pratiques des agriculteurs et les aménagements du territoire soient faites en bonne intelligence avec ce que nous avons identifié comme enjeux environnementaux. Et puis on veut aussi que les volumes de remplissage des réserves soient revérifiés avec nous." Donc ça a été cette discussion-là, c'est parti de là. On a fait la proposition ambitieuse d'avoir un observatoire des pratiques et des aménagements avec les agriculteurs [...], et ça s'est plutôt bien passé sur le terrain. C'était positif »¹⁵⁹.

¹⁵⁷ « Porte a connaissance », Coopérative de l'eau 79, 2020

¹⁵⁸ Extrait d'un entretien mené avec Thierry Boudaud, président actuel de la Coop de l'eau

¹⁵⁹ Extrait d'un entretien mené avec Marie-Claude Gauthier, pour la CADS

Au-delà d'un atelier de négociation, ces réunions semblent effectivement avoir joué un rôle de médiation entre les deux parties, plus enclines à s'écouter, car connaissant l'importance de s'unir pour construire un projet plus proche de leurs propres préoccupations.

Cette période de médiation a donc été bien perçue à son commencement par l'ensemble des acteurs avec cette remise à plat des sujets. Plusieurs acteurs issus d'associations environnementales rencontrés ont également bien ressenti ces premières réunions centrées sur l'écoute des acteurs¹⁶⁰.

L'intégration d'un représentant de BNM à ce processus a été critiquée par certains porteurs du projet, estimant qu'il ne représentait que lui-même puisque son collectif n'avait pas d'existence juridique tandis qu'eux estimaient au contraire que la remise à plat du projet devait aller plus loin que les ajustements qui commençaient à émerger de la médiation.

Cependant, l'intégration de Bassines Non Merci aux négociations montre le succès du processus de légitimation qu'ils avaient entamé en ralliant les associations environnementales. Pour autant l'objectif des associations et du collectif semblait s'éloigner. Si les premiers tentaient de négocier pour construire un projet de territoire, les seconds, opposés aux bassines, avaient plutôt intérêt à ce que la négociation aboutisse à un retrait du projet ou une remise à plat totale. La suite du processus s'est donc complexifiée, comme nous allons le voir ci-dessous.

b. La complexification du processus de négociation

La complexification des réunions de médiation a tenu en deux éléments principaux que nous allons expliquer successivement. En effet, d'un côté, les délais étaient comptés puisque la préfecture souhaitait voir le document aboutir en 2018 tandis que Bassines Non Merci avait plutôt l'objectif de ralentir le processus de médiation afin de remettre à plat le projet dans son ensemble, plus globalement que sur les enjeux précis décrits par les ateliers.

i. Une accélération de la médiation portée par la préfecture

D'une part, le processus de négociation s'est complexifié par son accélération. En effet, un délai avait été posé par la préfète pour signer le protocole d'accord, ce qui a rendu le ressenti interne de la suite de la période de médiation plus difficile, à partir de la troisième réunion (septembre 2018). Un acteur rencontré décrit le déroulement de ces réunions :

¹⁶⁰ Extrait de deux entretiens menés avec les représentants de deux associations participant à la négociation

« Il y a eu cette médiation qui a été faite vraiment à marche forcée puisque les collègues qui ont participé me disaient, mais parfois à 20 h, on était encore dans la salle des fêtes. La préfète disait “il faut rédiger ça...” vous ne sortez pas sans avoir rédigé quoi. Donc c’étaient des trucs assez intenses. »¹⁶¹

La préfète a également dit que les conclusions des groupes de travail devaient être prêtes pour la 4^e réunion prévue pour novembre 2018 et, d’après BNM, elle aurait signifié qu’un accord devait résulter de cette réunion, sans quoi le projet ne se ferait jamais¹⁶².

Finalement, le but de cette pression mise par les services de l’État des Deux-Sèvres était d’avancer le plus rapidement possible, pour négocier les volets environnementaux et reprendre le projet.

Bien que les acteurs de la DDT et de la préfecture n’aient pas donné suite à mes propositions d’entretien, nous pouvons faire l’hypothèse que cette accélération soudaine n’était pas sans lien avec la démarche de projets de territoires qui se développait de manière de plus en plus concrète en France. En effet, comme déjà évoqué précédemment, les projets de territoire ont été conceptuellement définis par la circulaire Royale de 2015. Néanmoins, cette circulaire n’en donnait que les contours et ces derniers n’étaient pas définis concrètement. Finalement, tous les projets de gestion quantitative menés à ce moment-là pouvaient être considérés comme des projets de territoire. De plus, après que le préfet Bische ait rendu les conclusions de sa mission en 2018, une circulaire venant préciser ces projets de territoire était attendue pour début 2019.

Le préfet Bische avait donc fait des recommandations pour appliquer concrètement les projets de territoire sur le terrain, nommés « Projet de territoire pour la gestion de l’eau » (PTGE). D’après le rapport de sa mission, les PTGE prévoyaient par exemple « d’explorer de manière approfondie les scénarios alternatifs aux seules retenues de substitution »¹⁶³, entre 7 pages de mesures à respecter. Le risque d’attendre trop pour le projet des Deux-Sèvres pouvait être de se retrouver en incohérence avec certaines des directives des nouveaux PTGE, demandant encore une fois de revoir l’ensemble du projet, ce qui retarderait à nouveau la mise en service des réserves de substitution.

Cette possibilité s’est vue renforcée à l’occasion d’un communiqué de presse daté de septembre 2018 dans lequel François de Rugy et Stéphane Travert, ministres respectifs de la transition

¹⁶¹ Extrait d’un entretien mené avec une personne souhaitant garder l’anonymat

¹⁶² « Historique de la lutte », Bassines Non Merci, p.4, 2023

¹⁶³ Bisch Pierre-Etienne, « Cellule d’expertise relative à la gestion quantitative de l’eau pour faire face aux épisodes de sécheresse », CGEDD et CGAERR, 2018

écologique et solidaire et de l'agriculture, ont défini que la méthode de calcul des volumes prélevables allait évoluer l'année suivante :

« À partir du 1^{er} janvier 2019, le calcul des “volumes prélevables” évoluera pour permettre à chaque bassin d'améliorer la compatibilité des prélèvements avec le bon état des milieux et l'adaptation au changement climatique des systèmes de production agricole »¹⁶⁴.

Si les témoignages s'accordent sur l'accélération de la démarche à partir de septembre 2018, certains mettent l'accent sur l'action politique menée autour de sa rédaction, en lien avec Delphine Batho. C'est en tout cas ce que plusieurs acteurs, soutiens comme opposants, pensaient. C'est le sens des propos suivants :

« Et ça a mis du temps, mais il a fallu écrire quelque chose. Et là, quand on a voulu écrire, parce qu'il fallait formaliser pour la préfecture, les services de l'État ont un petit peu oublié le côté technique et on a été rattrapé par la politique. Et autour de la table, on avait une députée qui était madame Batho qui derrière avait d'autres ambitions que les réserves, on va être clair là-dessus »¹⁶⁵.

Elmano Martins est également revenu sur l'importance de Delphine Batho pendant le processus d'élaboration du protocole, en mettant plutôt l'accent sur son engagement fort pour négocier le volet environnemental :

« Au moment du protocole, il y a une personne qui va extrêmement se mouiller, qui est Delphine Batho. C'est elle qui a clairement négocié et obtenu ce volet environnemental. La baisse des IFT [produits phytosanitaires] à 50 %, une clarification des volumes qui étaient prélevés [...] Donc on part sur des bases qui sont beaucoup plus réelles. »¹⁶⁶

Cela va d'ailleurs dans le sens du discours de Thierry Boudaud qui a confirmé, lors d'un entretien personnel, avoir longuement travaillé avec Delphine Batho lors de la négociation du protocole d'accord. Finalement, Delphine Batho a pu jouer un rôle fort dans la réconciliation, au moins à l'heure d'écrire ce protocole, des associations environnementales et des représentants des agriculteurs irrigants par la négociation. Son positionnement a donc permis une restructuration du

¹⁶⁴ Extrait du communiqué de presse intitulé « Gestion de la ressource en eau, agriculture et changement climatique : François de Rugy et Stéphane Travert encouragent les “projets de territoire” », daté du 25 septembre 2018

¹⁶⁵ Extrait d'un entretien mené avec un interlocuteur souhaitant garder l'anonymat

¹⁶⁶ Extrait d'un entretien mené avec Elmano Martins, président de la CLE Sèvre niortaise

positionnement des acteurs représentés par chaque coalition. Ces derniers se sont rapprochés, dans le but d'écrire un compromis.

Cependant cette tentative de médiation n'a pas été bien perçue par l'opposition portée par Bassines Non Merci, qui participait encore aux réunions de médiation jusqu'à la troisième de septembre. C'est le point que nous développerons ci-dessous.

ii. L'exclusion du collectif BNM des instances de dialogue, des empêcheurs du compromis ?

Du point de vue de BNM, l'accélération des négociations en direction de la signature d'un protocole d'accord n'était pas bien perçue. En effet, ce protocole allait certes réduire les volumes des bassines et engager une démarche de compensations environnementale, mais le principe du projet était globalement maintenu. Or, le collectif critiquait précisément le projet en lui-même, comme nous l'avons montré par des citations précédentes ou plus simplement par le nom du collectif.

Dans un communiqué, BNM explique les manques que le collectif perçoit à ce processus de médiation :

« Ils [porte-paroles de BNM en 2018] se sont dits bon ben on ne peut pas s'engager dans un tel protocole parce qu'on sait qu'on n'en prend pas le chemin [sur le plan des compensations environnementales et de la démarche d'adaptation au changement climatique] et en même temps [...] ça a été renforcé par le comportement très autoritaire de l'État en disant hors du protocole point de salut. [...] Et donc le collectif Bassines Non Merci, pour pouvoir défendre ses positions, s'est mis en situation, je dirais extra-institutionnelle »¹⁶⁷.

Effectivement, le collectif a décidé d'envoyer, fin octobre, un courrier à une trentaine de propriétaires de parcelles touchées par l'implantation des bassines, leur demandant de ne pas les vendre afin de retarder voire d'empêcher les projets de construction¹⁶⁸. Cette démarche a été très mal perçue par, d'une part, la préfète qui a décidé de les exclure des instances de négociation avec effet immédiat, estimant que le dialogue était impossible et d'autre part les porteurs de projet qui ont jugé cette méthode d'actions déloyale envers le processus de médiation mené depuis plusieurs mois. Effectivement, pour eux le dialogue devait se faire dans la négociation, et la stratégie de BNM était dommageable pour tout le monde. BNM a critiqué ces réponses, arguant que les divers recours portés

¹⁶⁷ Extrait d'un entretien personnel mené avec un représentant de Bassines Non Merci

¹⁶⁸ Donnée issue d'un entretien mené avec François Josse.

notamment par la Coop de l'eau contre les communes refusant de signer le permis d'aménager des réserves n'avaient pas été retirés pendant le processus de négociation¹⁶⁹. Yannick Maufras, président de l'association Deux-Sèvres nature environnement (DSNE), s'est exprimé sur la stratégie difficile à tenir de BNM, tout en admettant que leur voix ne fût pas la plus impactante lors des négociations :

« Leur stratégie était à risque. Ça a forcément été très mal pris. C'est toujours dommageable, même si on sait que c'était très dur pour eux de se faire une place dans les négociations. »¹⁷⁰

Bien que cet évènement soit postérieur aux premières mobilisations et aux premiers évènements construits par le collectif, un de ses représentants a estimé, lors d'un entretien personnel, que « l'exclusion du processus a été le facteur déclencheur majeur du collectif ».

Finalement, la négociation entre les deux coalitions a laissé un des acteurs s'éloigner de la position majoritaire de la coalition environnementale, Bassines Non Merci.

Ainsi, Delphine Batho, historiquement engagée pour la cause environnementale, qui avait également créé le moratoire sur le financement des réserves, se retrouvait désormais à porter les négociations avec la préfète. La présence de cette personnalité a pu favoriser le retour des associations environnementales à la table des négociations, sans que cela suffise pour le collectif BNM.

La phase de médiation aurait pu se fracturer après l'exclusion du collectif et l'accélération de la rédaction du protocole. Il n'en a rien été puisque le protocole était pratiquement rédigé au sortir de la quatrième réunion, le 19 novembre 2018 et que les derniers détails ont été réglés le 18 décembre, avant sa signature¹⁷¹.

c. Le protocole d'accord : Une avancée réelle accomplie dans une unité de façade

La signature du protocole d'accord est intervenue le 18 décembre 2018 à la préfecture de Niort, autour des parties potentiellement signataires et de l'animation de la préfète accompagnée par Delphine Batho. Le projet retenu par toutes les parties est de 16 réserves, correspondant à la carte

¹⁶⁹ Information issue d'un communiqué de presse de BNM de 2018

¹⁷⁰ « Le monde agricole est prêt à bouger ». *Le Courrier de l'Ouest*, 2018.

¹⁷¹ Information issue d'un entretien mené avec Marie-Claude Gauthier, pour la chambre d'agriculture des Deux-Sèvres

présentée en introduction (Figure 1). Nous allons montrer dans cette section que le processus de signature du protocole d'accord a été réalisé dans une unité qui s'est révélée être factice, car très contestée au sein des structures signataires.

Tout d'abord, le déroulement de la réunion s'est vu perturbé par un rassemblement porté par le collectif BNM, pour tenter de retarder la signature du protocole. Jean-Jacques Guillet, porte-parole du collectif, l'a confirmé en s'exprimant lors de ce rassemblement :

« Par notre présence, nous souhaitons repousser l'échéance. Certains ont reçu des pressions. D'autres y voient des intérêts politiques. Tous se font rouler dans la farine »¹⁷².

La réunion a donc débuté en retard et a duré de la fin de matinée jusqu'à 21 h environ. Si les signataires sont sortis de la réunion satisfaits d'avoir signé, dans une unité apparente auprès de la presse, cette dernière n'a en réalité été facile pour personne. Nous pouvons retenir l'expression de Thierry Boudaud :

« Il n'y a pas une structure qui a participé au protocole d'accord qui n'a pas eu en son sein des débats assez durs, ou en tout cas sans conséquence. Il y a eu de très gros débats »¹⁷³.

Dans un premier temps, le protocole a été signé par ses porteurs, la chambre d'agriculture et la Coop de l'eau, via son président Pierre Trouvat. Cependant, cette signature n'allait pas de soi. Effectivement, peu après la signature de ce protocole, la Coop de l'eau a changé de présidence, pour Thierry Boudaud. Ce dernier était d'ailleurs présent à la réunion de signature du protocole. Néanmoins, une partie de la profession agricole n'était pas prête à aller dans le sens de ce protocole d'accord. Thierry Boudaud est revenu sur cette situation :

« Il y a eu le débat sur le protocole d'accord qui a fait que moi j'étais prêt à aller beaucoup plus loin que lui [Pierre Trouvat] sur l'acceptation de la conditionnalité en contrepartie des réserves. Le protocole d'accord a fait que j'étais plus en avant et plus proche des associations environnementales. [...] Côté agricole, il y a eu un débat avec les syndicats, il y avait la FNSEA et la Confédération paysanne. La Confédération, à l'époque, je sais qu'elle était très intéressée par cette ouverture de modification du règlement intérieur et le partage de l'eau, tout ce qu'il y avait dedans. Côté FNSEA, il y avait des discussions... [...] À un moment les agriculteurs disent "mais attendez, ça va trop loin, pour quoi on paye ? On va participer lourdement financièrement, ça suffit comme

¹⁷² « Points forts — "Repousser l'échéance" ». *Le Courrier de l'Ouest*, 2018

¹⁷³ Extrait d'un entretien mené avec Thierry Boudaud, président actuel de la Coop de l'eau

conditionnalité.” Donc après, il a fallu se battre aussi pour dire aux agriculteurs, ben non, c’est le compromis du protocole, c’est qu’en fait, tout le monde s’y retrouve. L’agriculteur s’y retrouve parce que l’eau est sécurisée, mais en même temps, le défenseur de l’environnement ou d’une agriculture tournée vers l’agroécologie s’y retrouve parce qu’il sait que cette eau sécurisée elle est un accélérateur de transition. Donc moi c’est la ligne que je défendais. »¹⁷⁴

Finalement, cette citation permet de remarquer les dissensions fortes au sein du monde agricole. Effectivement, la FNSEA représentant la majorité des agriculteurs était plutôt timorée à l’idée de signer un tel protocole tant le coût que cela pouvait représenter pour un agriculteur était important. L’intérêt de la FNSEA pour les mesures environnementales était faible et l’incompréhension régnait alors même que ce milieu avait perçu faire de nombreux efforts depuis les restrictions consécutives à la sécheresse de 2005. Malgré tout, Thierry Boudaud semble avoir convaincu la majorité des adhérents à la coop de l’eau pour signer puisque son président historique, Pierre Trouvat, a signé le document présenté. La plus forte proximité de Thierry Boudaud avec les associations environnementales et le dialogue autour des compensations nous a été confirmée par François-Marie Pellerin, président de la Coordination pour la défense du Marais poitevin.

Du côté des acteurs environnementaux, la signature a également été difficile. Plusieurs parties se sont retirées de la démarche en cours de route, ou n’ont pas souhaité signer le moment venu. En effet, au total, 13 parties seulement¹⁷⁵ ont signé le document sur la vingtaine de structures associées lors de la médiation.

En fait, en plus des acteurs exclus ou non associés au processus, comme BNM et l’Union fédérale des consommateurs (UFC) que choisir, plusieurs ont signifié leur intention de ne pas signer le protocole peu avant la date fatidique^{176 177}. Ce fut par exemple le cas de la confédération paysanne, syndicat agricole qui s’est retiré malgré son intérêt initial, du Groupe Ornithologique des Deux-Sèvres ou encore de l’Association de protection, d’information et d’études de l’eau et de son environnement (APIEEE). L’association Nature environnement 17 (NE17) n’a également pas signé le protocole. Son

¹⁷⁴ Extrait d’un entretien mené avec Thierry Boudaud, président actuel de la Coop de l’eau

¹⁷⁵ *Protocole d’accord pour une agriculture durable dans le territoire du bassin Sèvre Niortaise — Mignon*. Décembre 2018, <https://www.deux-sevres.gouv.fr/contenu/telechargement/28454/222649/file/18-12-18+Protocole+avec+signatures+AccordbassinSevreniortaiseMignon.pdf>. Consulté le 02/09/2024.

¹⁷⁶ « Retenues d’eau : la pression monte ». *Le Courrier de l’Ouest*, décembre 2018.

¹⁷⁷ Touron, Emmanuel. « Bassines : le protocole signé, mais pas par tout le monde ». *La Nouvelle République*, décembre 2018, p.2.

président m'a décrit cette situation comme normale, puisqu'il définit le rôle de son association dans la surveillance de l'action environnementale et pas dans la signature de ce type d'engagements.

« Ce n'est pas notre boulot de signer. Mais on a dit qu'on restait dans des instances de gouvernance. On fait partout pareil. »¹⁷⁸

Malgré tout, la majorité des associations environnementales principales du territoire ont bien signé ce protocole. En effet, DSNE, la fédération de pêche¹⁷⁹, la coordination pour la défense du Marais poitevin et un collectif citoyen local l'ont signé. Cependant, la signature n'a pas non plus été évidente pour toutes ces associations. Par exemple, pour DSNE, elle a résulté d'un désaccord entre les adhérents présents lors de la réunion de présentation du protocole et la majorité du conseil d'administration. Pascale Jean dit Berthelot, administratrice actuelle de l'association, explique les tensions en son sein qui ont résulté de cette réunion :

« Le président a convoqué les adhérents ici pour présenter le protocole et puis pour prendre la température avant le conseil d'administration. On était une vingtaine d'adhérents et sur la vingtaine, il y a eu 18 contre. Et même des réactions assez virulentes. [...] le conseil d'administration, s'est passé quelques jours après et a voté pour la signature. Le président a mis en balance sa démission clairement. À l'issue du conseil d'administration, il y a des administrateurs qui ont démissionné parce qu'il y avait eu le vote pour. Alors du coup ça se passait mal au niveau de l'association, ce n'était pas unanime du tout »¹⁸⁰.

En outre, le département des Deux-Sèvres et la région Nouvelle-Aquitaine ont signé le protocole. Des débats ont aussi eu lieu puisque les deux majorités respectives se sont retrouvées confrontées à l'opposition, de gauche ou écologiste qui ne soutenait pas la signature. Alain Rousset a donc reviré dans le sens d'un financement de la région à hauteur de 25 % via le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) pour compléter le plan de financement. Le vote du conseil régional a validé ce plan de financement malgré une opposition des deux vice-présidents régionaux, issus de l'opposition. Alain Rousset notait effectivement que :

¹⁷⁸ Extrait d'un entretien mené avec Patrick Picaud, président de NE17

¹⁷⁹ « Environnement — réserves d'eau : la fédération de pêche se justifie ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2018.

¹⁸⁰ Extrait d'un entretien mené avec Pascale Jean dit Berthelot, membre de la gouvernance collégiale de DSNE

« Si nous ne donnons pas un signe positif à ce basculement vers une autre forme d'irrigation, nous ne sommes pas des responsables »¹⁸¹.

Du côté du département, malgré la franche opposition de la minorité élue qui aurait souhaité être consultée, le président du département a signé, ne souhaitant pas rompre avec la volonté de l'État de « boucler rapidement l'affaire », et saluant une « avancée majeure, historique »¹⁸².

Enfin, BNM a également critiqué la signature du protocole par le président de la CLE, qui l'aurait réalisé sans consultation et celle du PNR, qui aurait voté contre malgré la désapprobation de la majorité de son bureau¹⁸³.

Malgré toutes ces signatures, quelques questions demeurent sans réponse au sujet des acteurs signataires. Pourquoi les autres départements concernés par le projet n'ont-ils pas signé ? Pourquoi seules 2 communes sur les 15 concernées par l'implantation des réserves ont-elles signé ? Si nous n'avons pas de réponses claires à apporter, cela peut illustrer une nouvelle fois l'absence d'unité au sein des acteurs.

Pour conclure, la décision de signer ou non le protocole d'accord a été une démarche complexe et conflictuelle au sein des instances de décision de chacune des structures concernées. Loin de l'unité affichée à la sortie de la réunion par les signataires, cette complexification du processus décisionnel préfigure la radicalisation des conflits que nous étudierons dans un troisième chapitre.

¹⁸¹ Revert, Yves. « L'accord sur les bassines divise la majorité régionale ». *La Nouvelle République*, décembre 2018.

¹⁸² Renon, Julien. « Les "bassines" font jaser ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2018.

¹⁸³ « Historique de la lutte », Bassines Non Merci, 2023. <https://www.bassinesnonmerci.fr/historique-de-la-lutte/>. Consulté le 01/09/2024.

Conclusion du chapitre 2

Face aux blocages du premier projet porté par la coop de l'eau, la préfecture des Deux-Sèvres a organisé une médiation pour faire évoluer le projet initial dans la logique de trouver un consensus entre tous les acteurs. S'il n'a pas été trouvé, le protocole d'accord signé a tout de même l'allure d'un compromis entre la majorité des parties.

Cet instrument de politique publique a permis de concilier des positions opposées à l'issue de négociations internes aux structures ayant le plus souvent abouti à la signature du protocole. Effectivement, par exemple au sein de la Coop de l'eau ou de la plupart des associations environnementales, la voie du compromis l'a emporté face aux volontés plus radicales d'une partie de leurs membres. Ces dissensions sont donc restées à un niveau souterrain lors de la signature du protocole.

Néanmoins, ce compromis n'a pas été accepté par le collectif Bassines Non Merci ainsi que par quelques autres collectifs, associations ou syndicats. Si nous verrons que le protocole d'accord n'a pas remodelé durablement les coalitions, il a créé une rupture entre deux formes d'opposition : l'opposition institutionnelle, maintenant sa participation aux négociations et l'opposition plus radicale, adoptant la stratégie de la mobilisation.

Toute cette démarche de négociations montre que le poids des coalitions a beaucoup fluctué dans celle de la construction du projet. La présence de personnalités politiques (Delphine Batho, Ségolène Royale) et l'opportunité que la lutte, ancienne, des acteurs environnementaux se concrétise ont, petit à petit, renforcé le poids de la coalition environnementale, qui eut un impact réel dans la négociation du protocole d'accord.

Cependant, ce protocole d'accord a complexifié la gouvernance existante pour la gestion quantitative de l'eau. Un comité de pilotage, nommé Commission d'évaluation et de surveillance (CES) ainsi qu'un comité technique, appelé Comité scientifique et technique (CST) ont notamment été créés pour négocier les derniers volets du projet, non finalisés.

Si la signature du protocole a masqué le travail qu'il restait à accomplir pour que le compromis soit réel, nous verrons dans le chapitre suivant que cela n'a pas duré et que les dissensions ont refait surface, dans une dimension encore plus conflictuelle qu'auparavant.

Chapitre 3 : La radicalisation des conflits comme explication des freinages (2019-2024)

Nous avons vu précédemment que la phase de médiation pilotée par la préfecture a abouti à la signature du protocole d'accord pour une agriculture durable, signé par 13 parties. Néanmoins, si la signature du protocole a représenté une accélération des démarches préparatoires au projet, l'accélération concrète par la construction des réserves n'a pas suivi.

Dans ce chapitre, nous analyserons les éléments qui ont participé à faire ralentir le projet jusqu'à 2024. Nous montrerons que la légitimité du projet pour les acteurs environnementaux s'est effritée après la signature du protocole d'accord, face aux services de l'Etat qui se sont substitués aux acteurs locaux pour co-porter le projet.

Nous analyserons le durcissement des opinions de la quasi-totalité des acteurs environnementaux après le protocole qui visait au contraire à les assouplir. Nous verrons que l'évolution du conflit s'explique par l'histoire des relations entre les deux coalitions d'acteurs, et que ces conflits ont eux-mêmes contribué à faire freiner l'accomplissement du projet.

A. L'après-protocole : un projet mené par l'État qui ralentit et perd en légitimité

Dans cette première sous-partie, nous montrerons que le projet a rapidement perdu en légitimité malgré l'élan qui lui avait été donné lors de la signature du protocole d'accord. Nous montrerons que la présence omniprésente des services de l'Etat et les imprécisions du protocole ont contribué au sentiment que les oppositions ont eu de s'être fait duper.

a. Un projet freiné dès sa signature

Dans cette sous-partie, nous montrerons que la signature du protocole n'a constitué qu'en une accalmie provisoire pour les acteurs s'étant réunis. Nous verrons en effet que les dynamiques de freinage ont repris dès lors que le document était signé et la phase de médiation terminée.

De plus, nous montrerons que les manquements du document mis en évidence ont petit à petit remis en cause la légitimité de ce protocole d'accord aux yeux d'acteurs environnementaux de plus en plus nombreux.

i. Plusieurs problématiques posées autour des volumes prélevables et du PTGE

Nous verrons que le protocole d'accord a été confronté à de nombreux défis dès l'année suivant sa signature pour le rendre opérationnel et asseoir sa légitimité dans la durée. Nous expliquerons en quoi cette démarche tenue par les porteurs de projet n'a pas été couronnée de succès et a, au contraire, éveillé les soupçons de l'opposition environnementale.

Après la signature du protocole de décembre 2018, les principales négociations étaient supposées être passées, puisque le document posait le cadre du projet. Cependant, il restait nécessaire de signer le Contrat territorial de gestion quantitative (CTGQ), document permettant l'application concrète des mesures définies par le protocole d'accord. Cette délibération a été signée par les acteurs concernés (la Coop de l'eau, la chambre d'agriculture, l'EPMP et l'AELB) en juillet 2019.

D'après un interlocuteur souhaitant garder l'anonymat, l'acte de signature s'est déroulé dans un climat de tensions fort, puisque la signature s'est faite à distance et que des jeux d'acteurs entre institutions se sont opérés lors du processus :

« D'ailleurs, le deuxième CTGQ, on voulait le signer. Normalement, une signature, ça se fait en présence de l'agence de l'eau, des services de l'État, des chambres d'agriculture, des partenaires. Ils avaient tellement peur qu'on n'a pas fait la signature officielle. La signature, elle s'est faite par la Poste. Alors que normalement, on avait les petits fours, le champagne, là on n'a rien eu de tout ça. Parce qu'il y avait aussi une pression de la préfecture sur la direction de l'agence de l'eau. C'est-à-dire qu'elle a demandé à l'agence de ne pas utiliser ses outils habituels, de remplacer son modèle de contrat pour le protocole. Et ils se sont exécutés. Parce que le directeur de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, je pense qu'il a eu peur de sauter »¹⁸⁴.

Nous notons que cet extrait fait référence au cadre institutionnel du projet, au cœur duquel des luttes d'acteurs se sont opérées, notamment entre la préfecture et l'agence de l'eau. Ce premier élément montre des dissensions internes au processus de validation du CTGQ, mais n'atteste pas encore d'une perte de légitimité du projet, puisque ces conflits ont vraisemblablement eu lieu au sein d'arènes discrètes, dans lesquelles la préfecture a imposé son schéma de pensée, conforme aux projets de territoire tels qu'envisagés avant les dernières circulaires.

Pour autant, certains conflits vont finir par refaire rapidement surface. La dynamique autour des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) s'est confirmée au cours de l'année 2019, par la circulaire dite « De Ruyg », définissant plus concrètement comment allaient être menés ces PTGE. Cette circulaire fait directement suite à la demande des ministres de l'Agriculture et de la transition écologique de trouver une solution pour lutter contre la sécheresse face au problème de l'irrigation, datée du 9 août 2017 à laquelle a succédé la mission Bische.

Or, une opposition a émergé au sein des acteurs participant cette fois aux instances de négociation pour savoir si ce projet était un PTGE ou pas. La démarche réalisée dans les Deux-Sèvres n'a pas toujours été perçue dans l'esprit de la circulaire pour les PTGE, notamment pour l'agence de l'eau et certaines oppositions environnementales. En se référant au cadre extrait de la circulaire, la démarche de projet était présentée comme ceci :

« Identifier des programmes d'actions possibles pour atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins, ressources et bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, contenant un volet de recherche de sobriété des différents usages ».¹⁸⁵

¹⁸⁴ Extrait d'un entretien mené avec un acteur souhaitant garder l'anonymat

¹⁸⁵ Extrait de l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau

Or, d'après un interlocuteur qui souhaite garder l'anonymat, la démarche n'a pas été menée comme le supposait le cadre de la directive, dans la recherche de plusieurs alternatives avant de mener le projet :

« On a plutôt créé le cadre pour financer les ouvrages que vraiment fait un projet de territoire »¹⁸⁶.

En fait, dans le cas du projet étudié, un seul scénario a toujours été présenté : celui des réserves de substitution comme solution au problème de l'irrigation. Les ajustements ont été opérés à partir du seul scénario existant. C'était d'ailleurs le sens de toutes les missions ministérielles qui ont été menées sur le territoire.. Le projet pour le territoire des Deux-Sèvres a donc été construit autour de ce scénario.

Néanmoins, François de Rugy, auteur de ladite circulaire a qualifié le projet de territoire du Marais poitevin « d'exemplaire¹⁸⁷ » lors de son déplacement dans les Deux-Sèvres le 11 juillet 2019 pour signer le CTGQ. Il promettait d'ailleurs d'en faire un exemple pour les autres projets de territoire français. Le processus global a perdu en légitimité face à ces incohérences. Nous tenterons d'en expliquer la cause dans la sous-partie suivante.

Peu après cette nouvelle circulaire, le projet a à nouveau souffert d'un problème concernant les volumes prélevables définis. Pour rappel, ceux-ci sont déterminés par l'Organisme unique de gestion collective (OUGC) qui est, dans le cadre du bassin-versant de la Sèvre niortaise, l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP). L'EPMP, dans son obligation de réaliser une gestion collective de la ressource en eau, a demandé une Autorisation unique pluriannuelle de prélèvement (AUP) pour délivrer les quotas prélevables sur le territoire. Cette demande a été signée sous la forme d'un arrêté interpréfectoral (le périmètre de l'EPMP est à cheval sur 4 départements) signé le 12 juillet 2016. Cet arrêté avait été attaqué par l'association NE17 auprès du tribunal administratif de Poitiers qui a donné raison à l'association requérante le 9 mai 2019. Son président s'en explique :

« Donc les AUP, ça s'est mal passé aussi, parce que finalement, les réserves n'étant pas construites, les AUP prévoyaient toujours le même volume autorisé sur des références historiques, qui n'avaient plus rien à voir avec la réalité. Volume qui n'était jamais prélevé d'ailleurs, puisqu'on est constamment en gestion de crise, on n'est pas en gestion structurelle. »¹⁸⁸

¹⁸⁶ Extrait d'un entretien mené avec un interlocuteur institutionnel souhaitant garder l'anonymat

¹⁸⁷ Beausse, Sylvie. « Un projet de gestion collective de l'eau "exemplaire" ». CaracTerres, 18 juillet 2019.

¹⁸⁸ Extrait d'un entretien mené avec Patrick Picaud, président de l'association NE17

En mai 2019, le projet était donc à nouveau compromis. Néanmoins, au prix du temps, les porteurs et les services de l'État se sont mobilisés pour que le projet puisse se poursuivre, comme nous le verrons ci-dessous.

ii. Des solutions provisoires qui ont coûté du temps

Face aux risques encourus par le projet, fragilisé sur la question des volumes prélevables et questionné dans sa démarche de projet de territoire, les services de l'État ont décidé d'en faire une force. En premier lieu, dans la circulaire de Rugy, une mention « sauve » le protocole d'un recalcul des volumes prélevables. En effet, la question des volumes prélevables, définis sur le territoire comme des volumes « cibles » avec la réduction de 20 % demandée par rapport au volume initial, aurait également pu poser difficulté après la circulaire. Le fait que le protocole ait été signé quelques mois avant « sauve » le protocole d'un recalcul de ces volumes, ce qui peut encore une fois expliquer la posture de la préfète, dans l'accélération en 2018 :

Concernant les PTGE en cours d'élaboration, dont l'avancement a conduit à un consensus local, ils n'ont pas à revenir sur les volumes identifiés même si la méthode utilisée pour leur détermination diffère de l'approche susmentionnée.¹⁸⁹

Finalement, nous pouvons penser que le projet a tout à gagner d'une labellisation en tant que PTGE. Les volumes identifiés pouvaient être préservés et la démarche menée par les acteurs serait reconnue comme celle d'un projet de territoire, ce qui conforterait la légitimité du projet. Le projet a donc été labellisé PTGE en février 2020 par le préfet coordonnateur de bassin. Ce projet était défini par 3 documents¹⁹⁰, détaillés précédemment :

- Le protocole d'accord pour une agriculture durable signé le 18 décembre 2018
- Le Contrat territorial de gestion quantitative (CTGQ) Sèvre niortaise Marais poitevin signé en juillet 2019
- Le projet de territoire voté en CLE en juillet 2017

Sa signature peut justifier la posture de l'État, par la préfecture et François de Rugy, qui ont défendu la valeur du protocole par ces 3 documents, comme valant un projet de territoire. Sur la question des AUP, le projet n'a finalement pas souffert du blocage, car, en parallèle de l'appel fait de

¹⁸⁹ Extrait de l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau

¹⁹⁰ « Rapport d'observations définitives — IIBSN », Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, novembre 2022, p.51

la décision du tribunal de Poitiers, son jugement précisait que « Les prélèvements demeurent toutefois autorisés jusqu'au 31 mars 2021 »¹⁹¹. Cela laissait donc le temps d'établir une nouvelle AUP sans risquer de supprimer les prélèvements agricoles durant la période transitoire.

Cette posture de l'État, qui se place comme garant d'un PTGE a été relativement peu critiquée à l'époque où le compromis du protocole venait d'être construit et que la démarche n'en était qu'à ses balbutiements. Nous verrons néanmoins que ces éléments, ajoutés aux défauts du protocole décrits ci-dessous, ont mis à mal la légitimité du projet.

b. Les avenants au protocole, salués, mais insuffisants pour l'opposition face à l'imprécision du document

Nous allons montrer dans cette sous-partie que les avenants et évolutions du protocole ont été salués par l'opposition, mais qu'ils n'ont pas suffi à maintenir sa légitimité pour certains acteurs environnementaux, entre attente et incompréhension.

Parallèlement aux questionnements sur le projet de territoire, le protocole d'accord a commencé à s'appliquer avec la création des instances définies par ce dernier : la commission d'évaluation et de surveillance, à laquelle participent tous les acteurs concernés et signataires ainsi que le comité scientifique et technique (CST), réservé à quelques experts chargés de traiter les aspects scientifiques d'application du protocole.

Très rapidement, de nombreux acteurs ont réalisé les manquements de ce dernier ; certains le décrivant comme un « accord politique »¹⁹², avec finalement énormément de sujets à préciser à ce stade, dont celui des compensations environnementales où seuls des principes étaient posés, les engagements n'étaient pas signés... Finalement, les démarches de négociation ont repris en 2020 pour écrire un arrêté complémentaire, menées une nouvelle fois entre les services de l'État et Delphine Batho, avec la contribution des associations environnementales d'après la Coop de l'eau :

« La DDT s'est basée sur le CTGQ pour rédiger l'arrêté. Et cet arrêté a été complété, commenté, amélioré par madame la députée Delphine Batho, et ont été associés aussi à l'époque Yannick

¹⁹¹ « Annulation de l'autorisation unique de prélèvement d'eau pour l'irrigation agricole à l'Établissement public du Marais poitevin », Communiqué de presse de la préfète de région NA, mai 2019.

¹⁹² Extrait d'un entretien mené avec une personne souhaitant garder l'anonymat

Maufras, président de DSNE, et François-Marie Pellerin de la coordination du Marais poitevin. Donc ce n'est pas quelque chose qui a été écrit en catimini par la coopérative de l'eau, il y a vraiment une vraie association et ils ont eu leur mot à dire »¹⁹³.

L'entretien réalisé auprès de DSNE confirme effectivement que ces prescriptions complémentaires ont été bien perçues à l'époque :

« Il y avait des arrêtés complémentaires parce qu'il y avait des demandes qu'on avait exprimées, mais qui avaient été mises de côté pour pouvoir assurer la signature. Et là il y a eu des gains quand même d'apportés par l'arrêté complémentaire »¹⁹⁴.

Toutefois, si cet arrêté complémentaire avait été signé, la situation du projet sur le plan environnemental n'était pas considérée pour autant comme bonne par les acteurs de la coalition environnementale. Effectivement, les engagements collectifs devant être signés entre les EPCI et les coopératives d'agriculteurs n'avaient toujours pas été signés, ce qui a été fait seulement en 2021 :

« Et en 2021, on signe les engagements collectifs. Les coopératives de négoce ont signé ce document dans lequel elles s'engagent à réduire les IFT de 50 %. Parce que techniquement, c'est quelque chose où on se disait "ok, c'est possible". Delphine Batho et Vincent Bretagnolles du CNRS Chizé ont poussé pour que ce soit 50 %. C'était logique, c'était quand même le truc du plan éco-phyto donc faire moins qu'éco-phyto alors qu'on y met les moyens, ça n'aurait peut-être pas été très ambitieux. [...] ça a été de la lutte de pouvoir, et à la fin ça a été pour la chambre, soit vous mettez 50 % et vous avez vos bassines soit vous ne mettez pas et vous n'aurez que dalle. Donc c'est sous la contrainte que la chambre a validé ça »¹⁹⁵.

Cette décision a eu des répercussions fortes puisque la compensation négociée par Delphine Batho devait concerner l'ensemble du territoire, y compris les agriculteurs n'appartenant pas à la Coop de l'eau, n'irriguant pas et ne bénéficiant pas du projet. Le signal était donc mauvais pour le milieu agricole. Du côté environnemental, cette nouvelle est bien reçue par les associations telles que DSNE.

Néanmoins, ces acteurs sont restés largement dans l'attente, après plus de 2 ans de signature du protocole. En effet, une forme de quiproquo a émergé après le protocole, cristallisant les tensions entre irrigants et acteurs environnementaux. Ce quiproquo concernait les délais de réalisation des

¹⁹³ Extrait d'un entretien mené avec un représentant de la Coop de l'eau

¹⁹⁴ Extrait d'un entretien mené avec Pascale Jean dit Berthelot, membre de la gouvernance collégiale de DSNE

¹⁹⁵ Extrait d'un entretien mené avec Christophe Loubaton, animateur du projet territorial au sein de la chambre d'agriculture

engagements environnementaux individuels puisque le protocole ne prévoyait aucun délai pour les exploitants pour les réaliser. Cette situation a provoqué, dès lors que les associations s'en sont rendues compte, leur colère¹⁹⁶ puisque chacun imaginait ce délai aller dans le sens de sa convenance. Logiquement, les associations espéraient que ces engagements seraient réalisés avant la construction des réserves alors que les exploitants souhaitaient retarder le plus possible ce délai. Finalement, la chambre d'agriculture, structure porteuse du CTGQ, a posé un délai, comme l'explique l'animateur du contrat au sein de la chambre d'agriculture :

« Léger détail, car en fait été laissé à la chambre une fois que le CTGQ était en cours de mise en œuvre. C'était est-ce que les changements individuels doivent être mis en place avant ou après la construction des retenues, c'est un truc qui n'avait pas été écrit noir sur blanc, et donc la chambre quand elle a commencé ses diagnostics l'a écrit, elle, en gras en haut de trucs de diagnostic. Les engagements seront à mettre en œuvre dans les deux ans qui suivent la mise en œuvre des réserves quoi. Donc en fait après on s'étonne qu'on ait des gens qui montent au créneau en disant : « Non, mais attendez c'est quoi ce foutage de gueule vous leur filez des réserves et puis ensuite, ils ne vont jamais mettre en œuvre leurs changements de pratiques en fait quoi »¹⁹⁷.

Ces différentes perceptions d'une même mesure montrent la fragilité du protocole d'accord comme instrument d'action publique. Effectivement, dans la mesure où certains éléments restent vagues pour assurer la signature de l'accord « politique », les négociations doivent se poursuivre après le protocole pour clarifier ces points. Or, certains points ne sont jamais arrivés à l'agenda comme celui des délais laissé aux agriculteurs pour réaliser leurs engagements.

Ce délai de deux ans pouvait sembler compréhensible pour les agriculteurs qui attendaient leur réserve, qu'ils finançaient en partie et voulaient voir le bénéfice de leur longue démarche avant de s'engager dans les compensations environnementales.

Du côté environnemental, ce délai pouvait paraître inacceptable puisque les acteurs environnementaux combattent, eux aussi, depuis plusieurs décennies, pour voir leur cause prise en compte dans les politiques publiques et reporter la mise en œuvre des compensations environnementales qui ne leur offrait aucune garantie quant à leur réalisation effective.

¹⁹⁶ Information issue d'un entretien mené avec un représentant de DSNE

¹⁹⁷ Extrait d'un entretien avec un acteur souhaitant garder l'anonymat

Mais ce n'était pas tout. Conformément au document présenté aux agriculteurs engagés dans la démarche¹⁹⁸, ces engagements s'appuyaient sur la classification de chaque exploitant sur la base de critères définissant son engagement actuel en faveur de l'environnement (par exemple la proportion de surface que l'irrigant cultivait en bio), dans des catégories allant de A à D. Pour les agriculteurs non engagés, classés en catégorie D, les exploitants avaient le choix de sélectionner les mesures parmi une liste définie.

Prenons l'exemple des mesures de réduction liées à la diminution des produits phytopharmaceutiques (PPP). Nous avons pu constater que les agriculteurs avaient le choix entre des mesures très différentes, allant de la réduction de l'usage des produits phytosanitaires à la construction de mètres linéaires de haies, voire uniquement le maintien de linéaires existants ou de têtards. Les mesures étaient donc incomparables en termes de contraintes pour l'exploitant. En conséquence, les agriculteurs ont choisi les engagements les moins contraignants pour leur exploitation.

Ces points d'achoppement, non négociés lors du protocole d'accord et amenés dans un cadre différent de celui de la médiation de 2018 ont participé à renforcer les craintes de l'opposition sur l'évolution du projet. Ces problèmes illustrent aussi une nouvelle fois la compréhension différente qu'ont les acteurs du territoire du processus de mise en œuvre de la politique publique. Le projet étant lié à un enjeu de plus en plus conflictuel, la gestion de l'eau, et la confiance entre les coalitions s'effritant, aucune des deux coalitions ne souhaite donner à l'autre un élément qui irait dans sa direction, de crainte que la part du contrat en leur faveur ne soit jamais réalisée.

c. Le compromis du protocole mis en difficulté

Après ces premiers problèmes soulevés autour du protocole d'accord, nous allons maintenant montrer que les dynamiques de freinage autour de ce dernier se sont amplifiées. Nous constaterons qu'elles ont été causées par deux aspects distincts :

- Celui du financement, une nouvelle fois remis en cause et fragilisant la pérennité du projet.
- Celui de l'animation du projet, renforçant encore le sentiment d'incompréhension des signataires du protocole issus de la coalition environnementale.

¹⁹⁸ Chambre d'agriculture des Deux-Sèvres. *Fiche illustrative des engagements individuels de chaque exploitation agricole*. 2021.

i. La question du financement

Un des premiers défauts mis en avant du protocole était son absence de plan de financement. En fait, bien que la région se soit engagée à financer le projet via les fonds européens, aucune obligation contractuelle ne la forçait à poursuivre. Le vote définitif du financement devait être réalisé en assemblée plénière régionale, lors du vote du budget de 2021.

Néanmoins, les élections régionales s'approchaient et la région était confrontée à des dissensions dans sa majorité face au refus clair des élus écologistes (Benoît Biteau, de BNM, était conseiller régional) de participer aux financements du projet. Cette idée rejoint celle de Pierson, selon laquelle les dynamiques électorales peuvent influencer les décisions d'acteurs dans une logique de court-terme.

En effet, Alain Rousset a annoncé revenir sur sa décision précédente de financer les réserves à la presse le 4 décembre 2020 en indiquant « qu'aucune ligne budgétaire de la collectivité ne serait accordée à la construction des réserves en 2021¹⁹⁹ ». Le projet n'a donc même pas été présenté au vote. Elmano Martins explique quelques éléments qui ont poussé la région à ne pas s'engager :

« DU côté de la région sous Rousset, 11 présidents du conseil régional avaient donné leur accord pour financer le complément du projet non pris par l'agence de l'eau. Et quand il y a eu le renouvellement des élections régionales, les Verts lui ont dit, si jamais tu veux faire alliance au deuxième tour, on te prévient, il y aura un point de non-accord, c'est Sainte-Soline. On refuse le financement Donc Rousset a retiré ses financements. Rousset a après été réélu au conseil régional. Sans les verts. Et dès lors, il est revenu... Il a dit son accord de financement de Sainte-Soline. Et vous voyez le trouble que ça a jeté. Puis après ils ont commencé à dire ce dossier est pourri, on va pas s'en occuper. Non, mais aujourd'hui, il serait prêt à financer... mais, voilà, vu comment c'est parti... »²⁰⁰.

Effectivement, les premières manifestations importantes ont succédé de peu aux élections régionales, à Mauzé-sur-le-Mignon en novembre 2021. L'émergence des conflits sur la scène publique, que nous aborderons plus loin, a aussi pu pousser l'exécutif régional à rester en retrait de ces questions. Le sujet n'a donc pas été débattu en assemblée plénière, sinon par Benoit Biteau qui s'inquiétait d'un financement caché par les fonds du plan de relance alloués à la région :

¹⁹⁹ Renon, Julien. « Deux-Sèvres. Ces 24 heures qui pourraient avoir raison du projet des bassines ». *Le Courrier de l'Ouest*, 5 décembre 2020.

²⁰⁰ Extrait d'un entretien mené avec Thierry Burlot, président du comité de bassin de l'AELB

« Je me sentirais trahi si, au travers de ce plan de relance, l'État trouvait 1,7 million d'euros pour finaliser les six premières bassines qui doivent sortir en 2021 parce que c'est vous-même, Monsieur le Président, qui nous avez dit que l'État allait se substituer à la Région. »²⁰¹

Ces paroles de Benoit Biteau, avec notamment la notion de trahison montrent que la décision de ne pas financer les réserves à l'époque pouvait résulter d'une forme d'accord politique avec les verts en vue des élections.

Ce revirement sur la question des financements a de nouveau contribué aux freinages du projet, puisque la coop de l'eau a dû s'organiser et prospecter pour trouver d'autres sources de financement. Or, le volet agricole du plan de relance a été présenté par Julien Denormandie en août 2020, ministre de l'Agriculture. Il a avancé qu'une « part significative » de la portion agricole du plan de relance serait consacrée à « l'adaptation des cultures au changement climatique²⁰² », dont la construction de réserves de substitution dans les Deux-Sèvres pour lesquelles il s'est engagé à hauteur de 4 millions d'euros.²⁰³

Cet engagement s'est confirmé et a été intégré au plan de financement porté par la coop de l'eau, comme un de leurs représentants a pu le confirmer :

« On a une première tranche qui est effectivement financée par l'agence de l'eau et qui est cofinancée en fonction des réserves par d'autres structures. On a 4 réserves sur les 6 qui sont cofinancées par le plan de relance. On est en train de discuter pour les deux dernières réserves, on fait le plan de financement et les demandes ».

Au-delà de la question du financement, il est intéressant de remarquer que c'est au nom du « changement climatique » que le ministre de l'agriculture s'est engagé à cofinancer les réserves de substitution. Les acteurs prétendent défendre l'adaptation au changement climatique au sein de leurs deux coalitions, dont les oppositions réémergent en 2020, en défendant des moyens pour y parvenir totalement différents.

Nous remarquons donc que l'Etat s'est engagé encore plus fortement dans le projet en complétant la part de subventions qui n'avait pas été accordée par les collectivités territoriales. Cette

²⁰¹ « Procès-verbal In extenso — Séance plénière du conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine des 17 et 18 décembre 2020 ». *Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine*, 2021, p. 69-71. https://www.nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2021-04/Proces_verbal_Seance%20Pleni%C3%A9re%2017-18_12_2020.pdf. Consulté le 03/09/2024.

²⁰² « Sécheresse : agriculteurs et éleveurs vont bénéficier d'aides supplémentaires ». *Les Echos*, août 2020.

²⁰³ « Méga-bassines en Deux-Sèvres : combien d'argent public est prévu pour financer ce projet ? ». *Ouest France*, mars 2023.

intervention de l'exécutif est mal perçue par certains opposants. Ils supposent l'implication de quelques acteurs à un niveau « infra-institutionnel » influençant fortement ce projet et court-circuitant un processus décisionnel au sein d'assemblées plus propices au dialogue. Il prend l'exemple du directeur de l'AELB, qui a, d'après lui, joué un rôle central dans la réalisation des projets de réserves des Deux-Sèvres, qui sont donc financées par l'AELB et le plan de relance, en plus de la Coop de l'eau :

« Il y a un niveau infra-institutionnel qui existe, parce que pour la partie de l'État qui a conçu ce projet-là, la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG), c'est en gros un bureau d'études. Mais il y avait une volonté de la part de la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) Poitou-Charentes. Elle était gérée à cette époque-là par un directeur qui s'appelle Martin Gutton et il a été je dirais un des promoteurs de ces projets de réserves de substitution. Il a facilité la conception par la CACG de ces réserves et il a fait nommer son frère préfet des Deux-Sèvres quelque temps avant le protocole... et donc Jérôme Gutton a signé un certain nombre de documents... en particulier d'arrêtés sur ce qui préfigurait la gestion de l'eau dans le marais poitevin. Entre-temps Martin Gutton est parti un petit temps en Bretagne. Mais surtout il est revenu à Orléans au siège de l'agence de l'eau Loire-Bretagne qui est l'agence financière de bassin. Et il en est le directeur général depuis de nombreuses années maintenant. Et entre-temps, Jérôme Gutton est devenu le responsable du volet ruralité du plan de relance de Macron France 2030 ! Et là, il y a un volet ruralité avec des financements publics dont une partie est réservée aux réserves de substitution comme soi-disant une adaptation à la sécheresse, au changement climatique ! »²⁰⁴.

Ces éléments montrent que le processus de décision autour du financement des réserves a été perçu comme opaque par l'opposition et traduisant une intervention forte de l'Etat. Nous allons voir que le protocole a également été mis en difficulté par un second élément dans les paragraphes qui suivent.

ii. Le problème de l'animation du projet

Un second élément a fortement perturbé la compréhension de la démarche pour les oppositions environnementales. En effet, ce protocole d'accord a souffert d'une animation presque inexistante. Celle du contrat territorial aurait dû être menée par la chambre d'agriculture, mais plusieurs acteurs institutionnels m'ont confirmé que l'animation du projet avait été rendue difficile du côté de la chambre d'agriculture par le turnover autour de ce poste :

²⁰⁴ Extrait d'un entretien mené avec un représentant du collectif BNM

« L'animateur de la chambre, je l'avais eu en entretien téléphonique, et de ce que j'ai entendu, c'était un mec qui était hyper dynamique qui était investi et qui a contribué à ce que ça aboutisse ce contrat territorial et en fait très tôt, il est parti au début du projet ». ²⁰⁵

Ce départ a pu contribuer aux perceptions d'une mauvaise animation par les acteurs. L'historique ci-dessous confirme le problème du turnover :

« Il y a eu un turnover hallucinant sur ce poste à la chambre. Il y a eu d'abord Marie-Claude Gauthier qui s'occupait du premier contrat territorial. Après tout le processus de concertation, elle s'est fait marcher sur les pieds, elle a dit moi j'arrête. Donc il y a un autre gars qui s'est occupé de ce projet pendant deux ans. Mais pareil, il est tout seul, il en a marre, il s'en va. Ensuite environ 6 mois de vacance du poste. Après, la chambre cherchait à faire des économies et a embauché un chef de pôle pour s'occuper de ce projet à 70 %, gérer les engagements collectifs, mais en plus gérer l'équipe. Et tout ça pendant le Covid. Finalement, Christophe le remplace en novembre 2022 » ²⁰⁶.

Ce turnover répété pendant près de 5 ans montre plusieurs éléments. D'une part, la difficulté de la tâche à accomplir pour la chambre est importante. Cette situation s'insère aussi dans un jeu d'acteurs avec la DDT et la préfecture qui ont récupéré une partie de l'animation du projet en menant la CES et le CST. D'autre part, ces témoignages montrent le manque de moyens engagés par la chambre pour porter le protocole d'accord.

Cette mauvaise gestion a eu une conséquence inattendue auprès de l'association DSNE. En effet, d'après le témoignage de Pascale Jean dit Berthelot, l'association a tenté de rencontrer la chambre d'agriculture en 2020 pour s'informer sur l'avancement de la signature des engagements collectifs et connaître l'avancement des engagements individuels.

« On commence à arriver en janvier 2021 où là on demande au Président Yannick Maufra un entretien avec la Chambre d'Agriculture. [...] Et là euh, ils nous ont fait attendre jusqu'au mois de mai et tous les mois on réitérait notre demande d'être reçu... Yannick Maufra a dû appeler directement la Chambre d'Agriculture pour dire ça chauffe et là on a eu une réunion au mois de juin. Donc ça faisait presque 6 mois [...] Parce qu'en décembre 2020 il y a eu une CES où la préfète a dit

²⁰⁵ Extrait d'un entretien mené avec un acteur souhaitant garder l'anonymat

²⁰⁶ Extrait d'un entretien mené avec un acteur souhaitant garder l'anonymat

c'est bon, les diagnostics ont été faits, on peut construire la bassine de Mauzé. Et là on s'est dit la chambre d'agriculture nous méprise maintenant qu'ils ont le feu vert quoi ».²⁰⁷

La chambre d'agriculture a donc fait attendre DSNE 6 mois pour avoir un entretien. En fait, cette période concorde avec la vacance du poste d'animateur du contrat territorial à la chambre d'agriculture. Nous pouvons faire l'hypothèse que cette absence de réponse de la chambre n'était pas forcément intentionnelle, mais elle a en tout cas eu pour effet de renforcer la défiance de DSNE, une des associations principales associées au protocole, vis-à-vis des porteurs du projet.

Cette défiance s'est d'ailleurs ressentie lors de l'entretien qui a finalement eu lieu en juin 2021. En effet, en plus de l'animation du contrat mal perçue par l'association, les engagements pris par les acteurs agricoles l'ont été encore plus. En effet, DSNE n'avait pas encore réalisé que les agriculteurs avaient le choix des mesures compensatoires qu'ils pouvaient accomplir, et donc qu'ils avaient logiquement choisi les moins contraignantes. La légitimité de la chambre d'agriculture pour DSNE a de nouveau été fortement compromise :

« La réunion, on avait deux heures. On nous a présenté pendant une heure et demie les diagnostics comment ils étaient bien faits. Mais c'était pas notre sujet parce que on sait que les techniciens de la chambre de l'agriculture font bien leur travail. [...] Alors on a dit quels sont les engagements, ils nous ont dit ok, on vous en présente un. Et là, ils nous ont sorti un engagement, mais au ras des pâquerettes quoi, c'était planter des haies, maintenir des arbres, des têtards ! Ça veut dire ne pas les couper alors qu'ils ont interdiction, ils sont sur le marais poitevin. Enfin voilà, moins que rien. On ne leur a pas dit sur le coup, on est partis. On s'est dit si vraiment ils nous ont présenté que cet engagement-là, il y a un problème parce que s'il y en avait eu un de meilleur, ils nous l'auraient présenté ! On s'est dit c'est catastrophique. Alors on a commencé à alerter. On a écrit au préfet »²⁰⁸.

Nous percevons finalement que la signature du protocole d'accord était insuffisante pour assurer la progression du projet. En effet, à vouloir tenir le compromis et en ne s'engageant pas sur de très nombreux sujets, les manques importants n'ont pas été corrigés pour le CTGQ et le projet a souffert d'une animation faible, et de financements à renégocier une nouvelle fois.

Trop d'éléments restaient à préciser après le protocole qui a, certes, constitué une réconciliation provisoire entre les acteurs, mais qui aurait pu aboutir à un véritable accord, précis et

²⁰⁷ Extrait d'un entretien mené avec Pascale Jean dit Berthelot, membre de la gouvernance collégiale de DSNE

²⁰⁸ Ibid.

financé. Les informations sujettes à interprétations laissées dans ce document-cadre ont conduit chaque coalition à les interpréter dans le sens qui leur semblait cohérent vis-à-vis de leur système de croyances, donc celui qui leur correspondait le mieux. Par exemple, réaliser qu'un délai de deux ans allait être mis en place pour l'exécution des engagements individuels après la construction des réserves a constitué une grande déconvenue pour les acteurs issus de la coalition environnementale.

d. Un COPIL et un COTEC menés par la préfecture

Le quatrième élément qui a participé à la perte en légitimité du processus décisionnel après le cadre posé par le protocole d'accord est le déroulement des réunions de la CES et du CST. Nous allons montrer que ces réunions ont été menées par les services de l'État et qu'elles ne représentaient pas une assemblée de débat dans laquelle l'ensemble des signataires pouvaient s'exprimer, partager leurs opinions et tenter d'influencer le processus décisionnel.

La CES a donc été mise en place en remplacement des COPIL et COTEC généralement animés par la chambre d'agriculture dans le cadre du protocole d'accord. Son fonctionnement est critiqué par de très nombreux interlocuteurs :

« Il faut voir que dans une réunion de la CES, on a l'Assemblée des signataires et des personnes impliquées, qui est assise dans une salle, face à une table avec la préfète, avec à côté d'elle le directeur de la DDT, le président de la chambre d'agriculture, le directeur de l'EPMP. Et c'est une belle réunion dans laquelle tout le monde discute, sachant que c'est la préfète qui est là et qui dit ce qu'il se passe. Ce n'est pas une réunion dans laquelle on discute. Sachant que les réunions de la CES, elles sont préparées à l'avance... par tous ceux qui sont assis du bon côté de la table »²⁰⁹.

En fait, ces réunions de CES sont plutôt semblables à un atrium hermétique. Aucun conflit ne peut y exister puisque les décisions importantes sont portées par la préfecture. Pour ces acteurs, le processus décisionnel n'intervient pas vraiment dans cette instance où quelques échanges ont lieu, sans remettre en cause la direction suivie globalement. Cette idée de quelques acteurs qui tiennent les manettes au sein de la CES face aux autres qui interviennent peu dans le processus décisionnel est reprise par un autre acteur y assistant :

²⁰⁹ Extrait d'un entretien mené avec un acteur souhaitant garder l'anonymat

« La CES a cette particularité d'avoir été vraiment menée manu militari par la préfecture et le DDT 79 et dans une ambiance compliquée où on fait face aux difficultés rencontrées au fur et à mesure de la conduite du projet, très grosse maîtrise de l'information sur des choses qui n'avaient pas été clairement établies comme par exemple sur comment on mesure les engagements individuels. Quand on devait les mettre en œuvre... »²¹⁰.

Pour autant, bien que la préfecture semble avoir mené le déroulement des CES, elle a également défendu les engagements qui avaient été pris auparavant. Elle est en fait restée dans la direction du soutien du protocole d'accord et des engagements qui avaient été pris auparavant :

« Ce sont des engagements qui ont été pris et honnêtement même la préfète là-dessus... Je veux dire qu'elle ne les a pas lâchés quoi. C'est-à-dire que vous vous êtes engagés à baisser de 50 % des IFT, ça fait partie des éléments qui sont vraiment discutés en CES et qui sont vraiment discutés en CST. Bah, les gars, vous allez nous expliquer comment vous allez faire en fait. C'est pour ça que le CST a planché sur une procédure d'évaluation avec capitalisation des données pour pouvoir faire des retours à la préfecture »²¹¹.

La question de faisabilité revient finalement et est traitée par les acteurs du CST, examinant des questions posées au sein de la CES, donc majoritairement par des acteurs étatiques.

Cette notion est particulièrement visible dans les débats au sein du CST entre fin 2020 et 2021. La question de la faisabilité d'un outil permettant de calculer les réductions d'IFT était au centre des préoccupations des acteurs y participant. Son fonctionnement a néanmoins été critiqué lors d'entretiens que j'ai pu avoir avec des associations environnementales, montrant que cette commission comportait une forte représentativité d'acteurs politiques ou d'acteurs n'ayant pas la compétence pour traiter de sujets aussi pointus techniquement parlant.

Finalement, cette progression des questions tenue par la préfecture se faisait pour insuffler un rythme au projet. Toutefois, elle a plutôt été perçue comme une intervention de l'État dans des problématiques locales par les oppositions environnementales qui ont décidé de changer de stratégie. Effectivement, face au manque de prise en compte de leurs opinions, elles ont le sentiment d'avoir eux-mêmes joué le rôle de la légitimation du protocole d'accord en le signant, bien qu'elles ne s'y associent de moins en moins.

²¹⁰ Extrait d'un entretien mené avec un acteur souhaitant garder l'anonymat.

²¹¹ Ibid.

B. Des changements de stratégies pour l'opposition : l'illustration de la déception presque générale

À partir de 2020, les coalitions d'acteurs se sont remodelées et leurs stratégies se sont multipliées. Nous ne pouvons donc plus parler d'une coalition environnementale unique, mais bien d'oppositions multiples qui élaborent chacune une stratégie qui leur est propre, en fonction de leurs opinions, de leurs objectifs, mais aussi du statut de chacune des structures portant ces oppositions. Nous allons présenter dans cette sous-partie l'ensemble des stratégies élaborées par les acteurs environnementaux et montrer qu'elles établissent parfois une rupture avec les raisonnements précédents, ou une accentuation de ceux-ci.

a. Le combat technique pour tenir le compromis : une stratégie réservée aux acteurs soutenant le compromis ?

Le second chapitre a illustré la volonté de très nombreux acteurs de rechercher un consensus ou a minima un compromis. C'était le sens affiché du protocole d'accord qui a été signé par plusieurs associations environnementales telles que DSNE, la fédération départementale de la pêche, la coordination pour la défense du marais poitevin et le Collectif de Citoyens pour le Respect de l'Environnement de leur Territoire (CCRET, auparavant CURET). Les deux premières associations ainsi que le collectif citoyen se sont retirés du protocole, comme nous l'expliquerons dans les paragraphes ci-dessous. La seule association qui a poursuivi la négociation par les instances prévues par le protocole d'accord est donc la Coordination pour la Défense du Marais poitevin. Montrons que l'expertise a eu un poids fort dans son choix de tenter de garder le compromis.

La stratégie de cette association est présentée par François-Marie Pellerin, son président actuel. Il la décrit comme une stratégie pour le long terme et pour faire évoluer les systèmes de pensées des autres interlocuteurs petit à petit, dans l'idée de faire des « petits pas ». Il illustre la difficulté à tenir cette stratégie dans le cadre du protocole d'accord à cause de la forte technicité du sujet :

« Alors, notre stratégie, c'est que lorsqu'on s'oppose à quelque chose, on essaie de faire des contre-propositions. Et pas simplement du recours, qui peut être utile, mais aussi des contre-propositions techniques pour pouvoir discuter pied à pied. On est pratiquement les seuls à faire ça, parce que ça demande beaucoup de technicité, c'est un sujet assez complexe. Mais ce n'est pas parce qu'on est

présents qu'on adhère au projet, il est trop dimensionné, il y a plein de choses qui ne vont pas. C'est l'opposé de la chaise vide »²¹².

Cependant, cette analyse n'est pas partagée par d'autres agriculteurs environnementaux qui analysent cette démarche comme l'acceptation du projet en elle-même.

Cette stratégie d'expertise technique a cependant été utilisée par d'autres entités dans d'autres cadres. Nous pouvons par exemple penser à BNM qui a réalisé des expertises sur le terrain dans le cadre de sa contestation face aux projets de mégabassines. François Josse revient dessus :

« Après BNM, ils ont monté en mayonnaise des problèmes réels qui ont pu être constatés sur le terrain. Par exemple, la construction des réserves sur l'Aza des Roches, à la Laigne, quand ils pompaient en hiver pour remplir des réserves, ils mettaient à sec un cours d'eau, quand la puissance des cours d'eau était un peu faible. Ils avaient des pompes trop puissantes, trop près d'un cours d'eau et ça provoquait des assèchements en hiver. »²¹³.

Des acteurs opposés ont également mené leur contre-expertise lors de la publication du rapport du BRGM²¹⁴ de 2022, qui a fait rapidement polémique. La coop de l'eau le percevait comme un appui à la stratégie menée pour la construction des réserves :

« Dans ses conclusions, l'établissement public indique que les prélèvements hivernaux pour le remplissage des retenues de substitution auront un impact négligeable sur les nappes souterraines et les débits des cours d'eau »²¹⁵.

Au contraire, plusieurs acteurs opposés au projet vont mener la contre-expertise comme BNM, dans un de ses auto-médias²¹⁶. Plusieurs chercheurs, dont Anne Morwenn-Pastier, critiquent la méthode de l'étude, avec notamment une non-validité du modèle, des résultats variant beaucoup dans la marge d'erreur, ou encore une non-prise en compte du réchauffement climatique dans

²¹² Extrait d'un entretien mené avec François-Marie Pellerin, président de la Coordination pour la défense du Marais poitevin

²¹³ Extrait d'un entretien mené avec François Josse.

²¹⁴ Abasq, Léna. *Simulation du projet 2021 de réserves de substitution de la Coopérative de l'eau des Deux-Sèvres*. BRGM, juin 2022.

²¹⁵ Coop de l'eau 79. *Communiqué de presse : Expertise du BRGM sur le projet redimensionné : un impact positif des réserves de substitution en été dans le bassin de la Sèvres Niortaise*. Juillet 2022.

²¹⁶ Bassines Non Merci. Rubrique c'est pas sourcier. <https://www.bassinesnonmerci.fr/cest-pas-sourcier/>. Consulté le 04/09/2024.

l'étude²¹⁷. Ce rapport a été à un nouvel argument en faveur du conflit entre les porteurs et les opposants.

En conclusion, la volonté de certains acteurs de tenir un compromis est passée par un processus d'expertise technique, pour tenir des débats dans des sphères décisionnelles avec ce rôle d'expert et pouvoir mettre en lumière des problèmes observés. Néanmoins, ces acteurs n'ont pas le monopole de la contre-expertise qui a aussi été tenue par des acteurs ne recherchant pas le compromis, comme BNM ou d'autres structures, chercheurs, compétents en la matière.

Cette opposition historique environnementale a évolué. Rappelons que la coordination pour la défense du Marais poitevin était à l'origine du recours qui a mené au contentieux européen à la fin des années 1990. Aujourd'hui, cette association est celle qui tient la position la plus modérée, restant dans une logique de dialogue et de compromis.

b. Le maintien de la pression par la judiciarisation

Une seconde stratégie portée par d'autres associations environnementales, opposées, fut de maintenir la pression autour du projet et de son portage en judiciarisant le conflit. Nous avons déjà vu plusieurs exemples précédemment, notamment autour de la question de l'Autorisation unique de prélèvement délivrée par l'EPMP.

Ce n'est cependant pas le seul document qui a fait l'objet d'un contentieux. Le premier arrêté interdépartemental d'autorisation de création et d'exploitation des réserves de substitution avait été attaqué avant la signature du protocole par 10 associations environnementales. Si certaines s'étaient retirées du contentieux suite à la signature du protocole d'accord, comme DSNE, d'autres s'y sont maintenues et le jugement rendu le 27 mai 2021²¹⁸ a notamment invalidé les volumes des réserves qui avaient déjà été revus à la baisse dans le cadre des négociations du protocole d'accord.

Pour déterminer l'illégalité du projet, le tribunal administratif s'est basé sur l'article 10 du SAGE Sèvre niortaise Marais poitevin :

²¹⁷ Cholez, Laury-Anne. « La pertinence des mégabassines est sévèrement contestée par des scientifiques ». Reporterre, janvier 2023.

²¹⁸ Décision du 27 mai 2021 du tribunal administratif de Poitiers portant notamment sur la légalité de l'arrêté interdépartemental du 23 octobre 2017 et du 20 juillet 2020. https://www.deux-sevres.gouv.fr/contenu/telechargement/43281/320480/file/PACAnnexe_JugementTA_27052021.pdf. Consulté le 03/09/2024.

« Tout prélèvement dans une réserve de substitution implique la mobilisation systématique d'optimisation de l'irrigation et d'économie d'eau pour des volumes de substitution égaux ou inférieurs à 80 % du volume annuel maximal mesuré précédemment prélevé directement dans le milieu naturel »²¹⁹.

L'ambiguïté tient ici, d'après la coop de l'eau, à la méthode de calcul employée pour déterminer si le projet respectait ou non cette disposition des 80 % :

« La coopérative de l'eau avait, avec la DDT, avec ses partenaires, estimé que cette règle d'économie de 80 % se faisait à l'échelle du projet dans sa globalité. Et là le juge en fait lui il a dit non, moi mon interprétation c'est à l'échelle de la réserve. Donc chaque réserve doit respecter le quota »²²⁰.

Ce jugement a donc obligé les porteurs de projet à revoir la volumétrie de 9 des 16 réserves, a nécessité la signature d'un nouvel arrêté complémentaire le 22 mars 2022 et a donc freiné le projet. Après son attaque, le projet de la coop de l'eau a finalement été validé avec ces nouvelles modifications par le tribunal le 23 avril 2023.

Cependant, la seconde autorisation unique de prélèvement délivrée par l'EPMP après l'invalidation de la première avait également été attaquée par l'association NE17. Patrick Picaud s'est exprimé sur ce contentieux :

« Les volumes AUP étaient basés sur des références historiques qui n'ont jamais été prélevées. L'AUP n° 2 c'est un copié-collé de l'AUP n° 1 qui est annulée donc ça laisse peu de chance à l'EPMP. Donc là on pense que l'état joue la montre. Contentieux c'est 3 ans en gros. Donc pendant 3 ans le préfet est tranquille et continue à lâcher les mêmes volumes. On va voir les contraintes qui vont être mises avec le jugement. Ça risque d'être un peu plus sérieux »²²¹.

Effectivement, cette seconde AUP a été invalidée par le tribunal administratif en juillet 2024, mettant une seconde fois en doute la volumétrie prélevable par les agriculteurs sur le périmètre de l'EPMP.

²¹⁹ Grimonprez, Benoît. « La définition de la "mégabassin" construite par le juge administratif ». *Revue de droit rural*, 2023.

²²⁰ Extrait d'un entretien mené avec un représentant de la Coop de l'eau

²²¹ Extrait d'un entretien mené avec Patrick Picaud, président de l'association NE17

Cette décision a été mal perçue par les porteurs de projet, ne comprenant pas pourquoi l'historique des consommations de la profession agricole pouvait évoluer sur la base de leurs consommations, limitées par les arrêtés préfectoraux, notamment en période de sécheresse :

« En attendant la construction et la mise en service des réserves, nos exploitations sont régies par des arrêtés-cadres qui limitent nos capacités d'irrigation pour respecter le milieu. [...] Mais comme nos consommations baissent, nos références historiques baissent elles aussi et oblitérent en partie le bénéfice des futures substitutions. On ne construit pas une gestion volumétrique comme cela »²²².

Ce décalage des perceptions illustre le conflit qui se joue entre les deux coalitions. Certaines associations ont donc adopté la stratégie d'attaquer tous les documents réglementaires attaquables, pour tenter d'obtenir des revues à la baisse du projet.

c. La lutte par le retrait : le poids du silence

Nous avons vu dans les paragraphes précédents plusieurs stratégies mises en place par certains acteurs environnementaux pour s'opposer au projet porté par la Coop de l'eau. D'autres associations environnementales ont adopté l'approche du « silence » et du retrait pour montrer leur désapprobation. C'est par exemple le cas de DSNE et du collectif citoyen (CCRET), mais aussi de la fédération départementale pour la pêche. Intéressons-nous à leur démarche de retrait.

Et évidemment au niveau des premiers comités de conseil et de surveillance un constat de retard se fait et là, je pense honnêtement qu'ils se disent on se fout de nous, on se retire²²³.

Concernant le CCRET, une consultation interne sous la forme d'une assemblée générale extraordinaire a été réalisée en octobre 2021, questionnant les adhérents sur la poursuite sans condition de la participation aux instances, avec des conditions, ou par le retrait de son implication dans le protocole. À ce moment-là, la seconde option est choisie par 92 % des votants avec un ultimatum posé à la Coop de l'eau : ils doivent renoncer à l'irrigation des cultures intermédiaires à

²²² « Irrigation : le Marais poitevin au régime, la coop de l'eau médusée ». *Pleinchamp*, juillet 2024. <https://www.pleinchamp.com/actualite/irrigation-le-marais-poitevin-au-regime-la-coop-de-l-eau-79-medusee>. Consulté le 03/09/2024.

²²³ Extrait d'un entretien mené avec Elmano Martins, président de la Commission locale de l'eau

vocation énergétique (CIVE²²⁴) pour préserver la ressource en eau, respecter les sols et réduire les émissions de CO2. Cependant, en l'absence de réaction, le collectif adresse un courrier à la coop de l'eau le 4 janvier 2022 dans lequel il signifie la fin de sa participation aux instances du protocole d'accord. La décision reste partielle : « Nous ne renions pas notre signature du protocole, mais nous dénonçons sa mise en place trop frileuse », ce qui conduit bien à la fin du dialogue pour ce collectif²²⁵.

Du côté de DSNE, la situation est plus tendue encore puisque le retrait résulte également de tensions internes présentées précédemment. Cette association avait déjà signifié ses doutes quant à l'évolution du protocole et décida, face à une situation qu'elle trouvait bloquée, de demander à ses adhérents quelle voie poursuivre en septembre 2021.

La fracture est nette puisque les administrateurs se scindent en 2 groupes qui portent chacun une motion différente. La première, notamment portée par le président de l'association de l'époque, proposait de poursuivre les négociations par les instances du protocole en se réservant le droit de le quitter si la situation n'évoluait toujours pas. Cette stratégie aurait été dans la veine de celle de la Coordination pour la défense du Marais poitevin, dont DSNE était adhérente à l'époque.

La seconde motion est portée par plus d'administrateurs ainsi que par des membres du bureau et propose de sortir des instances du protocole d'accord, donc d'arrêter sa participation aux négociations. Cependant, une nouvelle fois, elle ne propose pas de revenir sur sa signature mais uniquement d'arrêter sa participation au processus²²⁶. Pascale Jean dit Berthelot revient sur cette réunion :

« Voilà et on a soumis au vote et alors la motion de maintien dans les instances était soutenue par les anciens, ceux qui étaient là en 2018 (Yannick Maufras, François-Marie Pellerin [Président de la Coord. Pour la défense du Marais poitevin], Christian Geay, Catherine Traumas) et c'est notre motion [celle qui proposait le retrait] qui a été à large majorité, c'était 55 % de participation et 62 % de votes pour la motion de sortie des instances. [...] On a un petit peu arrêté d'en parler jusqu'en 2023 »²²⁷.

²²⁴<https://www.lanouvellerepublique.fr/deux-sevres/environnement/reserves-d-eau/deux-sevres-le-ccret-collectif-citoyen-vote-un-ultimatum-sur-le-projet-des-bassines>

²²⁵<https://www.ouest-france.fr/nouvelle-aquitaine/mauze-sur-le-mignon-79210/deux-sevres-bassines-le-collectif-de-citoyens-ne-soutiendra-plus-le-protocole-3219b8b4-6d64-11ec-86c3-b2936e165329>

²²⁶ Motions proposées par des administrateurs de DSNE au vote de ses adhérents en septembre 2021

²²⁷ Extrait d'un entretien mené avec Pascale Jean dit Berthelot, administratrice à DSNE

Finalement, une forme de scission intervient dans l'association entre deux modes de pensées opposés : un plus proche de l'opinion de BNM qui l'a emporté mais ne s'est jamais allié au collectif publiquement et un second plus proche de la Coordination. Ces débats ont eu lieu au sein d'arènes discrètes, et sont restés assez peu communiqués à l'extérieur.

Certaines oppositions non-signataires du protocole se placent au croisement de toutes ces stratégies. Nous pensons par exemple à l'Association de protection d'information et d'études de l'eau et de son environnement (APIEEE). En effet, cette association a fait partie de nombreux recours contre les bassines, n'a pas signé le protocole et se retrouve aujourd'hui au cœur d'un conflit d'influence face à la préfecture. Elle a perdu environ 10 000 € de subventions en 2023 suite à sa participation aux manifestations interdites²²⁸.

Enfin, d'autres acteurs ont quitté le processus de négociation personnellement. C'est le cas d'Alexis Pernet, qui a mis fin à sa contribution au CST, estimant que le projet n'était pas mené dans le sens de la médiation et de la négociation qui avaient été engagés par le protocole :

« Oui c'est ce que je viens de décrire en fait. C'est ce hiatus entre finalement un tournant sécuritaire du dossier par l'État et en fait un abandon de tout dispositif de médiation et de transition agroécologique, d'évolution culturelle de notre manière de voir le dossier. Je comprends très bien que ça puisse poser un problème de méthode de dire ça, mais je considère qu'on n'a pas le choix d'accepter, d'apprendre, d'inventer des choses un peu différentes aujourd'hui. Et voilà, donc c'est ça qui m'a conduit à démissionner et puis à entreprendre des choses un peu différentes »²²⁹.

Finalement, cette période reflète d'une multiplication des oppositions et de leurs stratégies. Cette division de leurs forces s'est poursuivie. Néanmoins, elle a contribué à leur renforcement global et au freinage du projet, au travers de sa perte de légitimité au sens de ces acteurs.

²²⁸ Renon, Julien. « Privée de 15 000 € de subventions et peut-être d'agrément, l'association crie à "l'acharnement" ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2023.

²²⁹ Extrait d'un entretien mené avec Alexis Pernet

C. Le renforcement des contestations

Si nous avons parlé précédemment des nouvelles stratégies adoptées par l'opposition associative, Bassines Non Merci s'est distinguée des stratégies décrites précédemment.

Nous verrons que Bassines Non Merci a adopté une stratégie plus centrée autour de la communication, autour de symboles portés par le collectif comme l'usage d'une sémantique particulière, autour de la mégabassine. Nous montrerons comment leur stratégie s'est développée dans l'idée d'occuper l'espace médiatique et de représenter leurs idées par la manifestation, ramenant à nouveau la focale nationale sur le département des Deux-Sèvres. Nous montrerons que l'expression de ces conflits et les arguments portés illustrent les diverses perceptions autour de l'institutionnalisation de l'agroécologie en France.

Nous montrerons enfin que cette focale nationale sur le projet des Deux-Sèvres a ramené les expressions et conflits nationaux à l'échelle locale, contribuant à ralentir le projet.

a. Un durcissement de la stratégie de BNM, autour des symboles et des mobilisations

Après leur exclusion de la médiation et des instances de suivi du protocole, la stratégie du collectif BNM s'est réorientée. Elle s'est construite autour de symboles portés par le collectif, de leur communication et de l'organisation de diverses formes de mobilisation, dans des lieux eux-mêmes symboliques pour ses membres.

Premièrement, la stratégie de mobilisation s'est illustrée par une augmentation des mobilisations organisées, et surtout une augmentation du ressort médiatique et du nombre de personnes les suivant. Effectivement, 6 manifestations ont été organisées successivement.

Le symbole le plus fréquemment repris par les médias est celui de la mégabassine, utilisé pour contester les réserves par leur taille, et leur aspect inesthétique.

Les « Waterstock » 5,6 et 7 ont été organisés par BNM entre 2019 et 2020²³⁰, notamment à Melles et Épannes, futurs villages d'accueil de bassines. Plusieurs manifestations accompagnées d'actes symboliques pour BNM ont ensuite été menées, en débranchant par exemple des canalisations

²³⁰ « Historique de la lutte ». Bassines Non Merci, 2023. <https://www.bassinesnonmerci.fr/historique-de-la-lutte/>. Consulté le 01/09/2024.

d'alimentation d'une future bassine à Épannes en mars 2022. Ont suivi les deux manifestations de Sainte-Soline.

Comme nous pouvons le voir, la stratégie de communication de BNM a changé. En effet, à partir de Sainte-Soline, l'objectif était pour le collectif de regrouper un plus grand nombre de collectifs ou d'organisations diverses. Près d'une centaine d'organisations ont participé à la manifestation de Sainte-Soline 2, dont les Soulèvements de la Terre, participant à la radicalisation du conflit. L'arrivée de ces nouvelles organisations a participé à centrer l'action médiatique autour du sujet, qu'elle soit bonne ou mauvaise mais le problème de l'irrigation est alors devenu connu de tous lors de ces deux manifestations : en octobre 2022 et mars 2023.

Cette stratégie s'est complétée par l'usage de symboles, la création d'une nouvelle sémantique d'abord autour de la bassine, puis de la mégabassine. La sémantique de la bassine est plus ancienne puisqu'elle était déjà utilisée au début des années 2000²³¹, déjà majoritairement par les opposants à l'époque. Cependant, cette terminologie n'était pas très percutante, comme l'explique Julien Le Guet, porte-parole de BNM :

« On a fait l'erreur d'appeler cela des "bassines", mais une bassine, c'est mignon. On aurait dû les appeler des "cratères", elles seront énormes, ça va faire lunaire »²³².

A partir des manifestations de 2021, et surtout de Sainte-Soline 1 et 2, la nouvelle sémantique de la mégabassine est donc utilisée. Elle est très fortement reprise par les médias comme le montre l'illustration suivante, construite à l'aide d'Europresse :

²³¹ Cette proposition se démontre par la revue de presse réalisée

²³² Barroux, Rémi. « Dans le Marais poitevin, la guerre de l'eau a débuté ». *Le Monde*, novembre 2017.

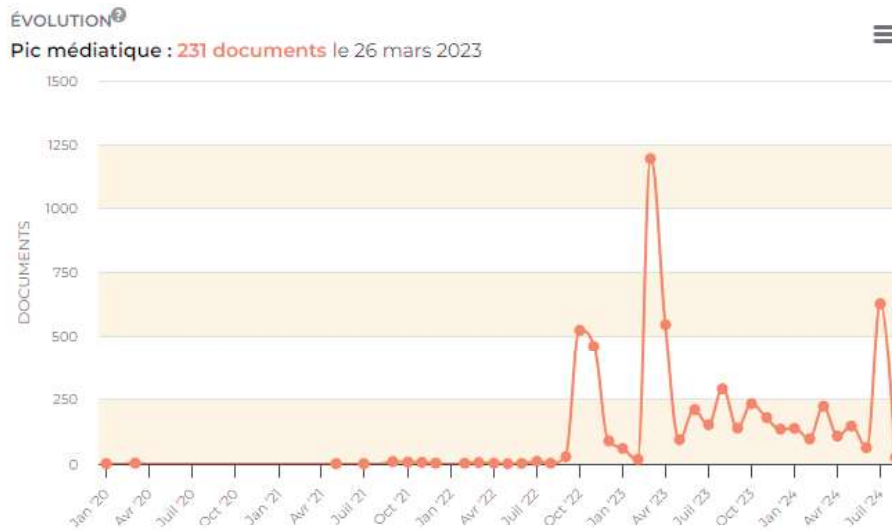


Figure 6 : Illustration de la médiatisation sur les médias traditionnels autour du symbole de Sainte-Soline, entre janvier 2021 et août 2024²³³

Ce durcissement de l’argumentaire autour des symboles présentés précédemment s’est accompagné par une stratégie de communication moderne qui a fortement contribué à la visibilité du conflit.

En effet, d’une connaissance du sujet d’acteurs locaux ou techniques, le sujet est devenu connu du « grand public » avec une diffusion massive sur les journaux TV et la presse nationale. Ce changement s’est opéré lors des deux grandes mobilisations de Sainte-Soline, et particulièrement lors de la seconde. La figure suivante représente le traitement médiatique uniquement sur les réseaux sociaux (notamment X — Twitter) du symbole des mégabassines²³⁴.

²³³Image générée sur <https://www.europresse.com/> le 01/09/2024. La recherche menée sur Europresse est : TEXT= "mégabassine+" | "méga-bassine+" | "sainte-soline" & ("substitution" | "bassine+"). Le « + » permet d’ajouter le pluriel, ou les changements de genre du mot dans une même recherche.

²³⁴ La requête est identique à la requête précédente.

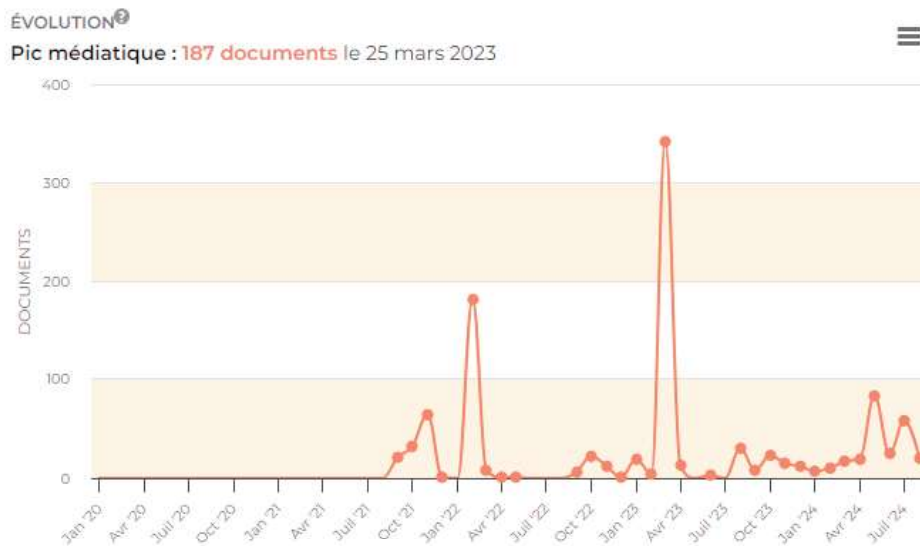


Figure 7 : Illustration de la médiatisation sur les réseaux sociaux autour du symbole de Sainte-Soline, entre janvier 2021 et août 2024²³⁵

Nous remarquons son traitement majeur, qui permet également d’être au plus près de l’action et des évènements puisque le pic médiatique est alors le 25 mars au lieu du 30.

Cette stratégie de Bassines Non Merci s’est ajoutée à la création d’automédias²³⁶. Ceux-ci, au nombre de 8, ont des objectifs allant de la création d’une parole commune pour le collectif permettant aussi de répondre aux critiques (les communiqués), à la diffusion de reportages créés par le collectif (BNM TV) ou encore la création d’une contre-expertise dans des articles à la manière de la presse spécialisée²³⁷. Cette stratégie de communication forte arrive en contrepied de la stratégie de communication autour du projet qui fut pratiquement inexistante, comme montré précédemment.

Le succès de la stratégie de BNM est visible sur la Figure 6. En effet, le relai médiatique autour de la question de la mégabassine ne s’est pas arrêté après les manifestations : le niveau de médiatisation de la sémantique « mégabassine » est restée à des niveaux élevés après la manifestation et le mot est entré dans le langage commun. Ce mot, connoté, permet de renforcer la position portée par ces opposants.

Enfin, la symbolique mise en place par Bassines Non Merci s’est accompagnée du choix du lieu de la mobilisation, Sainte-Soline. Un porte-parole de BNM revient sur ce choix :

²³⁵ Image générée sur <https://www.europresse.com/> le 01/09/2024. La recherche menée sur Europresse est : TEXT= « Sainte-Soline » & (« bassine+ » | « mégabassine+ » | « mégabassine+ » | « substitution »)

²³⁶ Terminologie issue du site bassinesnonmerci.fr, consulté le 6 août 2024

²³⁷ Informations issues de nombreuses pages du site suivant : <https://www.bassinesnonmerci.fr/>. Consulté le 04/09/2024.

Donc le fait que ça soit Sainte-Soline, alors d'abord il y a une histoire de calendrier, c'est-à-dire que c'était la deuxième à pouvoir être construite dans le cadre de programmes de la coopérative des Deux-Sèvres, mais aussi parce que c'est la plus grande et c'est aussi une zone où alors paradoxalement l'élevage est quand même relativement moins important, mais où les quelques éleveurs qu'il y a et surtout les quelques petits maraîchers qui existent dans la zone eux sont directement impactés parce que ce sont des petits utilisateurs de volumes.

Ce durcissement de la stratégie de BNM a apporté au territoire des Deux-Sèvres une attention médiatique nationale qui n'était pas anticipée par tous les acteurs. Le débat s'est donc largement déconfiné de l'atrium constitué des commissions de débat. Nous allons voir que cette nouvelle attention a participé au flou autour du projet, à la radicalisation du conflit et de son argumentaire ainsi qu'à des prises de position clivantes de l'exécutif.

b. Le paradoxe de l'agroécologie : un idéal consensuel pour une matérialisation conflictuelle

Dans cette partie, nous allons voir que le renforcement des opinions diverses s'est fait autour d'un but présenté comme commun : celui de permettre à l'agriculture d'évoluer dans la direction de l'agroécologie, pratique qui irait intuitivement dans le sens de la coalition environnementale. Pourtant, nous allons voir que l'application de l'agroécologie est à la source des conflits, complétée par certains éléments perçus comme incohérents par l'opposition et une communication défailante.

Le ressenti de Rémi Laurendeau, maraîcher sur le territoire du protocole d'accord, est partagé sur le projet. S'il soutient l'idée du stockage de l'eau, il remet en question de nombreux éléments incohérents ou flous autour du projet :

« Il faut savoir que sur tous les projets de bassines ; aucun maraîcher ne sera raccordé. Alors qu'au début, c'étaient les maraîchers, les maraîchères en priorité. Mais ils se sont aperçus que pour tirer une canalisation chez un maraîcher financièrement, ça va coûter cher à la collectivité pour le volume consommé... Et qui c'est qui va payer ? Ceux qui ont le plus de quotas, et ça... Tu vois à la Coop de l'eau là, moi j'ai des données, on a halluciné cette année, il y a un nombre impressionnant d'impayés. [...] Il faut aussi savoir qu'en cas de coupure, les irrigants raccordés, ils pourront toujours prélever dans la bassine. Moi j'aurais plus le droit de prélever dans le milieu naturel, mais eux ils ont droit.

C'est pour ça qu'on parle de privatisation de l'eau, c'est à dire que une fois qu'elle est dans la bassine, elle appartient à la Coop de l'eau »²³⁸.

L'écart des perceptions entre deux idées de l'agroécologie s'illustre déjà. Il ne paraît pas logique pour des agriculteurs plus proches de la coalition environnementale de ne pas être raccordés à la bassine si leur type d'exploitation est celui soutenu par la politique publique de la gestion de l'eau. Rémi Laurendeau parle également d'incohérence : effectivement, lors de plusieurs entretiens, il m'a été rapporté que, dans les projets vendéens, en cas d'arrêt sécheresse, tous les irrigants seraient confrontés à la même réglementation. Dans les Deux-Sèvres, la situation est plus floue et ne semble pas fermement arrêtée. Pour Thierry Boudaud, président de la Coop de l'eau, le bénéfice pour les agriculteurs non raccordés est très important aussi puisque le niveau de la nappe pourra remonter grâce aux réserves. Les autres agriculteurs pourront dans ce cas profiter des bénéfices du projet.

« Ce qu'on dit aux agriculteurs, c'est : votre prélèvement se fera l'hiver et sera mis dans des retenues, vous, vous ne prélevez plus l'été donc vous diminuez l'impact sur le milieu l'été. Ce qui fait que les agriculteurs qui restent en prélèvement seront moins arrêtés, moins contraints. Entre parenthèses, c'est mon cas. Je préside la Coop de l'eau. Donc on est 200 fermes, donc 450 agriculteurs. Et moi, je ne serais pas raccordé à une retenue. Je fais partie des points de prélèvement qui restent dans le milieu. Mais quand les deux retenues qui ne sont pas très loin de chez moi seront faites, je serai directement sécurisé, donc je participe financièrement dans la mutualisation pour eux »²³⁹.

Thierry Boudaud voit ce projet comme un investissement collectif de la communauté agricole irrigant sur l'avenir, dans une direction qui mène à sa représentation de l'agroécologie, différente de celle de la seconde coalition. En fait, il se perçoit comme bénéficiaire du projet malgré son non-raccord alors que Rémi Laurendeau se perçoit comme écarté du projet. Il craint une hausse de son coût de l'eau causée par le budget de construction, d'entretien et de sécurisation des bassines pour la coop de l'eau.

Un autre élément d'incompréhension pour Rémi Laurendeau concerne le subventionnement des réserves, qui diffère de la subvention accordée pour ses demandes de matériel d'irrigation :

« On n'a jamais vu ici des subventions à l'irrigation, même sur un petit truc on n'a plus d'aides à l'irrigation directe depuis les conneries du Marais poitevin... Et subventionner à 70 %, la vache quoi !

²³⁸ Extrait d'un entretien avec Rémi Laurendeau

²³⁹ Extrait d'un entretien mené avec Thierry Boudaud

Il y aurait eu un 10 % à la limite mais bon... Mais économiquement, on le sait tous que c'est pas rentable ! »²⁴⁰.

Cette idée du « deux poids, deux mesures » est souvent reprise par la coalition environnementale. C'est aussi le cas sur la question des pesticides, pourtant négociée avec Delphine Batho, issue d'un parti écologiste comme nous l'avons vu précédemment. Effectivement, les engagements collectifs signés à la chambre d'agriculture concernent tous les agriculteurs du département et non uniquement les bénéficiaires du projet. Cependant, cet élément a été perçu comme incohérent par les associations environnementales :

« On a quand même entendu que c'était aux autres de faire les efforts. Voilà non... eux, ils ne vont pas baisser leurs pesticides spécifiquement, mais globalement au niveau du département... donc ils allaient demander à ceux qui étaient par raccordé de faire des baisses de pesticides, c'était quand même pas mal »²⁴¹.

Un interlocuteur m'a décrit la signature de ces engagements collectifs, qui s'est faite au sein de la chambre d'agriculture, autour d'un jeu d'influences. C'est cet accord qui a ensuite été défendu par la préfète :

« Delphine Batho, encore elle, et Vincent Bretagnolles du CNRS ont poussé pour que ce soit 50 % la réduction des produits phyto. C'était logique, c'était quand même le truc du plan éco-phyto donc faire moins qu'éco-phyto alors qu'on y met les moyens, ça n'aurait peut-être pas été très ambitieux. Ça a été de la lutte de pouvoir, et à la fin ça a été pour la chambre d'agriculture, soit vous mettez 50 % et vous avez vos bassines soit vous refusez mais vous n'aurez rien. Donc c'est sous la contrainte que la chambre d'agriculture a validé ça »²⁴².

Ce ne sont que quelques exemples des nombreux points d'incompréhension qui ne sont finalement que peu débattus. Ils représentent de l'incompréhension, ce qui renforce la volonté des oppositions.

Ces témoignages permettent de constater que les perceptions de l'idée de l'agroécologie sont opposées, mais que cet idéal est paradoxalement porté par chacune des coalitions. Cela rejoint l'idée

²⁴⁰ Extrait d'un entretien avec Rémi Laurendeau

²⁴¹ Extrait d'un entretien mené avec Pascale Jean dit Berthelot, administratrice au sein de DSNE

²⁴² Extrait d'un entretien mené avec un interlocuteur souhaitant garder l'anonymat

d'Aureille et al., qui parlaient de la « plasticité » de ce terme ; chacun plaçant la rupture avec un ancien modèle agricole au niveau qui correspond à son système de croyances.

Du côté du monde agricole, certains exploitants comme Thierry Boudaud ont défendu le compromis et se sont placés plus proche de la partie « modérée » de la coalition environnementale, incluant la coordination pour la défense du Marais poitevin. Elles se sont accordés autour d'une même définition de l'agroécologie, selon laquelle la défense des petites exploitations se fait par la sécurisation de l'irrigation.

Pour les acteurs agricoles plus éloignés à l'idée du compromis, également nombreux d'après Thierry Boudaud, la notion d'agroécologie n'est pas acceptée dans la mesure où elle représente avant tout un coût financier pour l'agriculteur. Certains acteurs comprennent cette position dans la mesure où le financement de l'agroécologie a été laissé aux irrigants

« On a demandé aux exploitants de faire la transition agroécologique. Et ça, pour moi, c'est une aberration. L'exploitant, il n'est pas là pour ça. L'exploitant, il est là pour faire tourner son business. C'est son rôle principal. Il y a une demande de la société pour qu'il le fasse tourner différemment... Sauf que la société ne veut pas payer. Les seuls qui acceptent de payer, c'est ceux qui voulaient bien acheter du bio. On voit l'état du marché du bio aujourd'hui. Et en fait, on a demandé aux consommateurs de financer la transition agroécologique »²⁴³.

Du point de vue du monde environnemental, plusieurs nuances existent également. Au-delà de celle portée par le compromis que nous avons abordé ci-dessus, la dimension des mégabassines, l'idée d'une agriculture à but productiviste issue du modèle mis en place dans les années 1960, comme détaillé dans la première partie est resté dans les systèmes de pensées et ne correspond pas à l'idée d'une agroécologie passant par de petites exploitations pratiquant la polyculture.

Aujourd'hui, à l'exception de la Coordination, la plupart des associations autrefois signataires du protocole ou non soutiennent cette idée d'un accaparement de l'eau pour une agriculture qui ne correspond pas à leur idée de l'agroécologie, malgré la différence dans leurs approches réactives.

L'idée de l'agroécologie est un élément explicatif des conflits s'amplifiant entre les deux coalitions. Les perceptions différentes d'une notion « plastique », interprétable ont en réalité conforté chacune des parties dans leur chemin de pensées, renforçant finalement le conflit.

²⁴³ Extrait d'un entretien mené avec un interlocuteur souhaitant garder l'anonymat

D. Quelques tentatives d'apaisement appréciées qui ne relancent pas le projet

Après les mobilisations de Sainte-Soline, le contexte local est extrêmement tendu. Pour tenter d'apaiser un petit peu le conflit, quelques structures ont mené des actions visant à un retour au calme local.

Si elles ne prétendent pas relancer le projet, nous verrons qu'elles ont tout de même permis de réduire légèrement les dissensions exacerbées par les manifestations entre la coalition agricole et la coalition environnementale.

Enfin, nous monterons que le projet arrive aujourd'hui, pour de nombreux acteurs, en statu quo. Si la coop de l'eau semble toujours y croire, nous verrons que les deux dernières tranches de travaux, représentant tout de même 10 réserves sur les 16 projetées, sont pour le moins incertaines.

a. La délégation du comité de bassin, une tentative de médiation et de déminage du conflit

Après la manifestation Sainte-Soline 1, d'octobre 2022, Thierry Burlot, président du comité de bassin Loire-Bretagne, prend l'initiative de mener une délégation d'écoute sur le territoire des Deux-Sèvres pour tenter d'appréhender les éléments ayant conduit à la radicalisation des conflits que nous avons étudiés précédemment.

Le comité de bassin Loire-Bretagne, souvent appelé parlement de l'eau, est une instance représentée par des élus locaux appartenant au bassin hydrographique couvert par le territoire de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB). Il confirme les grandes orientations concernant la politique de l'eau portée par l'AELB et vote notamment ses programmes d'interventions.

La mission d'écoute a été d'un éventail très large puisqu'elle est allée des porteurs de projets aux services de l'Etat locaux, en passant par les associations environnementales et le collectif BNM, qui n'avait pas été invité à participer depuis 2018 au processus. Thierry Burlot décrit cette mission d'écoute et confirme un élément assez marquant : personne n'est contre le stockage de l'eau.

« On a rencontré à peu près 150 personnes. On a rencontré tout le monde, tout le monde. D'ailleurs, il y a une chose qui m'a profondément marqué, c'est que personne ne m'a dit qu'il était contre le stockage de l'eau. Personne. Maintenant, la question, c'est pour quoi faire »²⁴⁴.

Cet élément montre qu'une partie du cheminement de pensées des deux coalitions est identique : stocker l'eau peut devenir une nécessité pour lutter contre le réchauffement climatique. Nous revenons aux dissensions expliquées précédemment autour de la notion de transition : si les opposants seraient d'accords avec cette idée du stockage, ils ne sont pas forcément d'accords avec les volumes de ces ouvrages ni leur finalité qui n'irait pas dans le sens d'un nouveau modèle agricole.

Toutes les structures ont donc participé à cette mission, y compris les associations environnementales qui s'étaient retirées du protocole d'accord. Une représentante de DSNE l'explique en disant que ce « n'était pas une instance du protocole ²⁴⁵ ». Elle montre également que la démarche a été plutôt bien reçue par son association, qui l'a vécue comme un moment d'écoute et de prise en compte de son ressenti. Les inquiétudes des associations sont notamment revenues, toujours sur la question de l'engagement des réductions des pesticides, représentant un des points majeurs d'achoppement :

« On a un petit peu arrêté d'en parler jusqu'en 2023 où Thierry Burlot, le président du comité de bassin a décidé de venir en Deux-Sèvres, voir ce qu'il se passait autour de ces bassines. On nous demande notre avis et on y est allés moi et Magali Migaud, et on l'avait préparée cette réunion quand même. Alors moi j'ai pris la parole pour expliquer toute la démarche de la signature du protocole jusqu'à la sortie des instances puisque ça c'était ma partie et ensuite Magali Migaud a expliqué notre position... qu'on avait évolué quoi sur le protocole et là elle a parlé du danger des cultures intermédiaires, de la baisse des pesticides qui n'était pas effective pourtant on était en 2023 et qu'il n'y avait toujours pas de baisse dans le département »²⁴⁶.

Cette délégation a abouti à la signature d'une motion en juillet 2023, adoptée à l'unanimité (moins une abstention²⁴⁷), permettant de mieux définir les futurs projets de territoire (PTGE),

²⁴⁴ Extrait d'un entretien mené avec Thierry Burlot, président du comité de bassin Loire-Bretagne

²⁴⁵ Extrait d'un entretien mené avec Pascale Jean dit Berthelot, pour DSNE

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Créhange, Philippe. « "Méga-bassines" à Sainte-Soline : ce document qui pourrait remettre à plat le projet ». Le Télégramme, juillet 2023. <https://www.letelegramme.fr/france/mega-bassines-a-sainte-soline-ce-document-qui-pourrait-remettre-a-plat-le-projet-exclusif-6387622.php>. Consulté le 04/09/2024.

recommandant que ces contrats soient « portés par des collectivités publiques ²⁴⁸ » et demandant à l'agence de l'eau de tenir compte de ces recommandations dans l'élaboration de leur futur programme d'intervention. Si cela n'a pas été rédigé dans la motion, l'idée d'un nouveau moratoire, d'une pause dans les projets a été présentée comme bénéfique par Thierry Burlot et d'autres acteurs issus du comité²⁴⁹.

Néanmoins, nous pouvons nous demander comment cette réconciliation a pu subitement survenir après l'escalade des conflits mesurée précédemment. En fait, pour certains acteurs, elle n'a pas réglé les conflits mais a plutôt relevé d'un message politique :

Ça part d'une bonne intention après la mission, elle a été trop maladroite et elle était en son sein, il y avait des intérêts trop divergents pour que ça mène à quelque chose. Surtout, le comité de bassin, c'est un truc qui est globalement mal compris, méconnu par les gens et avec des leviers d'action qui sont assez réduits à court terme quoi. Donc ça a permis d'avoir des échanges à différents niveaux. Bon voilà ça ne va pas trop changer les choses la motion. En fait, c'est un message politique »²⁵⁰.

Plus encore, le document peut être interprété puisqu'il ne précise pas certains éléments pourtant clés du conflit :

« Le comité de bassin a dit il faut un PTGE pour avoir un contrat territorial de gestion quantitative avec construction de réserve, les opposants disaient on va en faire un nouveau, c'est bien. Et puis ceux qui soutiennent le projet, ils disent on en a déjà un c'est bien. Et la motion est rédigée pour être interprétable des deux côtés. C'est pour ça qu'elle a été signée »²⁵¹.

Finalement, nous pouvons reproduire le constat fait lors de la signature du protocole d'accord. Lorsqu'un document lié à la politique publique de gestion de l'eau et au projet des Deux-Sèvres est signé par des parties de tout bord, il laisse place à l'interprétation et ne discute pas des problèmes qui font le plus débat.

²⁴⁸ Comité de bassin. *Motion du comité de bassin Loire-Bretagne à la suite de la mission d'écoute auprès des acteurs des bassins de la Sèvre Niortaise et du Mignon*. Séance du 4 juillet 2023. https://agence.eau-loire-bretagne.fr/files/live/sites/agence/files/Publications/Sevre%20niortaise_CB_04072023.pdf. Consulté le 04/09/2024.

²⁴⁹ « Mégabassines : le parlement de l'eau invite à une "pause" ». Reporterre, juillet 2023. <https://reporterre.net/Megabassines-le-parlement-local-de-l-eau-invite-a-une-pause>. Consulté le 04/09/2024.

²⁵⁰ Extrait d'un entretien mené avec un interlocuteur souhaitant garder l'anonymat

²⁵¹ Extrait d'un entretien mené avec Christophe Loubaton

Cette méthode permet de reporter la prise de décision réelle en maintenant un calme provisoire, mais la suite de la signature du protocole d'accord a montré qu'elle ne permettait pas de ramener des acteurs opposés autour de la table, et qu'elle apportait même de la confusion lorsque les parties signataires réalisent que leur interprétation de la motion n'était pas celle de tous les acteurs. La dernière mobilisation de juillet 2024²⁵² montre d'ailleurs que le conflit ne s'est pas arrêté après la signature de cette motion.

D'autres événements m'ont parfois été présentés comme ayant permis de rabaisser les tensions au niveau local. S'ils ont été peu médiatisés et ont donc peu influencé l'évolution du conflit devenu national, Rémi Laurendeau, maraîcher et représentant de la Confédération paysanne a par exemple abordé le convoi de l'eau organisé en août 2023 par BNM, qui s'est voulu être une mobilisation plus calme, dont le but était de rallier la capitale depuis les Deux-Sèvres en faisant quelques étapes symboliques comme aux locaux de l'AELB à Orléans ²⁵³:

« Ce qui a fait du bien, c'était la marche de l'eau après au mois d'août, ça a fait beaucoup de bien dans la campagne, suite à Sainte-Soline. C'était encore très tendu. Moi, j'avais un peu peur mais ça s'est super bien passé ! les gens ont été... ça a été très tendu, j'avais jamais vu autant de flics ici, plus qu'à Sainte-Soline, c'est dire... Il fallait montrer patte Blanche. J'en ai chié moi pour rejoindre le cortège, mais c'était super, la population était très contente. Ça a fait du bien »²⁵⁴.

Pour conclure, si quelques démarches ont été menées pour calmer le jeu après les mobilisations à Sainte-Soline, ces démarches se sont vues assez peu relayées et ont eu un impact réel assez faible sur l'ampleur du conflit ou la reprise du projet. Effectivement, la motion du comité de bassin n'a pas eu, à ce jour, de conséquence concrète sur le projet de réserves dans les Deux-Sèvres. Ces démarches n'ont d'ailleurs pas permis de relancer le projet, qui est plus proche du point mort que d'une accélération comme nous le verrons ci-dessous.

²⁵² Favennec, Oanna. « Mobilisation anti-bassines agricoles : ce que l'on sait des manifestations prévues à Saint-Sauvant et La Rochelle ». *France Bleu*, juillet 2024. <https://www.francebleu.fr/infos/environnement/mobilisation-anti-bassines-agricoles-ce-que-l-on-sait-sur-les-manifestations-prevues-a-saint-sauvant-et-la-rochelle-3552214>. Consulté le 04/09/2024.

²⁵³ Unovas, Matthieu. « De Sainte-Soline à Paris : ce qu'il faut savoir sur le convoi de l'eau prévu en août ». *La Nouvelle République*, juillet 2023. <https://www.lanouvellerepublique.fr/deux-sevres/commune/sainte-soline/de-sainte-soline-a-paris-ce-qu-il-faut-savoir-sur-le-convoi-de-l-eau-prevu-en-aout>. Consulté le 04/09/2024.

²⁵⁴ Extrait d'un entretien mené avec Rémi Laurendeau

b. Un projet suspendu à sa labellisation en tant que PTGE

Si les chantiers de la première tranche de travaux constituée de 6 réserves ont débuté progressivement depuis 2021, ceux des tranches suivantes sont bien plus incertains. En effet, le financement de la première tranche a été acté par l'AELB, mais pas ceux des tranches suivantes. Nous allons montrer qu'un jeu de pouvoir s'est mis en place entre la préfecture, l'agence de l'eau et la coop de l'eau pour tenter de faire prévaloir leurs propres intérêts concernant la suite du projet.

Tout d'abord, officiellement, le projet tel que labellisé comme PTGE par la préfecture (cf. partie 3.A.a.ii.) est en pause. Effectivement, il était labellisé sur la base d'un triptyque : le protocole d'accord, le Contrat territorial de gestion quantitative (CTGQ) Sèvre niortaise Marais poitevin et le projet de territoire voté en CLE. Le projet nécessite donc ces trois documents pour conserver son label. Cependant, le CTGQ a été stoppé en 2022 comme me l'a rapporté Christophe Loubaton, animateur de ce Contrat territorial à la chambre d'agriculture :

« Le projet est en pause, alors ce qu'il faut voir, c'est que, normalement, un contrat territorial de gestion quantitative c'est en 2 x 3 ans. Et donc, on était censé faire du 2018 à 2024. avec au milieu une évaluation de mi-parcours. Généralement, c'est vraiment du détail. Là, c'était "ouais, vous allez faire une évaluation mi-parcours". Puis "oui, finalement, vous allez faire une évaluation complète". Puis "oui, finalement, ben en fait, on va faire une pause dans le contrat". Et donc en 2022, quand je suis arrivé à Paris, le contrat était en pause. Donc je travaille principalement sur l'après projet. [...]Et là, donc calme le plat autour du portage par les collectivités territoriales. On en a parlé avec l'agence de l'eau récemment, on a appris que c'était a priori en train d'être discuté entre régions, départements et communautés de communes »²⁵⁵.

En effet, l'agence de l'eau demande plusieurs conditions pour apporter ses financements. Ils demandent notamment l'évolution du portage vers une structure publique, la réalisation d'études préalables Hydrologie milieux usages climat (HMUC) permettant de définir les volumes prélevables par les agriculteurs. Effectivement, jusqu'à aujourd'hui, les volumes définis sont toujours des volumes « cibles », basés sur des évaluations qui ne sont pas des études approfondies. La réalisation de cette étude va permettre d'actualiser le CTGQ et donc d'en relancer un nouveau sur le territoire. Un représentant de la coop de l'eau convient que ces éléments sont devenus importants pour pouvoir poursuivre le projet :

²⁵⁵ Extrait d'un entretien mené avec Christophe Loubaton

« Les tranches 2 et 3 aujourd'hui, l'agence de l'eau demande certains avancements, notamment, ils demandent que l'étude HMUC soit terminée pour définir les volumes prélevables. Donc, ils demandent la fin de l'étude HMUC, ils demandent la mise en place d'un PTGE qui devra être réactualisé et demande une évolution du portage. Donc ils souhaitent un portage plus public. On est toujours confrontés au même problème, la coopérative s'est créée parce qu'il n'y avait pas. Aujourd'hui on aimerait bien, la COP est la première à le vouloir, mais ce n'est pas nous qui faisons la politique »²⁵⁶.

Ces trois éléments réunis vont permettre de répondre à la demande de l'agence de l'eau, qui est d'uniformiser leurs contrats sur le territoire en les menant partout de la même manière, sans devoir labelliser un projet PTGE alors qu'il ne respecte pas les définitions des nouvelles instructions ministérielles de 2021 et 2023, enrichissant la circulaire de Ruy. Un nouveau PTGE pourra donc être élaboré sur la base des études HMUC, du nouveau CTGQ et d'un portage public.

Pourtant, ces éléments ne sont pas aboutis à ce jour, ce qui retarde sérieusement le calendrier. Pour les études HMUC, réalisées par la CLE, son président revient sur la difficulté de les réaliser :

« Oui, c'est nous qui réalisons les études HMUC. Il nous a fallu beaucoup de temps pour en arriver là. L'agence de l'eau partait du principe que l'HMUC peut se décliner sur tout le territoire. Sauf qu'on s'est aperçus que pour la partie milieu ce n'était pas suffisant. Donc il a fallu refaire nos études. Aujourd'hui HMUC on pense qu'on finira décembre 2024, janvier février 2025. Pour pouvoir décliner les volumes prélevables, 1er semestre 2025. Pour pouvoir faire un arrêté, 2e semestre 2025 »²⁵⁷.

Les volumes prélevables pourraient donc être définis au deuxième semestre 2025 si le calendrier est respecté. Le CTGQ pourrait alors être signé après. Cette redéfinition des volumes prélevables pourrait aussi nécessiter une réactualisation du SAGE. La réalisation de toutes ces études permettrait, d'après Elmano Martins, d'asseoir le projet juridiquement face aux problèmes rencontrés autour des recours contre les Autorisations uniques de prélèvement (AUP) délivrées par l'EPMP.

La deuxième question qui demeure est celle du portage. A ce jour, aucune collectivité ne s'est engagée pour le reprendre. Lors de mes entretiens, certains interlocuteurs ont abordé des discussions qui seraient en cours entre la région, les départements et les collectivités de commune de manière assez vague :

« Je discute avec la présidente du département, j'ai vu le président de la région Alain Rousset il y a quelques jours, on s'est croisés. Tout le monde se regarde un peu, mais ils savent tous aussi que c'est

²⁵⁶ Extrait d'un entretien mené avec un représentant de la Coop de l'eau

²⁵⁷ Extrait d'un entretien mené avec Elmano Martins, président de la Commission locale de l'eau (CLE)

l'enjeu du siècle. Mais comme il y a beaucoup de manifestations de Sainte-Soline notamment, elles ont amené une crainte chez les élus à s'emparer des sujets »²⁵⁸.

Une dernière solution semble avoir été trouvée pour que le projet soit porté par une structure politiquement plus neutre, l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre-Niortaise (IIBSN).

« On s'est retourné vers la structure porteuse du SAGE, donc l'IIBSN qui, à la demande du président de la CLE, M. Martins, pour lui demander de financer un poste d'animation pour l'évolution du PTGE. D'un autre côté, L'IIBSN, qui est une institution interdépartementale, donc financées par les départements, a dit, ok pour porter, mais pour compléter les financements c'est niet. Parce que les départements ne veulent pas financer. Quand on dit qu'il y a un défaut de portage politique, c'est une réalité, c'est fou ce truc. Tout le monde dit qu'il faut des réserves, mais d'un autre côté, quand on dit qu'il faut des réserves, ben participez, mettez la patte à la poche, plus personne »²⁵⁹.

Finalement, les relations de domination entre l'AELB et la préfecture semblent aujourd'hui tourner en faveur de l'agence de l'eau. Effectivement, si la préfecture a pu par le passé labelliser le projet porté par la coop de l'eau comme PTGE, puisque l'agence de l'eau n'a pas voté le financement des tranches suivantes, elle possède le pouvoir de faire appliquer sa méthode pour construire le projet de territoire en fonction des intérêts qu'elle porte.

Le portage du projet est un des éléments centraux du conflit. Il en est à la fois une des causes mais aussi une conséquence. Effectivement, aujourd'hui, seul un portage par une structure peu impliquée sur la question du stockage de l'eau, l'IIBSN, semble tenable.

Les collectivités refusent de s'engager et l'IIBSN refuse tout de même de cofinancer le projet puisque cette institution relève des trois départements autour du Marais poitevin : la Charente-Maritime, la Vendée et les Deux-Sèvres qui ne se sont historiquement jamais mis d'accords pour financer en commun un projet de cet acabit. Son avantage est le territoire qu'elle porte.

Le calendrier des deux dernières tranches reste aujourd'hui très flou : aucune date claire n'est avancée pour réélaborer le PTGE tant un grand nombre d'étapes sont nécessaires pour arriver jusqu'à sa réactualisation. La mise en place de ce cadre réglementaire aura inévitablement profité à la coalition environnementale, lui permettant de retarder et d'améliorer, dans son intérêt, le projet même si elle ne sera jamais parvenue à le stopper complètement. Cet argument est aujourd'hui une des principales critiques faites par le monde agricole, également dans l'attente des retenues depuis 22 ans, date de

²⁵⁸ Extrait d'un entretien mené avec Thierry Boudaud, président de la Coop de l'eau.

²⁵⁹ Extrait d'un entretien mené avec François Josse

signature du plan d'action pour le Marais poitevin. Cet objectif de stopper le projet n'a d'ailleurs jamais fait l'unanimité au sein de cette coalition environnementale.

Conclusion du chapitre 3

Après la signature du protocole d'accord, une radicalisation progressive des opinions s'installe et le soufflet de la réconciliation de circonstance qu'il avait permis retombe rapidement. Effectivement, ce document a souffert de nombreux défauts remettant en cause sa légitimité vis-à-vis d'oppositions de plus en plus nombreuses. L'un des points principaux était l'évacuation des points les plus critiques de la négociation, reportés à une date ultérieure. Cette méthode d'instrumentation de l'action publique a été bénéfique à court-terme pour augmenter le nombre de signatures du document, mais elle a engendré des quiproquos et incompréhensions par la suite, dans un contexte où la communication autour du projet était presque inexistante.

Le projet a également porté le défaut de son portage, remettant en cause sa légitimité aux yeux des oppositions, et retardant le calendrier dans la recherche de nouvelles structures porteuses. Ce portage et les financements des premières réserves ont également renforcé, pour ces oppositions, le sentiment d'une domination de l'Etat dans un projet construit avec un acteur privé d'aménagement alors qu'il aurait dû être construit avec des acteurs locaux. Ce sentiment a participé à la politisation du conflit, qui s'est vue amplifiée par la présence de personnalités politiques locales participant au processus de fabrication de la politique de l'eau nationale. Néanmoins, face aux conflits et aux changements de majorités politiques, les collectivités territoriales n'ont jamais souhaité s'engager dans le projet non plus, contribuant à son freinage.

La radicalisation des conflits a également été la conséquence d'un phénomène de *path dependency*. Effectivement, le lancement du projet de réserves de substitution a eu lieu dès 2002. Toutes les règlementations mises en place par la suite sont allées dans le sens de la substitution comme unique solution au problème de l'irrigation et n'ont jamais cherché d'autre méthode pour y parvenir. Or, la solution même des bassines est critiquée par les opposants les plus radicaux et un re-questionnement de cette solution aurait pu permettre d'expliquer pourquoi elle était la plus adaptée ou non dans le cadre des Deux-Sèvres.

Ce phénomène de dépendance au sentier a, au fil du temps, joué en faveur de la coalition environnementale en lui permettant de gagner du temps. Le projet et la réglementation progressaient lentement face aux conséquences du changement climatique de plus en plus dommageables pour les agriculteurs irrigants. La dépendance aux premières décisions a donc perduré plutôt que d'envisager une rupture dans les politiques publiques. Cette forme de dépendance a conduit à la radicalisation des positions y compris pour le monde agricole, qui est dans l'attente des réserves sur le territoire des Deux-Sèvres depuis plus de 20 ans, comme promises par l'exécutif dans son plan d'action pour le Marais poitevin, mais ne les voit toujours pas venir.

Ce *path dependency* a été amplifié par les relations institutionnelles entre les deux coalitions expliquées depuis le premier chapitre : les luttes de sens que ces coalitions produisent, après la décision signifiant que les réserves étaient la solution au problème de l'irrigation, sont plutôt allées dans le sens des conditions d'application de la solution technique que dans la recherche d'autres solutions éventuelles.

Ce phénomène eût une autre conséquence : un ralentissement du projet. Effectivement, la coalition environnementale portée par son ministère a gagné en importance au fil des décennies (même si elle a fluctué quelquefois par des causes extérieures au projet) et a participé à la mise en place du cadre institutionnel de plus en plus contraignant pour les projets, par la négociation avec la coalition agricole. Cependant, la coalition agricole est restée puissante et a regagné en importance notamment suite aux mouvements de contestations des agriculteurs de 2024. Les tentatives d'influence de chaque coalition sur l'évolution de la réglementation affectant le projet ont eu pour effet de ralentir fortement le projet, jusqu'à sa pause actuelle pour ses deux dernières tranches.

Conclusion générale

Au début de ce travail, nous nous sommes demandé pourquoi, malgré un soutien fort des services de l'État et l'absence des opposants les plus radicaux des instances de dialogue, ce projet a été freiné dès son émergence. Pour répondre à cette problématique, nous avons adopté une démarche répartie en 3 chapitres, dans une approche chronologique.

Après avoir mis en évidence l'importance du processus qui a mené à la formation des deux coalitions agricoles et environnementales, nous avons vu comment la solution technique des réserves de substitution est arrivée à l'agenda gouvernemental et a emporté la décision, en réponse au problème de l'irrigation. Nous avons vu que la décision de mettre en place cette solution technique s'est construite sous la forme d'un premier compromis entre deux coalitions à l'influence déséquilibrée. Effectivement, elle permet au monde agricole de sécuriser l'irrigation pour préserver un modèle agricole mis en place à partir des années 1960 et elle accorde aux acteurs environnementaux la promesse d'une réduction des volumes prélevés et de leur réduction en été, pour éviter les assècs dans le Marais poitevin.

Nous avons vu dans un second temps que la réglementation qui a été mise en place après la décision, fruit de l'évolution constante du rapport de forces entre les deux coalitions, a ralenti la mise en place du premier projet. Effectivement, le premier projet porté par la Coop de l'eau a été fortement critiqué par les acteurs environnementaux et s'est retrouvé confronté à plusieurs blocages. Face à cela, la préfecture des Deux-Sèvres a retardé le calendrier du projet et organisé une période de médiation. Nous avons vu que cette dernière a permis d'emporter l'adhésion d'une majorité des acteurs de chaque coalition, tout en masquant les dissensions internes pour quelques temps.

Enfin, nous avons montré que les conflits internes engendrés lors de la démarche de médiation ont rapidement refait surface. Le conflit s'est exacerbé autour de nombreux éléments lui faisant défaut, tels que son portage, son animation, l'intervention de l'Etat jugée trop importante... et autour du symbole qu'il porte. Effectivement, chaque coalition prétend défendre l'idéal de l'agroécologie. Pourtant, le conflit conteste précisément l'absence de volonté en faveur de l'agroécologie de l'autre coalition. Nous avons enfin montré que les nouvelles réglementations ont, à ce jour, eu raison d'une construction rapide des deuxièmes et troisièmes tranches du projet : il est en attente.

Ce projet a été le premier à porter sur des réserves de substitution et à faire l'objet de négociations entre les préoccupations des acteurs agricoles et environnementaux. Plus encore, le territoire des Deux-Sèvres a joué un rôle clé dans la construction du compromis autour de la solution technique, grâce aux dynamiques des coalitions de l'époque. Ces dynamiques ont beaucoup évolué,

remettant en cause la manière de mener le projet. Chaque coalition a su tirer parti des moments favorables à son action pour orienter le projet en fonction de ses propres intérêts. Finalement, ce sont notamment ces luttes de pouvoir entre les deux coalitions qui ont contribué à freiner le projet au fil du temps.

Bibliographie

Ressources médiatiques

1. Barroux, Rémi. « Dans le Marais poitevin, la guerre de l'eau a débuté ». *Le Monde*, novembre 2017.
2. Brosset, Thomas. « Charente-Maritime : les irrigants veulent continuer à irriguer ». *Sud Ouest*, juin 2010, <https://www.sudouest.fr/economie/agriculture/charente-maritime-les-irrigants-veulent-continuer-a-irriguer-10067622.php>. Consulté le 31/08/2024.
3. Brosset, Thomas. « En poste depuis le 15 janvier, le coordinateur interministériel pour le Marais poitevin a déjà démissionné ». *Sud Ouest*, février 2001.
4. Brosset, Thomas. « Le plan vert est adopté ». *Sud Ouest*, juin 2002.
5. Brosset, Thomas. « L'Europe attaque la France ». *Sud Ouest*, mai 1998.
6. Brosset, Thomas. « Quel avenir pour le Parc naturel ? ». *Sud Ouest*, octobre 1994.
7. Chauveau, Flora. « Agriculture. Comment fonctionnent les bassines en Vendée ? ». *Ouest France*, mars 2023.
8. Cholez, Laury-Anne. « La pertinence des mégabassines est sévèrement contestée par des scientifiques ». Reporterre, janvier 2023.
9. Créhange, Philippe. « "Méga-bassines" à Sainte-Soline : ce document qui pourrait remettre à plat le projet ». Le Télégramme, juillet 2023. <https://www.letelegramme.fr/france/mega-bassines-a-sainte-soline-ce-document-qui-pourrait-remettre-a-plat-le-projet-exclusif-6387622.php>. Consulté le 04/09/2024.
10. Dartigues, Daniel. « Delphine Batho met les pieds dans les bassines ». *La Nouvelle République*, août 2012, p.5.
11. Dartigues, Daniel. « Trois cents agriculteurs à Melle pour alerter ministre et électeurs ». *La Nouvelle République*, janvier 2013, p.3.
12. Favennec, Oanna. « Mobilisation anti-bassines agricoles : ce que l'on sait des manifestations prévues à Saint-Sauvant et La Rochelle ». *France Bleu*, juillet 2024. <https://www.francebleu.fr/infos/environnement/mobilisation-anti-bassines-agricoles-ce-que-l-on-sait-sur-les-manifestations-prevues-a-saint-sauvant-et-la-rochelle-3552214>. Consulté le 04/09/2024.
13. Ghu, Magalie. « Il y a quarante ans, la France meurtrie par la pire sécheresse du XXe siècle ». *La Voix du Nord*, août 2016, <https://www.lavoixdunord.fr/art/france-monde/il-y-a-quarante-ans-la-france-meurtrie-par-la-pire-ia0b0n3667479>. Consulté le 31/08/2024.

14. Nivelles, Pascale. « Et le Marais poitevin était pompé, pompé. Des mesures d'urgence ont été annoncées hier pour protéger le parc régional menacé d'assèchement ». *Libération*, juin 1996, <https://www.liberation.fr/france-archiv/1996/06/18/et-le-marais-poitevin-etait-pompe-pompe-des-mesures-d-urgence-ont-ete-annoncees-hier-pour-protger-l-174013/>. Consulté le 31/08/2024.
15. Renon, Julien. « Deux-Sèvres. Ces 24 heures qui pourraient avoir raison du projet des bassines ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2020.
16. Renon, Julien. « Deux experts, une guerre des nerfs ». *Le Courrier de l'Ouest*, 2018.
17. Renon, Julien. « Les "bassines" font jaser ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2018.
18. Renon, Julien et al. « Points forts ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2018, p.2.
19. Renon, Julien. « Privée de 15 000 € de subventions et peut-être d'agrément, l'association crie à "l'acharnement" ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2023.
20. Revert, Yves. « L'accord sur les bassines divise la majorité régionale ». *La Nouvelle République*, 2018.
21. Revert Yves. « Une chaîne humaine contre les stockages d'eau ». *La Nouvelle République*, 2017.
22. Rouzies Jean. « Bassines : à douze contre l'arrêté préfectoral ». *La Nouvelle République*, 2018.
23. Rouzies, Jean. « Coopérative de l'eau : relever un double défi ». *La Nouvelle République*, mars 2015, p.7
24. Tournon, Emmanuel. « Bassines : le protocole signé, mais pas par tout le monde ». *La Nouvelle République*, décembre 2018, p.2.
25. Tournon, Emmanuel. « La "bassine" de Sainte-Soline arrosera en 2025 ». *La Nouvelle République*, mars 2024, p.12.
26. Unovas, Matthieu. « De Sainte-Soline à Paris : ce qu'il faut savoir sur le convoi de l'eau prévu en août ». *La Nouvelle République*, juillet 2023. <https://www.lanouvellerepublique.fr/deux-sevres/commune/sainte-soline/de-sainte-soline-a-paris-ce-qu-il-faut-savoir-sur-le-convoi-de-l-eau-prevu-en-aout>. Consulté le 04/09/2024.
27. Verdet, Pierre. « Faut-il désespérer du Marais poitevin ? ». *Sud Ouest*, juin 2003.
28. Zappi, Sylvia. « La France, mauvaise élève de l'Europe pour l'environnement ». *Le Monde*, octobre 1998.
29. « Barrage du Tarn : Royal veut des vérifications ». *Le Figaro*, 2014.
30. « Créer des réserves artificielles d'eau pour gérer les déficits ». *Actu Environnement.com*, juillet 2012.

31. « Deux-Sèvres. La signature du protocole d'accord bassines : le moment solennel ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2018.
32. « Environnement — réserves d'eau : la fédération de pêche se justifie ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2018.
33. « Il y a 50 ans, on voulait bétonner toute la baie ». *Ouest France*, février 2015, <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/fontenay-le-comte-85200/il-y-50-ans-voulait-betonner-toute-la-baie-3177767>. Consulté le 24/08/2024.
34. « Irrigo, l'avocat des bassines ». *Charente Libre*, janvier 2013, p.5.
35. « Lalonde retire son label au Marais poitevin ». *Les Echos*. Septembre 2011, p.14.
36. « Le monde agricole est prêt à bouger ». *Le Courrier de l'Ouest*, 2018.
37. « Les écologistes très critiques ». *Sud Ouest*, février 1996.
38. « Les grandes dates ». *Sud Ouest*, septembre 1995.
39. « Manifestation anti-bassines dans les Deux-Sèvres : ce qu'il faut retenir ». *Actu.fr*, mars 2023.
40. « M. Brice Lalonde menace de déclasser le parc naturel — Le Marais poitevin dans les sables mouvants ». *Le Monde*, mars 1991, https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/03/24/m-brice-lalonde-menace-de-declasser-le-parc-naturel-le-marais-poitevin-dans-les-sables-mouvants_4162433_1819218.html. Consulté le 31/08/2024.
41. « Malgré quinze ans de "protection", le Marais poitevin disparaît ». *Le Monde*, août 1993.
42. « Méga-bassines en Deux-Sèvres : combien d'argent public est prévu pour financer ce projet ? ». *Ouest France*, mars 2023.
43. « Mégabassines : le parlement de l'eau invite à une "pause" ». Reporterre, juillet 2023. <https://reporterre.net/Megabassines-le-parlement-local-de-l-eau-invite-a-une-pause>. Consulté le 04/09/2024.
44. « Niort. Le protocole d'accord sur les retenues d'eau signé dans la confusion ». *Ouest France*, décembre 2018.
45. « Opposé au tracé de l'autoroute Nantes-Niort, M. Brice Lalonde retire son label au Parc du Marais poitevin ». *Le Monde*, août 1991, https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/08/31/oppose-au-trace-de-l-autoroute-nantes-niort-m-brice-lalonde-retire-son-label-au-parc-du-marais-poitevin_4036733_1819218.html. Consulté le 31/08/2024.
46. « Points forts — "les irrigants bous bassinent !" ». *Le Courrier de l'Ouest*, février 2016.
47. « Points forts — "Repousser l'échéance" ». *Le Courrier de l'Ouest*, 2018
48. « Retenues d'eau : la pression monte ». *Le Courrier de l'Ouest*, décembre 2018.
49. « Réunion de sauvetage pour le parc naturel du Marais poitevin ». *La Tribune*, mai 1996.

50. « Sécheresse : agriculteurs et éleveurs vont bénéficier d'aides supplémentaires ». *Les Echos*, août 2020.
51. « TÉLÉVISION PAYS BASQUE FR3 ». *Sud Ouest*, 19 juin 1990, p.31.

Ressources techniques et thématiques

52. Abasq, Léna. *Simulation du projet 2021 de réserves de substitution de la Coopérative de l'eau des Deux-Sèvres*. BRGM, juin 2022.
53. Armand, Louis, et Jacques Rueff. *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique — présenté par le Comité institué par le décret n° 59-1284 du 13 novembre 1959*. 1960, p.17, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/074000508.pdf>. Consulté le 24/08/2024.
54. Ayphassorho, Hugues et al. *Le Marais poitevin : état des lieux actualisé des actions menées à la suite du plan gouvernemental 2003-2013 et orientations*. Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable, 2016, p. 17, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/164000580.pdf>. Consulté le 31/08/2024.
55. Ayphassorho, Hugues, et Renoult Roland. *Retenues de substitution d'irrigation dans les Deux-Sèvres*. CGAAER et CGEDD, 2018.
56. Bassines Non Merci. Rubrique c'est pas sourcier. <https://www.bassinesnonmerci.fr/cest-pas-sourcier/>. Consulté le 04/09/2024.
57. Chambre d'agriculture des Deux-Sèvres. *Fiche illustrative des engagements individuels de chaque exploitation agricole*. 2021.
58. Comité de bassin. *Motion du comité de bassin Loire-Bretagne à la suite de la mission d'écoute auprès des acteurs des bassins de la Sèvre Niortaise et du Mignon*. Séance du 4 juillet 2023. https://agence.eau-loire-bretagne.fr/files/live/sites/agence/files/Publications/Sevre%20niortaise_CB_04072023.pdf. Consulté le 04/09/2024.
59. Comité de bassin Loire-Bretagne. *Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021 — Bassin Loire-Bretagne*. Extrait de la disposition 7D-3, adopté en novembre 2015. https://sdage-sage.eau-loire-bretagne.fr/files/live/sites/sdage-sage/files/Planification-gestion%20des%20eaux/Sdage/Elaborer%20le%20Sdage/PUBLI_Sdage16-21_20151104.pdf. Consulté le 01/09/2024.

60. Coop de l'eau 79. *Communiqué de presse : Expertise du BRGM sur le projet redimensionné : un impact positif des réserves de substitution en été dans le bassin de la Sèvres Niortaise*. Juillet 2022.
61. EPTB Charente. *Évolution de l'irrigation*, Bassin du fleuve Charente 2050, p. 1-7, https://www.fleuve-charente.net/wp-content/files/Charente2050/2.4_ACTIVITES_Irrigation.pdf. Consulté le 31/08/2024.
62. Fennelly. « Conclusions de l'avocat général — Manquement d'État — Directive 79/409/CEE — Conservation des oiseaux sauvages — Zones de protection spéciale ». CJUE, 79/409, juillet 1999. <https://justice.pappers.fr/decision/2da6e08ddb5356d7b7695e2c09573b0f1b0fd3d3>. Consulté le 31/08/2024.
63. Huet, Philippe, et Xavier Martin. *Le drainage dans le Marais poitevin*. Inspection générale de l'environnement, 2003, p. 7-31, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/044000205.pdf>. Consulté le 31/08/2024.
64. IGEDD, « Trente ans après, quel bilan peut-on tirer de la loi sur l'eau de 1992 ? — Pour mémoire, Comité d'histoire », *Revue des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires, de la transition énergétique et du secrétariat d'État chargé de la mer*, HS n° 35, 2023, p. 4-7.
65. IIBSN. *Dossier d'enquête publique du projet de SAGE Sèvre niortaise*. Mai 2010, https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/2-RapportPresentation.pdf. Consulté le 31/08/2024.
66. IIBSN. *Procès-verbal de la réunion de la Commission locale de l'eau du SAGE Sèvre niortaise Marais poitevin du 16 janvier 2019*, 2008.
67. IIBSN. *Réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Sèvre niortaise Marais poitevin — relevé de conclusions*. 2017.
68. IIBSN. *Réunion de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Sèvre niortaise Marais poitevin — Compte-rendu*. Février 2011, p.7, https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/87_249_pv-definitif-reunion-cle-12042011_106.pdf. Consulté le 31/08/2024.
69. IIBSN. *Schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Sèvre niortaise et du Marais poitevin — Plan d'aménagement et de gestion durable*. Adopté par la CLE le 17 février 2011, p. 51-63, https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/1%20-%20PAGD.pdf. Consulté le 31/08/2024.
70. Institut français de l'environnement. *Étude des modes d'occupation du sol du Marais poitevin et des marais charentais*, 1993.

71. Janin, Jean-Louis. « L'irrigation en France depuis 1988 ». *La Houille Blanche*, 1996, p. 27-34, <https://doi.org/10.1051/lhb/1996083>.
72. La coordination. « La marche des pigouilles : RDV le 04/03 contre les 19 réserves de substitution ». Coordination pour la défense du Marais poitevin, 2018. <https://marais-poitevin.org/la-marche-des-pigouilles-rdv-le-04-03-contre-les-19-reserves-de-substitution/>. Consulté le 01/09/2024.
73. Lavoux, Thierry et al. Évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin. CGEDD et CGAAER, juin 2014. https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/CGEDD-005928-03_CGAAER-13102_rapport_cle446756.pdf. Consulté le 03/09/2024.
74. Lambertin, Christian et al. *Enquête publique au sujet de la création de 19 réserves collectives de substitution sur le bassin de la Sèvre Niortaise et du Marais Poitevin Rapport de la Commission d'Enquête*. Mai 2017, 121 p. <https://www.deux-sevres.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/22522/181773/file/Rapport+retenues+2017.pdf>. Consulté le 02/09/2024.
75. Le Quellec, Yves. « La loi de 1976 à l'épreuve des faits : le cas du Marais poitevin ». *Zones humides Infos*, n° 92-93, 3^e et 4^e trimestre 2016, p.22.
76. Le Quellec, Yves. *Le Marais poitevin*, France Nature Environnement, Lettre eau n° 1, 1996.
77. Martin, P., « La gestion quantitative de l'eau en agriculture — Une nouvelle vision, pour un meilleur partage », mission parlementaire auprès du ministère de l'Environnement, juin 2013
78. Roussel, Pierre. *Un projet pour le marais poitevin*. Inspection générale de l'environnement, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, décembre 2001, https://www.epmp-marais-poitevin.fr/wordpress/wp-content/uploads/rapport_roussel_2001.pdf. Consulté le 31/08/2024.
79. Simon, Gilbert. *Le Marais poitevin*. Conseil général des Ponts et Chaussées, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, décembre 1998, https://eduterre.ens-lyon.fr/thematiques/hydro/zones_humides/html/rapport%20dec1998_SIMON.pdf. Consulté le 31/08/2024.

80. Diaporama de présentation du CTGQ du bassin de la Sèvre amont et du Mignon — présenté par la CA79 et la coop de l'eau en CLE le 12 mai 2017.
81. Edit du roi Henri IV inaugurant le dessèchement des marais de France, 1999, <http://www.histoirepassion.eu/?1599-Edit-du-roi-Henri-IV-inaugurant-le-dessechement-des-marais-de-France> — consulté le 24/08/2024.
82. « Formation du Marais poitevin ». Évail. http://maraispoitevin.evail.free.fr/marais/histoire_marais.html. Consulté le 24/08/2024
83. « Historique de la décentralisation ». Collectivités locales.gouv.fr. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>. Consulté le 02/09/2024.
84. « Historique de la lutte ». Bassines Non Merci, 2023. <https://www.bassinesnonmerci.fr/historique-de-la-lutte/>. Consulté le 01/09/2024.
85. « L'aménagement du littoral vendéen — vidéo et rubrique éclairage ». Fresques.INA — regard sur la Vendée, 1974. <https://fresques.ina.fr/olonne/fiche-media/Olonne00236/l-amenagement-du-littoral-vendeen.html>. Consulté le 01/09/2024.
86. « Le discours du Président Pompidou à Chicago — le 28 février 1970 ». Site internet de l'Assemblée nationale. https://www.assemblee-nationale.fr/12/controle/delat/dates_cles/discours_chicago.asp. Consulté le 01/09/2024.
87. « Le périmètre du projet ». Coop de l'eau 79. <http://www.coopdeleau79.com/la-sevre-niortaise/perimetre.html>. Consulté le 01/09/2024.
88. « Les assèchements de cours d'eau sur le bassin versant de la Boutonne — Partie 1 : Historique des assèchements de cours d'eau », *Commission Locale de l'Eau Boutonne*, novembre 2007, p. 7-61, https://www.gesteau.fr/sites/default/files/rapport_etude_final.pdf. Consulté le 31/08/2024.
89. Lettre de mission du 9 mai 2018 ayant pour objet la « Mission CGEDD-CGAER relative aux projets de stockage de substitution dans les Deux-Sèvres »
90. *Plan d'action pour le Marais poitevin — Engagements de l'État*. Mars 2002, https://www.epmp-marais-poitevin.fr/wordpress/wp-content/uploads/plan_action_gouvernemental_pour_le_MP_2002.pdf. Consulté le 31/08/2024.
91. « Procès-verbal In extenso — Séance plénière du conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine des 17 et 18 décembre 2020 ». *Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine*, 2021, p. 69-71. https://www.nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2021-04/Proces_verbal_Seance%20Pleni%C3%A8re%2017-18_12_2020.pdf. Consulté le 03/09/2024.

102. Billet, Philippe. « Les parcs naturels régionaux au risque des territoires », *Revue juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 2006, p. 11-21, <https://doi.org/10.3406/rjenv.2006.4489>.
103. Bonnal, Liliane, et Ornella Boutry. « L'environnement institutionnel a-t-il un impact sur les pratiques d'irrigation ? Une analyse économétrique sur les exploitations de Charente-Maritime ». *Revue d'Économie régionale & Urbaine*, no. 5, 2016, p. 947-976, <https://doi.org/10.3917/reru.165.0947>.
104. Candau, Jacqueline, et Claire Ruault. « Évolution des modèles professionnels en agriculture : scènes de débat, questions d'écologie et catégories de connaissances ». *Cahiers d'Économie et de Sociologie Rurales*, 2005, 75, p. 51-74, [10.22004/ag.econ.201783](https://doi.org/10.22004/ag.econ.201783).
105. Carrausse, Romain. « Face à la pénurie d'eau dans le Marais poitevin : dispositifs de gestion et trajectoire conflictuelle de réserves de substitution pour l'irrigation agricole ». *Natures Sciences Sociétés*, Vol.30, 2022, p. 254-264, <https://doi.org/10.1051/nss/2023005>.
106. Charvolin, Florian. *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*. Editions La Découverte, 2003, 134 p.
107. Cobb, Roger et Charles Elder. *Participation in American Politics : the dynamics of agenda-building*. Johns Hopkins University Press, 1983, 196 p.
108. Gaillard, Sylvie. « L'industrialisation de la culture du maïs-grain en France (1945-1985) : un itinéraire particulier ». *Économie rurale*, n° 187, 1988, p. 25-32, <https://doi.org/10.3406/ecoru.1988.3922>.
109. Garraud, Philippe. « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda ». *L'Année sociologique (1940/1948—)*, vol.410, 1990, p. 17-41, <http://www.jstor.org/stable/27890055>. Consulté le 31/08/2024.
110. Grimonprez, Benoît. « La définition de la "mégabassine" construite par le juge administratif ». *Revue de droit rural*, 2023.
111. Hassenteufel, Patrick. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales*, n° 157, 2010, p.50-58, <https://doi.org/10.3917/inso.157.0050>.
112. Houée, Paul. *Les étapes du développement rural*. Editions économie et humanisme, Les éditions ouvrières, 1972.
113. Jobert, Bruno, et Pierre Muller. « L'État en action — Politiques publiques et corporatismes ». *Presses universitaires de France*, 1989.
114. Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, And Public Policies*. Longman, 1984

115. Lascoumes, Pierre. « Chapitre III. L'action publique environnementale ». *Action publique et environnement*, p. 79-119, 2022.
116. Laimé, Marc. « Une politique de l'irrigation à vau-l'eau ». *DARD/DARD*, vol. 7, no. 1, 2022, p. 28-39.
117. Mesnel, Blandine. « Les agriculteurs et la légitimation des politiques de transition : une approche par les discours sur la paperasse ». *Politix*, n° 144, 2023, p. 125-149.
118. Morera, Raphaël. *L'assèchement des marais en France au XVIIIe siècle*. Presses universitaires de Rennes, 2011, p. 17-50
119. Nicolas, Frédéric et al. « La transition écologique à l'épreuve des sciences sociales du politique. » *Politix*, n° 144, 2023, p. 9-35. <https://doi.org/10.3917/pox.144.0009>.
120. Pernet, Alexis. « Paysage avec bassine. Une autre lutte est-elle possible ? » *L'Actualité Nouvelle-Aquitaine : science et culture, innovation*, 2023, p. 80-89.
121. Pierson, Paul. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267.
122. Sarrazin, Jean-Luc. « Maîtrise de l'eau et société en Marais poitevin (vers 1150-1283) ». *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, Tome 92, n° 4, 1985, p.333-354, <https://doi.org/10.3406/abpo.1985.3196>.
123. Sermet, Jean. « L'aménagement des Marais de l'Ouest ». *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1930, p. 235-241, <https://doi.org/10.3406/rgpso.1930.3961>.
124. Steinmo, Sven. « Néo-institutionnalisme historique ». *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2019, p.382 — 390.
125. Suire, Yannic. « Les sociétés de dessèchement du Marais poitevin, gestionnaires d'un territoire depuis quatre siècles ». *Entreprises et histoire*, vol. 45, n° 4, 2006, p. 135-141, <https://doi.org/10.3917/eh.045.0135>.
126. Wagret, Paul. *Les Polders*. Collection La Nature et l'Homme, Editions Dunod, 1959, 316 p.
127. Zittoun, Philippe, et Sébastien Chailleux. *L'État sous pression. Enquête sur l'interdiction française du gaz de schiste*. Presses de Sciences Po, 2021, 320 p.