

Résumé de l'étude

« Révision des autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation sur le bassin Adour-Garonne Evaluation territorialisée de l'impact sur l'économie agricole et proposition de mesures d'accompagnement » 2010-2011

Contexte

La loi sur l'eau de 2006 a introduit une réforme des autorisations de prélèvements pour l'irrigation ; celle-ci consiste à attribuer collectivement des quotas annuels en volume prélevables pour l'irrigation à l'échelle d'unités de gestion (bassin versant) qui tiennent compte de leur disponibilité réelle en eau (naturelles et/ou stockées). L'objectif est de limiter les recours trop systématiques aux restrictions d'usage, en favorisant une gestion stratégique pluriannuelle de l'eau dans les bassins les plus déficitaires.

Cette réforme s'applique aux 143 unités de gestion (ou sous-bassins) qui composent la Zone de Répartition des Eaux (ZRE) du Bassin Adour-Garonne et affecte environ 60% des volumes maxima prélevés pour l'irrigation, soit 750 millions de m³, les autres prélèvements n'étant pas concernés par la réforme (hors ZRE ou en retenues collinaires).

L'application stricte de la réforme, sans mesure d'accompagnement, pourrait amener l'Etat à délivrer de nouvelles autorisations correspondant à une baisse de 10% par rapport au volume maximal prélevé à l'échelle du Bassin Adour Garonne. La baisse pouvant être beaucoup plus forte dans certains sous bassin (allant jusqu'à -90% dans la Seudre).

Objectif

L'étude, lancée en 2010, visait à évaluer l'impact économique de cette réforme et de proposer des mesures d'accompagnement.

Maîtrise d'ouvrage :

Agence de l'eau Adour Garonne, co-pilotage DREAL et DRAAF Midi-Pyrénées

Prestataires : Actéon, BRGM, CEMAGREF en partenariat avec CACG, Arvalis, Cetiom, INRA

Coût de l'étude : 300 180 € HT

Méthode

Cette étude a été effectuée à deux niveaux :

1- au niveau de 6 unités de gestion (UG) représentatives de la variété des situations agronomiques et hydrologiques: Seudre, Boutonne, Lizonne, Thèze, Garonne de Portet à Verdun, Douze aval¹

2- au niveau de l'ensemble du Bassin Adour Garonne, par extrapolation

A chacun de ces niveaux, l'impact économique local à court terme de la réforme a été simulé, avec ou sans mesure(s) d'accompagnement.

1- Dans chacune des 6 Unités de gestion :

Pour chacune des six unités de gestion, une typologie des exploitations irrigantes a été établie, avec l'aide d'un groupe local de techniciens et professionnels agricoles (en fonction du type de spéculation agricole, des conditions pédologiques, de la taille d'exploitation,...). Un état des lieux de la situation avant la réforme a été établi, décrivant les stratégies d'irrigation, et les caractéristiques économiques locales (charges opérationnelles et charges de structures, prix, aides PAC,...).

Un couplage de modèles agronomique et économique a été calé, puis utilisé afin de simuler l'effet de la réforme (restrictions de volumes) sur les performances économiques de chaque grand type d'exploitation. Pour cela, des irrigants ont été invités à décrire leur stratégie d'adaptation à court terme à une baisse des volumes autorisés, comme, par exemple, la substitution de la sole maïs irriguée en cultures en sec (céréales à paille, oléagineux) voire même le gel des terres, dans les cas les moins favorables du point de vue pédologique.

Les résultats économiques sont exprimés, pour chaque exploitation-type, en termes de:

- **Marge brute (MB)** : cet indicateur peut s'assimiler à la valeur ajoutée générée par l'exploitation (produit brut - charges opérationnelles) ; il permet notamment de comparer la rentabilité économique de différentes options d'assolement.
- **Excédent brut d'exploitation (EBE)** : cet indicateur comprend le résultat d'exploitation et les amortissements ; il permet de juger de la rentabilité (voire de la viabilité) d'une exploitation ou de comparer les résultats entre exploitations de même type, en neutralisant les différences de patrimoine ou de gestion financière.

Ensuite ont été simulés, pour chacun des 6 bassins, les effets atténuateurs de certaines **mesures d'accompagnement** identifiées localement comme : les réserves, les assouplissements de baisse de volume prélevables, les mesures agri-environnementales compensant des baisses de prélèvement (MAET),..

Une approche de l'impact potentiel local sur les **filières** a également été entreprise : évaluation qualitative des impacts potentiels, notamment sur la filière maïs la plus concernée. Cette approche a été complétée, toujours à la même échelle, par une quantification des réductions de tonnages, donc de chiffres d'affaires, et leur répercussion en termes d'emplois.

2- A l'échelle du Bassin Adour Garonne

Une extrapolation de ces résultats locaux à l'échelle du bassin Adour Garonne a été conduite par deux méthodes différentes : soit en appliquant les ratios de pertes de MB/m³ ou EBE/m³ aux réductions de volumes à l'ensemble des UG du Bassin Adour-Garonne (-0.2 à -0.5€/m³ maximum prélevé), soit en repassant par les assolements, en réduisant les surfaces irriguées dans la même proportion que les volumes.

¹ Sur ces secteurs, les réductions maximales d'autorisations peuvent être très fortes (tel les cas de la Thèze, de la Seudre et de la Boutonne) et se situent globalement dans une fourchette de -28 à -90%, avant « mesures d'accompagnement » (notamment création de retenues).

Résultats

1- Dans chacune des 6 Unités de gestion :

La réforme, **sans mesures d'accompagnement**, entraînerait des pertes d'EBE allant de -9% à -34% selon les UG. Sur certaines UG (Poitou-Charentes notamment), ces pertes ne tiennent pas compte des pertes économiques subies antérieurement, par les réductions d'autorisation déjà appliquées et des mesures de restriction plus fréquentes que dans le reste du bassin.

Ces résultats masquent de grandes disparités entre types d'exploitations d'une même UG, les pertes les plus marquées concernant généralement les céréaliers. A noter toutefois que, selon la situation initiale, la situation économique peut parfois devenir difficile pour des céréaliers mais aussi des éleveurs, pouvant aller jusqu'à la remise en question de la viabilité de certaines exploitations.

La variabilité des résultats entre bassins dépend surtout de:

- *La situation initiale de la gestion de l'eau*, telle la gestion de l'eau sous contrainte préexistante évoquée plus haut (Poitou-Charentes) qui réduit les marges de manœuvre en terme d'adaptation.
- *L'ampleur de la baisse des autorisations* entraînée par la réforme, liée à la fois au pourcentage de baisse et à la durée de la période à laquelle elle s'applique (toujours sur Poitou-Charentes, la baisse concerne également les prélèvements de printemps).
- *La part de la surface irriguée dans la SAU.*
- *L'effet tampon* pouvant être assuré au sein de certaines exploitations irrigantes par des *productions à haute valeur ajoutée* (viticulture, palmipèdes, ...).
- La faisabilité des *alternatives* aux cultures irriguées selon les contextes pédologiques locaux.

Des tests de sensibilité ont été opérés sur différents facteurs :

- *Le climat* : les résultats indiqués ci-dessus correspondent à une climatologie moyenne ; l'occurrence d'une année sèche amplifie les pertes, et ce, d'autant plus que l'exploitant aura adopté une stratégie dite de « prise de risque ».
- *Les prix* : de même il a été fait l'hypothèse de prix moyens, un contexte de prix bas faisant chuter l'EBE ; à noter que l'impact de la hausse ou baisse du prix est 2 à 3 fois plus important que celui de la réduction des volumes
- *L'évolution de la PAC d'ici 2012* : elle a été simulée sur 3 bassins ; son effet, qui se cumule à celui de la réforme des autorisations, est de l'ordre de -10% d'EBE.

Néanmoins, si ces impacts sont variables, ils peuvent être considérés comme élevés si aucune mesure d'accompagnement ne vient les atténuer.

Les mesures d'accompagnement simulées ont été de deux natures :

- Mesures déjà identifiées lors de la concertation organisée par les préfets en 2010 dans le cadre de la détermination du volume prélevable : allocations supplémentaires de volumes conditionnés à la mise en œuvre de nouvelles modalités de gestion ou à la création de nouvelles retenues.
- Mesures nouvelles, identifiées dans le cadre de l'étude : gestion de l'eau, indemnisation de la réduction de surface irriguée (MAET), réallocation de volumes de printemps (sur Poitou-Charentes), mise en place de filières alternatives au maïs (sorgho, chanvre, tournesol, colza), choix de cultures ou de variétés différentes, allocation prioritaire d'eau aux cultures à forte valeur ajoutée : ces mesures peuvent être mises en place individuellement mais, le plus souvent, relèvent d'une démarche collective.

La combinaison de ces mesures peut réduire très significativement l'impact économique précédemment évalué. Dans certains cas, cet impact est même annulé notamment:

- Sur la Boutonne, sous condition de création de retenues de substitution à fort soutien financier public
- Sur la Douze aval, sous condition de mesures de gestion spécifiques garantissant le respect des débits objectifs d'étiage des cours d'eau.

Dans d'autres bassins, l'impact économique subsiste :

- Faute de mesures adaptées : sur la Lizonne l'impact reste de -7% d'EBE,
- Etant donnée l'ampleur exceptionnelle de la baisse des volumes prélevables sur la Seudre (-90%), la combinaison de mesures testée (création de retenues, irrigation de printemps, MAET) ne parvient à neutraliser totalement la perte d'EBE évaluée à -25% d'EBE sans ces mesures.

On peut constater que les mesures n'ont pas toutes la même efficacité à réduire l'impact économique ; parmi les plus efficaces à court terme :

- La création d'ouvrages, lorsqu'elle est économiquement pertinente (la limite semblant correspondre à un coût d'investissement de l'ordre de 6 €/m³) et fortement soutenue par des aides publiques.
- L'allocation prioritaire, au sein des UG, de quotas aux cultures à forte valeur ajoutée (arboriculture, maraichage, semences, ...).

En règle générale, et sauf dans le cas, exceptionnel, de la Seudre, les mesures envisagées sont de nature à réduire, voire annuler, l'impact de la réforme, même sur des bassins soumis à de fortes réductions d'autorisation. Et ce, sous condition de bonne mise en œuvre ou d'efficacité des mesures : gestion collective, création des ouvrages ...

Concernant les filières, en dehors du cas spécifique du bassin de la Seudre, les impacts macro-économiques restent limités au niveau du Bassin Adour Garonne, lorsqu'ils intègrent les marges de manœuvre offertes par les mesures d'accompagnement; ceci est confirmé, bien sûr, à l'échelle nationale même pour certaines productions localisées majoritairement en Adour-Garonne (ex: maïs grain, maïs semence, maïs doux).

2- A l'échelle du Bassin Adour Garonne

L'extrapolation de ces résultats fins à l'ensemble du Bassin Adour Garonne évalue la perte annuelle de valeur ajoutée générée par la réforme, sans mesure d'accompagnement, à un ordre de grandeur de 40 M€/an, soit 5% de la valeur ajoutée totale des cultures irriguées du bassin, estimée à 780 M€/an.

Avec les mesures d'accompagnement déjà identifiées (réserves et marges de manœuvre sur les volumes), cette perte serait d'environ 12 M€/an, soit environ 1,5% de la valeur ajoutée totale des cultures irriguées du bassin. Pour cela, des investissements en création de nouvelles retenues à hauteur de 150 M€ seraient nécessaires.