



N° 1422

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juin 2023.

PROPOSITION DE LOI

*visant à protéger la ressource en eau en planifiant
l'arrêt de l'irrigation de la culture du maïs,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.),

présentée par Mesdames et Messieurs

Loïc PRUD'HOMME, Nadège ABOMANGOLI, Laurent ALEXANDRE, Gabriel AMARD, Rodrigo ARENAS, Lisa BELLUCO, Ugo BERNALICIS, Christophe BEX, Carlos Martens BILONGO, Manuel BOMPARD, Louis BOYARD, Florian CHAUCHE, Sophia CHIKIROU, Alexis CORBIÈRE, Catherine COUTURIER, Karen ERODI, Martine ETIENNE, Emmanuel FERNANDES, Perceval GAILLARD, Marie-Charlotte GARIN, Andy KERBRAT, Antoine LÉAUMENT, Élise LÉBOUCHER, Murielle LEPVRAUD, Élixa MARTIN, Pascale MARTIN, Frédéric MATHIEU, Manon MEUNIER, Danièle OBONO, Nathalie OZIOL, Mathilde PANOT, René PILATO, François PIQUEMAL, Thomas PORTES, Adrien QUATENNENS, Sandrine ROUSSEAU, Michel SALA, Danielle SIMONNET, Ersilia SOUDAIS, Anne STAMBACH-TERRENOIR, Andrée TAURINYA, Nicolas THIERRY, Paul VANNIER, Léo WALTER,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

À la sortie d'un hiver marqué par une sécheresse historique, **notre pays est plongé dans une crise de l'eau qui affecte nos territoires**, obligeant certains départements à prendre très tôt des mesures de restriction d'usage de la ressource. L'étude du Bureau des recherches géologiques et minières publiée le 13 mars 2023 est alarmante, 80 % des nappes présentant des niveaux inférieurs à la normale, et ce bilan risque de s'aggraver alors que nous approchons de la période estivale.

Loin d'être conjoncturelle, cette situation s'inscrit dans une tendance à grande échelle d'aggravation du **risque d'une crise mondiale de l'eau douce sur laquelle l'Organisation des nations unies a alerté solennellement** lors de la conférence exceptionnelle qu'elle a dédié à cette ressource en mars 2023. Selon les projections du rapport de 2020 de l'ONU, la moitié de la population mondiale subira des pénuries d'eau d'ici à 2050. En janvier 2023, l'Agence européenne pour l'environnement a sonné l'alarme sur l'aggravation globale au cours de la dernière décennie d'une situation de pénurie d'eau qui a touché 29 % du territoire de l'Union européenne pendant au moins une saison en 2019. En France, une étude publiée par le ministère de l'écologie en juin 2022 montre que le volume moyen de la ressource en eau renouvelable annuelle a diminué de 14 % entre la période 1990-2001 et la période 2002-2018 ⁽¹⁾.

Aggravée par les effets du changement climatique, **cette crise est la conséquence de notre surexploitation de la ressource en eau**. Dans leur rapport annuel publié le 10 mars 2023 ⁽²⁾, les magistrats de la Cour des comptes alertent sur le nombre croissant de territoires dans lesquels notre consommation d'eau excède la capacité des milieux à reconstituer la ressource, et dénoncent une « *organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau* ». En effet, les objectifs de réduction des prélèvements d'eau de 10 % en 2024 et de 25 % en 2034 fixés lors des Assises de l'eau de 2019 ne sont toujours pas atteints. **L'agriculture, qui représente selon le ministère de l'écologie 57 % de la consommation totale**

(1) Ministère de la transition écologique. Évolutions de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 1990 à 2018, Juin 2022

https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2022-06/datalab_102_ressources_en_eau_juin2022.pdf

(2) Cours des comptes. Rapport public annuel 2023 (page 473), mars 2023.
https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-03/20230310-RPA-2023_0.pdf

d'eau ⁽³⁾ et jusqu'à 80 % lors de la période estivale ⁽⁴⁾, est la première (sur)consommatrice de la ressource. Si depuis le début des années 2000, les prélèvements d'eau par secteur (industries, centrales électriques...) ont tendance à diminuer, ce n'est pas le cas pour l'agriculture pour laquelle le niveau des prélèvements d'eau douce ne connaît aucune baisse significative ⁽⁵⁾. Selon les chiffres de France Nature Environnement, on constaterait même une augmentation de 14 % de la part irriguée sur le total de la surface agricole utilisée (SAU) entre 2010 et 2020.

Lors d'une mission d'information parlementaire sur les conflits d'usage en situation de pénurie d'eau que j'ai présidé en 2020, j'alertais déjà sur la nécessité de modifier notre gestion de la ressource et son partage pour s'adapter à un risque de stress hydrique croissant. L'exigence de repenser la répartition de droits de prélèvements en eau fondés sur des références historiques de volume obsolètes dans le but de favoriser une répartition plus équitable entre les agriculteurs et une utilisation plus raisonnée de la ressource n'avait alors pas été entendue. L'urgence de la situation nous invite désormais à interroger la pérennité d'une filière, celle du **maïs irrigué, qui accapare la majorité des volumes d'eau d'irrigation.**

Première culture irriguée du pays, le maïs concentre en effet la majeure partie de la consommation agricole en eau, avec des besoins particulièrement conséquents en juillet et en août, c'est-à-dire à la période durant laquelle la tension sur la ressource est la plus forte. Selon l'étude de l'AGRESTE des données d'irrigation de la statistique agricole de 2020 ⁶, **la culture du maïs représente à elle seule près de 40 % du total des surfaces irriguées du pays** avec 32 % occupé par le maïs grain et le maïs semence et 7 % pour le maïs fourrage et autres cultures fourragères annuelles, ce qui en fait la culture la plus fortement consommatrice en eau, bien loin devant les fruits et légumes qui arrivent en seconde position en représentant 15 % des surfaces irriguées. **Au total, c'est presque 25 % de l'eau consommée dans le pays qui est engloutie par la culture du maïs** ⁷. Un constat confirmé par un rapport du ministère de l'écologie selon lequel l'eau consommée pour

(3) Ministère de la transition écologique. L'eau en France : ressource et utilisation – Synthèse des connaissances en 2021.

<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/leau-en-france-ressource-et-utilisation-synthese-des-connaissances-en-2021>

(4) Cours des comptes. Rapport public annuel 2023 (page 473), mars 2023.

https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-03/20230310-RPA-2023_0.pdf

(5) Ministère de la transition écologique. Eau et milieux aquatiques - Les chiffres clés, Édition 2020.

(6) Agreste. Graph'Agri 2022 - Pratiques de culture et d'élevage (Page 30).

(7) *Le Monde*. L'irrigation du maïs représente-t-elle un quart de l'eau douce consommée en France ? 24 avril 2023. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/04/24/l-irrigation-du-mais-represente-t-elle-un-quart-de-l-eau-douce-consommee-en-france_6170798_4355770.html

l'usage agricole en période estivale « *est essentiellement destinée aux cultures céréalières, majoritairement le maïs* »⁽⁵⁾.

Cette surconsommation en eau d'irrigation pour la culture du maïs interroge d'autant plus au regard des débouchés de cette production. La France, premier producteur européen de maïs, en cultive au total plus de 3 millions d'hectares, soit environ 11 % de la surface agricole utile (SAU) française. Le maïs représente ainsi la 2^{ème} céréale la plus cultivée du pays après le blé tendre. Mais **seule une part minime de cette production est réellement dédiée à notre alimentation** : en 2021, la culture du maïs doux représentait seulement 24 000 hectares, soit moins de 1 % de l'ensemble des surfaces de maïs cultivé. En moyenne, 80 % de la production du maïs doux en conserve est exporté vers l'Union européenne⁽⁸⁾.

La culture de maïs est principalement destinée à nourrir les animaux d'élevage. On distingue le maïs fourrage et le maïs récolté en grain, qui occupent respectivement une surface d'environ 1,4 millions d'hectares chacun.

Le maïs fourrage, désignant le maïs quand il est utilisé en plante entière, est principalement cultivé et conservé sous forme d'ensilage par les éleveurs pour l'alimentation des bovins-viandes et bovins laitiers. Il peut être utilisé en parallèle du pâturage dans la ration alimentaire des bovins en proportion plus ou moins importante et parfois majoritaire en fonction du modèle d'élevage. Le maïs est généralement complété par du soja dans les rations alimentaires, ce qui nous place dans une situation de dépendance aux importations sur laquelle nous reviendrons. La culture du maïs fourrage est concentrée dans les grands bassins laitiers de l'ouest de la France (Bretagne, Pays de la Loire, Normandie)⁽⁹⁾.

Le maïs grain est quant à lui **majoritairement voué à l'exportation.** Avec 35 % d'exportations vers l'UE, et 4 % d'exportations dans le reste du monde, c'est **près de 40 % de la production française qui est directement exportée** (h). Sur les deux tiers restants, 20 % de la production est dédiée à l'alimentation animale (volailles, porcins...), dont une importante partie est absorbée par la filière des fabricants d'aliments du bétail. Selon les chiffres du Syndicat national des Industriels de la nutrition animale⁽¹⁰⁾ le secteur comptait en 2018 près de 314 sites de production fabriquant des aliments de bétail transformés à base de plusieurs matières premières, **dont une**

(8) *Intercéréales. Des chiffres et des céréales. Edition 2020.*

(9) *Maiz'Europe. Les chiffres clés – Maïs fourrage. Novembre 2022.*

(10) SNIA. *Les entreprises.* <https://www.nutritionanimale.org/Default.aspx?lid=1&rid=120&rvid=166>

importante partie est également dédiée à l'exportation après transformation. Une part importante de la production est enfin exploitée par l'industrie de transformation, avec 4 % pour la production d'alcool éthylique (y compris bioéthanol), et 13 % pour la production d'amidon. Le secteur de l'amidonnerie se fonde sur un processus industriel qui consiste à extraire l'amidon du grain, afin de l'utiliser dans la production d'aliments (ultra)transformés, ainsi que dans des productions non-alimentaires telles que la papèterie ou la chimie pharmaceutique. **Seul 13 % de la production de maïs grain est réellement dédiée à l'autoconsommation à la ferme.**

La France est aussi le 1er exportateur mondial de **maïs semence** dont elle **exporte plus de 60 % de sa production.** La culture de maïs semence représentait 85 000 hectares en 2021. Il s'agit d'un secteur marqué par une concentration des acteurs, avec une production assurée par 3 395 exploitations « d'agriculteurs-multiplicateurs » et 26 entreprises semencières implantées dans le pays qui organisent la production, la création variétale et la commercialisation.

Déconnectée des besoins alimentaires de nos territoires, la production de maïs est de surcroît utilisée en partie pour alimenter un modèle peu vertueux d'élevage intensif hors sol dans lesquels les aliments consommés viennent de l'extérieur de l'exploitation. Les chiffres montrent que l'utilisation de maïs fourrage et de maïs grain conservé humide dans l'alimentation d'élevage se concentre en Bretagne et Pays de la Loire, premières régions des trois filières d'élevage intensives les plus tournées vers l'exportation : le poulet de chair, le porc et la production de lait conventionnel. Ainsi, ce sont près de 42 % des produits issus du lait, 39 % des produits porcins et 25 % de la production de volaille française qui sont exportés ⁽¹¹⁾. A l'échelle nationale, le maïs ensilage représente 20,1 % la part des aliments consommés par unité de gros bétail, contre 37,8 % d'herbe pâturée et 26.6 % d'herbe conservée ⁽⁹⁾. La part du maïs dans l'alimentation d'élevage a connu une augmentation constante, entraînant le recul des prairies et du modèle d'élevage extensif en herbe reposant sur un nombre important d'éleveurs, ainsi que l'usage massif de produits phytosanitaires dont l'herbicide S-métolachlore qui s'est récemment illustré dans l'actualité pour sa pollution de nos eaux souterraines ⁽¹²⁾.

(11) Réseau Action Climat - Oxfam France - Green Peace. *Les coulisses de l'élevage d'exportation bas de gamme – Analyse de filière.* 4 octobre 2022

(12) SudOuest.fr. *Herbicide : sans le S-métolachlore, « on ne pourrait plus cultiver du maïs semence ».* 10 avril 2023

<https://www.sudouest.fr/economie/agriculture/herbicide-sans-le-s-metolachlore-on-ne-pourrait-plus-cultiver-du-mais-semence-14709437.php>

Ce modèle agricole productiviste est le résultat des politiques mises en place au cours des dernières décennies. L'augmentation exponentielle de la culture de maïs irriguée en France à partir des années 70 a été massivement soutenue par des subventions publiques. Les mesures déployées dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC), avec notamment la mise en place à partir de 1992 d'aides compensatoires aux exploitants dites couplées, proportionnelles à la nature et au volume de la production, a favorisé l'agrandissement et l'intensification des modèles d'exploitations, notamment en élevage, ainsi que la prévalence de certaines productions telles que les grandes cultures céréalières. En parallèle, la PAC a subventionné le recours croissant à l'irrigation, en octroyant des surprimes d'aides à l'hectare pour les surfaces irriguées par rapport aux surfaces non irriguées ¹³.

Les arbitrages du plan stratégique National (PSN) de la France pour la politique agricole commune (PAC) 2023-2027 ont entériné l'absence de remise en cause de ce modèle productiviste. Au cours des négociations, la France s'est fait le relai des revendications de la FNSEA auprès de la Commission pour que les critères de conditionnalité de rotation des cultures (BCAE 7) retenus préservent la monoculture de maïs. Dans le compromis final, la demande initiale de Bruxelles d'avoir une rotation de culture chaque année ne concerne que 35 % des surfaces d'exploitation. L'ensemble des parcelles restantes devront respecter un critère pluriannuel de rotation sur deux ans. Cependant, les exploitations cultivant plus de 65 % de maïs en monoculture pourront de surcroît bénéficier de dérogations à ces règles de rotation « à condition d'avoir un couvert hivernal sur la totalité des surfaces chaque année » ⁽¹⁴⁾, et dans le cadre de dispositions alternatives « pour certaines zones composées de sols, riches et fertiles, d'alluvion limoneux ou argileux, et sujettes à des inondations par remontée de nappe » ⁽¹⁵⁾, ou de dérogations spécifiques pour la culture de maïs semence.

Profitant de la dérégulation des marchés agricoles, la culture du maïs a fondé son développement sur l'exportation de sa production sur un marché mondial des céréales hautement compétitif et marqué par une forte instabilité. Ainsi, si le directeur général de la Sica-Atlantique, principal

(13) BONNAL Liliane, BOUTRY Ornella, « 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*, 2016/5 (Décembre), p. 947-976.

(14) Toutes les réponses pour les assolements 2022-2023. *Terre-net*.

<https://www.terre-net.fr/reforme-de-la-pac/article/210000/pac2023-des-premieres-reponses-pour-les-assolements-2022-2023>

(15) *Politique agricole commune : la France a finalisé son Plan stratégique national (PSN) et donne ainsi de la visibilité aux agriculteurs dès cet été. Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.* <https://agriculture.gouv.fr/politique-agricole-commune-la-france-finalise-son-plan-strategique-national-psn-et-donne-ainsi-de>

opérateur logistique portuaire de La Rochelle pour le secteur agro-industriel se félicitait de l'augmentation en 2021/2022 des exportations de maïs « *qui représentaient moins de 5 % de nos volumes annuels, ont bondi à plus de 12 % du fait de l'absence de l'origine Ukraine* », la sécheresse a fortement impacté les récoltes l'année suivante, entraînant la chute des exports et l'augmentation des importations de maïs extra européen ⁽¹⁶⁾.

Même en s'accaparant la majorité des volumes d'irrigation du pays, la culture du maïs est donc fortement vulnérable aux périodes de sécheresse et peu adaptée aux défis du changement climatique. D'après l'Agreste, le rendement du maïs irrigué aurait diminué « *de 8,1 % par rapport à la moyenne quinquennale* » ⁽¹⁷⁾ au cours de l'été 2022 historiquement chaud et sec. Alors que le dernier rapport du GIEC ⁽¹⁸⁾ prévoit une augmentation de la fréquence et de l'intensité des épisodes météorologiques extrêmes, et estime que les pertes de récoltes liées aux sécheresses et aux canicules auraient déjà triplé ces 50 dernières années en Europe, **il est fondamental de remettre en question une culture du maïs reposant sur la surexploitation d'une ressource en eau qui se raréfie.**

Si les propriétés du maïs en termes d'apports énergétiques ont permis de renforcer la vitesse de croissance des animaux d'élevage pour en intensifier la production, ses apports protéiniques limités nous ont également rendu dépendant de l'importation de soja complétant la ration alimentaire des cheptels. C'est pour répondre à cette difficulté qu'a été lancé en décembre 2020 un Plan protéines visant à reconquérir notre autonomie protéinique dans l'objectif de sortir de notre dépendance à l'importation de protéines végétales destinées à l'élevage. Le programme Cap Protéines lancé en janvier 2021 dans le cadre du troisième axe de ce plan dédié à la recherche et développement s'est ainsi donné pour objectif de **diversifier les productions fourragères riches en protéines** pour les troupeaux et **d'introduire massivement des légumineuses dans les systèmes de culture.**

Ces expérimentations réussies d'utilisation de nouvelles protéines constituent une base sur laquelle nous appuyer pour développer les alternatives existantes. L'accompagnement vers **la diversification des productions fourragères, la transformation des parcours agronomiques**

(16) Hausse de 50 % des exportations de céréales depuis les terminaux de Port Atlantique La Rochelle, 2022.

<https://www.pleinchamp.com/actualite/hausse-de-50-des-exportations-de-cereales-depuis-les-terminaux-de-port-atlantique-la-rochelle>

(17) Agreste. Bilan conjoncturel 2022. N° 39, Décembre 2022

(18) GIEC. « Impacts, adaptation et vulnérabilité », février 2022.

et des pratiques d'élevage doivent nous permettre de trouver des solutions plus adaptées aux impératifs de préservation et de gestion raisonnée de la ressource en eau. Une étude réalisée par l'Institut de l'élevage dans le cadre du projet Cap Protéines et du RMT Avenirs Prairies, publiée en janvier 2022, préconise ainsi **de revaloriser les prairies pâturées**, principales sources d'énergie et de protéines végétales pour l'alimentation des ruminants, qui offrent de nombreux services environnementaux pour la régulation du climat. L'étude met en exergue les atouts nutritionnels de **ces prairies présentant à l'année près de 60 % de protéines valorisées supplémentaires par hectare par rapport au maïs**⁽¹⁹⁾. Des alternatives se développent également en grande culture avec notamment la production de sorgho qui a des besoins en eau 40 % moins importants que ceux du maïs.

Dans un contexte de dérèglement climatique croissant, nous ne pouvons plus fonder notre autonomie alimentaire sur une production de maïs dépendante d'un recours massif à l'irrigation. **Nous devons décider collectivement de mettre un terme à l'accaparement de notre eau** pour la production intensive de maïs dont une importante partie est vouée à l'exportation **et cesser ainsi d'exporter indirectement de l'eau alors que nos territoires et nos paysans souffrent de sécheresses chroniques**. Selon les données du syndicat la Confédération paysanne, 1 m³ d'eau accompagne la production d'un chiffre d'affaires de 10 à 15 euros en maraîchage, contre seulement 1 euro en moyenne en production de maïs. Alors que nous importons 71 % de nos fruits et 28 % de nos légumes, le développement du maraîchage et de l'arboriculture et la nécessité d'installer massivement de nouveaux agriculteurs dans le but d'atteindre notre objectif de souveraineté alimentaire ne pourra se faire sans accès et partage de la ressource en eau.

L'arrêt planifié de l'irrigation de la culture du maïs doit permettre **un partage plus équitable de la ressource en priorisant le développement d'une agriculture nourricière** qui permette de relocaliser notre alimentation et qui soit plus **adaptée aux enjeux du changement climatique**.

L'impasse actuelle résultant des choix politiques des dernières décennies, ce changement de modèle doit être guidé par des politiques publiques dédiées permettant d'accompagner et de soutenir financièrement les agriculteurs dans la réorientation de leur trajectoire. Cette loi d'interdiction progressive de l'irrigation du maïs sera donc **complétée par des dispositifs d'accompagnements qui pourront par exemple reposer sur le déploiement des Contrats de transition, une mesure de soutien aux**

(19) (Idele) Institut de l'élevage. *Les chiffres clés des prairies et parcours en France, janvier 2022.*

investissements productifs durables en faveur de changements de pratiques agricoles et des systèmes de production prévue par le Plan stratégique national (PSN) de la PAC 2023-2027 ⁽²⁰⁾. Cet accompagnement pourrait également être favorisé par la création d'un Fond de Paiement pour Services environnementaux (FPSE) rémunérant les agriculteurs qui modifient leurs pratiques afin de privilégier la préservation de la ressource en eau et l'amélioration des services écosystémiques rendus par leur exploitation. Cette mesure, déjà proposée dans le cadre de la mission d'information Prud'homme-Tuffnell de 2020 sur la gestion des conflits d'usage en situation de pénurie d'eau, pourrait être financée par le surplus des taxes affectées aux agences de l'eau, aujourd'hui reversé au budget général de l'État à cause du mécanisme dit du « plafond mordant », et favoriser ainsi la transformation des pratiques agricoles. Ce changement de trajectoire doit aussi être accompagné par un plan d'investissement des pouvoirs publics en faveur de la reconstruction de filières alimentaires structurées pour répondre aux besoins des territoires.

L'article premier de cette proposition de loi prévoit donc l'interdiction à terme de l'irrigation de la culture du maïs au 1^{er} janvier 2027 dans l'objectif de favoriser un modèle de gestion de l'eau plus équitable et adapté aux enjeux du dérèglement climatique et de la raréfaction de cette ressource qui constitue un bien commun de l'humanité.

L'article deux de cette proposition de loi prévoit une mesure transitoire d'une durée de trois ans durant laquelle sera autorisée l'irrigation d'une surface forfaitaire de 10 ha de maïs par exploitation afin de répondre notamment au besoin des éleveurs ayant intégré du maïs dans leur rotation de culture pour leur autoconsommation à la ferme de bénéficier d'un délai suffisant afin de développer les alternatives existantes pour l'alimentation de leurs animaux d'élevage en étant soutenus par les dispositifs d'accompagnement.

(20) La mesure Contrat de transition s'inscrit dans le cadre des dispositifs d'intervention 73.01 et 73.17 du Plan stratégique national (PSN, pages 749 et 842) de la PAC 2023-2027.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① I. – Le chapitre VI du titre VI du livre VI du code rural et de la pêche maritime est complété par un article L. 666-10 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 666-10.* – Dans un contexte de raréfaction de la ressource et afin de garantir un partage plus équitable de l'eau dans le but de développer la souveraineté alimentaire du pays, l'irrigation de la culture de maïs est interdite. »
- ③ II. – Le I entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2027.
- ④ III. – Par dérogation à l'article L. 666-10 du code rural et de la pêche maritime, à compter du 1^{er} janvier 2027 et pour une durée de trois ans, est autorisée l'irrigation d'une surface forfaitaire de dix hectares de maïs par exploitation et par année.

