



MINISTÈRE DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION

# Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse

Rapport CGEDD n° 011865-01, CGAAER n°  
établi par

**Pierre-Etienne BISCH**  
(Préfet de région honoraire)

Louis HUBERT (CGEDD), Claude MAILLEAU (CGAAER), Florence DENIER-PASQUIER (FNE) et Luc SERVANT (APCA)

Mai 2018  
(version 01/06/2018)



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

<b>Statut de communication</b>	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable

# Sommaire

<b>Résumé</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Synthèse des recommandations</b> .....	<b>7</b>
1.1. La première série de recommandations s'adresse aux acteurs chargés de l'élaboration des projets de territoire, dans le cadre de l'instruction actuelle du gouvernement (2015).....	7
1.2. La seconde série de recommandations s'adresse au Gouvernement (principalement les deux ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement) et tend à ajuster le cadre défini par l'instruction de 2015.....	12
<b>2. Les enseignements de la mission :</b> .....	<b>15</b>
2.1. Une grande diversité de situations locales : le contexte naturel, historique et technique est différent selon les bassins. Confrontés à une même problématique de résorption des déséquilibres quantitatifs dans un contexte avéré d'adaptation au changement climatique, les bassins Rhône-Méditerranée (RM), Adour Garonne (AG) et Loire Bretagne (LB) connaissent des situations et des réponses différentes.....	15
2.1.1. <i>Les bassins concernés (Rhône-Méditerranée, Adour-Garonne et Loire-Bretagne) ont des caractéristiques structurelles, des besoins en eau et des stratégies très différents, inscrits dans les SDAGE ainsi que les PPI, bien avant l'intervention de l'instruction de 2015</i> .....	15
2.1.2. <i>La réflexion prospective face au double enjeu du changement climatique et de l'accroissement de la population</i> .....	17
2.1.3. <i>Le cadre d'application constitué par les SDAGE</i> .....	20
2.2. Analyse des projets expertisés.....	23
2.2.1. <i>Approche transversale de la ressource en eau par le projet de territoire</i> .....	23
2.2.2. <i>Cohérence du périmètre, gouvernance et construction du projet</i> .....	24
2-2-3 <i>La pertinence scientifique de l'état des lieux, le partage des connaissances sur les différentes évolutions possibles du système hydrologique concerné et la définition claire de la notion de substitution</i> .....	28
2.2.3. <i>Qualité des études économiques et approche prospective à l'échelle du territoire et à l'échelle de chaque exploitation</i> .....	32
2.2.4. <i>Analyse du plan d'action</i> .....	35
2.2.5. <i>Mise en œuvre du projet de territoire : contenu et formalisation du projet de territoire ; gestion des projets et procédures réglementaires</i> .....	38
2.2.6. <i>Financements et intervention des agences de l'eau</i> .....	41
2.2.7. <i>Autres recommandations ou pistes de travail</i> .....	43
2.3. Une instruction qui a permis de sortir du moratoire mais doit être revisitée:.....	44
<b>3. Organisation et déroulement de la mission</b> .....	<b>51</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>53</b>

<b>1. Lettre de mission.....</b>	<b><a href="#">54</a></b>
<b>2. Instruction du 4 juin 2015.....</b>	<b><a href="#">57</a></b>
<b>3. Notes de contexte des préfectures de bassin.....</b>	<b><a href="#">64</a></b>
<b>4. Calendrier et liste des projets visités.....</b>	<b><a href="#">118</a></b>
<b>5. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><a href="#">124</a></b>
<b>6. Fiches analytiques des projets.....</b>	<b><a href="#">142</a></b>
<b>7. Notes de position de FNE et de l'APCA.....</b>	<b><a href="#">202</a></b>

## Résumé

La cellule d'expertise installée le 14 novembre 2017 par les directrices de cabinet de MM. Hulot et Travers avait pour mission d'examiner les projets de territoire en cours. Le rapport de la mission est le fruit d'une quinzaine de déplacements dans 17 départements des trois bassins du sud de la France, qui ont permis d'aller à la rencontre des acteurs (plus de 500 personnes) engagés dans les 20 projets les plus avancés parmi la soixantaine inventoriés par l'administration. Ont également été auditionnés les associations, syndicats agricoles et institutions nationales concernés. La mission a enfin bénéficié de l'expertise et de la disponibilité des organismes scientifiques et techniques des deux ministères.

L'instruction gouvernementale du 4 juin 2015, qui a introduit la notion de projet de territoire s'inscrit dans l'histoire de la mise en œuvre de la réforme dite des « volumes prélevables » issue de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, et vise à sortir d'une « gestion de crise » par des arrêtés sécheresse annuels pour passer à une gestion structurelle équilibrée de la ressource sur les secteurs les plus en tension quantitative.

Force est de constater que, sur la soixantaine de projets recensés aujourd'hui, qu'ils relèvent stricto sensu du régime du « projet de territoire » ou non, moins de 5 sont validés et mis en œuvre. Pourtant, cette soixantaine de projets préexistait au moratoire de 2013, et certains sont parfois très anciens, révélant des difficultés que l'instruction a su mettre à la lumière sans toutefois permettre aux acteurs d'y apporter une réponse effective. L'exercice du « projet de territoire » s'est imposé partout parce que l'instruction de 2015 en avait fait un préalable pour l'accès au financement des agences de bassin. Mais le projet de territoire est, dans certains cas, davantage subi que choisi, quand il est perçu comme la seule voie de sortie du moratoire de 2013.

Des nombreux entretiens et de l'analyse fine des projets, la mission a tiré la conviction que l'instruction propose un cadre judicieux et proportionné pour favoriser l'émergence, la construction partagée et la mise en œuvre de véritables projets de territoire centrés autour de la ressource en eau. Cette instruction a également montré ses limites lorsqu'il s'est agi pour certains acteurs de sortir de situations bloquées, souvent anciennes et donc cristallisées, faute de refonder l'ensemble de la démarche locale.

Le temps qui s'écoule et qui fait dire à un certain nombre d'acteurs que les procédures sont longues, est effectivement du temps perdu, lorsqu'il n'est pas consacré à établir un diagnostic partagé, à élaborer un programme d'actions concernant tous les usages et tous les acteurs, à répartir la maîtrise d'ouvrage, à fixer un calendrier et des objectifs réalistes et mobilisateurs. Trop de projets anciens n'ont pas tiré les leçons des difficultés passées et n'ont ainsi pas bénéficié de l'opportunité du nouveau contexte créé par l'instruction de 2015 pour sortir de l'ornière, faute pour les acteurs concernés d'élargir leur champ de préoccupations et leur tour de table. Les évolutions fréquentes des modalités réglementaires et/ou financières comme facteur de ralentissement de l'instruction des dossiers d'autorisation et des demandes de financements ont aussi été largement évoquées.

Ces projets ont été requalifiés sous l'appellation de « projets de territoire », alors que l'analyse faite par la mission montre que les deux années de sortie du moratoire n'ont pas permis aux initiateurs de ces projets de les refonder véritablement.

La cellule a pu constater qu'il était difficile de réorienter et de reformuler des projets antérieurs à l'instruction pour répondre à ses principes. La mobilisation déjà engagée, le sentiment de devoir s'adapter à des cadres de financement aux modalités trop souvent évolutives et les incertitudes sur l'issue de la démarche ont, soit démobilisé des porteurs de projets, soit conduit ces derniers à poursuivre sur des bases antérieures et déjà largement engagées.

La conséquence de cette approche « subie » du « projet de territoire » est que, bien souvent, on aura repris sans guère de changements les outils antérieurs que sont les PGRE dans le bassin RMC- documents de planification- et les CTGQ dans le bassin Loire Bretagne, en les « repeignant » aux couleurs d'un projet de territoire, alors qu'il eut été préférable d'aller plus loin dans l'analyse des potentialités de ce nouvel outil, notamment en s'astreignant au réexamen complet des solutions autres que celle de nouveaux équipements (retenues de substitution ou transferts de ressource), et en premier lieu les économies facilitées par l'adaptation des pratiques culturelles.

Faute de cette discipline, les défenseurs de l'environnement et aussi d'autres acteurs du territoire pas ou peu associés aux projets ne manquent pas de pointer l'insuffisance d'analyse et de freiner, voire de bloquer le processus. Quand on cherche à sauter des étapes, le dossier prend une dimension contentieuse et le procès en déloyauté des acteurs sème la discorde. Il y a enfin un enjeu lié au mode de gouvernance et au pilotage des travaux des projets de territoire.

La faiblesse de l'approche économique (aucun projet n'a donné lieu, comme le demande l'instruction, à une analyse coût/bénéfice et encore moins à celle de la récupération des coûts) ne permet pas de démontrer la pertinence des équipements les plus importants figurant dans des projets de territoire (retenues, systèmes de transfert d'eau et d'irrigation). Même si une telle approche économique n'est pas facile à établir de façon robuste, son absence fait douter à la fois de l'intérêt propre du projet, de son opportunité au regard des impacts environnementaux et surtout ne permet pas de mobiliser le tour de table financier (État, collectivités, mobilisation des fonds européens et encore moins opérateurs privés).

La pertinence environnementale des projets, avec la notion de substitution (prélever l'excédent d'eau l'hiver pour la réutiliser l'été) qui est la condition de l'éligibilité des ouvrages hydrauliques par les agences de l'eau, donc la raison d'être de l'instruction, fait débat entre acteurs et soulève des questions alors que la mesure des effets locaux du changement climatique reste une question encore en chantier chez les experts.

Elle fait débat lorsque les volumes « de référence » (maximums prélevés observés) ne sont pas fondés sur un diagnostic partagé de l'état de la ressource et des milieux naturels.

Mais cette pertinence environnementale fait encore plus débat lorsque chacun des acteurs se projette dans l'avenir et intègre les conséquences redoutées du changement climatique à la lumière de ses objectifs propres.

Face au constat d'un déficit hydrique s'aggravant année après année, y compris dans les bassins qui jusqu'à la fin des années 80 n'avaient pas connu de telles tensions, et face aux perspectives d'une accentuation liée au dérèglement climatique, il y a trois urgences à concilier :

1°- La restauration des équilibres quantitatifs en période estivale et le respect du bon fonctionnement des milieux naturels qui en dépendent, afin de permettre une répartition équilibrée entre les différents usages ;

2°- L'inscription de ces premières réponses (solutions toujours bonnes, dites : « sans regret ») dans une logique de long terme permettant à la France de respecter ses

engagements internationaux, notamment vis-à-vis des causes du changement climatique ;

3°- La préoccupation de construire les modèles d'une agriculture durable.

Aucun des acteurs rencontrés ne conteste plus les effets du changement climatique. Cette question lancinante est même l'une des principales raisons qui poussent les acteurs à agir pour s'y adapter.

La gestion de l'eau est au cœur de ces réflexions mais dépend aussi de savoir quels sont les modèles et donc les pratiques agricoles souhaités à horizon de 50 ans (durée de vie des projets de retenues), capables de répondre au double enjeu économique et environnemental (et à ce titre, à contribuer, pour leur part, à l'atténuation du changement climatique). En effet, sans réponse à cette question centrale des modèles et des pratiques agricoles, qui ne peut qu'être effleurée par la mission, l'accélération des effets du changement climatique rendrait illusoires les réponses envisagées aujourd'hui, ces dernières étant déjà sous-dimensionnées face à un dérèglement dont l'ampleur s'accélère au fil des années. Mais la réflexion sur de tels modèles agricoles, plus résilients et plus économes en eau doit aussi tenir compte des limites, en l'état actuel des connaissances et des techniques, des politiques d'économies d'eau pour la productivité globale de la Ferme France. Si la création d'infrastructures nouvelles, privilégiant des prélèvements dits de substitution, ne doit pas être exclue par principe, leur insertion dans un projet plus transversal fait rapidement resurgir les questions relatives à leur dimensionnement, à leur justification économique ou à leur adaptation aux évolutions croisées entre usages et milieux.

La faiblesse du volet qualitatif des projets analysés crée une fragilité préoccupante. La question n'est pas celle du respect de l'instruction qui a prévu explicitement la possibilité de financer de telles infrastructures. La question est plutôt que cette faiblesse, là où elle est avérée, peut contrarier la légitimité d'une intervention des agences de l'eau dont la qualité des milieux et de la ressource en eau est la vocation. Cela pose plus globalement la question de l'opportunité d'un financement public. Elle soulève également la question, évoquée systématiquement dans tous les territoires, de l'impact environnemental du modèle sous-jacent derrière les pratiques et les projets agricoles actuels et celle de l'infléchissement de trajectoire que permettrait ou non le projet de territoire. Ce débat est demandé et n'a sans doute pas été suffisamment abordé dans les comités de pilotage des projets, faute pour les acteurs, dont, parmi d'autres, la profession agricole, de s'être donnés les moyens d'y répondre.

Conditionner tout financement des agences de l'eau au préalable du projet territorial et à la seule substitution, a donné du crédit aux projets de territoire. Mais ce faisant, cela a peut-être exagéré les attentes placées dans ces mêmes agences et, dans le même temps, focalisé le fléchage d'éventuels cofinancements sur la seule complémentarité avec ceux des agences.

Celles-ci ne sont en effet, de par leurs attributions légales, pas l'unique acteur chargé de mettre en œuvre la politique de l'eau, même si elles en financent la part la plus importante. Elles contribuent à l'atteinte des objectifs collectivement adoptés dans les SDAGE, pour respecter le bon état écologique des eaux, ce qui permet la conjugaison des usages, mais elles n'ont pas vocation à financer l'hydraulique agricole, ni *a fortiori* le développement agricole, terrain que le ministère de l'agriculture a longtemps occupé.

Le projet de territoire est un bon outil d'animation locale s'il est bien au service d'une démarche de co-construction et non à vocation exclusive d'encadrer l'éligibilité à des financements. Il élargit le cercle des acteurs et permet une construction partagée ne

laissant pas la responsabilité du portage et de la charge financière à une seule famille d'acteurs, avec le risque d'une approche trop ciblée et de débats trop frontaux. L'implication des collectivités territoriales, qui ont une forte responsabilité dans les politiques d'aménagement du territoire, de l'environnement, du développement économique et de la santé est une condition du succès des projets de territoire. Cela conduit la mission à distinguer dans ses propositions, d'une part l'instruction donnée aux agences de l'eau pour conditionner le financement des actions prévues dans un projet de territoire, en particulier les ouvrages hydrauliques et d'autre part, un message plus général sous forme de lignes directrices. Ce dernier serait destiné aux représentants de l'État, des collectivités territoriales et, plus largement, au cercle des professionnels chargés d'élaborer les projets de territoire ainsi que les autres acteurs engagés dans la démarche.

La mission émet des recommandations pour mieux faire connaître la démarche et mieux la faire partager (guide de bonnes pratiques, communauté d'acteurs,...) et propose quelques adaptations (désignation d'un garant de la concertation, recours à des tiers de confiance comme les sous-préfets pour dépassionner les débats, formalisation plus précise d'engagements dans le texte du projet de territoire, signature du projet par les acteurs et « prise en considération » du projet ainsi signé, par le préfet du département avant transmission aux autorités du niveau « bassin »,etc.).

Sur un plan purement sémantique et pour éviter toute confusion avec d'autres politiques publiques locales, il est suggéré de remplacer la dénomination : « projet de territoire » par celle de : « projet de territoire pour la gestion de l'eau ».

A l'occasion de ses auditions, l'attention de la cellule a été attirée à plusieurs reprises sur des questions méritant approfondissement :

- La réflexion sur l'évolution des pratiques agricoles durables doit être poursuivie. Elle doit intégrer l'ensemble des enjeux et en particulier celui de sa contribution au changement climatique ;
- Cette réflexion sur les pratiques agricoles doit guider la mise en œuvre des politiques publiques; elle doit notamment guider les négociations lors de la révision de la PAC, afin d'accompagner l'agriculture vers un modèle plus robuste et résilient face au déficit du changement climatique ;
- Contribution de l'agriculture au « facteur 4 pour 1000 » ;
- Évolution du contenu des enseignements agricoles et du conseil aux agriculteurs ;
- La question de la réutilisation des eaux usées épurées (« REUSE ») ;
- L'impact du prix de l'eau, quel que soit l'utilisateur, sur la consommation.

# 1. Synthèse des recommandations

## 1.1. La première série de recommandations s'adresse aux acteurs chargés de l'élaboration des projets de territoire, dans le cadre de l'instruction actuelle du gouvernement (2015).

- L'instruction de 2015 fixe plusieurs critères relatifs aux périmètres des projets de territoire (bassin hydrographique) et souligne que « tous les usages de l'eau sont concernés par un projet de territoire ». La Cellule recommande la plus grande attention au bon respect de ces critères, car ils sont une condition nécessaire d'une bonne appropriation de la démarche par tous les acteurs locaux.
- ➔ La gouvernance doit représenter la diversité des usages et des acteurs ; les projets de territoire portés par une seule catégorie d'acteurs (monde agricole, par exemple) sont ceux qui ont le plus de difficultés à émerger.
- ➔ Cette gouvernance dédiée doit être mise en place dès le lancement du projet
  - Lorsque les SAGE existent, la Cellule recommande de s'appuyer sur les CLE, dont la composition pluripartite permet de gagner du temps, d'associer tous les acteurs du bassin hydrographique concerné. Ces CLE sont le lieu prévu par la loi pour que s'instaure le dialogue et partant, la recherche de consensus.
  - La Cellule ne va pas jusqu'à recommander la création préalable d'un SAGE, compte tenu de la durée (8 à 10 ans) pour mettre en place cette planification de gestion de l'eau. Elle souhaite cependant promouvoir ces « outils de la politique de l'eau ». En effet ceux-ci offrent les meilleures conditions de portage de démarches comme les projets de territoire et on doit se fixer l'objectif d'aboutir à un SAGE afin de pérenniser de telles démarches et se doter des outils nécessaires (PAGD avec règles quantitatives opposables et révisables). Il faut aussi organiser un suivi partagé.
  - En l'absence de CLE, le préfet et/ou les élus de collectivités territoriales pourront jouer un rôle pour initier et piloter les premières étapes de la démarche avec un rôle de modérateur et favoriser ainsi l'émergence d'un porteur de projet et/ou d'un maître d'ouvrage. S'agissant des élus, ce rôle n'est pas nécessairement lié aux financements apportés.
  - En tout état de cause, la cellule recommande la mise en place d'un comité de suivi avec une gouvernance collégiale, officialisé par le préfet et reconnu par les financeurs qui ont naturellement vocation à y participer.
- ➔ Cette co-construction passe par l'association formalisée de tous les acteurs dès l'émergence d'un projet. Elle suppose le respect d'un certain nombre de principes méthodologiques.

- Elle doit être formalisée par la signature d'un protocole sur la méthode et le calendrier.
  - Ce calendrier fixe les étapes (réunion d'un comité de pilotage, mise au point de la méthode, validation du diagnostic, validation des axes de travail, etc. jusqu'à, si possible, une échéance indicative pour la validation du projet de territoire et sa mise en œuvre).
  - Les projets de territoire doivent être étayés par des informations partagées: les conditions de la transparence (nature des informations, mode de diffusion et cercle de diffusion) doivent être formalisées.
  - Il convient de « cranter » chaque étape : méthode et calendrier lors du lancement, état des lieux et diagnostic, propositions d'actions, jusqu'à la mise en œuvre du projet. Les points de vue divergents devraient pouvoir, lorsqu'ils porteront sur des points substantiels, être retracés, comme c'est le cas au sein de la présente mission d'expertise.
  - Il convient de formaliser par un document le projet de territoire et de le faire adopter par la CLE ou le comité de pilotage.
  - Organiser une procédure de suivi des projets de territoire tout au long de la vie du projet par la mise en place d'un comité de suivi.
- ➔ La Cellule recommande de s'appuyer sur des prestataires extérieurs, c'est-à-dire sans rapports antérieurs avec aucune des parties prenantes ; non seulement ils peuvent apporter un réel savoir-faire en matière d'animation et de concertation, mais dans ces conditions, ils sont par nature « neutres » (ce qui suppose une attention au choix du commanditaire, comme pour les garants). Cette méthode pourra faciliter la recherche de consensus.
  - ➔ La Cellule recommande que, dans chaque projet, l'éventualité de désigner un garant soit présentée et discutée au moins pour les phases diagnostic et élaboration de projet ; La mission de garant se justifiera en priorité pour les situations les plus tendues, avec la nécessité d'en assurer le suivi dans le temps. Le moment venu, il y aura lieu de décider si cette mission de garant mérite d'être prolongée pour la mise en œuvre du projet.
  - L'élaboration d'un état des lieux partagé dans la transparence constitue la condition indispensable à la bonne réussite d'un projet de territoire. Une liste indicative des données pourrait être établie à un échelon supra mais elle mérite d'être adaptée ensuite à l'échelon local.
  - ➔ L'état des lieux doit permettre une approche globale de la ressource en eau et suppose l'exhaustivité de l'analyse de tous les usages (AEP, assainissement, industries, irrigation, énergie, pêche, usages récréatifs...), dépendance de chacun aux limites de la ressource, concurrence et complémentarité, identification des marges de manœuvre (écart entre volumes autorisés et volumes réellement prélevés).
  - ➔ le projet doit prendre en compte l'état des milieux.

Les volets biologique et qualitatif, directement conditionnés par la situation quantitative (les débits ou les niveaux piézométriques), doivent être bien pris en compte ;

- Expliciter les liens entre gestion quantitative et maintien du bon fonctionnement des milieux aquatiques (zones de marais, d'estuaire, etc.) permettant notamment une diversité des usages (conchyliculture, productivité des prairies...);
  - Expliciter les liens entre eaux souterraines et eaux superficielles, ceux existant entre la gestion qualitative des sols et leurs différentes capacités à retenir l'eau dans une juste compréhension du cycle de l'eau sur le territoire concerné;
  - Consolider l'inventaire des plans d'eau à usage d'irrigation afin de pouvoir apprécier les impacts cumulés et les inscrire dans les mêmes modalités de remplissage et d'utilisation ;
- Le cercle de diffusion des informations doit être fixé d'un commun accord entre les membres du comité de pilotage, dans le respect de la confidentialité pour celles des données qui viendraient à être soumises à une règle publique de protection.
- La nécessité de clarifier les notions de substitution (état initial et besoins en eau).
- En premier lieu, la mission souligne que les débats voire les polémiques autour du concept de substitution nécessiteraient que la notion soit mieux définie et aussi mieux partagée (définition variable selon les SDAGE).
  - L'instruction prévoit que les prélèvements anticipés pour le stockage de l'eau ne doivent pas mettre « en péril les équilibres hydrologiques, biologiques et morphologiques ». Or, les SDAGE comportent leur propre définition de la substitution, avec des degrés de précision très variables. Il est vivement recommandé de clarifier ces questions à l'occasion de la prochaine révision des SDAGE.
  - *Pour les APNE, la substitution nécessite une démarche séquentielle plus préventive, en actionnant d'abord tous les leviers permettant une gestion plus économe de la ressource, et en dimensionnant in fine les éventuels ouvrages à construire au regard de besoins en eau optimisés. La substitution doit être le fait d'ouvrages spécifiquement affectés à cet objectif. Les tranches de volumes de grands ouvrages et/ou d'ouvrages construits sur cours d'eau, attribuées à l'irrigation ne relèvent pas, toujours selon ces associations, de la notion de substitution.*
  - *Pour l'APCA, développer des outils nationaux à mettre à la disposition des acteurs de terrain afin d'améliorer la connaissance de la ressource; permettre une appréciation de la notion de substitution à l'échelle de la ressource (avec les outils existants : SDAGE, SAGE, EEVP...) et non par ouvrage. La démarche séquentielle des APNE qui ferait se succéder dans le temps, d'une part une séquence d'économies d'eau et, d'autre part, dans une étape ultérieure, la phase « ouvrage » ne convient pas à l'APCA. Celle-ci n'admet cet ordre des facteurs qu'au stade des études d'état des lieux et entend que les deux phases puissent être imbriquées au stade du plan d'action.*

- La circulaire de 2008 soulignait déjà la nécessité de donner un caractère temporel aux volumes prélevables, c'est-à-dire saisonnier. Le retour d'expérience des projets de territoire révèle le manque de connaissances scientifiques et de terrain permettant de fonder cette exigence, à laquelle s'ajoute la nécessité d'une approche dynamique dans le temps, prenant en compte les phénomènes de pics de prélèvements cumulés et les évolutions des modes de cultures qui peuvent « déplacer » les besoins en eau.
  - La notion de substitution par le remplacement d'une ressource fragile par une ressource plus abondante (notion de transfert), la ressource plus abondante étant souvent située à l'extérieur du bassin en déséquilibre, nécessiterait d'être précisée par un texte national.
  - En second lieu, les critères de référence doivent être mieux partagés en soulignant que l'arbitrage de la circulaire vers un historique des 15 ans crispe largement le débat, car cela donne des références basées sur des pratiques anciennes et parfois moins documentées. *L'APCA préconise avant tout de prendre en compte les volumes prélevables en période de haute eaux ayant un impact acceptable sur le bon fonctionnement des milieux aquatiques, FNE penche plutôt sur un historique plus récent et fiable;*
  - Enfin, le « juge de paix » reste l'objectif de bon état des masses d'eau (tant souterraines que de surface), et la Cellule propose que l'état des lieux et l'étude d'impact permettent de déterminer le niveau de prélèvement apte à assurer l'atteinte du bon état. Ceci pourrait d'ailleurs conduire à ajuster les niveaux de prélèvement si ceux-ci ne peuvent être définis avec certitude lors du diagnostic.
- L'approche économique des projets de territoire mérite d'être renforcée et systématisée.
- ➔ L'analyse coût/bénéfice devrait être systématisée à l'échelle des territoires concernés (sous réserve que des méthodes soient disponibles au soutien des différentes catégories d'acteurs).
  - ➔ L'analyse de la recupération des coûts également.
  - ➔ Un certain nombre de scénarios économiques indicatifs, avec des fourchettes probables devraient être construits pour éclairer et faciliter la prise de décision du comité de pilotage/des maîtres d'ouvrage.
  - ➔ L'IRSTEA devrait être officiellement sollicité pour produire un guide méthodologique à l'attention des porteurs de projets. Ce guide doit les aider à produire, à l'aide des structures locales compétentes et avec les cabinets spécialisés, les analyses économiques adaptées à leurs projets.
- Le contenu du projet de territoire doit être mieux précisé et formalisé dans un document suffisamment explicite et clair pour lever toute ambiguïté et faciliter sa mise en œuvre ;
- ➔ Le projet de territoire doit véritablement aborder tous les leviers de la politique de l'eau en impliquant bien tous les acteurs;
    - Le projet de territoire doit tenir compte des autres politiques publiques, sans pour autant fonder sa démarche dans celles des

autres projets territorialisés, car les enjeux de l'eau et du changement climatique sont sa raison d'être.

→ L'ensemble des actions du projet de territoire doivent bénéficier de la même attention que les éventuelles infrastructures envisagées (retenues, réserves, canaux). La répartition financière entre les différentes composantes du projet de territoire doit traduire ce souci d'une approche équilibrée.

- Le projet de territoire doit explorer de manière approfondie les scénarios alternatifs aux seules retenues de substitution. Il doit dans tous les cas pleinement justifier la mise en œuvre de ces retenues.
- La démarche ERC, pour « éviter / réduire/ compenser » est logiquement pertinente pour les projets de territoire ce qui présuppose :

- un volet « recherche de diminution des prélèvements totaux ».

*FNE suggère dans ce cadre que soit élaborée une stratégie affirmée de mobilisation de gisements d'économies d'eau pour tous les usages réalistes et sur la base d'un « état zéro ».*

*L'APCA précise que cette recherche doit tenir compte de la capacité de prélèvement en période de hautes eaux.*

En outre pour le secteur agricole, il peut s'agir de l'élaboration de scénarios réalistes d'évolution des assolements intégrant des cultures moins consommatrices en eau (qui peuvent être des cultures irriguées). Cette réflexion devrait nécessairement associer les filières économiques. Ce volet pourrait faire l'objet d'une proposition de présentation structurée à partir des grands facteurs possibles d'économies d'eau, s'appuyant sur les études nationales récemment conduites.

- l'ensemble des leviers réglementaires à utiliser doit faire l'objet d'un examen au niveau national afin d'établir une feuille de route solide par laquelle les autorités de l'État, au plan local et au plan du bassin devraient préciser quelle sera leur « stratégie réglementaire » au service de la reconquête des équilibres. Les différents outils apparaissent inégalement mobilisés ou mis à jour et leurs résultats correctement interprétés : désignation de ZRE, programme de révision des autorisations de prélèvement, politique départementale d'opposition à déclarations en fonction des enjeux territoriaux, révision des arrêtés cadre sécheresse, mise en œuvre de la boîte à outils permise par le règlement d'un SAGE, etc. Il apparaît souvent nécessaire de redonner confiance dans l'action de l'État pour que soient fermement respectées les nouvelles « règles du jeu » de gestion de la ressource en eau. Les moyens humains nécessaires au contrôle doivent être pérennisés et le dispositif de télé relevés progressivement généralisé.

→ Le calendrier de mise en œuvre du projet de territoire doit concerner l'ensemble des actions.

→ Les investissements consentis dans le cadre des projets de territoire doivent permettre d'inscrire le territoire dans une dynamique d'évolution de

l'agriculture qui réponde au défi du changement climatique et favoriser les mesures dites « sans regret » pour la gestion de l'eau (amélioration du matériel d'irrigation, dispositifs de gestion coordonnée des équipements, etc.) et le développement des approches agro-écologiques au sein des exploitations, agroforesterie, facteur 4 pour 1000, amélioration des sols, évolution des assolements, etc.) ; Il s'agit de favoriser les « solutions basées sur la nature pour la gestion de l'eau » avec les écosystèmes de résilience et de réparation, qui permettent de mieux réguler « naturellement » le cycle de l'eau et d'augmenter à terme la ressource dans les nappes phréatiques (faciliter les temps d'infiltration longs). Des engagements précis et évaluables doivent être inscrits en ce sens dans le projet de territoire, avec un suivi organisé. Pour FNE, il s'agit de favoriser une irrigation de sécurité plutôt que de rendement, avec un plafond maximal de SAU irriguée. Cette approche peut favoriser le partage de l'eau entre agriculteurs irrigants.

- Un accompagnement des professionnels de l'agriculture doit faciliter la mise en œuvre de solutions systémiques au-delà de la seule réponse à un besoin en eau.
- Pour la gestion collective de l'irrigation, la cellule encourage une maîtrise d'ouvrage portée par un établissement public spécialisé dans la gestion de l'eau, ayant les moyens techniques et humains de piloter de façon fine les équipements d'irrigation (ou de déléguer cette compétence sous son contrôle étroit, avec transparence des données recueillies).
- La cellule recommande que la question des règles d'attribution de l'eau entre irrigants, notamment dans le cadre des missions des OUGC, donne lieu à un traitement attentif lors de l'élaboration des projets de territoire en s'inspirant, le cas échéant, des meilleures pratiques du bassin ou d'autres bassins.
- Le projet de territoire doit renforcer les moyens de suivi des hydro systèmes et des évolutions de la ressource, afin que cette connaissance plus fine permette une amélioration de la gestion collective.
- La cellule recommande la mise en place d'un comité de suivi du plan d'action.
- La cellule suggère, dans la mesure du possible, et dès lors qu'il y a accord sur le plan d'action et que le dossier du maître d'ouvrage est complet, que les procédures administratives (police de l'eau) soient conduites en temps masqué, afin de gagner du temps et de mieux articuler les procédures.

## **1.2. La seconde série de recommandations s'adresse au Gouvernement (principalement les deux ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement) et tend à ajuster le cadre défini par l'instruction de 2015.**

- Recentrer l'instruction aux agences de l'eau sur les seules conditions d'éligibilité qui doivent être prises en compte dans leurs PPI pour le financement de retenues.
- Définir le cadre dans lequel doit s'inscrire la démarche de projet de territoire, en fixant des « lignes directrices ».
- Ces lignes directrices s'adresseraient avant tout à l'ensemble des acteurs des projets de territoire et non aux seules agences de l'eau.

- Elles pourraient prendre la forme d'un guide méthodologique ou d'un guide des bonnes pratiques (tirant les enseignements des nombreuses situations que la mission a pu rencontrer) ou, le cas échéant d'une instruction aux préfets reprenant en grande partie le contenu méthodologique de l'instruction de 2015, dans la mesure où l'implication des préfets est toujours forte, au moins dans la phase de lancement des projets.
- le projet de territoire pourrait être dénommé : « Projet de territoire pour la gestion de l'eau » afin d'éviter toute confusion sur son objet, tout en tenant compte des autres politiques publiques qui tendent, elles aussi, à s'inscrire dans des périmètres territorialisés.
- Constituer un groupe de travail sous l'égide du Comité national de l'eau pour élaborer ce guide des bonnes pratiques et en faire la promotion.
  - Élaborer des « cahiers des projets de territoire » retraçant les meilleurs exemples à faire partager.
  - Créer une communauté des animateurs des projets de territoire, avec son blog et sa newsletter.
  - Présenter à la communauté des acteurs des projets de territoire, l'instruction du 4 juin 2015 (ou sa version réécrite) de façon pédagogique et illustrée.
  - Préparer un jeu de fiches pédagogiques sur les principaux problèmes de la démarche d'analyse, par exemple sur l'équilibre entre les mesures d'économies et les ouvrages de substitution.
- Comme évoqué plus haut, les critères de référence doivent être mieux partagés en soulignant que l'arbitrage de la circulaire vers un historique des 15 ans crispe largement le débat, car cela donne des références basées sur des pratiques anciennes et parfois moins documentées. *L'APCA préconise avant tout de prendre en compte les volumes prélevables en période de haute eaux ayant un impact acceptable sur le bon fonctionnement des milieux aquatiques, FNE penche plutôt sur un historique plus récent et fiable .*
- L'instruction doit être complétée sur les manières de mettre en place des indicateurs « milieux aquatiques », leur suivi et leur contrôle.
- La Cellule recommande un certain nombre de travaux complémentaires :
  - Volet obligatoire de « recherche de diminution des prélèvements totaux ». Ce volet pourrait faire l'objet d'une proposition de présentation structurée à partir des grands facteurs possibles d'économies d'eau, s'appuyant sur les études nationales récemment conduites. Les pouvoirs publics pourraient encourager les transferts de connaissances en la matière, y compris en s'inspirant de modèles étrangers.
  - La cellule suggère de lancer, lorsque nécessaire, un travail pour apprécier les impacts différents entre prélèvement d'été et prélèvement d'hiver et les capacités de prélèvement en hiver. Ce chantier pourrait s'appuyer sur des travaux conduits au plan national par les organismes scientifiques.

- La création de réserves multi-usages peut constituer l'un des leviers d'adaptation au changement climatique à condition de bien veiller à ce que leur remplissage en période de hautes eaux soit fait selon des règles de respect des milieux, *Cette proposition est portée par l'APCA mais suscite l'opposition de FNE.*

➤ Recommandations relatives au financement des projets de territoire.

- La cellule suggère de faire un travail d'estimation globale des besoins financiers liés à l'aboutissement des projets de territoire identifiés au plan national, en distinguant le volet infrastructures et le volet « mesures transversales ». Ce qui permettrait de s'assurer de leur dynamique équilibrée et de privilégier les mesures « sans regret ». Il y a lieu également de sécuriser le financement et la réalisation de l'ensemble du programme d'actions complémentaires.
- Établir un dialogue à la bonne échelle avec les collectivités territoriales (principalement les conseils régionaux qui ont une compétence au regard de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de l'environnement) pour examiner la problématique du financement de ce dossier, apprécier la capacité des régions et les inciter à mobiliser du FEADER.
- Il ne faudra naturellement pas s'interdire de rechercher les voies de mobilisation d'autres fonds européens, quand leurs règles s'y prêteront.
- Étudier le financement par des fonds de garantie pour permettre un financement sur du long terme (jusqu'à 30-40 ans) en lien avec la durée attendue d'utilisation des ouvrages.

L'APCA insiste également sur la question des cautionnements pour faciliter le montage des dossiers d'emprunt bancaire

- Il est important que la France puisse porter les évolutions souhaitées du futur PDR en faveur d'un volet « investissements pour l'irrigation ».

➤ Autres recommandations :

- La cellule propose que le statut juridique et la gestion collective de retenues anciennes soient expertisés de manière approfondie.
- *FNE a suggéré en outre que pourrait être instauré un dispositif de sanction dissuasive pour les quelques usagers qui pénalisent régulièrement les efforts collectifs, en introduisant dans le code de l'environnement un délit de récidive en cas de réitération d'une infraction de non respect d'un arrêté sécheresse. (Il apparaît souvent nécessaire de redonner confiance dans l'action de l'Etat pour que soient fermement respectées les nouvelles « règles du jeu » de gestion de la ressource en eau. Les moyens humains nécessaires au contrôle doivent être pérennisés et le dispositif de télé relevés progressivement généralisé).*

## 2. Les enseignements de la mission :

**2.1. Une grande diversité de situations locales : le contexte naturel, historique et technique est différent selon les bassins. Confrontés à une même problématique de résorption des déséquilibres quantitatifs dans un contexte avéré d'adaptation au changement climatique, les bassins Rhône-Méditerranée (RM), Adour Garonne (AG) et Loire Bretagne (LB) connaissent des situations et des réponses différentes.**

**2.1.1. Les bassins concernés (Rhône-Méditerranée, Adour-Garonne et Loire-Bretagne) ont des caractéristiques structurelles, des besoins en eau et des stratégies très différents, inscrits dans les SDAGE ainsi que les PPI, bien avant l'intervention de l'instruction de 2015.**

En Rhône-Méditerranée, les effets attendus du changement climatique imposent d'agir, mais les ressources en eau du bassin, bien que menacées comme dans les autres bassins (fonte des glaciers, etc.), restent, dans la majorité des cas, structurellement puissantes.

La neige et les glaciers des Alpes ainsi que les grands ouvrages, notamment le barrage de Serre-Ponçon et le système de la Durance assurent au bassin une puissance et une résilience durables, à l'horizon 2050, ce qui serait la durée de vie des équipements envisagés, en dépit des effets déjà sensibles du changement climatique.

Le SDAGE RM a bien anticipé la question de la gestion quantitative en demandant une élaboration de Plans de gestion de la ressource en eau (PGRE) sur la totalité des bassins, associés à une enveloppe globale des efforts à fournir, avec une priorité affirmée aux économies d'eau pour tous les usages. Lors du précédent SDAGE, l'étude systématique des volumes prélevables avait permis de hiérarchiser les risques et d'ouvrir au plan local un débat sur le cumul des prélèvements et les nouvelles limites de la ressource.

Tous les PGRE ne sont pas aujourd'hui au même degré d'avancement et ils ne relèvent pas tous de la même logique hydraulique.

Dans plusieurs cas, le prélèvement dans le Rhône à des fins d'irrigation pourrait permettre d'alléger la pression sur les nappes ou les eaux de surface, au profit notamment de l'eau de consommation humaine.

Cette solution semble, après échanges avec les services de l'agence de l'eau, actuellement compatible avec les prévisions d'évolution du débit du Rhône. Un suivi régulier de cette évolution devra néanmoins être mis en place et coordonné au niveau du bassin, afin que ces prélèvements dans le Rhône ne soient pas une solution de facilité, faisant l'économie de l'adaptation des pratiques agricoles et d'une réflexion suffisante sur le modèle de production.

Il n'en va pas de même en Adour-Garonne. Dans le bassin du fleuve de la Garonne, il n'y a pas d'infrastructure hydraulique majeure qui soit à l'échelle des besoins engendrés par une démographie très dynamique (50 000 hab. supplémentaires chaque année en Occitanie, 20 000 en Nouvelle Aquitaine). L'échec du projet de

barrage de Charlas (Haute-Garonne) est dans toutes les mémoires, sans parler de l'impact psychologique et politique du drame de Sivens. Si ce dernier projet se situait à une échelle très locale, il n'en a pas moins révélé, par toute sa gravité, l'inadéquation du projet et le niveau d'incompréhension réciproque entre les acteurs de terrain.

En revanche, les responsables régionaux du plus haut niveau (préfet coordonnateur de bassin, président du Comité de bassin) partagent un pronostic pessimiste: alors qu'il s'élève aujourd'hui à 250 millions de m<sup>3</sup>, le déficit en eau est estimé à 1,3 milliard de m<sup>3</sup> à l'horizon 2040, et aucune des solutions envisagées à l'heure actuelle ne semble à l'échelle de l'enjeu.

Il est à cet égard urgent d'évaluer la politique massive de stockage qui a été conduite sur ce bassin, avec nombre de retenues aujourd'hui inutilisées. Comment remobiliser l'existant ou comment effacer des ouvrages sans emploi et/ou mal conçus, en contrepartie d'un ouvrage de substitution plus utile et respectueux des continuités écologiques ?

L'une des questions d'actualité est celle de la meilleure échelle des projets de territoire pour éclairer les décisions locales de partage de l'eau. L'autre question, à l'échelle du bassin versant de la Garonne, cette fois, est celle de la construction d'un ou de plusieurs ouvrages hydrauliques majeurs, pour tenir compte notamment des perspectives de développement démographique.

La réalisation d'un barrage de dimensions majeures semble devenue peu probable pour des raisons d'acceptation sociale des grands ouvrages publics. D'autre part, le partage dans les traités de concession, de la ressource en eau de certains ouvrages hydroélectrique d'EDF est une autre solution qui retient logiquement l'attention. Mais cette piste devrait à l'avenir tenir compte de l'autre injonction qui est faite à l'opérateur national, en matière de réduction du parc nucléaire, avec les conséquences sur la préservation des ressources d'origine hydroélectrique.

Le défi d'aujourd'hui est d'abord de résorber un déséquilibre structurel dont l'origine n'est pas issue du changement climatique, mais qui, au fil des ans, s'accroît avec ses premiers effets.

Dans la partie du bassin Adour-Garonne constituée par le fleuve Charente, comme par exemple sur le bassin Aume-Couture en Charente ou sur les bassins de la Boutonne ou de la Seudre, en Charente maritime, les contraintes de nature quantitative sont aussi largement présentes. La recherche de l'accord local reste ici le point décisif lié à l'identification des maîtres d'ouvrage privés ou publics. La question de la place des collectivités territoriales reste posée, avec quelques départements qui organisent une structure dédiée à cet enjeu de gestion quantitative, comme la Charente-Maritime, alors que d'autres s'appuient sur des organismes de gestion de bassin (EPTB Charente, Institution Adour, etc.).

Quant au bassin Loire-Bretagne, qui connaît des défis majeurs liés à la qualité de l'eau, la politique de gestion quantitative de la ressource est, elle aussi, antérieure à l'instruction de 2015 et bien structurée, avec les Contrats territoriaux de gestion quantitative (CTGQ).

En revanche, le poids symbolique et politique de plusieurs projets, notamment sur le périmètre du Marais poitevin contribue depuis longtemps à crispier la recherche de solutions. D'autres secteurs du bassin Loire-Bretagne, partagés avec le bassin Seine Normandie, comme la nappe de Beauce, attendent des initiatives combinées entre les autorités publiques des départements du Loiret, de l'Eure-et-Loir, voire de l'Indre-et-Loire et les deux bassins concernés.

## **2.1.2. La réflexion prospective face au double enjeu du changement climatique et de l'accroissement de la population.**

Les impacts du changement climatique vont conduire à des changements profonds de notre modèle de société et du modèle de production, notamment en agriculture mais également dans tous les autres usages de l'eau (AEP, assainissement, industries, irrigation, énergie, pêche, usages récréatifs...).

Aucun des acteurs que nous avons auditionnés ne doute désormais de cette réalité et de ses effets sur la ressource en eau. En revanche, la pleine conscience de la complexité du sujet est encore le fait d'une minorité d'acteurs et des efforts d'explication s'imposent, non pas de façon subsidiaire, mais comme une composante forte des politiques publiques en matière de changement climatique.

Les organismes scientifiques auditionnés ont présenté leurs travaux qui permettent d'objectiver les nombreuses incertitudes sur l'ampleur du phénomène et de commencer à en préciser la traduction en fonction des territoires.

Par ailleurs, deux facteurs structuraux sont à l'œuvre : d'une part, l'augmentation de la population qui accroît la demande alimentaire et d'autre part, le recours à la biomasse agricole, laquelle sera de plus en plus sollicitée pour des usages non alimentaires, en tant que ressource énergétique et pour les matériaux bio-sourcés.

Ainsi, une croissance de la production agricole mondiale sera nécessaire (de 30 % à 80 % selon la prospective Agrimonde de l'INRA et du CIRAD, 70 % selon la FAO).

Ce besoin croissant intervient dans un contexte de rareté des terres.

La France doit répondre au double enjeu d'accompagner et de développer des systèmes agricoles productifs et compétitifs mais également moins dépendants des énergies fossiles et plus respectueux de l'environnement dans ses quatre dimensions du sol, de l'air, de l'eau et de la biodiversité.

Si la cellule n'a pas reçu pour mission première de répondre seule à cet enjeu sur la nature ou l'ampleur de ces changements de modèle, elle se doit de souligner, à la suite d'autres instances, que nombre d'engagements de la France pour atteindre ses objectifs de bon état des eaux, au sens de la Directive cadre sur l'eau (DCE), sont liés à une plus forte cohérence entre politique agricole et politique environnementale. Cela passe par le soutien aux innovations agro écologiques et à l'incitation pour faire évoluer les modèles productifs vers plus de respect des ressources naturelles et des écosystèmes.

Le débat public et le législateur ont un rôle de premier plan à jouer pour y parvenir.

Les différentes politiques publiques européennes, nationales et régionales ont posé les premiers jalons et d'autres décisions interviendront certainement dans l'avenir.

L'eau devrait être au cœur de ces sujets, car elle est un bien commun aux multiples usages et il est indispensable que ces différentes politiques permettent d'assurer la satisfaction durable de tous ces usages dans le respect de la ressource et des milieux.

Les bassins y travaillent à partir des plans d'adaptation élaborés sous l'égide des comités de bassin pour maintenir ou rétablir les équilibres demandés par la DCE. En revanche, à l'occasion de son dialogue avec les acteurs des projets de territoire, la question de la pertinence des modèles productifs actuels et des conditions de leur évolution ainsi que leur nécessaire adaptation aux multiples effets du changement climatique a été posée.

La question de la dépendance de plusieurs filières agricoles à des moyens de production « carbonés » et le plus souvent importés a été évoquée, en rapport avec la recherche d'un impact le plus neutre possible sur le bilan environnemental.

Allant plus loin, l'instruction 2015 dit explicitement qu'au-delà de la simple restauration de l'équilibre, les objectifs d'un projet de territoire doivent « démontrer sa cohérence avec les objectifs transversaux de gestion équilibrée de l'eau prévus par le SDAGE et ceux, socio-économiques du PRAD ».

Les objectifs sont donc nécessairement pluriels.

Il est clair que les acteurs de terrain, lorsqu'ils sont engagés personnellement dans une exploitation agricole, ne sont pas en mesure d'évoluer sans l'appui des pouvoirs publics, des filières ou des organisations professionnelles.

Le faire sans précaution les exposerait à d'énormes risques économiques personnels.

Ne pas les aider à le faire serait peu responsable, compte tenu de l'impact du secteur agricole en matière de changement climatique.

Les organisations professionnelles se doivent donc d'anticiper et de contribuer à l'évolution du modèle sous-jacent aux systèmes de production pour qu'ils contribuent à la fois à l'indispensable réduction des gaz à effet de serre (GES) et à la diminution des autres impacts sur les milieux aquatiques, tout en les rendant plus robustes face au changement climatique et performants au plan économique.

Concevoir les ouvrages qu'ils estiment nécessaires aux besoins en eau de l'agriculture, notamment les retenues d'eau, est l'une des composantes possibles de cette évolution vers une agriculture plus économe et donc, moins émettrice de GES.

De tels ouvrages doivent pouvoir être évalués de manière cohérente avec l'impact estimé du changement climatique sur la ressource en eau, et en premier lieu pendant la période d'amortissement des ouvrages.

En d'autres termes, l'analyse des enjeux de tous ordres, économiques, sociaux et sociétaux des projets inclus dans les projets de territoire doit concilier une approche de court ou moyen terme et une approche de long terme.

D'un point de vue de court terme, il ressort très nettement des contacts de la Cellule d'expertise que les acteurs du monde agricole, notamment ceux qui ont recours à l'irrigation, s'estiment « pressés » par des conditions très défavorables : la concurrence intra et extra européenne de pays qui pratiqueraient une irrigation intensive, comme l'Espagne, et la montée rapide et quasiment généralisée des effets du changement climatique.

Lourdement engagés sur le plan financier et tenaillés par des revenus agricoles cycliques, souvent en baisse, une part des agriculteurs irrigants concernés s'impatiente.

Il leur arrive de considérer que les arguments de certains représentants des associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE) et/ou les associations de pêcheurs, ne sont pas représentatifs des enjeux du territoire, alors que le débat dépasse la question environnementale et intéresse tous les usagers au sens large, ainsi que d'autres représentants comme les élus de collectivités territoriales.

A leurs yeux, le projet de territoire est perçu parfois comme une procédure supplémentaire qui viendrait ralentir encore l'adoption de décisions qu'ils estiment urgentes, comme des retenues d'eau de substitution, voire des ouvrages allant au-delà du principe de substitution, en faveur dans ce cas d'un développement des activités agricoles.

S'ils peuvent admettre, pour les besoins de la « négociation » du projet de territoire, de discuter des autres « entrées » de la politique de l'eau, comme la recherche d'économies dans les techniques mises en œuvre (irrigation, etc.), ils sont désarmés devant la perspective d'un réexamen structurel de l'un des piliers de l'économie agricole que constitue le secteur irrigué. Pour eux, cette situation pourrait sacrifier encore d'avantage une partie de la génération actuelle d'agriculteurs, sachant que la profession agricole demeure attachée à ce levier de l'économie agricole que constitue le secteur irrigué.

Il faut à présent poser, avec l'instruction de 2015 le principe que les mesures d'économies d'eau sont des mesures « sans regrets » permettant une robustesse des usages face aux actuelles et futures tensions sur l'eau. Un excellent exemple de cette nouvelle priorité nous a été fourni par la ville de Niort qui a divisé par deux sa consommation d'eau en dix ans, lui permettant d'éviter des situations de crise. Il faut également admettre et afficher que le maintien d'un certain potentiel d'accès à l'eau pour l'agriculture permettra de maintenir des systèmes agricoles durables, répondant aux enjeux économiques et environnementaux attendus. C'est l'objectif initial de la réforme des volumes prélevables qui entend objectiver les besoins réservés à chaque usage s'exerçant sur une même ressource, dans le respect des équilibres naturels, afin d'éviter leur mise en concurrence en situation d'étiage. La question des nouveaux équipements qui stockent des volumes fléchés vers l'irrigation est une des modalités de réponse à cet enjeu.

Elle pose avec plus d'acuité la question du modèle agricole souhaité à l'horizon de 50 ans (durée de vie des projets de retenues) et de sa contribution à l'atténuation. En effet, sans réponse à cette question, l'accélération des effets du changement climatique rendrait illusoire les réponses envisagées aujourd'hui, car déjà sous dimensionnées face à un dérèglement dont l'ampleur s'accélère au fil des ans.

Il y a donc trois urgences à concilier :

- l'urgence de reconquérir les équilibres quantitatifs, le respect du bon fonctionnement des hydro systèmes qui permettent une répartition équilibrée entre les différents usages, et en priorité sur des territoires qui n'ont pas suffisamment anticipé cette question ;
- l'urgence d'inscrire ces premières réponses dans un plan global d'adaptation au changement climatique dans une logique de long terme, tout en permettant à la France de respecter ses engagements internationaux d'agir sur les causes du changement climatique (réduction GES) ;
- L'urgence de construire de nouveaux modèles d'agriculture.

Naturellement, l'adoption de semblables dispositions dans des territoires qui ne sont pas encore considérés comme en déséquilibre devrait être une position plus systématique, dans l'esprit d'anticipation d'un phénomène global aujourd'hui admis par tous.

Les organismes scientifiques et techniques, les administrations centrales des ministères de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture, ainsi que le groupe des agences de l'eau consacrent d'importants programmes à la valorisation des usages économes de l'eau et à l'élaboration de systèmes agricoles agro-écologiques capables de concilier compétitivité et respect de l'environnement.

Ces travaux doivent pouvoir être déclinés de façon déterminée et ambitieuse au sein des divers projets de territoire.

### 2.1.3. Le cadre d'application constitué par les SDAGE

- ✓ Les SDAGE définissent la stratégie pour conduire les politiques de l'eau à l'échelon des grands bassins hydrographiques.

L'instruction gouvernementale du 4 juin 2015 s'inscrit dans l'histoire de la mise en œuvre de la réforme dite des « volumes prélevables » issue de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, et vise à sortir d'une « gestion de crise » par des arrêtés sécheresse annuels pour passer à une gestion structurelle équilibrée de la ressource sur les secteurs les plus en tension quantitative. Cette réforme s'inscrit elle-même dans les échéances de la directive-cadre sur l'eau qui imposent l'atteinte du bon état des masses d'eau, dont l'équilibre quantitatif fait pleinement partie. La circulaire du 30 juin 2008 précisait déjà la stratégie nationale choisie, avec les modalités de définition sur chaque territoire concerné, lequel doit, dès lors être classé en ZRE. Cette stratégie est celle d'un volume prélevable, qui est « le volume que le milieu est capable de fournir dans des conditions écologiques satisfaisantes, c'est-à-dire qui est compatible avec les orientations fondamentales fixées par le SDAGE et, le cas échéant, avec les objectifs généraux et le règlement du SAGE » et le programme de révision des autorisations de prélèvement pour répartir la ressource entre usages (alimentation en eau potable, industrie, agriculture, etc.).

Le second volet de cette instruction porte sur les bassins versants où l'impact des prélèvements agricoles à l'étiage est prépondérant dans les déficits constatés, avec la systématisation d'une gestion collective au travers du dispositif des organismes uniques de gestion collective (OUGC).

La mise en œuvre concrète de la LEMA s'est à la fois traduite de façon différenciée dans les SDAGE et a provoqué un débat national sur la « création de ressource » au travers notamment des retenues de substitution (art 27 Loi Grenelle II ; Plan Sarkozy « Plan de soutien à la création de retenues d'eau et à l'adaptation des cultures » fin 2011, moratoire d'octobre 2012 par Delphine Batho, courrier de M. Philippe Martin en octobre 2013 aux directeurs des Agences pour la levée sous conditions et à titre transitoire du moratoire pour certains projets, groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE) pour les autres projets afin de préciser les conditions posées par Conférence environnementale de sept 2013, et enfin, à la suite des travaux du CNE, instruction du 4 juin 2015 sur les conditions de financement des réserves de substitution par les agences de l'eau). La sortie du moratoire qui avait été décidé en octobre 2012, et qui non seulement avait provisoirement mis fin au financement des retenues agricoles par les agences de l'eau, mais avait aussi suscité un certain attentisme de la part des porteurs de projets d'infrastructures, devait permettre de relancer la dynamique de gestion territoriale de résorption quantitative, en précisant notamment les conditions de cohérence hydrographique, l'appréciation de la notion de substitution et celles de concertation avec tous les acteurs concernés.

Les SDAGE et leurs programmes de mesures sont la première réponse stratégique pour atteindre les objectifs de la DCE. L'articulation avec les SAGE permet normalement de passer d'une vision globale à une approche très locale.

Le Programme de mesures (PDM) ne constitue pas le programme d'intervention de l'agence de l'eau.

Le programme d'intervention de l'agence répond en cohérence avec les grands enjeux identifiés dans le Sdage, en agissant sur deux volets complémentaires (qualité des eaux superficielles et souterraines, qualité des milieux aquatiques, des cours d'eau et des zones humides) mais il couvre un champ plus large en contribuant aussi aux priorités nationales de la politique de l'eau (sécurité de la distribution et qualité de l'eau

en vue de sa consommation humaine, solidarité urbain-rural, littoral et milieu marin, accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les pays en voie de développement).

- ✓ Les grands objectifs et PDM des SDAGE Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhône-méditerranée et la gestion quantitative.

Ces 3 bassins accueillent une grande partie des territoires concernés par des déséquilibres quantitatifs importants et qui pourraient s'accroître en raison du changement climatique et de l'accroissement de la demande (augmentation de la population). Pour autant, ce n'est pas l'intégralité de ces bassins qui est concernée et d'autres bassins peuvent receler des secteurs en déficit couverts par des zones de répartition des eaux (ZRE).

Quoiqu'il en soit, le SDAGE et son programme de mesures sont assez largement consacrés à la résorption de ces déséquilibres.

La part du coût des actions des PDM qu'il est envisagé de consacrer à la gestion quantitative varie de 7% pour le bassin Loire-Bretagne) à 18% pour celui d'Adour-Garonne;

On y trouve les fondements de la politique mise en œuvre sur ces bassins et qui a préfiguré la notion, bien qu'incomplète, de projets de territoire. Les spécificités des bassins rappelées ci-dessus ont également orienté les solutions retenues dans les SDAGE, lesquelles ont été déterminantes pour l'émergence des projets de territoires.

- ✓ SDAGE, SAGE et projets de territoire pour une approche globale de la gestion de l'eau.

Les SDAGE sont des outils d'analyse globale de la gestion de l'eau, de définition d'enjeux et de stratégies à l'échelon des grands bassins.

Les SAGE lorsqu'ils existent permettent sur la base des grandes orientations du SDAGE de construire un programme global cohérent à l'échelle du bassin concerné et de coordonner cette mise en œuvre.

La mission a constaté que les Sage n'ont pas été, autant qu'on s'y serait attendu, l'outil de mise en œuvre de cette politique de résorption des déséquilibres sur les territoires, même lorsqu'ils préexistaient, et que les bassins ont créé leurs propres outils. Cette profusion de démarches peut apporter de la complexité et de l'ambiguïté dans la gouvernance et le partage des responsabilités. La question de l'articulation entre projet de territoire et SAGE mérite donc d'être posée, d'autant plus que la planification locale permet d'ouvrir le dispositif complémentaire de régulation de tous les usages de l'eau (notamment face à une multiplication des petits prélèvements dont le cumul contribue aux déséquilibres).

Sur les bassins déficitaires, quand ils ne disposaient pas antérieurement d'un SAGE, l'élaboration des projets de territoire n'a généralement pas suscité l'émergence d'un SAGE et s'est réalisée avec comme seul cadre d'analyse, d'orientation et d'action l'instruction de 2015. Ces territoires ont « inventé » un mode opératoire et une nature de relations entre acteurs très variables (pouvant être conflictuelles).

Les bassins Rhône Méditerranée et Loire Bretagne se sont dotés avant la parution de l'instruction de juin 2015, d'outils spécifiques. Ainsi sur le bassin Rhône Méditerranée, le SDAGE 2010-2015 a-t-il prescrit l'évaluation des volumes prélevables dans les bassins en déséquilibre, puis l'élaboration de plans de gestion de la ressource en eau (PGRE). Le SDAGE 2010-2015 a identifié 70 territoires en déficit et suscité 78 PGRE.

Le PGRE est avant tout un programme d'action concerté à l'échelle d'un bassin, prenant en compte les différents usages de l'eau (alimentation en eau potable, industrie, irrigation, énergie, pêche, usages récréatifs...) tout en satisfaisant les besoins des milieux aquatiques. Il définit des objectifs partagés pour réduire les prélèvements et résorber les déséquilibres. Il peut prévoir, en complément des économies, la mobilisation de ressources de substitution (projets de transfert ou de stockage d'eaux hivernales par exemple).

Les contrats territoriaux de gestion quantitative (CTGQ) constituent un outil d'une nature voisine pour le bassin Loire Bretagne mais en précisant qu'ici, il s'agit d'un outil de contractualisation entre le ou les porteurs de projets et l'agence de l'eau.

Ils sont davantage centrés sur l'aspect quantitatif, car souvent associés à des contrats relatifs à la qualité de l'eau (Contrats Ressource) et des contrats pour la restauration des milieux (CTMA) qui sont, eux, les outils de planification du projet.

En Adour-Garonne, de tels outils n'existent pas, mais le montage des projets s'opère néanmoins.

PGRE et CTGQ ont précédé les projets de territoire et ont d'une certaine façon préfiguré l'instruction de juin 2015. Ils procèdent de la même logique d'approche concertée et multi-usages, avec une priorité sur le volet « économies d'eau » affirmée de façon plus forte par le SDAGE RM.

L'instruction a cependant introduit des éléments et exigences nouvelles conditionnées par l'éligibilité aux financements des agences, dont celle en particulier d'intégrer les préoccupations liées à la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Elle a également fourni des précisions sur le mode de gouvernance et introduit la présentation d'un volet économique.

Les démarches engagées préalablement dans le cadre des PGRE ou des CTGQ ou sans le soutien de ces outils pour Adour-Garonne, ont pu être source de désaccord local lors de leur examen à la lumière de l'instruction de juin 2015 au titre de projets de territoire.

Sur le bassin Adour-Garonne, le SDAGE 2009-2015 a défini les volumes prélevables à l'échelle de bassins versants identifiés comme des "périmètres élémentaires". Cette approche s'est notamment prolongée par des négociations entre l'Etat et la profession agricole pour la création des OUGC là où cela s'avérait nécessaire. Des protocoles signés en 2011 entre les préfets de région et les chambres d'agriculture régionales précisaient la déclinaison locale des volumes prélevables, en intégrant un engagement de l'Etat à faciliter l'émergence de nouveaux projets de retenues. Cet objectif ne s'est pas à ce jour concrétisé (il y a eu cependant des opérations de valorisation des retenues existantes).

Un nouveau plan d'action pour le retour à l'équilibre quantitatif a été approuvé en février 2017.

Le projet de territoire constitue ici une véritable nouveauté pour mener les réflexions de façon plus concertée dans les sous-bassins. Une note méthodologique pour leur élaboration a été récemment adoptée.

Mais il est probable que cette nouveauté a nécessité et nécessite encore des efforts de part et d'autre, en termes de gouvernance et de transparence.

## 2.2. Analyse des projets expertisés

Ce chapitre analyse, à partir des 21 projets examinés et des auditions réalisées, la façon dont l'instruction a été mise en œuvre ; cette analyse se focalise sur les principaux critères de l'instruction que sont la nécessité d'une approche transversale (2.2.1), la cohérence du périmètre, la gouvernance et la construction du projet (2.2.2), la pertinence de l'état des lieux de la ressource et des milieux et la notion de substitution (2.2.3), la qualité des études économiques et l'approche prospective (2.2.4), l'analyse des plans d'action (2.2.5), la mise en œuvre (2.2.6), le financement (2.2.7), et enfin les autres critères (2.2.8).

Avancement des projets de territoire.

Les 21 projets examinés par la cellule sont à des stades divers d'avancement :

- Cinq sont validés et les actions sont en cours de réalisation. En réalité bon nombre de PGRE sont approuvés et déjà largement engagés (notamment le volet « économies d'eau »), sans que le projet de territoire, au sens de l'instruction, ne soit formellement validé ;
- Un a été validé et les autorisations administratives accordées ;
- Un a été validé et les autorisations administratives sont en cours ;
- Un projet a été validé et les autorisations administratives vont être déposées ;
- Treize projets sont à des stades divers d'élaboration. Plusieurs d'entre eux ont achevé le diagnostic et l'état des lieux ; les plans d'action sont en cours d'élaboration.

### 2.2.1. Approche transversale de la ressource en eau par le projet de territoire

Le contexte d'élaboration des projets est déterminant pour répondre à cette question.

Une proportion significative des projets est issue d'une démarche initiée à travers les SDAGE, en application de la réforme nationale des volumes prélevables. Ils répondent à la nécessité de résorber un déficit chronique lié aux activités humaines (AEP, irrigation agricole, autres activités économiques,...). Ce sont ceux qui ont été engagés dans le cadre des outils des SDAGE et PPI des agences (PGRE, CTGQ) et intègrent souvent les principaux usages de l'eau, mais dans une vision centrée sur la gestion quantitative de la ressource. En revanche, ils abordent moins, voire pas du tout, les aspects qualitatifs (sinon ceux directement dépendants du niveau quantitatif de la ressource) et l'impact du projet de territoire et des activités humaines qui en découlent sur la qualité de la ressource. La prise en compte des orientations du Plan régional pour une agriculture durable (PRAD) n'est jamais évoquée.

Nombre de projets d'équipements, notamment parmi les plus anciens, sont à l'initiative de la profession agricole, ou de quelques agriculteurs, qui voulaient créer des retenues pour l'irrigation. Par construction, ils étaient centrés sur les seuls usages agricoles et portés par la seule profession agricole. Si certains ont pu s'ouvrir à d'autres usages et d'autres acteurs, d'autres tardent à engager cette ouverture.

Cette transversalité aurait dû s'imposer avec l'instruction, ce qui n'est pas toujours le cas ; en effet, pour les dossiers engagés avant la publication de l'instruction, cet

élargissement aux autres usages n'a pas conduit les porteurs de projets à reconsidérer l'ensemble et à le fonder sur une vision véritablement transversale.

- *L'instruction de 2015 fixe plusieurs critères relatifs aux périmètres des projets de territoire (bassin hydrographique) et souligne que « tous les usages de l'eau sont concernés par un projet de territoire ». La Cellule recommande la plus grande attention au bon respect de ces critères, car ils sont une condition nécessaire d'une bonne appropriation de la démarche par tous les acteurs locaux. Et en premier, l'état des lieux doit permettre une approche globale de la ressource en eau (se reporter au 2.2.3):*

## **2.2.2. Cohérence du périmètre, gouvernance et construction du projet**

C'est la nature de l'eau que de faire l'objet d'usages concurrentiels et donc de conflits d'autant plus quand la ressource est faiblement disponible. Notre cadre juridique et politique a créé les instruments institutionnels pour débattre et décider de la politique de l'eau et réguler les conflits d'usages (Comités de bassin, Commissions locales de l'eau des SAGE, EPTB, EPAGE, ...) et pour la financer. L'instruction sur les projets de territoire a créé un nouveau cadre politique, élargi à d'autres politiques que la politique de l'eau qui est venu compléter le paysage institutionnel.

Le projet de territoire est une bonne méthode d'animation locale, facteur d'accélération dans la recherche des accords locaux.

Elle permet de favoriser la prise de conscience des enjeux de l'eau: sa consommation économe et son partage. Il faut soutenir cette méthode à tous les niveaux et en préciser les contours pour la rendre plus efficace.

Il ne fait plus de doute pour nos interlocuteurs que l'approche transversale prenant en compte l'ensemble des facteurs qui influent sur la quantité et la qualité de la ressource en eau s'impose. Tout le monde admet également que les effets du changement climatique sont avérés, même si des approximations subsistent sur leur quantification.

Il y a enfin un enjeu lié au mode de gouvernance et au pilotage des travaux préparatoires aux projets de territoire.

À cet égard, il est signalé dans l'instruction de 2015 que les CLE devraient constituer la structure de principe pour élaborer un projet de territoire. On en saisit parfaitement la cohérence, et les limites, l'ensemble du territoire national n'étant pas encore couvert de SAGE.

Mais force est de relever que les acteurs territoriaux « classiques » sont inégalement disponibles. D'une part les collectivités territoriales, d'autre part les représentants locaux de l'État, notamment les sous-préfets, nous ont parfois semblé en retrait, voire absents des discussions.

On comprend la prudence des uns et des autres. Les collectivités territoriales peuvent redouter d'être sollicitées pour des financements à l'occasion de leur implication et les administrations d'État auront un rôle à jouer au stade de l'instruction administrative des dossiers au titre de la loi sur l'eau, sans parler de leur mission en situation de crise ou pour rendre des arbitrages en cas de conflit avéré.

D'autre part, le rôle du corps préfectoral et son influence ne se mesurent pas seulement aux apparitions publiques et bien des « opérations de déminage » sont conduites, que la cellule ne sous-estime aucunement.

Tout ceci justifie réserve et prudence de bon aloi, afin de ne pas apparaître comme étant à la fois juge et partie.

Mais il serait regrettable que, parce que les CLE sont conçues sur un triptyque (élus, services de l'État, associations et acteurs économiques) on doive se priver d'une plus grande implication des préfets et des sous-préfets, comme des élus de terrain, car ces acteurs devraient être, par nature, des modérateurs dans le débat public.

La circonstance que les collectivités territoriales ne participent que de façon limitée, voire marginale aux financements ne devrait pas faire oublier le rôle fédérateur qu'elles peuvent jouer. Quand il existe une CLE, il est prévu qu'un élu la préside, mais ce rôle est d'une influence variable selon les personnalités et la force des enjeux à l'œuvre.

Si on retenait pour le projet territorial une acception plus large que celle issue de l'instruction de 2015 qui focalise sur les seuls financements relevant des agences de bassin, la place de tels acteurs territoriaux s'en trouverait encore plus justifiée.

Si certains territoires offrent le visage d'un bon niveau d'entente locale, d'autres sont le théâtre d'oppositions anciennes et parfois brutales.

Ce n'est pas seulement le fruit de différences de caractères ou le fait de traditions locales. C'est plus probablement la prégnance des intérêts économiques et des conflits d'usage potentiels qui avivent les oppositions et freinent la résolution des difficultés. C'est également lié à la qualité des concertations passées, qui lorsqu'elles associent toutes les parties prenantes jusqu'à la décision finale ne créent pas de réticences. Dans le cas contraire la méfiance s'instaure et la concertation peine à se poursuivre.

A titre d'exemple, le département de la Savoie, avec son projet de territoire du lac du Bourget porté par le CISALB (Comité Intersyndical pour l'assainissement du Lac du Bourget) illustre bien le propos. Comparé à d'autres parties du territoire national, la pénurie d'eau, si elle peut être ponctuellement réelle, reste toutefois relative. En revanche, le milieu agricole est décidé à maintenir une activité maraîchère aux portes de la ville de Chambéry et il a su en convaincre les acteurs locaux.

Autre exemple, le cas du « barrage de Sivens », dans le département du Tarn.

Le choc traumatique provoqué par le décès d'un jeune manifestant en octobre 2014 a eu les répercussions nationales que l'on sait et mis l'ensemble des observateurs devant la lourde question de l'acceptabilité de projets d'infrastructures, quels que soient leurs avantages et leurs inconvénients intrinsèques.

Sous l'impulsion de l'Etat, un important travail de reconstruction du dialogue local a été entrepris. Cette démarche sincère et approfondie force le respect. Elle met cependant en lumière le prix de l'échec lié au drame : les acteurs ont mis deux ans pour renouer le dialogue. Cet objectif est atteint et un protocole d'accord est venu consacrer ce bel exemple de résilience, à la fin de l'année 2017. Pour autant, un nouvel échec reste toujours possible et on ne peut qu'encourager les acteurs à franchir une nouvelle étape afin de déboucher rapidement sur des mesures adaptées aux besoins du bassin versant.

Chambéry et Sivens. Deux exemples extrêmes qui soulignent les limites de l'exercice : là où la maîtrise des enjeux est accessible, l'accord sera plutôt aisé, et inversement.

Certains projets de territoire sont « mort-nés » ou ne progressent pas.

La cause en est souvent le découragement des acteurs, soit du fait de la lourdeur de la construction institutionnelle (la construction d'un SAGE prend de longues années), soit du fait de la longueur des procédures administratives, soit du fait de conditions d'octroi des financements publics moins favorables que par le passé, soit du fait d'adaptations spontanées des agriculteurs à une exploitation plus économe en eau, soit encore, du fait de contentieux pratiquement systématiques.

La revue de projets demandée à la cellule d'expertise implique de s'intéresser aussi à des projets qui « n'avancent pas ». Nous ajouterons que plusieurs n'ont pas encore atteint le stade de la mise en place des structures de gouvernance.

Dans certains cas, comme dans l'Indre-et-Loire ou la Charente, on nous signale un découragement devant la « complexité des procédures ».

Mais nous pensons que les raisons du retard à s'engager dans ces démarches de projet de territoire sont aussi symptomatiques de la lenteur à s'approprier le nouveau dispositif.

C'est également lié à la difficulté pour les acteurs à se regrouper, soit en raison de la topographie des lieux soit pour d'autres raisons locales qui freinent l'engagement collectif, même si cela peut être considéré comme vital pour le secteur.

Ces situations constituent les signaux faibles de difficultés qu'il importe de pointer.

Dans cette attente, il est probable que des projets individuels vont se développer, au détriment de solutions collectives qui pourraient profiter aux exploitations les moins solides financièrement.

Pour créer la confiance et le respect entre les acteurs, l'impératif d'un état des lieux transversal, professionnel et sincèrement admis par tous s'impose comme un préalable (cf. 2.2.2). Pour cela, il peut être bon de s'attacher le concours de professionnels du débat et du travail de « co-construction », ce qui suppose de désigner un maître d'ouvrage des études et leur financement.

Une gouvernance équilibrée, qui tienne compte de la réalité des forces en présence et s'inspire des meilleures méthodes de travail permettra de limiter le risque de confrontations et de paralysie au sein des projets de territoire. Le face à face entre certains agriculteurs et certains environnementalistes est porteur de confrontations, s'il n'est pas « modéré » par des tiers de confiance.

Une plus grande implication des collectivités territoriales et des services de l'État (sous-préfets négociateurs et DDT) pourrait ainsi faciliter la prise en compte de l'intérêt général et éviter l'affrontement direct des intérêts en présence (exemple du Marais poitevin). En l'état de ses contacts, la cellule a ressenti que, si les services de l'État se tiennent disponibles pour répondre à toute sollicitation, ils laissent jouer la logique des CLE, ce qu'on ne saurait leur reprocher. Cette dernière est la cohérence de la gouvernance de l'eau en France, mais une stimulation par des tiers de confiance serait de nature à dynamiser les discussions sans susciter de méfiance particulière.

- *Une gouvernance dédiée doit être mise en place dès le lancement du projet.*

*Celle-ci doit être mise en place au tout début de la démarche*

- ➔ *Lorsque les SAGE existent, la Cellule recommande de s'appuyer sur les CLE, dont la composition pluripartite permet de gagner du temps, d'associer tous les acteurs du bassin hydrographique concerné et qui sont le lieu prévu par la loi pour le dialogue et partant la recherche de consensus. Ce lieu de concertation doit avoir des liens étroits avec la structure locale maîtresse d'ouvrage, comme les EPTB qui doivent favoriser la transparence des informations.*

- La Cellule ne va pas jusqu'à recommander la création préalable d'un SAGE, compte tenu de la durée (8 à 10 ans) pour mettre en place cette planification de gestion de l'eau. Comme le souligne l'instruction de juin 2015, elle souhaite promouvoir ces « outils de la politique de l'eau » qui permettent de réunir les conditions de portage des projets de territoire. Toutes les démarches de projet de territoire doivent se fixer l'objectif d'aboutir à un SAGE qui permettra de pérenniser la démarche, de lui donner les outils nécessaires (PAGD avec règles quantitatives opposables et révisables) et d'organiser un suivi partagé.
- En l'absence de CLE, le préfet et/ou les élus de collectivités territoriales pourraient être utiles pour initier et piloter les premières étapes de la démarche, dans le rôle du modérateur et favoriser l'émergence d'un porteur de projet et/ou d'un maître d'ouvrage. S'agissant des élus, ce rôle n'est pas nécessairement lié aux financements apportés.
- La gouvernance doit refléter la diversité des usages et des acteurs ; les projets de territoire portés par une seule catégorie d'acteurs (monde agricole, par exemple) sont ceux qui ont le plus de difficultés à émerger.
- Elle doit se prolonger en phase de mise en œuvre et de gestion du projet de territoire et prévoir les instances ad hoc pour suivre la réalité de sa mise en œuvre et adapter ou corriger le cas échéant les actions envisagées.
- Elle doit formaliser les instances de pilotage, y compris en phase de réalisation.
- Un calendrier doit impérativement être proposé aux acteurs. Ce calendrier fixe les prochaines étapes (réunion d'un comité de pilotage, mise au point de la méthode, validation du diagnostic, validation des axes de travail ... jusqu'à, si possible, une échéance indicative pour la validation du projet de territoire et sa mise en œuvre).
- La Cellule recommande que, dans chaque projet, l'éventualité de désigner un garant soit présentée et discutée au moins pour les phases diagnostic et élaboration de projet ; La mission de garant se justifiera en priorité pour les situations les plus tendues avec la nécessité d'en assurer le suivi dans le temps. Il est trop tôt pour dire si cette mission doit être prolongée pour la mise en œuvre du projet.
- La Cellule recommande de s'appuyer sur des prestataires extérieurs, c'est-à-dire sans rapports antérieurs avec aucune des parties prenantes ; non seulement ils peuvent apporter un réel savoir-faire en matière d'animation et de concertation, mais dans ces conditions, ils sont par nature « neutres » (ce qui suppose une attention au choix du commanditaire, comme pour les garants). Cette méthode pourra faciliter la recherche de consensus.
- Pour que les projets de territoire soient véritablement co-construits, ils doivent être étayés par des informations partagées: les conditions de la transparence (nature des informations, mode de diffusion et cercle de diffusion) doivent être formalisées.
- Cette co-construction passe par l'association formalisée de tous les acteurs dès l'émergence d'un projet. Elle suppose le respect d'un ensemble de principes méthodologiques énoncés dans le paragraphe relatif à la gouvernance.

- Elle doit être formalisée par la signature d'un protocole sur la méthode et le calendrier.
- Il convient enfin de « cranter » chaque étape : méthode et calendrier lors du lancement, état des lieux et diagnostic, propositions d'actions, jusqu'à la mise en œuvre du projet. Les points de vue divergents devraient pouvoir, lorsqu'ils porteront sur des points substantiels, être retracés, comme c'est le cas au sein de la présente mission d'expertise.
- Formaliser le projet de territoire : il est proposé de faire adopter le projet de territoire par la CLE ou bien le comité de pilotage et de le faire signer par chacun des membres, par les acteurs majeurs du territoire, par les porteurs d'actions, et par les financeurs.
- Organiser une procédure de suivi des projets de territoire tout au long de la vie du projet par la mise en place d'un comité de suivi.

### **2-2-3 La pertinence scientifique de l'état des lieux, le partage des connaissances sur les différentes évolutions possibles du système hydrologique concerné et la définition claire de la notion de substitution.**

Il est rapidement apparu à la mission que les difficultés ou malentendus constatés pouvaient avoir leur origine dans un manque d'appropriation des caractéristiques du territoire et l'absence d'un état des lieux objectivé et partagé par tous les acteurs, préalable à la construction du projet lui-même et de son plan d'actions. La mission a donc porté son attention sur le contenu de l'état des lieux des territoires (cohérence du territoire concerné, thèmes abordés – situation hydrologique, besoins en eau liés aux activités humaines, milieux naturels, économie agricole,...-) et aux conditions d'élaboration de celui-ci (méthode partagée, transparence, comité de pilotage, etc.) et de validation. L'une des premières étapes d'un projet de territoire, dès le lancement de la procédure sous l'égide d'un comité de pilotage, est la réalisation d'un état des lieux. La qualité du travail de fondation et la dynamique créée lors de cette première étape sont déterminantes pour la suite (construction du plan d'action, recherche de partenariats financiers,...).

L'analyse des projets montre que les plus anciens ont généralement été initiés à partir du constat d'un déficit en eau de certains sous bassins formellement identifiés dans les SDAGE (cas des projets issus de PGRE ou CTGQ) ou de besoins exprimés par la profession agricole, pour sécuriser l'irrigation.

- Pour les premiers, au-delà du constat d'un déficit en eau, les agences ont cherché à définir les volumes prélevables en application du SDAGE et à fixer un objectif de réduction des prélèvements et à analyser l'origine de ces prélèvements pour les principaux usages du territoire. Ce travail, confié à un bureau d'étude relève d'une démarche scientifique qui en elle-même n'est pas contestable, mais repose sur les données facilement mobilisables (donc parfois anciennes) et centrées sur les aspects quantitatifs de la ressource. La dimension qualitative et les préoccupations liées aux différents usages et milieux naturels, sont souvent absentes ou traitées par d'autres démarches. En outre, ces ébauches d'état des lieux sont très généralement antérieures au lancement de la démarche projet de territoire et n'ont pas associé toutes les parties prenantes.

Il arrive également que le diagnostic du territoire ait été lancé depuis 2015, en application de l'instruction, alors même que les projets de retenues sont anciens et restent l'objectif affiché *a priori* du projet de territoire, ce qui ne manque pas de soulever des objections (Seugne, Aume-Couture, Charente aval, Clain, Sèvre niortaise, Vendée, Doux, Veore-Barberolle, etc.).

Une autre difficulté signalée est l'accès aux données, notamment économiques, des exploitations agricoles concernées, qui ne permet pas d'apprécier l'impact économique de l'irrigation (cf. ci après 2.2.4) ni de construire des scénarios alternatifs.

- Pour les seconds, l'entrée en matière étant la mobilisation de la ressource à des fins d'irrigation, et le plus souvent par création d'ouvrages, l'état des lieux est centré sur la mobilisation et le stockage d'eau agricole, donc porté et ne concernant qu'une catégorie d'usages et d'acteurs du territoire.

La mission a été impressionnée par la qualité de la démarche engagée dans le Tarn sur le Tescou, en refondant totalement celle-ci dans le respect de l'instruction, permettant non seulement de renouer le dialogue entre tous les acteurs, mais encore d'élaborer et de faire approuver un état des lieux complet du territoire.

L'analyse des projets auditionnés montre que la notion de substitution telle qu'elle est définie dans l'instruction n'est pas toujours respectée (Est lyonnais, Vaucluse, Aude, moyenne Durance,...) notamment pour les projets qui ont été engagés dans le cadre des PGRE. En effet, outre les économies qui peuvent représenter une part significative de l'effort de rééquilibrage, la substitution se traduit par des transferts de prélèvements à partir de ressources plus robustes. Pour autant, cette interprétation large de l'instruction est globalement acceptée par les acteurs locaux, car fondée sur le SDAGE et sur l'appréciation objective du potentiel de ces ressources compte tenu du changement climatique. Ces ressources (Rhône, Durance, Verdon, etc.) liées à la configuration particulière du bassin RM (cf. 2.1.1) sont considérées comme pouvant être davantage sollicitées, au moins d'ici 2050, tant que l'enneigement et les glaciers assureront leur fonction de soutien d'étiage.

Les autres projets respectent plus strictement la notion de substitution de l'instruction, mais paradoxalement sont contestés sur les moyens mis en œuvre pour l'appliquer.

C'est en particulier le cas de certains projets issus des CTGQ de l'agence de l'eau Loire-Bretagne (Aume-Couture, Sèvre niortaise, Boutonne, Clain, etc.). Le monde agricole préconiserait que ce soient les volumes prélevés avant les réductions de ces dernières années qui servent de référence (certains appellent même de leurs vœux que ce soit avant prise d'arrêtés sécheresse par les préfets) ; les associations de protection de l'environnement et les pêcheurs étant attachés à la réalité des prélèvements constatés, dans le sens de l'instruction, mais sans retenir l'année la plus forte en matière de prélèvement – parmi les 15 dernières années- estiment que ces « volumes historiques » sont insoutenables pour les milieux et conduiraient à prélever globalement davantage que ces dernières années. Les associations souhaiteraient que la substitution soit totale (compte tenu de l'investissement consenti, il ne devrait plus y avoir de prélèvements en printemps / été).

La détermination des volumes de référence qui guideront le plan d'action et les différents leviers (dont la création de réserves de substitution) doit être réalisée de manière objectivée, en insistant sur la transparence de la méthode utilisée et celle des données. Le résultat doit être partagé puis accepté et utilisé comme base commune.

L'un des principaux sujets de discordance sur le territoire tient donc aux critères qui permettent d'évaluer la ressource disponible.

Ce ne sont pas les modèles hydrologiques ou hydrogéologiques qui sont limitants ; ce sont les critères « écologiques » (au sens large) de bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides qui ne sont pas toujours calés scientifiquement, notamment en hiver (alors que les critères d'étiage sont mieux appréhendés).

*Il serait donc utile de procéder pas à pas, en s'appuyant sur des études dédiées et avec un suivi transparent, apte à lever les incertitudes. Ceci plaide pour une démarche progressive, avec un état des lieux validé avant de poursuivre l'élaboration du projet de territoire, à la condition de commencer tôt et de ne pas rallonger excessivement les délais, faute sinon de réintroduire de la méfiance entre acteurs.*

*Les porteurs de projets doivent également se plier à un exercice de prospective pour lequel les modèles hydrologiques, qui sont généralement orientés à la baisse, paraissent avoir une fiabilité suffisante aux membres de la cellule (cf. audition des scientifiques) ;*

- L'état des lieux doit permettre une approche globale de la ressource en eau (se reporter au 2.2.1):
  - Exhaustivité de l'analyse de tous les usages (AEP, assainissement, industries, irrigation, énergie, pêche, usages récréatifs...), dépendance de chacun aux limites de la ressource, concurrence et complémentarité, identification des marges de manœuvre (écart entre volumes autorisés et volumes réellement prélevés) ;
  - le projet doit prendre en compte l'état des milieux.

*Les volets biologique et qualitatif, pourtant directement conditionnés par la situation quantitative (selon les débits ou selon les niveaux piézométriques), sont assez peu présents, et doivent être bien pris en compte ;*

- Expliciter les liens entre gestion quantitative et maintien du bon fonctionnement des milieux aquatiques (zones de marais, estuaires, etc.) permettant notamment une diversité des usages (conchyliculture, productivité des prairies...) ;
  - Expliciter les liens entre eaux souterraines et eaux superficielles, ceux existant entre la gestion qualitative des sols et leurs différentes capacités à retenir l'eau dans une juste compréhension du cycle de l'eau sur le territoire concerné ;
  - Consolider l'inventaire des plans d'eau à usage d'irrigation afin de pouvoir apprécier les impacts cumulés et les inscrire dans les mêmes modalités de remplissage et d'utilisation ;
- L'élaboration d'un état des lieux partagé dans la transparence constitue la condition indispensable à la bonne réussite d'un projet de territoire. Une liste indicative des données utiles pourrait être établie à un échelon supra mais elle méritera d'être adaptée ensuite à l'échelon local. Le cercle de diffusion des informations doit être fixé d'un commun accord entre les membres du comité de pilotage, dans le respect de la confidentialité de certaines données qui s'avèreraient soumises à une règle publique de protection ;
  - La nécessité de clarifier la notion de volumes de substitution (état initial et besoins en eau).
    - *En premier lieu, la mission souligne que les débats voire les polémiques autour du concept de substitution nécessiteraient que la notion soit*

*mieux définie et aussi mieux partagée (définition variable selon les SDAGE).*

- ✓ *L'instruction prévoit que les prélèvements anticipés pour le stockage de l'eau ne doivent pas mettre « en péril les équilibres hydrologiques, biologiques et morphologiques ». Or, les SDAGE comportent leur propre définition de la substitution, avec des degrés de précision très variables. Il est vivement recommandé de clarifier ces questions à l'occasion de la prochaine révision des SDAGE.*
- ✓ *Pour les APNE, la substitution nécessite une démarche séquentielle plus préventive, en actionnant d'abord tous les leviers permettant une gestion plus économe de la ressource, et en dimensionnant in fine les éventuels ouvrages à construire au regard de besoins en eau optimisés. La substitution doit être le fait d'ouvrages spécifiquement affectés à cet objectif. Les tranches de volumes de grands ouvrages et/ou d'ouvrages construits sur cours d'eau, attribuées à l'irrigation ne relèvent pas, toujours selon ces associations, de la notion de substitution.*
- ✓ *Pour l'APCA, la préférence est de : développer des outils nationaux à mettre à la disposition des acteurs de terrain afin d'améliorer la connaissance de la ressource ; permettre une appréciation de la notion de substitution à l'échelle de la ressource (avec les outils existants : SDAGE, SAGE, EEVP...) et non ouvrage par ouvrage. La démarche séquentielle des APNE qui ferait se succéder dans le temps, d'une part une séquence d'économies d'eau et, d'autre part, dans une étape ultérieure, la phase « ouvrage » ne conviendrait pas à l'APCA. Celle-ci n'admet cet ordre des facteurs qu'au stade des études d'état des lieux et entend que les deux phases puissent être imbriquées au stade du plan d'action.*
- ✓ *La circulaire de 2008 soulignait déjà la nécessité de donner un caractère temporel aux volumes prélevables, c'est-à-dire saisonnier. Le retour d'expérience des projets de territoire révèle le manque de connaissances scientifiques et de terrain permettant de fonder cette exigence, à laquelle s'ajoute la nécessité d'une approche dynamique dans le temps, prenant en compte les phénomènes de pics de prélèvements cumulés et les évolutions des modes de cultures qui peuvent « déplacer » les besoins en eau.*
- ✓ *La notion de substitution par le remplacement d'une ressource fragile par une ressource plus abondante (notion de transfert), la ressource plus abondante étant souvent située à l'extérieur du bassin en déséquilibre, nécessiterait d'être précisée par un texte national. Il est à noter que l'agence de l'eau Rhône-méditerranée utilise des règles similaires à celles de l'instruction pour l'octroi des aides liées à la mise en œuvre des actions d'un PGRE*

- *En second lieu, les critères de référence doivent être mieux partagés en soulignant que l'arbitrage de la circulaire vers un historique des 15 ans crisper largement le débat, car cela donne des références basées sur des pratiques anciennes et parfois moins documentées. L'APCA préconise avant tout de prendre en compte les volumes prélevables en période de haute eaux ayant un impact acceptable sur le bon fonctionnement des milieux aquatiques. FNE penche plutôt sur un historique plus récent et fiable, accompagné d'une méthode plus fine (par exemple, moyenner une année sèche et une année humide) ;*

*Enfin, le « juge de paix » reste l'objectif de bon état des masses d'eau (tant souterraines que de surface), et la Cellule propose que l'état des lieux et l'étude d'impact permettent de déterminer le niveau de prélèvement apte à assurer l'atteinte du bon état. Ceci pourrait d'ailleurs conduire à ajuster les niveaux de prélèvement si ceux-ci ne peuvent être définis avec certitude lors du diagnostic. Comme il est dit dans le SDAGE Loire Bretagne : « l'amélioration du milieu aquatique doit être indiscutable » et l'instruction (p. 5) prévoit la prise en compte des enjeux de qualité des eaux et des milieux aquatiques et l'objectif de diminution de l'impact environnemental. L'instruction devrait être complétée sur les manières de mettre en place les indicateurs « milieux aquatiques », leur suivi et leur contrôle.*

### **2.2.3. Qualité des études économiques et approche prospective à l'échelle du territoire et à l'échelle de chaque exploitation.**

#### ✓ Les exigences de l'instruction

Lorsqu'il y a projet de création de retenue, l'instruction de juin 2015 précise que « le projet fournira une justification économique de l'investissement collectif en faveur de la retenue et des bénéficiaires. Le contenu de cette analyse économique est adapté à l'importance du projet. Elle contient a minima une analyse coût/bénéfice du projet et une analyse des systèmes de production concernés par le projet. ».

Ce travail ne peut être dissocié de la problématique de l'évolution des assolements et des pratiques culturales. L'instruction de juin 2015 précise que « l'action sur la demande peut en particulier provenir d'une modification des assolements en lien avec l'évolution des filières ».

En effet, l'évolution des assolements a une influence directe sur les coûts et les bénéfices de l'activité agricole du territoire. La forte variabilité des attentes des marchés et des prix rend cependant cet exercice très complexe et très aléatoire. La justification économique des projets doit également être portée par les filières. Les assolements relèvent du choix de l'agriculteur et des possibilités économiques de l'aval.

#### ✓ Les constats.

Le respect de ces deux exigences ne peut être recherché qu'au niveau des projets de territoire qui sont suffisamment avancés, et qui sont dotés d'un plan d'action. Le nombre de projets de territoire arrivés à ce stade est assez faible.

La cellule constate que ces volets sont inégalement présentés et globalement insuffisants au regard des attentes de l'instruction et de plusieurs catégories d'acteurs des projets de territoire.

A titre d'exemple pour le projet de territoire de la Boutonne, une étude intitulée « Evaluation territorialisée de l'impact sur l'économie agricole et proposition de mesures d'accompagnement » a été confiée au cabinet « Actéon ».

Pour le projet Aume-Couture, l'état des lieux et le diagnostic contiennent un chapitre sur l'activité agricole et l'intérêt économique de l'irrigation pour les exploitations concernées. Ce chapitre nuance le gain attendu en fonction de plusieurs facteurs dont le prix des matières premières produites, et le taux d'aide à l'investissement. Il intègre l'évolution envisagée des cultures et les effets du changement climatique. Ces études ne sont pas remises en cause par les associations de protection de la nature qui soulignent cependant la complexité de l'exercice.

Sur le bassin Rhône-Méditerranée, les travaux de réalisation de transfert ou de stockage d'eau sont chiffrés; mais il n'y a pas de présentation des évolutions prévisionnelles des assolements, ni d'analyses coûts/bénéfices.

La cellule s'est interrogée sur les raisons du décalage entre les attentes et leur traduction au niveau des projets de territoire :

- La situation économique des exploitations agricoles l'explique en grande partie. Il est néanmoins regrettable que le calcul économique entre le coût immédiat et le retour sur investissement d'infrastructures sensées être profitables, ne soit pas davantage pratiqué. Le concept de récupération des coûts pourtant largement introduit dans l'état des lieux des Sdage et préconisé par l'instruction de 2015 est peu connu et ne nous a pas semblé être mis en œuvre sur les projets auditionnés. Il permettrait de mieux répartir la charge des investissements entre les bénéficiaires et d'en faciliter l'acceptation sociale car conduisant à une répartition équitable de la charge.

- Plusieurs projets ont débuté avant la parution de l'instruction de 2015 dans le cadre des CTGQ ou des PGRE. Le cahier des charges de ces contrats n'avait pas le même niveau d'exigence sur ces points. La poursuite de la préparation de ces projets après la parution de l'instruction ne s'est pas accompagnée d'une réorientation correcte de la démarche pour répondre à cette exigence.

- Il est nécessaire également que l'ensemble des acteurs et en premier lieu les agriculteurs soient convaincus des attentes sociétales fortes en termes de qualité des milieux, de qualité de l'eau et des sols et en définitive, des matières premières alimentaires. Ces souhaits s'expriment plus globalement par la demande de changement de modèle agricole. La notion de production en circuits courts et le développement important de l'agriculture biologique en font partie.

Dans le même temps, il est nécessaire, dans une dynamique de projet de territoire que les acteurs autres qu'agricoles apprennent aussi des enjeux et des réalités agricoles, dans un esprit de dialogue, pour trouver des solutions acceptables et supportables par tous.

- Les démarches intégrées d'agro-écologie ayant des effets bénéfiques sur le cycle de l'eau (haies, agroforesterie et aussi une meilleure gestion des sols agricoles, capables d'améliorer leur réserve utile) et les modèles de productions basées sur une utilisation raisonnée des intrants, sont en progression et doivent être développés.

- Il est également nécessaire qu'ils soient convaincus de la nécessité des études coûts/bénéfices et de celle de la récupération des coûts que demande l'instruction de 2015.

Il n'est pas envisageable qu'un financeur, fut-il public comme les agences de l'eau, ou privé comme les banques, puisse se satisfaire d'une approche purement statique de projets aussi onéreux que les infrastructures hydrauliques.

Mais il en va aussi de l'intérêt propre à chaque agriculteur qui s'apprête à s'engager dans la démarche et de l'intérêt des maîtres d'ouvrage de l'investissement collectif, afin de clarifier les coûts d'investissement restant à la charge des usagers ainsi que les redevances pour les frais de fonctionnement.

- D'autres raisons doivent être explorées :

- La complexité à construire des scénarios agricoles prévisionnels solides à l'échelle d'un territoire intégrant des modifications d'assolements et de cultures ne doit pas être sous-estimée. Cette complexité est liée à la nature du produit final.

Les scénarios peuvent être construits de façon globale pour le territoire et constituer un objectif théorique à atteindre mais sans concertation avec les agriculteurs qui le mettront en œuvre.

Ils peuvent à l'inverse être élaborés de façon plus partagée, par l'agrégation de scénarios individuels des exploitations agricoles. Mais ces scénarios sont, par nature, hétérogènes dans l'ensemble de leurs composantes techniques, économiques, humaine, ce qui soulève d'évidents obstacles conceptuels.

- Les multiples incertitudes auxquelles sont confrontées de manière individuelle et collective les exploitations agricoles (sur les débouchés, les circuits à construire, les prix, les évolutions techniques à mettre en place) renforcent cette complexité.

Il apparaît cependant que les études économiques sont déterminantes pour la justification et l'acceptation du projet.

Cet aspect doit donc être signalé aux porteurs de projets.

La cellule a pu noter que des travaux d'élaboration d'outils méthodologiques existent.

Ainsi la préfecture de bassin Rhône-Méditerranée et l'Agence de l'eau ont élaboré une note de cadrage sur l'« analyse économique des opérations de création d'infrastructures de substitution ».

L'IRSTEA a construit des travaux méthodologiques d'analyse de systèmes agricoles territoriaux, ainsi que d'élaboration de scénarios prospectifs et de leur intérêt comparé (analyse coûts/bénéfices). Il les a appliqués à des projets concrets de territoire. Ces travaux sont intéressants même si les scénarios intègrent une faible évolution des assolements.

Il est nécessaire de noter que les études nécessaires pour élaborer ces évaluations économiques sont relativement lourdes et présentent un coût qui doit être pris en compte au niveau de l'élaboration des projets de territoire.

✓ **Recommandations**

- *L'analyse coût/bénéfice devrait être systématisée à l'échelle des territoires concernés sous réserve que des méthodes soient disponibles au profit des différentes catégories d'acteurs.*
- *L'analyse de la récupération des coûts également.*
- *Un certain nombre de scénarios économiques indicatifs, avec des fourchettes probables devraient être construits pour éclairer et faciliter la prise de décision du comité de pilotage/des maîtres d'ouvrage.*

- *La Cellule recommande que l'IRSTEA soit officiellement sollicité pour produire un guide méthodologique à l'attention des porteurs de projets. Ce guide doit les aider à produire, à l'aide des structures locales compétentes et avec les cabinets spécialisés, les analyses économiques adaptées à leurs projets.*

#### **2.2.4. Analyse du plan d'action**

La mission a cherché à analyser les plans d'action, ce qui ne fut pas toujours possible compte tenu du manque de formalisation des projets de territoire lorsqu'ils sont à l'état d'ébauche, ou même de documents de projet de territoire, une fois celui-ci adopté. Elle s'est donc fondée sur les PGRE et les CTGQ qui sont des documents systématiquement validés, et détaillant les actions programmées. Quelques projets comme Aume Couture et Boutonne, par exemple, sont dotés de plans d'action.

Ces plans sont d'autant plus complets qu'ils découlent d'un état des lieux précis partagé et validé (PGRE et CTGQ).

Il apparaît néanmoins qu'ils sont le plus souvent centrés sur les actions quantitatives (économies d'eau, ouvrages hydrauliques), et n'abordent pas ou peu l'aspect qualitatif, si ce n'est celui induit par les effets directs de la gestion quantitative, sur les milieux aquatiques et la qualité de l'eau. Ainsi, les effets indirects de l'irrigation sur la qualité de l'eau tenant compte de l'évolution prévisible des exploitations agricoles concernées par le projet, ne sont pas abordés et ne permettent pas d'orienter le projet en fonction de ces paramètres et de prévoir, le cas échéant, des actions correctrices. Des évaluations a posteriori de tels effets indirects permettraient peut-être de dégager des lignes directrices utiles pour d'autres projets en cours d'élaboration.

Lorsque des actions sont identifiées, la maîtrise d'ouvrage et le montant estimé de leur coût sont le plus souvent précisés dans les fiches actions; en revanche, les financements sont incertains, hormis ceux provenant des agences de l'eau.

Nombre d'interlocuteurs auditionnés perçoivent le projet de territoire à travers le seul projet de retenues ou d'équipements hydrauliques dont les caractéristiques sont parfois très détaillées (localisation, volumes, bénéficiaires, coût, etc.), alors même que les autres actions sont à peine esquissées, (sans maîtrise d'ouvrage définie, sans chiffrage, avec un échancier encore incertain, etc.), comme si le projet de territoire se limitait au projet de retenue. Ce qui dénote à tout le moins une appropriation imparfaite de la notion de projet de territoire.

Pour des investissements qui sont toujours d'un montant important, avec une part prédominante de financements publics, il n'y a ainsi pas d'analyse de scénarios alternatifs avec une appréciation contrastée des variantes et leurs effets socio-économiques et environnementaux.

Si bien que, les procédures administratives qui suivent ne pouvant pas s'appuyer sur un socle d'informations minimal, elles deviennent complexes à conduire par les instructeurs, compte tenu des exigences réglementaires applicables à tout projet. Elles se traduisent par des délais et des demandes de compléments d'instruction successives qui font dire aux maîtres d'ouvrages qu'on ajoute sans fin des conditions et des délais, alors que la réalité est parfois assez différente.

Pour conclure, la question de l'eau est l'occasion de co-construire une stratégie partagée d'adaptation au changement climatique. Les plans d'action des projets de

territoire doivent explorer réellement les scénarios permettant des économies d'eau sans pour autant pénaliser l'économie agricole globale du territoire. Ces plans d'action doivent être conçus avec le concours sincère des acteurs du monde agricole, en dépit de la pression qu'ils ressentent sur les enjeux de court terme.

*L'urgence de solutions rapidement opérationnelles doit être comprise et admise par tous, dès lors qu'il y a accord sur l'état des lieux, les objectifs et la hiérarchie des solutions à mobiliser.*

- *Afin de faciliter sa mise en œuvre, le contenu du projet doit être mieux précisé et formalisé dans un document suffisamment explicite et clair pour lever toute ambiguïté ;*
- *Une échéance du rendu doit être précisée dès la mise en œuvre. Les objectifs doivent faire l'objet d'engagements précis et chiffrés avec, là aussi, des échéances, ainsi que le prévoit l'instruction de 2015 ;*
- *Le projet de territoire doit véritablement aborder tous les leviers de la politique de l'eau en impliquant bien tous les acteurs;*
- *Le projet de territoire doit tenir compte des autres politiques publiques, sans pour autant fonder sa démarche dans celles des autres projets territorialisés, car les enjeux de l'eau et du changement climatique sont sa raison d'être. Pour éviter toute confusion sur son objet, le projet de territoire pourrait être dénommé : « Projet de territoire pour la gestion de l'eau ».*
- *Le projet de territoire doit explorer de manière approfondie les scénarios alternatifs aux seules retenues de substitution. Il doit dans tous les cas pleinement justifier la mise en œuvre de ces retenues.*
- *La démarche ERC, pour « éviter / réduire/ compenser » est logiquement pertinente pour les projets de territoire L'instruction dit en effet que le projet de territoire « contribue ainsi à étudier les alternatives à la création de nouvelles retenues » avec notamment :*

- *le volet de « recherche de diminution des prélèvements totaux ».*

FNE suggère dans ce cadre que soit élaborée une stratégie affirmée de mobilisation de gisements d'économies d'eau pour tous les usages réalistes et sur la base d'un « état zéro ».

L'APCA précise que cette recherche doit tenir compte de la faculté du milieu à supporter le prélèvement en période de hautes eaux.

En outre pour le secteur agricole, l'approche ERC peut comporter l'élaboration de scénarios réalistes d'évolution des assolements intégrant des cultures moins consommatrices en eau (qui peuvent être des cultures irriguées). Cette réflexion devrait nécessairement associer les filières économiques. Ce volet pourrait faire l'objet d'une proposition de présentation structurée à partir des grands facteurs possibles d'économies d'eau, s'appuyant sur les études nationales récemment conduites.

*Les pouvoirs publics pourraient encourager les transferts de connaissances en la matière, y compris en s'inspirant de modèles étrangers.*

- *les leviers réglementaires à utiliser doivent faire l'objet d'une feuille de route solide par laquelle les autorités de l'État, au plan local et au plan du bassin devraient préciser quelle sera leur stratégie au service de la*

*reconquête des équilibres. Les différents outils apparaissent inégalement mobilisés ou mis à jour et leurs résultats correctement interprétés: désignation de ZRE, programme de révision des autorisations de prélèvement, politique départementale d'opposition à déclarations en fonction des enjeux territoriaux, révision des arrêtés cadres sécheresse, mise en œuvre de la boîte à outils permise par le règlement d'une ASA, etc.*

*Il apparaît en effet de plus en plus souvent nécessaire de redonner confiance dans l'action de l'Etat pour que soient fermement respectées les nouvelles « règles du jeu » de gestion de la ressource en eau. Les moyens humains nécessaires au contrôle doivent être pérennisés et le dispositif de télé relevés progressivement généralisé. Il pourrait être instauré un dispositif de sanction dissuasive pour les quelques usagers qui pénalisent régulièrement les efforts collectifs, en introduisant dans le code de l'environnement un délit de récidive en cas de réitération d'une infraction de non respect d'un arrêté sécheresse.*

- *L'ensemble des actions du projet de territoire doivent bénéficier de la même attention que les infrastructures (canaux, retenues) envisagées. La répartition financière entre les différentes composantes du projet de territoire doit traduire ce souci d'une approche équilibrée.*
- *Le calendrier de mise en œuvre du projet de territoire doit concerner l'ensemble des actions.*
- *Un accompagnement des professionnels de l'agriculture doit faciliter la mise en œuvre de solutions systémiques au-delà de la seule réponse à un besoin en eau.*
- *Le projet de territoire doit renforcer les moyens de suivi des hydro systèmes et des évolutions de la ressource, afin que cette connaissance plus fine permette une amélioration de la gestion collective.*
- *Les investissements consentis dans le cadre des projets de territoire doivent permettre d'inscrire le territoire dans une dynamique d'évolution de l'agriculture qui réponde au défi du changement climatique et favoriser les mesures dites « sans regret » pour la gestion de l'eau (amélioration du matériel d'irrigation, dispositifs de gestion coordonné des équipements, etc.) et le développement des approches agro-écologiques au sein des exploitations (agroforesterie, facteur 4 pour 1000, amélioration des sols, évolution des assolements, etc.) ; Il s'agit de favoriser les « solutions basées sur la nature pour la gestion de l'eau » avec les écosystèmes de résilience et de réparation, qui permettent de mieux réguler « naturellement » le cycle de l'eau et d'augmenter à terme la ressource dans les nappes phréatiques (faciliter les temps d'infiltration longs). Des engagements précis et évaluables doivent être inscrits en ce sens dans le projet de territoire, avec un suivi organisé.*

Pour FNE, il s'agit de favoriser une irrigation de sécurité plutôt que de rendement, avec un plafond maximal de SAU irriguée. Cette approche peut favoriser le partage de l'eau entre agriculteurs irrigants.

## **2.2.5. Mise en œuvre du projet de territoire : contenu et formalisation du projet de territoire ; gestion des projets et procédures réglementaires.**

### ✓ Constats

Ce paragraphe s'intéresse à plusieurs points signalés lors des auditions:

- Validation des projets de territoire ;
- Mise en œuvre du plan d'action ;
- Articulation avec les procédures administratives.

➔ Valeur de la validation du projet de territoire par vote des membres du COPIL :

Les projets de territoire arrivés au terme de leur élaboration sont soumis au vote des membres du COPIL. (L'instruction de juin 2015 précise que "les agences de l'eau prendront leur décision sur la base d'un avis circonstancié du comité de pilotage").

La validation par un vote favorable à l'unanimité est exceptionnelle. En revanche, la cellule a rencontré plusieurs cas de votes avec une large majorité favorable mais avec quelques oppositions, minoritaires mais parfois sur des sujets de fond (détermination des volumes de référence par exemple). La poursuite du projet en l'état (présentation au conseil d'administration de l'Agence) et le dépôt puis l'instruction du dossier administratif (avec autorisation accordée) s'est soldée alors par une expression des oppositions par différentes voies : recours administratifs, mais également mobilisation contre le projet par voie de presse et manifestation, interpellation des élus et de l'administration.

Il y a lieu de noter que ces cas liés à des projets de territoire bien avancés concernent des dossiers démarrés avant la parution de l'instruction de 2015. Les exigences nouvelles de l'instruction de 2015 légitiment les attentes d'une partie des acteurs du projet et des membres du COPIL, sans que le contenu du projet ait évolué pour y répondre pleinement.

Si la validation du projet de territoire par le COPIL ne garantit pas l'acceptation locale des projets de territoire, elle ne donne pas non plus l'assurance que les financements et les autorisations administratives seront accordés.

Les financeurs peuvent lors de l'examen du dossier (par leurs services puis par leur instance délibérative) avoir des exigences particulières conduisant à faire évoluer le contenu du plan d'action. Ils peuvent aussi refuser le dossier, en raison d'une insuffisance de crédits.

Les services des agences assistent régulièrement aux travaux de préparation des projets de territoire, ce qui fournit l'occasion d'éclairer les porteurs des projets sur les attentes de l'agence.

➔ Mise en œuvre des différentes actions du projet de territoire.

Il y a lieu de distinguer selon la nature des actions :

- celles qui relèvent d'actions collectives (réalisations de réserves, de restauration de milieux, travaux sur les réseaux de conduction d'eau potable et d'eau d'irrigation, mise en place d'outils de transformation et commercialisation, d'actions de suivi et de conseil...)
- celles qui seront menées individuellement par les agriculteurs (modification des pratiques d'irrigation, modification des assolements et des pratiques culturales).

La mise en œuvre de ces actions est liée au bouclage du plan de financement mais également à la capacité et à la volonté des acteurs d'aller au bout des projets.

#### - Actions collectives

Les actions collectives de conseil et d'accompagnement des agriculteurs constituent la mission légitime et attendue des chambres d'agriculture. Elles n'en sont cependant pas les maîtres d'ouvrages exclusifs. *La présence d'animateurs agricoles au sein des structures publiques de gestion de l'eau locales (SIAEP, EPTB...) a montré son efficacité sur le sujet de la reconquête de la qualité des eaux de captage : elle pourrait être élargie à la gestion quantitative. Leur présence permet en effet l'appropriation des contraintes croisées de gestion de l'eau et de conduite des cultures.* D'autres organismes (associations syndicales, coopératives, établissements privés) peuvent également intervenir. Il semble important que l'intervention de ces différents organismes réponde bien aux objectifs figurant aux plans d'action et que leurs contributions respectives soient coordonnées et complémentaires.

Les messages techniques de ces structures doivent aussi s'adapter pour correspondre au contenu des actions de conseil à mener.

Un besoin d'évolution des compétences des conseillers a été évoqué à plusieurs occasions.

Gestion collective de l'irrigation. La réalisation d'ouvrages de stockage ou de transfert d'eau (cas du bassin Rhône-Méditerranée) entre dans un cadre collectif.

Parmi les projets que la cellule a examinés, pour ceux qui sont suffisamment avancés, la maîtrise d'ouvrage a déjà été désignée.

Il est apparu très clairement que la présence d'établissements publics de type Syndicat mixte (exemple de la Vendée) ou bien de type EPTB (exemples de l'Aude ou des Landes) est déterminante pour favoriser les évolutions du projet durant son élaboration et donc son acceptabilité, mais également pour conduire sa mise en œuvre.

Ces établissements possèdent, en premier lieu, le périmètre financier et les compétences nécessaires au portage de projets d'envergure. Leur approche transversale de la problématique de la gestion de l'eau constitue une garantie de neutralité favorable à l'adhésion des différents acteurs.

Mais surtout, c'est au travers de tels organismes publics qu'il est possible de créer le schéma le plus élaboré. En effet :

L'ensemble des irrigants présents sur un territoire adhère à la structure de gestion et contribue au financement des travaux. Ils bénéficient des mêmes droits et contraintes d'accès à l'eau et appliquent les mêmes règles de gestion quantitative. Et enfin, ce système collectif doit pouvoir permettre l'accès à l'eau pour de nouveaux irrigants.

Ces établissements permettent d'atteindre cet objectif au travers d'une DIG et d'une délégation de service public, de manière coordonnée avec la mission de l'OUGC.

Ce dispositif est précisé et coordonné par un arrêté préfectoral.

Les ASA sont aussi des structures publiques, mais elles présentent la faiblesse de ne représenter que les propriétaires fonciers bénéficiaires. Par ailleurs dans de nombreux cas, de création ancienne et sur des périmètres étroits, elles ne disposent plus des capacités à gérer de tels projets d'investissement.

Les coopératives ont bien les capacités à gérer un projet collectif, d'en assurer la propriété et de mettre en place des règles pertinentes de partage de l'eau.

Elles présentent l'inconvénient de ne pouvoir imposer l'adhésion de l'ensemble des irrigants du secteur et ne permettent pas d'ouverture de leur gouvernance à d'autres acteurs que les agriculteurs.

La cellule a constaté que les départements ayant construit une stratégie départementale forte et pérenne ont impulsé ou pour le moins facilité la création de maîtrises d'ouvrage organisées au bon niveau (périmètre et type de structures porteuses), ce qui facilite ensuite l'élaboration et l'aboutissement des projets.

La cellule a été invitée à examiner des projets, parfois ambitieux (exemple du Vaucluse) pour lesquels l'identification d'un maître d'ouvrage pose de réelles difficultés et risque de compromettre la suite du projet.

La diversité des paysages organisationnels de la gestion de l'eau et les réaménagements en cours liés à la GEMAPI incitent à améliorer la coordination entre les CLE des SAGE, les EPBT et autres maîtres d'ouvrages locaux et les OUGC, avec une amélioration du règlement intérieur de ces derniers.

- Gestion individuelle: pour ce qui concerne des actions à mener par les agriculteurs à titre individuel, en matière de gestion quantitative tout d'abord, elles sont généralement cadrées par le règlement de la structure de gestion collective et par l'OUGC puis par les arrêtés préfectoraux .

En revanche, lorsqu'il s'agit d'évolution de leurs pratiques (techniques culturales, changement de cultures) seuls des dispositifs de type contractuels (MAEC, aides à l'investissement dans le cadre du plan Ecophyto par exemple) ou bien réglementaires (aires de protection de captage, directive nitrate, etc.) peuvent les pousser à évoluer.

Mais en dehors de ces dispositifs, la cellule n'a pas noté de dispositif contractuel propre aux plans d'actions des projets de territoire garantissant que les actions seront réalisées.

Dans de nombreux cas, les projets de territoire proposent la mise en place d'un comité de suivi des actions chargé d'évaluer leur réalisation puis leurs effets. Il convient de faire évoluer ce dispositif de deux façons : élaborer un outil permettant de transformer des actions incitatives en actions opposables au terme d'une échéance fixée et garantir la composition équilibrée des comités de suivi avec les quatre collèges classiques de la gouvernance de l'eau (collectivités territoriales, État, usagers économiques, usagers non économiques).

L'idée de conditionner le versement d'aides publiques au respect de règles d'évaluation préalable et de suivi de gestion mériterait d'être explorée.

→ Articulation de la démarche d'élaboration des projets de territoire avec la conduite des procédures administratives.

Dans l'absolu les règles fixées par l'instruction du gouvernement du 4 juin 2015 et celles qui sont fixées par le code de l'environnement (partie « loi sur l'eau ») et le code de l'urbanisme (permis d'aménager) sont totalement indépendantes.

En toute logique, la concertation autour du projet de territoire, avec tous les acteurs, pilotée dans le cadre d'un COPIL et concernant tous les usages de l'eau permet d'élaborer un plan d'action qui peut aboutir à la création d'ouvrages de substitution. Et les dossiers d'autorisations administratives sont alors déposés.

Cependant, ces dossiers contiennent des éléments en particulier au niveau de l'étude d'impact (inventaires faune flore 12 mois, études hydrologiques ...) plus détaillés et plus précis que l'état des lieux du projet de territoire.

Ces éléments, s'ils étaient disponibles avant la fin de l'élaboration du projet de territoire, permettraient d'affiner le montage technique du projet en y intégrant, par exemple, plus en amont, des mesures ERC (Eviter, Réduire, Compenser) qui seraient de nature à éclairer les échanges.

La préparation du dossier administratif notamment pour des équipements soumis à autorisation avant la fin d'élaboration du projet de territoire peut avoir le double avantage d'enrichir ce dernier et de raccourcir les délais.

✓ Recommandations de la cellule.

→ *Relative à la réalisation du plan d'action*

*La cellule recommande la mise en place d'un comité de suivi du plan d'action, avec une gouvernance collégiale, officialisé par arrêté préfectoral et reconnu par les financeurs.*

→ *Relative à la gestion collective de l'irrigation.*

*La cellule encourage une maîtrise d'ouvrage portée par un établissement public spécialisé dans la gestion de l'eau, ayant les moyens techniques et humains de piloter de façon fine les équipements d'irrigation (ou de déléguer cette compétence sous son contrôle étroit, avec transparence des données recueillies).*

→ *Relative à l'articulation des procédures:*

*La cellule suggère, dans la mesure du possible, et dès lors qu'il y a accord sur le plan d'action et que le dossier du maître d'ouvrage est complet, que les procédures administratives (police de l'eau) se fassent en temps masqué.*

## **2.2.6. Financements et intervention des agences de l'eau**

✓ Constats.

L'ensemble des projets de territoire identifiés à ce jour et ceux probablement à venir constituent un vaste programme qui, sans les résoudre en totalité devrait normalement contribuer à améliorer plusieurs objectifs visés par la DCE et relayés par les SDAGE.

Les besoins financiers sont chiffrés de manière inégale selon les projets de territoire et leur niveau d'avancement. Le coût des actions transversales n'est, de façon générale, pas évalué.

Les principaux financeurs de ces projets de réserves de substitution sont les agences de l'eau, sur lesquelles repose la quasi-totalité de l'effort budgétaire. Mais leurs modalités d'intervention et leurs capacités financières ne permettent pas d'assurer la totalité des financements publics. En outre, la réglementation européenne impose que le taux de subvention de l'aide publique nationale soit à un taux fixe, qui doit obligatoirement être atteint, faute de quoi le dossier sera rejeté au titre de l'Union européenne.

Au niveau des autres financeurs publics, la très grande majorité des conseils départementaux s'est désengagée du financement de ce type de programmes.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation n'intervient plus pour financer l'hydraulique agricole.

Les conseils régionaux sont sollicités pour participer au bouclage financier des projets (investissements mais aussi actions d'accompagnement) à partir de leurs propres fonds mais également à partir de crédits européens (FEADER).

Les nouvelles régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie) directement concernées par les projets de territoire n'ont pas totalement stabilisé leur politique de gestion de l'eau à l'heure où ce rapport est remis. Elles doivent par ailleurs harmoniser les différents PDRR dont elles héritent à la suite du redécoupage des régions dont elles doivent désormais assurer la gestion avec des exigences propres en matière de justification des économies d'eau réalisées.

Cet ensemble d'éléments (estimation incomplète des coûts, manque de vision sur les financements publics) constitue un risque certain. Il serait contre-productif et peu loyal de laisser, voire d'inciter des acteurs locaux à s'engager dans la préparation de projets de territoire si au final un grand nombre de projets devaient être abandonnés, faute de financement. Le contexte récent de réduction des moyens budgétaires des programmes d'intervention des agences de l'eau ajoute à l'incertitude.

Les négociations pour l'élaboration de la future PAC vont démarrer prochainement et il est important qu'à cette occasion, le volet « investissements pour l'irrigation » du futur PDR soit bien défendu.

✓ **Recommandations.**

- *La cellule suggère de faire un travail d'estimation globale des besoins financiers liés à l'aboutissement des projets de territoire identifiés au plan national en distinguant le volet « infrastructures » et le volet « mesures transversales ». Ceci permettrait de s'assurer de leur dynamique équilibrée et de privilégier les mesures « sans regret ».*

Il y a lieu également de sécuriser le financement et la réalisation de l'ensemble du programme d'actions complémentaires.

- *Établir un dialogue à la bonne échelle avec les collectivités territoriales (principalement les conseils régionaux qui ont une compétence au regard de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de l'environnement) pour examiner la problématique du financement de ce dossier, apprécier la capacité des régions et les inciter à mobiliser du FEADER.*
- *Étudier le financement par des fonds de garantie pour permettre un financement sur du long terme (jusqu'à 30-40 ans) en lien avec la durée attendue d'utilisation des ouvrages.*
- *Il est important que la France puisse porter les évolutions souhaitées du futur PDR en faveur d'un volet d'« investissements pour l'irrigation ».*

## 2.2.7. Autres recommandations ou pistes de travail

D'autres sujets, abordés lors des auditions, méritent d'être évoqués:

➤ Règles d'attribution de l'eau entre irrigants :

Ce sujet qui est explicitement mentionné par l'instruction de juin 2015 fait débat au sein des comités de pilotage des projets. Car l'attribution d'eau de substitution nécessite une clarification des règles de gestion (financement et droit à l'eau) entre les irrigants du territoire adhérents au projet collectif (bénéficiant ou non de l'eau de substitution) et les irrigants externes au projet. La question de l'accès à l'eau pour des agriculteurs non irrigants a été également fréquemment posée.

Il renvoie aux rôles respectifs du COPIL, du maître d'ouvrages et de l'OUGC, et aux règlements de gestion qu'ils établissent, qui sont ensuite précisés par arrêté préfectoral.

➔ *La cellule recommande que la question des règles d'attribution de l'eau entre irrigants, notamment dans le cadre des missions des OUGC, donne lieu à un traitement attentif lors de l'élaboration des projets de territoire en s'inspirant, le cas échéant, des meilleures pratiques du bassin ou d'autres bassins.*

➤ Capacités de prélèvement en période hivernale.

La connaissance des capacités de prélèvement en période hivernale sur les territoires concernés, sans porter atteinte au niveau des nappes ou aux débits biologiques des cours d'eau est nécessaire pour vérifier l'adéquation avec les besoins en volume que l'on envisage de substituer.

Elle ne constitue cependant pas une demande explicite de l'instruction; elle est traitée ultérieurement au niveau du dossier loi sur l'eau.

Ce sujet fait l'objet d'assez peu d'études globales. Il est abordé de façon précise par le SGAGE Loire-Bretagne.

➔ *La cellule suggère de lancer, lorsque nécessaire, un travail pour apprécier les impacts différents entre prélèvement d'été et prélèvement d'hiver et les capacités de prélèvement en hiver. Ce chantier pourrait s'appuyer sur des travaux conduits au plan national par les organismes scientifiques.*

➤ Gestion pluriannuelle des retenues.

Le principe envisagé consiste à stocker des volumes supérieurs aux volumes annuels déterminés par le principe de substitution. Et cela dans l'objectif de se libérer de la variabilité climatique et d'assurer une gestion pluriannuelle des volumes afin de disposer par lissage, pour chaque période estivale, d'un volume suffisant dans les retenues.

Ce principe qui doit respecter les capacités de prélèvement hivernal évoquées ci-dessus et qui nécessite de créer des retenues d'un volume plus important, demande des investissements plus lourds. Mais en garantissant le remplissage des retenues il assure une meilleure rentabilité de l'investissement.

➤ Remobilisation des retenues existantes.

Lors des entretiens, le sujet des retenues existantes, qui, *a priori* ne sont plus utilisées pour l'irrigation, a été très souvent évoqué.

Leur nombre et leurs caractéristiques (propriétaire, localisation, capacité, usages, etc.) ne sont pas encore totalement connus, même si cet inventaire est engagé dans un certain nombre de départements.

Cet inventaire a plusieurs intérêts, par exemple au titre de la sécurité des ouvrages, mais aussi pour la gestion des milieux afin de mieux appréhender leurs effets individuels et cumulés sur les écoulements et débits par sous-bassins.

Leur éventuelle remobilisation dans le cadre d'une gestion collective pour l'irrigation soulève plusieurs questions. Outre les contraintes techniques de prélèvement et de transfert de l'eau, leur statut juridique et celui de la propriété de l'eau qu'elles contiennent méritent d'être clarifiés.

Le traitement de ces plans d'eau, après inventaire, doit être guidé par des considérations environnementales, liées à leur impact cumulé sur l'hydro (bio)logie du bassin versant. L'analogie avec le traitement des ouvrages transversaux sur cours d'eau et les objectifs de reconquête des continuités écologiques est forte. La réutilisation de ces plans d'eau pour éviter la construction de nouveaux stockages à partir du moment où le projet de territoire prouve leur nécessité, doit être appréhendée dans ce contexte cout/bénéfice environnemental.

- ➔ *La cellule propose que le statut juridique et la gestion collective de retenues anciennes soient expertisés de manière approfondie.*
- Grands ouvrages destinés à la production hydroélectrique.

Ces ouvrages, situés sur les deux bassins du sud de la France, sont propriété de l'Etat. La loi de 1919 attribue par concession l'exploitation de la force hydroélectrique et leur entretien à EDF, sans oublier la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

Des volumes ont pu être attribués, dans le cadre de la concession ou par convention, à d'autres usages (soutien d'étiage, irrigation, tourisme, etc.). L'évolution des usages et des besoins pourrait être prise en compte à l'occasion du renouvellement des concessions pour mieux optimiser les règlements d'exploitation, tant pour la production d'électricité que pour la satisfaction des autres usages.

### **2.3. Une instruction qui a permis de sortir du moratoire mais doit être revisitée:**

Le projet de territoire s'est imposé partout parce que l'instruction de 2015 en a fait un préalable pour l'accès aux financements des agences de bassin.

Mais le projet de territoire est dans certains cas, davantage subi que choisi, quand il n'est perçu que comme la voie de sortie du moratoire de 2013.

Depuis l'instruction de 2015, des éléments autres que les financements par les agences de l'eau et la mise en place d'une gouvernance « projet de territoire » sont intervenus pour les porteurs de projets :

- les SDAGE (2016-2021),
- les programmes des agences de l'eau modifiés conformément à l'instruction.

En focalisant sur le rôle des agences de bassin, l'instruction de 2015 qui traite de la régulation publique d'une demande de création de stockages, a su trouver la « veine jugulaire » du dispositif et conditionner tout financement des agences au préalable du projet territorial et à la seule substitution.

Mais ce faisant, elle a peut-être exagéré les attentes placées dans ces mêmes agences. Celles-ci ne sont en effet, de par leurs attributions légales, pas l'unique acteur chargé de mettre en œuvre la politique de l'eau, même si elles en financent la part la plus importante. Elles contribuent à l'atteinte des objectifs collectivement adoptés dans les SDAGE, pour respecter le bon état écologique des eaux, ce qui permet la conjugaison des usages.

Mais par ailleurs, des sujets hydrauliques peuvent aussi relever de la logique du développement économique et non des seuls objectifs de qualité et de quantité d'eau. Le ministère de l'agriculture s'est retiré récemment de ce secteur de l'hydraulique agricole qu'il a financé historiquement pendant de nombreuses années.

Dans le même temps, on relèvera que les collectivités territoriales, tenues par des contraintes budgétaires sévères, ont pris leurs distances avec le financement de l'hydraulique et notamment de son volet « irrigation ». Les départements, à l'exception notable de ceux de la Charente maritime et de la Vendée, se sont le plus souvent retirés du domaine. Quant aux régions, elles surmontent à peine l'impact du nouveau découpage territorial qui doit les conduire à mettre en cohérence les politiques publiques qui préexistaient dans les limites régionales précédentes. C'est notamment le cas avec la politique de l'eau. Nous comprenons que les conseils régionaux, notamment ceux d'Occitanie et de Nouvelle Aquitaine entendent arrêter leur nouvelle politique de l'eau à l'été 2018. Il est vraisemblable que leur contribution restera limitée et peut-être uniquement subsidiaire à celle des agences de l'eau. Si tel était le cas, cela signifierait qu'il ne se trouverait pas de ressources nouvelles disponibles sur des champs différents de ceux des agences, comme celui du développement économique.

Par ailleurs, les usagers, en particuliers dans l'agriculture, sont très réticents à ajuster à la hausse leur propre participation financière, ne serait-ce que sur le fonctionnement des infrastructures qu'ils appellent de leurs vœux. Pour que des projets émergent réellement, il importe que les maîtres d'ouvrage ou les opérateurs (exemple positif de la société du Canal de Provence) sachent se monter très clairs sur la nécessité d'admettre des évolutions tarifaires suffisantes et réalistes.

La conséquence de cette approche « subie » de l'objet « projet de territoire » est que, bien souvent, on aura repris sans guère de changements les outils antérieurs, en les « repeignant » aux couleurs d'un projet de territoire, alors qu'il eût été préférable d'aller plus loin dans l'analyse des potentialités de ce nouvel outils, notamment en s'astreignant au réexamen complet des solutions autres que la retenue d'eau, en commençant par les économies facilitées par l'adaptation des pratiques culturelles. Ce constat étant plus nuancé pour certains PGRE du bassin RMC et CTGQ du bassin Loire-Bretagne.

Faute de cette discipline, les défenseurs de l'environnement et d'autres acteurs du territoire pas ou peu associés aux projets ne manquent pas, et à juste titre selon nous, de pointer l'insuffisance d'analyse et de freiner, voire de bloquer le processus. Quand on cherche à sauter des étapes, le dossier prend une dimension contentieuse et le procès en déloyauté des acteurs sème la discorde. Il y a enfin un enjeu lié au mode de gouvernance et au pilotage des travaux des projets de territoire.

Si on retenait pour le projet territorial une acception plus large que les seuls financements relevant des agences de bassin, la place de tels acteurs s'en trouverait encore plus justifiée.

Plus largement, il serait opportun de préciser à nouveau le rôle et la place de l'ensemble des acteurs de la filière « projet de territoire » :

- porteur de projet des ouvrages / responsabilité :

financeur/co-financeur,

- garant,
- service instructeur / police de l'eau,
- partie prenante de la gouvernance.

→ *La politique des projets de territoire doit tenir compte des autres politiques publiques présentes sur le territoire, qu'elles soient régaliennes comme les documents d'urbanisme ou contractuelles, affectant le même périmètre sans pour autant y être assimilée, compte tenu de sa spécificité.*

Il faut aussi croiser les questions liées à l'eau avec d'autres politiques publiques, notamment la santé.

Le propos ne serait pas de fondre la démarche « projet de territoire » dans la masse des autres projets territorialisés qui ont fleuri ces dernières années. Ce serait en effet noyer le projet de territoire dans une nébuleuse à l'efficacité variable, alors que la cohérence propre aux enjeux liés à l'eau et au changement climatique doit rester clairement identifiée pour être « adressée » le plus rapidement possible.

En revanche, la formulation de la stratégie territoriale se doit d'être cohérente avec les différents types de projets concernant le même périmètre. Il importe donc de réserver un temps suffisant pour le vérifier.

Dans ce contexte, les mots : « Projet de territoire », peuvent être source de confusion et mériteraient peut-être d'être revisités.

*La cellule suggère, d'y substituer les mots : « **Projet de territoire pour la gestion de l'eau** ».*

→ Le cadre initial du projet de territoire, inspiré par les préconisations du CESE et celles du rapport du député Philippe Martin de 2013, puis défini par l'instruction de 2015 a constitué un préalable à la levée du moratoire par les agences de l'eau. Les instructions délivrées aux agences de l'eau par leur ministre de tutelle sont précises et les mots mûrement pesés. En revanche, en ce que cette instruction a revêtu le poids politique et symbolique qui sied à un geste fort de l'État, elle a recentré, dans l'esprit des acteurs de l'eau, la gestion quantitative de l'eau sur le seul sujet de la substitution et donc du maintien en bon état de la ressource.

Cette acception est naturellement correcte et conforme aux dispositions applicables aux agences de l'eau.

Cependant, cette approche fait peser un poids peut-être disproportionné sur les services des agences, puisqu'il existe d'autres freins à l'émergence des projets de territoire qui ne relèvent pas de la compétence des agences de l'eau

L'instruction a tendance à faire considérer le financement par l'agence comme une fin en soi, et non un des moyens de financement, alors que peuvent s'ajouter ceux d'autres acteurs (Ministères, préfetures-DETR- conseils régionaux, départements, intercommunalités, etc.).

Le projet de territoire doit ainsi dépasser l'approche liée aux seules aides des agences (limitées comme on l'a vu plus haut en raison de leur principe de spécialité, aux seules actions à vocation environnementale) et englober, par convergence ou par additionnalité, l'ensemble des enjeux et des actions, y compris quand les financements publics ne sont pas en cause.

La cellule constate que les collectivités territoriales se repositionnent actuellement sur des politiques plus transversales pour l'agriculture : PRAD, énergies renouvelables, alimentation territoriale, reconquête de la qualité des eaux d'alimentation.

Par ailleurs une politique ne peut se résumer à de nouveaux équipements et les marges de manœuvre permises par une meilleure gestion des infrastructures existantes sont insuffisamment explorées.

En outre, sur les territoires non identifiés comme étant en déficit structurel, il ne devrait pas être interdit de penser « développement économique », à la condition, bien sûr, de rester compatible avec les exigences de maintien ou de restauration des milieux et de la ressource « durable » et les impératifs d'une agriculture durable. A cet égard, la question du cumul des prélèvements individuels sans vision globale des réelles limites de la ressource alors que s'accélère le cycle de l'eau mérite d'être posée et encadrée par des dispositions spécifiques des SDAGE.

- *Comme il est dit dans le paragraphe relatif à l'état des lieux, les critères de référence doivent être mieux partagés en soulignant que l'arbitrage de la circulaire vers un historique des 15 ans crispe largement le débat, car cela donne des références basées sur des pratiques anciennes et parfois moins documentées. Certains préconisent un historique plus récent et fiable, accompagné d'une méthode plus fine (par exemple, moyenner une année sèche et une année humide).*
- *L'instruction doit être complétée sur les manières de mettre en place les indicateurs « milieux aquatiques », leur suivi et leur contrôle.*
- *La création de réserves multi-usages peut constituer l'un des leviers d'adaptation au changement climatique à condition de bien veiller à ce que leur remplissage en période de hautes eaux soit fait selon des règles de respect des milieux. Cette proposition est portée par l'APCA mais suscite une opposition de FNE.*

La cellule n'a pas été sans relever que les animateurs de certains projets territoriaux ont cherché, avec une dose d'habileté, à conserver le cap d'origine de projets certes élaborés conformément aux prescriptions du Sdage, mais sans jouer la carte de la révision du projet pour explorer plus sérieusement les scénarios alternatifs aux seules réserves de substitution.

On doit évaluer au cas par cas, si possible sur la base d'une grille d'analyse préétablie, s'il est judicieux ou pas de remettre sur le métier un projet sur le point d'aboutir, tant l'opération peut être périlleuse sur le plan local. La cellule s'est donc interrogée sur le degré de pragmatisme acceptable, pouvant conduire à « repêcher » à titre exceptionnel certains dossiers d'infrastructure de substitution certes imparfaits, mais représentatifs d'un niveau respectable d'accord local.

Une solution pragmatique pourrait être de prévoir une mise en œuvre progressive d'un projet de territoire avec suivi des effets.

Une telle attitude compréhensive n'est pas envisageable quand il n'y a pas de projet territorial formalisé, que le dialogue est dégradé ou qu'un refus de réévaluer les données d'entrée du dossier a été opposé. C'est ainsi que certains dossiers déjà engagés et souvent anciens (exemple de Sivens, dans le Tarn) ont connu l'échec au plan technique et le drame au plan humain. Ceci peut entraîner, dans le pire des cas,

la disparition pure et simple du projet, et à défaut, des retards importants, voire une baisse de la qualité finale du plan d'actions, par crainte de nouveaux conflits.

La remise en chantier des fondements mêmes de tels projets ne saurait être évitée.

Dans d'autres cas, sans chercher à esquiver les difficultés, mais pour ne pas compromettre les dynamiques à l'œuvre, (Marais poitevin, plusieurs PGRE de RMC), certains territoires ont été tentés de reproduire sans réelle remise en cause les dynamiques et les schémas déjà engagés (CTGQ, PGRE, etc.). La seule voie pour sauver de tels projets sera, bien sûr, que les acteurs acceptent de rechercher par la négociation un point d'accord respectueux des règles mais frappé de la volonté d'aboutir.

Là où la démarche doit être entièrement initiée ou ré initiée (Sivens), l'appropriation complète de la démarche est mieux admise. Mais le souci de bonne entente dans un climat dit de « co-construction » ne doit pas faire que les nécessaires concessions de part et d'autre en viennent à rabaisser l'ambition du plan d'action final.

L'enjeu central est probablement celui d'une appropriation mutuelle entre les différents acteurs de leurs attentes et contraintes propres pour l'eau et les milieux aquatiques.

Conférer un statut juridique aux projets de territoire en revanche, paraît inopportun à la cellule d'expertise car ce serait ajouter des normes, des procédures et des sources de contentieux qui viendraient rallonger les délais et raviver les tensions. Ce serait à l'exact opposé de ce qui est attendu. Le seul avantage d'un tel statut juridique serait de contraindre les parties prenantes à s'engager sur le document final et, partant, à limiter les chances de certains contentieux juridiques. Les projets de territoire doivent à terme être intégrés dans la stratégie transversale de gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques que portent les SAGE dans leur PAGD et qui peuvent engager une dynamique intéressant tous les utilisateurs de l'eau.

La formule actuelle du projet de territoire, par son côté informel, constitue une heureuse exception dans le paysage public français et la cellule d'expertise recommande vivement de ne pas s'en écarter: le caractère informel est un atout précieux pour coller à la diversité des contextes locaux. Créer un cadre juridique opposable avec des prescriptions de fond et surtout de procédure ouvrirait la porte à des délais supplémentaires peu compatibles avec les attentes en termes de simplification. En toute hypothèse, les SDAGE précisent d'ores et déjà, pour la gestion quantitative, les objectifs de rééquilibrage et la notion de substitution, etc., avec des critères parfois redondants avec ceux de l'instruction 2015, mais souvent plus précis et une réelle portée juridique. Les projets de territoire ne sauraient s'en éloigner. Le cadre est aussi fixé par les Programmes pluriannuels d'intervention (PPI) des agences dont l'instruction de 2015 dit qu'ils doivent être adaptés. Il y a donc lieu de conduire une analyse comparée des SDAGE et des règles de financement qui structurent les projets de territoire au moins autant qu'avec l'instruction de 2015.

En revanche, la signature d'accords d'étape tout au long de la démarche pour marquer les avancées et progresser en confiance, pas à pas, paraît une bonne méthode, car elle suppose dialogue, confiance et transparence. Ces accords doivent être réalistes et honnêtes.

*La cellule d'expertise propose de compléter l'instruction gouvernementale de juin 2015, exclusivement orientée vers les Agences de bassin, par un nouveau document destiné à tous les acteurs des projets de territoire et aux autorités, qui comporterait des « lignes directrices » exposant les meilleures pratiques recommandées aux uns et aux autres, et d'en faire la promotion.*

- Recentrer l'instruction aux agences de l'eau, sur les seules conditions d'éligibilité qui doivent être prises en compte dans leurs PPI pour le financement de retenues.
- *Définir le cadre dans lequel doit s'inscrire la démarche de projet de territoire, en fixant des « lignes directrices ». Ces lignes directrices s'adresseraient avant tout à l'ensemble des acteurs des projets de territoire et non aux seules agences de l'eau. Elles pourraient prendre la forme d'un guide méthodologique ou d'un guide des bonnes pratiques (tirant les enseignements des nombreuses situations que la mission a pu rencontrer) ou le cas échéant d'une instruction aux préfets reprenant en grande partie le contenu méthodologique de l'instruction de 2015, dans la mesure où l'implication des préfets est toujours forte, au moins dans la phase de lancement des projets.*
- Constituer un groupe de travail sous l'égide du Comité national de l'eau pour élaborer ce guide des bonnes pratiques.
- Élaborer des « cahiers des projets de territoire » retraçant les meilleurs exemples à faire partager.
- Créer une communauté des animateurs des projets de territoire, avec son blog et sa newsletter.
- Présenter à la communauté des acteurs des projets de territoire l'instruction du 4 juin 2015 (ou sa version réécrite) de façon pédagogique et illustrée.
- Préparer un jeu de fiches pédagogiques sur les principaux problèmes de la démarche d'analyse, par exemple sur l'équilibre entre les mesures d'économies et les ouvrages de substitution.

*En phase de transition, pour les projets anciens, « en sortie de moratoire », la Cellule recommande une attitude au cas par cas, dans un esprit pragmatique en cherchant à valoriser au mieux les données disponibles en toute transparence. Une solution pourrait être de prévoir une mise en œuvre progressive avec suivi des effets et une adaptation des conditions de remplissage. Un appui externe, défini en fonction des difficultés et comme il est préconisé pour les projets en cours, pourrait faciliter une issue lorsque la situation est bloquée, par la recherche de compromis où chacun trouve son compte.*

Toutefois, une attitude rigide face à cette situation ne faciliterait pas les avancées qui s'imposent: Sivens a montré, quels qu'étaient les qualités et les défauts du projet d'origine, qu'un drame humain ou des incidents importants font reculer de plusieurs années l'émergence de toute bonne solution.

D'autre part, la contribution des projets de territoire, qui sont des projets locaux par nature, est rarement décisive à elle seule sur le plan quantitatif pour la sécurisation de la ressource en eau à l'échelle du grand bassin, tous usages confondus. Il faut donc tenir compte, d'une part de leur utilité hydraulique et d'autre part, de leurs qualités en tant que projet collectif, qui favorisent par leur seule émergence, la prise de conscience du thème de l'eau pour l'avenir de notre société.

Nous pensons ici aux nouvelles limites de la ressource en eau propres à chaque territoire hydrologique, à la question des pics de prélèvements et des crises créées par les inadéquations temporelles avec la ressource prélevée par les différents usagers, sans oublier le cas extrême des difficultés d'alimentation en eau potable.

La cellule préconise de rester très exigeant, notamment au stade des décisions de financement par les agences, sur les dossiers nouveaux, postérieurs à l'instruction de 2015. Cette même exigence devra se retrouver pour les projets de territoires antérieurs à l'instruction, mais qui appliquent un SDAGE dont les prescriptions sont équivalentes à l'instruction : si des projets de territoires s'en écartent, il faudrait s'y opposer.

La décision d'investir des deniers publics pour la réalisation d'ouvrages hydrauliques (retenues, stations de pompage, canalisations, etc.) ne saurait en effet faire l'impasse sur l'évaluation de la ressource en eau disponible selon les capacités saisonnières de la ressource et la fragilité des écosystèmes qui en dépendent pendant la durée d'amortissement économique des ouvrages (« Va-t-on pouvoir remplir une retenue d'eau en hiver à horizon de plusieurs années ? »).

### 3. Organisation et déroulement de la mission

Par lettre de mission signée le 31 octobre 2017, les ministres de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture et de l'alimentation ont demandé à Monsieur Pierre Etienne BISCH, préfet de région honoraire et conseiller d'État, de constituer une cellule d'expertise afin d'examiner les projets de territoire en cours. (lettre de mission en pièce jointe).

Cette cellule est constituée de cinq membres autour du préfet BISCH qui en assure la coordination :

Louis HUBERT CGEDD  
Claude MAILLEAU CGEAR  
Florence DENIER-PASQUIER FNE  
Luc SERVANT APCA

Elle a été installée le 14 novembre par les deux directrices de cabinet des ministres.

Conformément à la lettre de mission, elle s'est attachée à examiner en priorité les projets de territoires du « premier groupe », soit 21 projets sur la soixantaine de projets recensés au plan national.

Cet examen s'est fait en liaison et avec l'appui des préfectures et services déconcentrés de l'État, et plus particulièrement les préfets et délégations de bassin et a donné lieu à 16 déplacements (15 jours et 17 départements) au cours desquels ont été auditionnés les acteurs (20 à 50 par territoire, soit plus de 500 personnes) concernés par chacun de ces projets de territoire. Plusieurs organismes scientifiques et techniques avaient été auditionnés au préalable sur la question du changement climatique et son impact sur l'eau et l'agriculture, ainsi que les services de l'état au niveau de chaque bassin, pour préparer ces auditions. Ont également été auditionnés les associations, syndicats agricoles ou institutions nationales concernés( 9 auditions à Paris : FNE, UFC- que choisir, FNPF, FNCCR, FNSEA, Confédération paysanne, FNAB, Coordination rurale, Jeunes agriculteurs).

Ce rapport répond à la demande des ministres, d'identifier les difficultés rencontrées, ainsi que les facteurs favorables et les solutions susceptibles d'être apportées localement pour améliorer le dispositif général et la qualité des projets présentés.

Une fiche de synthèse a été établie pour chaque dossier (non jointe à cette version du rapport) ainsi qu'une fiche d'analyse.

Figurent en annexes :

- la lettre de mission
- l'instruction du 4 juin 2015
- les notes de contexte des préfets de bassin (pour les seuls territoires auditionnés)
- le calendrier et la liste des projets auditionnés
- la liste des personnes rencontrées
- les fiches analytiques des projets de territoire



# Annexes

# 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le

Le ministre d'Etat **31 OCT. 2017**

Le ministre

à

Monsieur Pierre-Etienne BISCH  
Conseil d'Etat

Référence : D17008379

Objet : Mise en place et coordination des travaux de la cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse

La sécheresse qui a touché une bonne partie du territoire national pendant l'été 2017 s'inscrit dans une tendance perceptible : les quinze dernières années concentrent l'essentiel des canicules depuis 1945 et les étés sont notablement plus secs ; cette tendance pose avec acuité la question de l'évolution de la politique de gestion quantitative de l'eau.

Au-delà de la gestion de crise, cette politique vise à réduire durablement l'écart entre les prélèvements et les débits minimum permettant d'assurer les usages prioritaires définis par le code de l'environnement pendant la saison des basses eaux (étiage). Elle nécessite d'adopter une approche globale, qui prenne en compte l'ensemble des enjeux associés aux usages de l'eau, qu'ils soient environnementaux, économiques ou sociétaux, afin de faire face aux défis du changement climatique.

Afin d'encadrer le financement par les agences de l'eau de retenues de substitution pour l'irrigation agricole, l'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 prône une démarche intégrée combinant, dans un projet de territoire, une évaluation de la ressource mobilisable, la définition d'une stratégie de gestion et éventuellement de stockage, une évaluation des impacts environnementaux, une évaluation économique de l'investissement et du fonctionnement et une stratégie de valorisation de l'eau par l'agriculture. Les projets de territoire doivent donner lieu à une concertation portant sur l'ensemble des besoins locaux en eau, essentielle pour la gestion intégrée et durable de la ressource.

Médi de République - 348, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél. 33 (0)1 40 81 21 22  
Médi de Villetary - 14, rue de Valenciennes - 75004 Paris - Tél. 33 (0)1 40 81 49 10  
[www.ecologie-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologie-solidaire.gouv.fr) - [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

Aujourd'hui, selon le recensement réalisé par le ministère de la transition écologique et solidaire, 14 projets de territoire sont finalisés et 47 territoires sont engagés dans un tel projet, à divers stades d'avancement ; des projets sont envisagés par ailleurs dans d'autres territoires.

Les préfets coordonnateurs de bassin, les préfets de région et les préfets de département mobilisent fortement leurs services sur ces projets et les agences de l'eau les accompagnent également de manière étroite. Pour autant, différents acteurs, dont notamment les professionnels agricoles, estiment que les projets n'avancent pas assez vite et font face à des difficultés.

Aussi, conformément aux annonces effectuées lors du conseil des ministres du 9 août dernier, nous souhaitons que vous mettiez en place une cellule d'expertise afin d'examiner les projets de territoire en cours, de proposer des pistes d'accélération de leur réalisation et d'amélioration de leur contenu et de nous rendre compte des enseignements de cette analyse.

Cette cellule, dont nous souhaitons la mise en place rapide, sera composée d'un membre du conseil général de l'environnement et du développement durable, d'un membre du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et de deux personnalités qualifiées représentant la profession agricole et les associations de protection de la nature.

Dès que la cellule aura été constituée, vous nous transmettez une note de cadrage définissant la méthode envisagée pour l'examen des projets de territoire.

Vous demanderez ensuite aux préfets coordonnateurs de bassin de classer les projets de territoire en cours sur leur territoire en trois groupes selon leur degré d'importance pour la gestion de l'eau. Les trois groupes devront compter à peu près le même nombre de projets.

D'ici la fin du mois de janvier 2018, vous examinerez l'ensemble des projets du premier groupe et identifierez les difficultés rencontrées, qu'elles soient d'ordre technique, financier, réglementaire ou liées à une absence de maîtrise d'ouvrage, ainsi que les facteurs favorables et les solutions susceptibles d'être apportées localement pour améliorer le dispositif général et la qualité des projets présentés.

Vous établirez pour chaque dossier une fiche de synthèse qui comportera le cas échéant des recommandations pour dénouer les difficultés, accélérer la réalisation des projets, les améliorer ou déclencher une expertise complémentaire.

A l'issue de cette première série d'analyses, vous nous remettrez une note d'étape faisant le bilan de vos travaux.

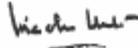
De février à avril 2018, vous procéderez à l'analyse des projets de territoire classés par les préfets dans le groupe intermédiaire.

A la fin du mois d'avril 2018, vous nous remettrez votre rapport final, qui fera une synthèse des difficultés observées, des facteurs favorables et des solutions trouvées, signalera les difficultés susceptibles d'être levées et fera des propositions d'évolution (réglementaires, des modalités d'intervention financière, méthodologiques...), tout en tenant compte de leur faisabilité juridique, notamment au regard du droit de l'Union européenne.

Pour mener à bien ces travaux, vous pourrez vous appuyer sur l'expertise des services de l'Etat compétents et de l'IRSTEA, de l'INRA, de l'AFB et du CEREMA.

Les membres de la cellule rechercheront le consensus pour établir leurs propositions, mais les propositions non partagées par tous seront également présentées comme telles avec la description des raisons de ces divergences.

La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises assureront le secrétariat de la cellule. La cellule nous rendra compte régulièrement de l'avancement de ses travaux.



Nicolas HULOT



Stéphane TRAVERT

## 2. Instruction du 4 juin 2015

### RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable et  
de l'énergie

Direction générale de l'aménagement, du logement  
et de la nature

Direction de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction de la protection et de la gestion des  
ressources en eau et minérales

Bureau des eaux souterraines et de la ressource en  
eau

#### Instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution

NOR : DEVL1508139J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

#### La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

à

Pour exécution :

Présidents des conseils d'administration des agences de l'eau

- Agence de l'Eau

Préfets coordonnateurs de bassin

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)

Préfets de région

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)

Préfets de département

- Direction départementale des territoires (DDT)
- Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)

Pour information :

- Secrétariat général du Gouvernement
- Secrétariat général du MEDDE et du MLETR
- Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de l'eau et de la biodiversité (DGALN/DEB)

Résumé : La conférence environnementale de septembre 2013 a retenu que dorénavant, toutes les retenues, pour pouvoir être financées par les agences de l'eau, devront s'inscrire dans un projet de territoire. Les projets de territoire sont définis par la présente instruction, ont pour objectif une gestion équilibrée de la ressource en eau, sans détériorer la qualité chimique et écologique des milieux aquatiques, et sont le fruit d'une concertation associant tous les acteurs du territoire. Les agences de l'eau n'interviendront que sur la substitution de prélèvements en étiage par des prélèvements hors étiage, et non sur de la création de volumes supplémentaires.

Catégorie : directive adressée par la ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.	Domaine : Écologie, développement durable
Type : Instruction du Gouvernement et/ou <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Instruction aux services déconcentrés <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Mots clés liste fermée : Environnement		Mots clés libres : projet de territoire, retenues, stockage, substitution, agences de l'eau	
Texte de référence : Code de l'environnement			
Circulaire abrogée : point h de la circulaire du 3 août 2010 relative à la résorption des déséquilibres quantitatifs en matière de prélèvements d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation dans les bassins où l'écart entre le volume prélevé en année quinquennale sèche et le volume prélevable est supérieur à un seuil de l'ordre de 30%			
Date de mise en application : immédiate			
Pièces annexes : Annexe 1 : Levée du moratoire - note d'instructions aux Agences de l'eau quant aux conditions d'attribution d'un financement de retenues de substitution			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> site <a href="http://circulaires.gouv.fr">circulaires.gouv.fr</a>	<input type="checkbox"/>

La conférence environnementale du 19 et 20 septembre 2013 a conditionné la levée du moratoire sur le financement des stockages d'eau par les agences de l'eau à leur intégration dans des projets territoriaux. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint la note d'instruction concernant les conditions de levée de ce moratoire.

La loi sur l'eau permet, là où c'est possible sans dégrader les écosystèmes et avec la certitude de pouvoir les remplir dans de bonnes conditions, la construction de stockage d'eau pour sécuriser l'agriculture et anticiper les effets du changement climatique.

Les agences de l'eau ont pour leur part vocation à accompagner la résorption des déficits quantitatifs, et donc à financer l'adaptation et l'évolution de l'agriculture lorsque, pour protéger les milieux aquatiques, les volumes prélevables en période d'étiage (été, notamment) sont très inférieurs aux prélèvements actuellement réalisés.

De ce fait, le cofinancement des agences de l'eau pour les projets de stockage sera possible lorsqu'ils s'inscriront dans un projet de territoire prenant en compte l'ensemble des usages de l'eau, la qualité de l'eau, et diversifiant les outils permettant de rétablir l'équilibre quantitatif, pour que les prélèvements soient compatibles avec les capacités du milieu, en mobilisant notamment les actions visant à promouvoir les économies d'eau. Les agences de l'eau n'interviendront que sur la substitution de prélèvements à l'étiage par des prélèvements hors étiage, et non sur de la création de volumes supplémentaires. Dans le cas de projets de stockage allant au-delà de la simple substitution (développement de prélèvements supplémentaires), le financement de l'agence de l'eau portera uniquement sur la quote-part liée à la substitution des prélèvements.

Les projets de stockage d'eau nécessitent un renforcement de la concertation en amont des décisions et une gestion au plus près des territoires selon une approche globale par bassin versant. 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. Cette prise en compte en amont des intérêts de chacun participera à l'appropriation collective du projet, ce qui devrait permettre sa bonne mise en œuvre dans un temps raisonnable et avec des budgets maîtrisés.

Cette gouvernance nécessaire est mise en œuvre au sein d'un comité de pilotage du projet de territoire. Quand elle existe, la Commission Locale de l'Eau (CLE) sera, sauf avis contraire de sa part, le « cœur » du comité de pilotage de ce projet. Elle sera élargie à toutes les parties intéressées au projet et notamment les représentants des filières économiques afin de bâtir un projet satisfaisant les objectifs environnementaux et réaliste économiquement. A défaut, un comité de pilotage ad hoc est instauré sur les mêmes principes de composition.

Les agences de l'eau prendront leur décision d'aide sur la base d'un avis circonstancié du comité de pilotage du projet de territoire.

Les actions prévues dans le cadre du projet de territoire prendront la forme d'engagements contractuels entre l'agence de l'eau et les porteurs des actions en contrepartie des aides apportées. La mise en œuvre de ces engagements nécessitera un travail avec tous les acteurs, notamment les irrigants, afin de les accompagner dans ces opérations de diminution de la pression de prélèvements.

Les présidents des conseils d'administration des agences de l'eau veilleront à la stricte application de cette note de cadrage à l'occasion des instructions des demandes d'aides qui seront demandées aux agences de l'eau.

La mise en œuvre de ces projets de territoire se fera dans les bassins versants que vous avez identifiés à enjeu quantitatif dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), son programme de mesures associé ou le programme d'intervention de l'agence de l'eau, notamment les zones de répartition des eaux.

La mise en œuvre de ces projets de territoire étant une condition importante pour la réussite de la politique de gestion quantitative dans un certain nombre de bassins versants, vous veillerez à ce que vos services participent aux comités de pilotage des projets afin qu'ils s'assurent de la bonne compréhension de la note d'instruction, de la représentation de tous les acteurs concernés, de la bonne mise en œuvre des actions prévues par les projets territoriaux et, plus généralement, du respect des conditions fixées.

J'invite les Préfets, en conférence administrative de bassin (CAB) ou de région (CAR), à pré-identifier les périmètres pertinents où déployer cet outil.

Vous veillerez également à apporter un accompagnement administratif aux porteurs des actions du projet par la réalisation le plus en amont possible d'un cadrage préalable pour les études d'impact nécessaires, ainsi que par la tenue de points réguliers avec les porteurs des actions du projet afin de lever les difficultés administratives soulevées par les projets de retenues au fur et à mesure des phases de réflexion.

Vous soumettrez, selon les termes de cette instruction, les adaptations nécessaires des programmes d'intervention au conseil d'administration des agences de l'eau avant l'automne 2015.

Vous me transmettez, dès adaptation des programmes d'intervention des agences de l'eau, un point sur les débats en conseils d'administration, et un bilan de la mise en œuvre de cette instruction au 30 juin 2016. Vous me tiendrez régulièrement informée des éventuelles questions posées par son application.

La présente instruction sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Fait le 4 juin 2015.

**Signé**

Ségolène ROYAL

**Annexe 1 : Levée du moratoire - note d'instructions aux Agences de l'eau quant aux conditions d'attribution d'un financement de retenues de substitution**

Dorénavant, seuls les projets de retenues de substitution qui s'inscriront dans le cadre d'un projet de territoire pourront être éligibles à une aide de l'Agence de l'Eau. L'objet de l'aide de l'agence de l'eau se limite à rétablir les équilibres quantitatifs en zone déficitaire et à prévenir l'apparition des déséquilibres dans les zones les plus vulnérables au changement climatique à usage constant.

La présente note ne s'oppose pas à la sollicitation par un pétitionnaire d'une autorisation administrative de création d'un ouvrage, qui ne respecterait pas les conditions décrites ci-après, et notamment allant au-delà de la substitution. Les financements publics autres que ceux des agences de l'eau susceptibles d'être sollicités pour la création de nouvelles ressources devront respecter les règles européennes d'encadrement des aides publiques à l'agriculture.

***Définition du projet de territoire***

Un projet de territoire vise à mettre en œuvre une gestion quantitative de la ressource en eau reposant sur une **approche globale de la ressource disponible par bassin versant**. Le projet de territoire est un engagement entre les acteurs de l'eau permettant de **mobiliser à l'échelle d'un territoire les différents outils** qui permettront de limiter les prélèvements aux volumes prélevables et donc de respecter une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau en prenant en compte la qualité chimique et écologique des milieux aquatiques et en s'adaptant à l'évolution des conditions climatiques, tout en visant à accroître la valeur ajoutée du territoire.

Pour être qualifié de projet de territoire, il faut vérifier les critères suivants :

- Le projet est le fruit d'une **concertation associant tous les acteurs du territoire**.
- Il est régulièrement évalué selon une périodicité de 6 à 12 ans afin de tenir compte de la révision du SDAGE, le cas échéant du ou des SAGES et l'amélioration continue de la connaissance du milieu naturel ou des prélèvements. Cette évaluation ne visera pas à remettre en cause l'existence d'ouvrages.
- Il est élaboré et mis en œuvre sous la conduite d'un comité de pilotage regroupant toutes les parties intéressées chargé notamment de valider les connaissances et les actions qui permettront d'atteindre l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau. Lorsqu'elle existe, la Commission Locale de l'Eau (CLE), étendue aux parties intéressées non membres de la CLE, constitue ce comité de pilotage. Si la CLE ne souhaite pas porter ce comité de pilotage, un autre porteur peut le constituer à conditions que la pluralité des usagers soit respectée. Dans ce cas là, la CLE, si elle existe, y est invitée et donnera un avis sur les documents intermédiaires et finaux. Le comité de pilotage définit les objectifs, valide l'état initial et les actions proposées et suit la mise en œuvre des actions. Les documents validés seront joints aux demandes d'aides financières de l'Agence de l'Eau. Plus largement, le projet de territoire n'aura pas nécessairement la forme d'un document formellement « signé » par les acteurs (comme une charte par exemple), il sera une pièce du dossier de demande d'aide financière à l'Agence de l'Eau.
- **La maîtrise d'ouvrage des actions du projet de territoire pourra être portée par des structures différentes du pilote**, chacune devant avoir été identifiée dans le projet de territoire.
- C'est un projet **collectif** s'inscrivant sur un périmètre cohérent du point de vue hydrologique ou hydrogéologique. Il ne peut être la juxtaposition de projets réfléchis séparément, comme à l'échelle d'une exploitation agricole par exemple, sur un territoire, sans vision d'ensemble.
- Il a pour objectif une **gestion équilibrée de la ressource en eau sur un territoire donné sans dégrader l'état qualitatif et en s'adaptant à l'évolution des conditions climatiques**. Le projet de territoire définit un échéancier pour le retour à l'équilibre quantitatif sur le territoire en cohérence avec le SDAGE.

- Le projet prendra en compte les enjeux de qualité des eaux et des milieux aquatiques, via notamment la mise en place de systèmes de culture agro-écologiques et la diversification des assolements, dans l'objectif de diminution de l'impact environnemental.
- **Tous les usages de l'eau (AEP, assainissement, industries, irrigation, énergie, pêche, usages récréatifs, ...) sont concernés par un projet de territoire.**
- Tous les éléments du projet sont rendus publics (état des milieux, ce qui est prélevé, quelles sont les caractéristiques des activités). L'état initial et le besoin en eau sont évalués sur la base des volumes réellement prélevés et déclarés à l'Agence de l'Eau. Les préleveurs non soumis à redevance prélèvement sur la ressource en eau (valeur inférieur à 100 euros), fourniront les éléments nécessaires à la prise en compte de leur besoin, notamment par la copie de la déclaration faite aux services de l'Etat en charge de la police de l'eau.
- Au-delà de l'objectif central de restauration de l'équilibre quantitatif ou d'accompagnement du changement climatique, les objectifs doivent être clairement explicités (tant sur le plan des milieux aquatiques que sur celui des projets et démarches économiques). Ils comprennent obligatoirement un volet de recherche de diminution des prélèvements totaux. Le projet de territoire doit démontrer qu'il est cohérent avec le SDAGE et les enjeux socio-économiques du territoire identifiés dans le plan régional d'agriculture durable (PRAD) mentionné à l'article L.111-2-1 du code rural. Les objectifs doivent faire l'objet d'engagements précis et chiffrés avec des échéances.
- Leviers mobilisés :
  - Le projet de territoire mobilise tous les leviers possibles pour réduire les besoins (maîtrise des consommations, diagnostics, amélioration de l'efficacité de l'eau et modernisation des réseaux, changement de techniques d'irrigation, modifications des pratiques culturales, matériels, assolements, etc.) comme pour développer l'offre (optimisation de l'usage des retenues existantes et recyclage, par exemple, et pas seulement création de volumes supplémentaires de stockage ou transfert).
  - Pour ce qui concerne l'usage agricole, l'action sur la demande peut en particulier provenir d'une **modification des assolements, en lien avec l'évolution des filières**, de l'utilisation de variétés précoces, de l'amélioration ou de la modification des techniques d'irrigation (goutte à goutte, outils d'aide à la décision,...) du développement du conseil en irrigation et sur la conduite d'éventuelles cultures sèches, permettant l'adaptation de l'agriculture aux volumes prélevables et aux changements climatiques. Dans le cadre d'un projet adapté au territoire et à ses ambitions, il est essentiel d'associer les acteurs des filières concernées (filières déjà installées et filières à développer) afin d'identifier les productions nouvelles possibles (et notamment leurs débouchés), le cas échéant les filières à développer.
- Le projet de territoire contribue ainsi à étudier les alternatives à la création de nouvelles retenues. Le stockage d'eau sera un des outils mobilisés dans le projet de territoire pour réduire les déficits quantitatifs, mais **ne sera pas le seul levier mobilisé pour atteindre les objectifs du projet de territoire.**
- Le projet fournira une justification économique de l'investissement collectif en faveur de la retenue, et des bénéficiaires. Le contenu de cette analyse économique est adapté à l'importance du projet. Elle contient a minima une analyse cout/bénéfice du projet et une analyse économique des systèmes de production concernés par le projet.
- Les volumes de substitution sont basés sur les maximums prélevés observés, issus des déclarations aux agences de l'eau des 15 dernières années ou à défaut des études quantitatives conduites sur le bassin versant, auxquels sont appliqués des abattements qui seront définis dans chaque bassin, voire à l'échelle de sous-bassins, qui matérialisent le recours à différents outils pour résorber les déficits quantitatifs (à noter que les économies se calculent à l'échelle du projet de territoire et non nécessairement au niveau de la retenue).

- Les besoins de dilution pourront être pris en compte à condition de démontrer au préalable qu'il est impossible de réduire les rejets rendant nécessaire cette dilution à un coût économiquement acceptable.
- Dans tous les cas, un financement propre et significatif sera apporté par les usagers (directs ou indirects) du projet de territoire. Ce financement propre devra couvrir la totalité des frais de fonctionnement, et, sauf exception dûment justifiée, l'amortissement de la part non subventionnée. Il sera fait recours à la procédure de Déclaration d'Intérêt Général (L. 211-7 du code de l'environnement) pour définir cette récupération des coûts lorsque la maîtrise d'ouvrage sera portée par une collectivité territoriale.
- Partage de la ressource : le projet de territoire doit traiter équitablement les usages pour leur accès aux ressources en rappelant les enjeux prioritaires au titre de la loi sur l'eau, ainsi que les usagers au sein d'un même usage (par exemple entre les différents types de culture et notamment pour les cultures à forte valeur ajoutée et les cultures fourragères). Le projet de territoire s'intéressera aux règles d'attribution de l'eau, dans le respect des compétences de chaque intervenant, pour inciter les bénéficiaires à aller vers les cibles retenues dans les objectifs. Lorsque cela est pertinent, le projet de territoire peut indiquer comment les marges de prélèvements dégagés peuvent notamment profiter aux nouveaux irrigants dont les jeunes agriculteurs. Lorsqu'un Organisme Unique de Gestion Collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (OUGC) a été désigné sur le territoire, il est associé à l'élaboration du projet puisque c'est lui qui répartit les volumes entre les irrigants.

#### **Définition de la retenue de substitution**

Par retenue de substitution, on entend des ouvrages artificiels permettant de substituer des volumes prélevés en période de hors étiage à des volumes prélevés à l'étiage. Les retenues de substitution permettent de stocker l'eau par des prélèvements anticipés ne mettant pas en péril les équilibres hydrologiques, biologiques et morphologiques, elles viennent en remplacement de prélèvements existants : c'est la notion de substitution.

#### **Modalités d'intervention de l'Agence de l'Eau**

- L'Agence de l'Eau pourra prévoir la possibilité de convertir des avances remboursables en subvention en cas d'atteinte des objectifs fixés.
- Le cas échéant, sera présentée au conseil d'administration des agences de l'eau une révision des modalités d'intervention sur la construction d'ouvrages de stockage. Celle-ci prévoira :
  - Un taux d'aide pour les projets de territoires vérifiant les critères énumérés ci avant ;
  - Un taux majoré ou une aide majorée pour les projets qui viseront en sus l'amélioration de la qualité des eaux et/ou des milieux aquatiques.

La fixation des taux d'intervention, comme de l'ambition dans le cadre de la majoration, est laissée à l'appréciation des conseils d'administration mais la différence entre l'aide normale et la majoration devra être suffisamment nette pour donner un signal clair aux porteurs de projet.

- Les décisions de l'Agence de l'Eau prendront la forme d'un engagement contractuel (a minima convention d'aide avec dispositions particulières ou tout autre document juridique à valeur contractuelle) entre des parties clairement identifiées et légitimes. La mise en œuvre des actions du projet de territoire pourra être réalisée par des structures différentes, publiques ou privées, chacune devant avoir été identifiée dans le projet de territoire et avoir participé à son élaboration.
- La création de ressources nouvelles (c'est-à-dire au-delà de la substitution) ne sera pas subventionnée par l'Agence de l'Eau. Néanmoins, en fonction du contenu de leur programme d'intervention, les agences pourront éventuellement intervenir sur la phase de conception sur les aspects d'impact environnemental, mais en aucun cas sur ces travaux de réalisation. Lorsque les projets comportent à la fois de la substitution et des volumes pour le développement agricole, les agences ne pourront intervenir que sur la part relative à la

substitution. Ainsi, en tout état de cause, la participation financière des agences sera limitée aux ouvrages ou parties d'ouvrages qui traduisent une diminution de la pression sur la ressource en eau et une résorption des déficits quantitatifs des territoires.

### 3. Notes de contexte des préfetures de bassin



PRÉFET COORDONNATEUR DE BASSIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE

Lyon, le 22 décembre 2017

Note à l'attention de  
Monsieur Pierre-Etienne Bisch, Conseiller d'État,  
Coordonnateur de la cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau  
pour faire face aux épisodes de sécheresse

**OBJET :** *Note d'enjeux du bassin Rhône-Méditerranée*

**P. J. :** *Annexe 1 : Carte d'avancement des plans de gestion des ressources en eau (PGRE) sur le bassin Rhône-Méditerranée-Novembre 2017*  
*Annexe 2 : Carte des organismes uniques de gestion collective de l'irrigation (OUGC)-Décembre 2017*

Le ministre de la transition écologique et solidaire et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ont souhaité, suite à leur courrier du 31 octobre 2017 qui vous a été adressé, mettre en place une cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau afin d'examiner les projets de territoires en cours et d'identifier les leviers pour accélérer leur réalisation.

Afin de contribuer aux travaux de la cellule d'expertise, cette note vise à rappeler le contexte spécifique des projets de territoire dans le bassin Rhône-Méditerranée, présenter l'état d'avancement global des projets sur le bassin et la politique d'intervention et de redevance de l'agence, puis identifier des points de difficulté ou de vigilance pour l'émergence des projets.

#### 1. Contexte du bassin Rhône-Méditerranée

##### 1.1 Historique des plans de gestion de la ressource en eau

Le bassin Rhône-Méditerranée est particulièrement concerné par la gestion quantitative de l'eau. Même s'il bénéficie d'une ressource en eau globalement abondante, celle-ci est inégalement répartie. Dans certains secteurs la situation est d'ores et déjà très tendue et les éléments de prévision laissent entrevoir une aggravation du déficit en eau. Près de **70 sous-bassins ou masses d'eau souterraines, couvrant 40 % de la superficie du bassin, sont dans une situation d'inadéquation entre la disponibilité de la ressource et les prélèvements**. Sur ces territoires, la restauration de l'équilibre quantitatif est nécessaire pour contribuer à l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau superficielles et souterraines, tout en recherchant la pérennité des principaux usages.

Au plan des usages, mis à part les dérivations pour le refroidissement des centrales nucléaires et thermiques, les prélèvements en eau superficielle sont réalisés à 70 % pour l'irrigation agricole (dont la part qui retourne au milieu), 15 % environ respectivement pour les prélèvements industriels et pour l'alimentation en eau potable. Les prélèvements en eau souterraine le sont à 65 % pour l'alimentation en eau potable, 25 % pour l'industrie et 10 % pour l'irrigation agricole.

Une spécificité de ce bassin est l'**irrigation agricole gravitaire** rencontrée dans certains contextes de sa partie sud : notamment avec le système de la Durance et ses canaux, en Provence, en Ardèche et en Occitanie par le biais de canaux d'irrigation ou béals dans les Cévennes, la montagne Noire, les Pyrénées orientales... Parmi ces dispositifs d'irrigation, on trouve à la fois des systèmes traditionnels (fortement consommateurs d'eau, mais dont les promoteurs affirment l'intérêt patrimonial et les aménités multiples directes ou indirectes) et de grands réseaux modernes de stockage et de transfert (ouvrages de la Société du Canal de Provence, de la société d'aménagement Bas Rhône Languedoc).

Par ailleurs, le bassin est le 2<sup>e</sup> producteur français en hydroélectricité dont les aménagements sont régis principalement par EDF et la compagnie nationale du Rhône (CNR). Les principaux **ouvrages du bassin répondent à de multiples usages** comme la production hydroélectrique, l'alimentation en eau potable, l'irrigation, l'attractivité touristique des plans d'eau, sports nautiques de loisir, le refroidissement des CNPE sur le Rhône, qui peuvent devenir de plus en plus difficiles à concilier.

Dès le **SDAGE 2010-2015**, le comité de bassin Rhône-Méditerranée a engagé un diagnostic chiffré de la gestion quantitative de l'eau à travers la **réalisation d'études d'évaluation des volumes prélevables globaux (EVPG)** sur les 70 territoires en déséquilibre. Ces études ont permis d'une part le recensement des prélèvements et, d'autre part, la définition des objectifs de débits et de niveaux piézométriques nécessaires à l'atteinte du bon état des masses d'eau.

Pour le **SDAGE 2016-2021**, le comité de bassin a souhaité passer du diagnostic à l'action et pousser à la mise en œuvre des **actions nécessaires à la résorption des déséquilibres actuels dans le cadre des plans de gestion quantitative de la ressource en eau (PGRE)**, en associant tous les acteurs concernés. Ainsi le SDAGE préconise l'élaboration de PGRE avant 2018 pour les territoires identifiés en déséquilibre quantitatif. Ils identifient les actions à mener pour tous les usages en vue d'atteindre les objectifs quantitatifs notifiés par les préfets suivant le triptyque : économies d'eau et optimisation de l'utilisation de l'eau, partage de l'eau et si nécessaire mobilisation de ressource complémentaire.

## 1.2 Caractéristiques des plans de gestion de la ressource en eau

Le PGRE est avant tout un **outil de concertation au sein des territoires pour prendre en compte les différents usages de l'eau** (alimentation en eau potable, industrie, irrigation, énergie, pêche, usages récréatifs...), dont les besoins des milieux aquatiques, et définir des **objectifs partagés** pour réduire les prélèvements sur la ressource en déséquilibre et prévoir si nécessaire la mobilisation de ressources de substitution (projets de transfert ou de stockage d'eaux hivernales par exemple).

Le PGRE est un **programme d'actions**. Son objectif est de définir, sur la base des constats objectivés par l'étude EVPG et tenant compte des objectifs de résultat traduits en volumes, débits ou niveaux piézométriques nécessaires à l'atteinte du bon état des masses d'eau (préalablement notifiés par le préfet de région ou de bassin aux préfets de département concernés), les priorités des usages sur le territoire, les règles de répartition des volumes prélevables entre usages et les actions à mettre en œuvre pour retrouver l'équilibre quantitatif sur le territoire tout en permettant de répondre aux besoins.

Le PGRE donne la **priorité aux économies d'eau** et à l'optimisation de l'utilisation de l'eau qui doivent être recherchées en premier lieu après avoir étudié les impacts socio-économiques des différentes solutions envisagées. Une condition de réussite de cette première étape repose sur le partage des enjeux du territoire et sur l'effort de chaque usage pour contribuer à la réduction des prélèvements.

De nombreuses solutions sont mises en avant : meilleure gestion de l'irrigation (en privilégiant notamment l'irrigation par aspersion à l'irrigation gravitaire), choix de systèmes de cultures adaptés, réduction des fuites sur les réseaux d'eau potable, maîtrise des arrosages publics, réutilisation des eaux usées traitées...

La **concertation multi-usages** préalable à l'élaboration du PGRE est essentielle. Elle permet aux différents usagers de l'eau de prendre conscience de l'effort d'économie ou d'optimisation de l'usage de l'eau consentis par chacun. Elle permet de construire le contexte local favorable à l'acceptation d'un projet de substitution (retenues ou transfert). Cette concertation bénéficie de la gouvernance au sein de la CLE du SAGE pour une part d'entre eux. Dans les autres cas, la concertation est assurée par le comité de pilotage du contrat de rivière, élargi à toutes les parties intéressées, ou par un comité de pilotage ad hoc piloté par le préfet de département en l'absence de structure de gestion.

Lorsque c'est nécessaire, c'est-à-dire lorsque les mesures d'économies ne suffisent pas à restaurer l'équilibre quantitatif, le PGRE peut prévoir des mesures ou projets de substitution, qui peuvent être à usages multiples. Les **projets de substitution**, s'inscrivant ainsi dans un PGRE, visent alors à remplacer un prélèvement sur la ressource en déséquilibre par un prélèvement sur une autre ressource qui n'est pas en tension. Cette substitution peut être temporelle en décalant dans le temps le stockage d'eau hors de la période d'étiage ou géographique (transfert d'eau depuis un autre bassin non déficitaire). Les projets de substitution répondent, sur le bassin Rhône-Méditerranée, soit à des besoins agricoles, soit à des besoins en eau potable, soit souvent aux deux. Il s'avère que les actions préconisées par le PGRE sont le plus souvent des actions dites « sans regrets » (terme utilisé dans le contexte du changement climatique, pour signifier que ces actions auraient de toute façon été proposées sans tenir compte du changement climatique).

La note du secrétariat technique du bassin élaborée en 2014 présente les principes d'élaboration des PGRE – note téléchargeable à partir du lien :

<http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/gestion-quant/problematique.php>

## 2. État d'avancement des plans de gestion de la ressource en eau

L'élaboration des PGRE sur le bassin est nettement engagée. Sur les 70 territoires en déséquilibre ayant fait l'objet d'études EVPG, 78 PGRE sont identifiés (dont 6 PGRE locaux infra sous-bassin) et à différents stades d'avancement (voir carte en annexe 1).

- 36 PGRE sont approuvés à ce jour (46 %),
- 30 PGRE sont en cours de concertation (38 %),
- 12 PGRE ne sont pas encore engagés (15 %),
- 1 PGRE est non retenu (1 %).

A ce jour, l'élaboration des PGRE étant encore récente ou en cours de réalisation, peu de projets de substitution sont avancés dans leur réalisation et sont plutôt en cours de réflexion ou de dimensionnement. Les quelques projets de substitution identifiés sur le bassin sont tous inscrits dans un PGRE.

En parallèle, le classement en zone de répartition des eaux (ZRE), outil réglementaire complémentaire du PGRE, se fait par vagues successives à l'issue de la validation des études EVPG. Les ZRE n'ont pas vocation à couvrir tous les secteurs en déséquilibre, mais à renforcer le contrôle des prélèvements sur les territoires et éviter l'accentuation du déséquilibre de la ressource face à de nouvelles demandes de prélèvements.

### 3. Politique des aides publiques apportées dans le domaine par l'agence de l'eau

L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse apporte un accompagnement financier et technique tout au long de la démarche suivant quatre volets principaux : connaissance, animation, économies d'eau et substitution.

Elle intervient en priorité sur les secteurs en déséquilibre quantitatif ou en équilibre fragile identifiés dans le SDAGE, avec un taux maximal d'aide de 80 % (eau potable, agriculture, industrie).

En dehors de ces secteurs prioritaires dûment cartographiés dans le SDAGE (déséquilibre quantitatif, équilibre fragile), les aides sont seulement possibles sous forme d'avances remboursables pour les économies (et en pratique très peu demandées).

Le PGRE est un élément important pour l'attribution des aides :

- les aides aux économies d'eau, limitées aux secteurs précisés ci-dessus, sont favorisées en secteur avec PGRE via un coût plafond plus élevé ;
- les aides aux projets de substitution sont conditionnées par le PGRE (condition indispensable) ; les projets de substitution peuvent correspondre à des transferts d'eau superficielle ou à une mobilisation d'eaux souterraines à partir de ressources qui ne sont ni en déficit ni en déséquilibre, ou correspondre à des retenues de stockage permettant de désaisonnaliser les prélèvements, ou à la combinaison des 2 types de projets.

Cela répond sur le bassin à l'instruction gouvernementale du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution qui demandait à ce que les agences de l'eau n'interviennent financièrement que si les projets de retenues de substitution soient inscrits dans un projet de territoire et demandait également que les agences de l'eau n'interviennent que sur la substitution de prélèvement en étiage par des prélèvements hors étiage, et non pas pour la création de volumes supplémentaires.

Les conditions spécifiques pour les projets de substitution sont les suivantes :

- inscription du projet dans un PGRE, afin de garantir que le projet a été discuté localement avec l'ensemble des usagers et que le travail préalable sur les économies d'eau a été mené ;
- économies d'eau réalisées à l'échelle du territoire : condition vérifiée dans le PGRE, mais pas de montant minimal fixé a priori (ou d'abattement forfaitaire prévu dans le calcul du volume substitué) ;
- coût plafond de 4,5 €/m<sup>3</sup> substitué ;
- analyse économique (coûts-bénéfices) et analyse de la récupération des coûts pour les projets de plus de 1M€ déposés à partir de janvier 2017.

Le montant prévisionnel des aides relatives à la gestion quantitative est d'environ 340M€ (dont 283 M€ attribués sur 2013-2017, avec une montée en puissance entre 2013 et 2015), soit 11% du 10<sup>e</sup> programme. On observe une forte dynamique sur cette thématique, en lien avec la démarche PGRE.

En complément des aides, l'agence incite aux économies d'eau par le levier de la redevance, avec un taux majoré appliqué sur les territoires identifiés en déséquilibre quantitatif. Pour les prélèvements à usage irrigation, l'existence d'un OUGC (organisme unique de gestion collective) et d'une ZRE (zones de répartition des eaux) permet de revenir au taux de base.

Les réflexions d'évolution pour le 11<sup>ème</sup> programme de l'agence de l'eau sont en cours, dans un contexte budgétaire très contraint. Les orientations sont de maintenir et renforcer la conditionnalité des aides aux PGRE (dont la majorité seront adoptés fin 2018 ou fin 2019). L'objectif sur la période du 11<sup>ème</sup> programme sera par construction davantage la mise en œuvre concrète des projets et démarches prévus par les PGRE que leur adoption.

Une évaluation de la politique de gestion quantitative sur le **Surligner le texte** Méditerranée et Corse est en cours, dans le cadre de la politique d'évaluation du comité de bassin Rhône-Méditerranée, via un comité d'évaluation indépendant.

Pour le domaine agricole, les aides de l'agence sont attribuées via le cadre du Programme de Développement Rural (PDR) de chaque région. Ces PDR régionaux correspondent pour les porteurs de projet à des procédures parfois lourdes et complexes, et parfois hétérogènes entre les régions (critères d'appréciation des projets « individuels vs collectifs », niveau du plancher financier des études/projets pouvant être examinés au titre du PDR).

Le financement d'investissements pour l'irrigation, qu'ils soient individuels ou collectifs, est éligible au FEADER et aux contreparties nationales dans le cadre du règlement de développement rural. Il est à noter que dans le cadre du PDR Languedoc-Roussillon le conseil régional sollicite l'accord de la commission sur la base de 10 000 nouveaux hectares pouvant être irrigués, en cohérence avec ce qui était inscrit dans le régime notifié par le conseil régional lors de la programmation précédente.

#### **4. Points de difficulté ou de vigilance pour l'émergence des projets**

##### **4.1 Une émergence longue des projets**

L'élaboration des PGRE et leur traduction en actions concrètes nécessitent du temps. C'est sans doute le prix de l'ambition des PGRE à travers la concertation multi-usage et les économies d'eau. Compte tenu de cette concertation multi-partenaire (qui peut durer jusqu'à 2 ans sur un sous-bassin de taille importante comme l'Aude), il faut en général compter au total plusieurs années entre l'identification des projets et leur réalisation.

A cela s'ajoute, pour les projets de substitution agricole, la nécessité d'organiser la maîtrise d'ouvrage du projet qui demande une structuration collective des irrigants sous forme d'OUGC ou de syndicat mixte ouvert (exemples du SID (26), du SMHAR (69)). Ces projets nécessitent aussi une ingénierie délicate que souvent les anciens services d'ingénierie des services départementaux et régionaux de l'État assuraient, et les projets pâtissent donc de la faiblesse ou de l'absence des structures porteuses dont les capacités d'ingénierie ne suffisent pas à faire émerger ces projets.

A noter qu'en réponse à une critique fréquente sur la complexité de la réglementation, à l'initiative du département Rhône élargie à toute la région Rhône-Alpes depuis 2013, les services de l'État se sont engagés, via un protocole départemental passé avec les autres parties prenantes, à mobiliser la connaissance disponible, expliciter les réglementations applicables, analyser les solutions identifiées, réaliser une visite des sites, et à coordonner les différents services. Cette démarche est bien perçue et contribue à limiter le nombre de projets en attente. Dans plusieurs départements, des échanges réguliers sont programmés avec la profession agricole sur les projets d'irrigation.

Force est de constater que les OUGC se développent peu sur le bassin. 14 territoires ont fait l'objet à ce jour d'un arrêté préfectoral de désignation pour 8 structures constituées en OUGC (dont un à l'échelle départementale (Isère)); 6 seulement sur des territoires désignés en déséquilibre quantitatif dans le SDAGE, à l'exception des OUGC de la nappe de Crau (13) et du bassin versant de l'Artuby (04) (annexe 2).

Le conditionnement du retour de la redevance prélèvement au taux de base en ZRE à l'existence d'un OUGC n'a pas joué le rôle incitatif escompté vis-à-vis de la constitution OUGC, la redevance n'étant sans doute pas suffisamment élevée pour constituer un véritable levier.

#### **4.2 Un manque de moyens dans les services de l'État pour assurer le contrôle**

Les services de l'État peinent à assurer la gestion administrative que nécessiterait la révision des autorisations de prélèvement en ZRE (moyens humains insuffisants pour les mettre en compatibilité avec les volumes prélevables) ainsi qu'à mettre en œuvre les contrôles nécessaires au respect de cette réglementation. Les stratégies d'opposition à déclaration se développent peu.

De même, les services ne sont pas en mesure d'assurer les contrôles des économies programmées, la mise en conformité des autorisations avec les volumes prélevables estimés et la fermeture éventuelle de certains ouvrages de prélèvements en conformité avec les PGRE. De manière récurrente, des forages domestiques se développent en échappant à la réglementation dans certains secteurs où les ressources d'eaux souterraines sont facilement accessibles.

Actuellement la plupart des services de l'État ne sont pas en capacité d'assurer le « service après-vente » des PGRE relatif aux autorisations de prélèvement.

#### **4.3 Le Rhône : la principale ressource de substitution du bassin**

Le Rhône offre une marge de manœuvre importante pour ses territoires riverains et se traduit par l'émergence de plusieurs projets de transfert à partir des eaux du Rhône dans le cadre des PGRE concernés. Il offre une solution facile à l'heure actuelle pour une partie des territoires du bassin. Cette dichotomie est aussi marquée entre des territoires aménagés – système Durance/Verdon ou Bas-Rhône-Languedoc par exemple – et des bassins non sécurisés en grande difficulté.

Pour autant, il conviendra de rester prudent face au cumul des volumes escomptés des différents prélèvements à partir du Rhône, dans le cadre des PGRE riverains du fleuve. Ceux-ci sont-ils compatibles avec les capacités du Rhône à moyen et long terme compte-tenu du changement climatique ?

Une étude publiée en novembre 2014 sur la gestion quantitative du fleuve Rhône à l'étiage montre qu'à climat constant une augmentation de 5 % des prélèvements d'ici 2030 (soit 5 % supplémentaires) ne provoquerait pas de tensions supplémentaires sur l'utilisation de l'eau du fleuve. Une augmentation de 5 à 10 % est la marge de manœuvre escomptée pour les nouveaux projets de développement des territoires en fonction de leur localisation le long du cours du fleuve. Un bilan des prélèvements existants sur le Rhône et des nouvelles demandes est en cours d'actualisation par le service de la police d'axe du Rhône. A l'horizon 2060, l'étude précise que dans un scénario de hausse des prélèvements de 30 % dans le Rhône, couplé à une baisse de 30 % des débits du Rhône due au changement climatique, les capacités du fleuve seraient dépassées. Or, le bilan des connaissances sur les effets du changement climatique, actualisé en 2016, évoque désormais une baisse des débits du Rhône plutôt de l'ordre de 40 %.

#### **4.4 Une évolution des besoins d'irrigation agricole à conforter dans un contexte de changement climatique d'ores et déjà avéré**

Le bassin Rhône Méditerranée est aux avant-postes du changement climatique. Les quantités annuelles de pluie présentent un bilan annuel correct mais une répartition dans le temps irrégulière en particulier en Occitanie méditerranéenne avec des périodes estivales sèches qui alternent avec des épisodes de crues torrentielles type cévenol. Cette situation explique un besoin en eau d'irrigation croissant dans la partie sud du bassin.

En viticulture, production majeure, des baisses de production sont observées très régulièrement par manque de précipitation au bon moment (presque une année sur 2 depuis 2010). Les dates des vendanges sont avancées de deux à trois semaines, la composition du raisin change (plus de sucres, augmentation de ph) et les vins sont de plus en plus alcoolisés, moins acides, et avec des profils aromatiques différents. Les blés durs perdent en rendement et les prairies en matière sèche. Le changement climatique pose ainsi un problème de qualité et pas seulement de quantité. L'irrigation d'appoint s'avère nécessaire pour maintenir un volume de production et une qualité en adéquation avec la demande du marché en particulier export.

Les besoins en eau s'accroissent avec le réchauffement climatique et de nouveaux besoins apparaissent comme l'irrigation de la vigne ou du lavandin. La profession agricole demande à pouvoir continuer de développer son activité ou la sécuriser, avec donc des demandes de développement de l'irrigation qui ne sont pas toujours identifiées dans les PGRE. De plus, les pics de besoins en eau pour l'agriculture sont souvent concomitants avec la période d'étiage des cours d'eau et parfois avec les besoins d'une population estivale importante dont l'alimentation en eau potable est prioritaire.

Pour ce qui est de l'utilisation de ressources nouvelles, on peut citer :

**- à partir des eaux du Rhône :**

Le programme Aqua Domitia en cours de réalisation prévoit le transfert de l'eau du Rhône pour irriguer 6 000 ha sur les départements du Gard, de l'Hérault et de l'Aude. Le besoin recensé porte sur 20 000 ha.

Le projet de territoire « Hauts de Provence Rhodanienne » vise à alimenter de grandes surfaces agricoles, essentiellement de la vigne, implantées sur des bassins en déséquilibre en période estivale et exposées aux effets du changement climatique. Le Rhône en ressource de substitution pourrait y contribuer. La concrétisation d'un tel projet, très ambitieux financièrement pose la question du modèle économique et de l'intervention des collectivités territoriales.

**- à partir des eaux du système « Durance-Verdon » :**

Le projet d'irrigation sur le plateau de Valensole (lavandin, blé dur, vigne...), exposé depuis quelques années à des déficits pluviométriques, cristallise les tensions émergentes du bassin sur la question des droits d'eau concédés, et plus largement des équilibres à moyen terme entre les différents usages dans une perspective de raréfaction de la ressource.

Pour les **territoires éloignés de l'axe Rhône et de ses principaux affluents**, territoires de piémonts, un besoin d'accroissement de l'irrigation est nécessaire si l'on veut y maintenir une activité agricole, comme le maraîchage, souvent en relation avec les zones urbaines voisines ou l'activité touristique.

Ces besoins complémentaires en eau d'irrigation sont à mettre en regard des volumes d'eau agricole économisées ou à économiser. A titre d'exemple en Languedoc-Roussillon, entre 2007 et 2013, ce sont 108 Mm<sup>3</sup> qui ont été économisés, et permettent d'envisager des marges nouvelles de surfaces irrigables, éligibles au PDR par la commission européenne. Ces besoins sont aussi à appréhender dans le cadre de modifications des systèmes agricoles vers plus d'agro-écologie. Par ailleurs les marges d'optimisation des aménagements existants, la création de nouvelles retenues d'eau stockée en hiver qui n'altère pas la situation déficitaire en étiage des cours d'eau, la réutilisation des eaux usées traitées sont des voies possibles de mobilisation de ressources en face des nouveaux besoins. Des projets de réutilisation d'eaux usées pourraient s'avérer pertinents en appoint dans les secteurs où la population estivale est multipliée par 10 ou plus et accède à l'eau potable en générant des quantités importantes d'eaux usées.

En lien avec la DREAL et la DRAAF de bassin, l'agence de l'eau a lancé début 2017 un appel à projets « Expérimentation et innovation en agriculture », permettant de soutenir financièrement les travaux de recherche et d'expérimentation en agriculture, s'appuyant sur des stations expérimentales agricoles, pour développer des itinéraires techniques moins consommateurs d'eau.

Un travail important d'expérimentation sur le plus long terme est lancé par les filières professionnelles sur des variétés plus résistantes à la sécheresse (nouveaux cépages de vigne....).

#### 4.5 Un suivi à adapter au service de l'efficacité des actions

Les indicateurs de suivi des PGRE fixés au niveau national en termes de débit (débit d'objectif d'étiage /débit de crise) sont des indicateurs finaux qui reflètent mal et de façon hétérogène l'impact des actions mises en place. C'est le cas en particulier pour les cours d'eau à débit naturel vis-à-vis de la restauration géomorphologique des cours d'eau, facteur du bon état écologique des milieux aquatiques). Au-delà du débit des cours d'eau, leur géomorphologie peut devenir prépondérante pour la vie des écosystèmes (zones ombragées, ripisylves, frayères assurant la reproduction des espèces). Ils ne prennent pas non plus en compte la température de l'eau qui devient un facteur limitant dans le contexte de changement climatique.

#### 4.6 La question de la viabilité des coûts des projets

L'instruction par l'agence de l'eau des demandes d'accompagnement financier des projets de substitution intégrée, nécessairement, une démonstration de l'équilibre économique sur le moyen et long terme au-delà de l'intervention publique pour le soutien des investissements nécessaires conformément à l'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015. Cela conduit, pour les territoires concernés, parallèlement à la démarche de répartition de l'usage de la ressource et des efforts à consentir, à se questionner d'abord sur l'opportunité économique du projet : le projet est-il nécessaire économiquement ? Quel est son impact sur les activités économiques du territoire ? Est-il rentable ? Quelle serait la répercussion de l'investissement sur les prix des produits issus de ces filières agricoles confortées par ces équipements ? Quel serait le positionnement de ces produits sur le marché en fonction du prix à consentir par le consommateur ?

Ensuite, reste la question de la durabilité économique du projet. Quelle est la capacité de l'irrigant ou du groupement d'irrigants à financer la part non subventionnée de l'investissement ? Quelle est le système de tarification mis en place sur l'ouvrage et sa capacité à récupérer les coûts de fonctionnement et l'amortissement de la part non subventionnée de l'investissement ? Cette question, particulièrement prégnante pour les nouveaux usages agricoles de l'eau consommateurs de volumes faibles et donc très peu contributeurs au financement des ouvrages, peut nécessiter de trouver le bon équilibre de la tarification de l'usage de la ressource entre les différents usagers, au regard de leur capacité à payer.

Afin d'anticiper et apporter des réponses à ces deux dimensions en amont de ces aménagements, des études économiques préliminaires (simplifiées ou approfondies en fonction de l'ampleur du projet) sont demandées dès l'origine du projet, lorsqu'il commence à être formalisé par la profession agricole : une analyse de l'opportunité économique (analyse coût/efficacité et analyse coûts/bénéfices) et une analyse de la récupération des coûts du projet.

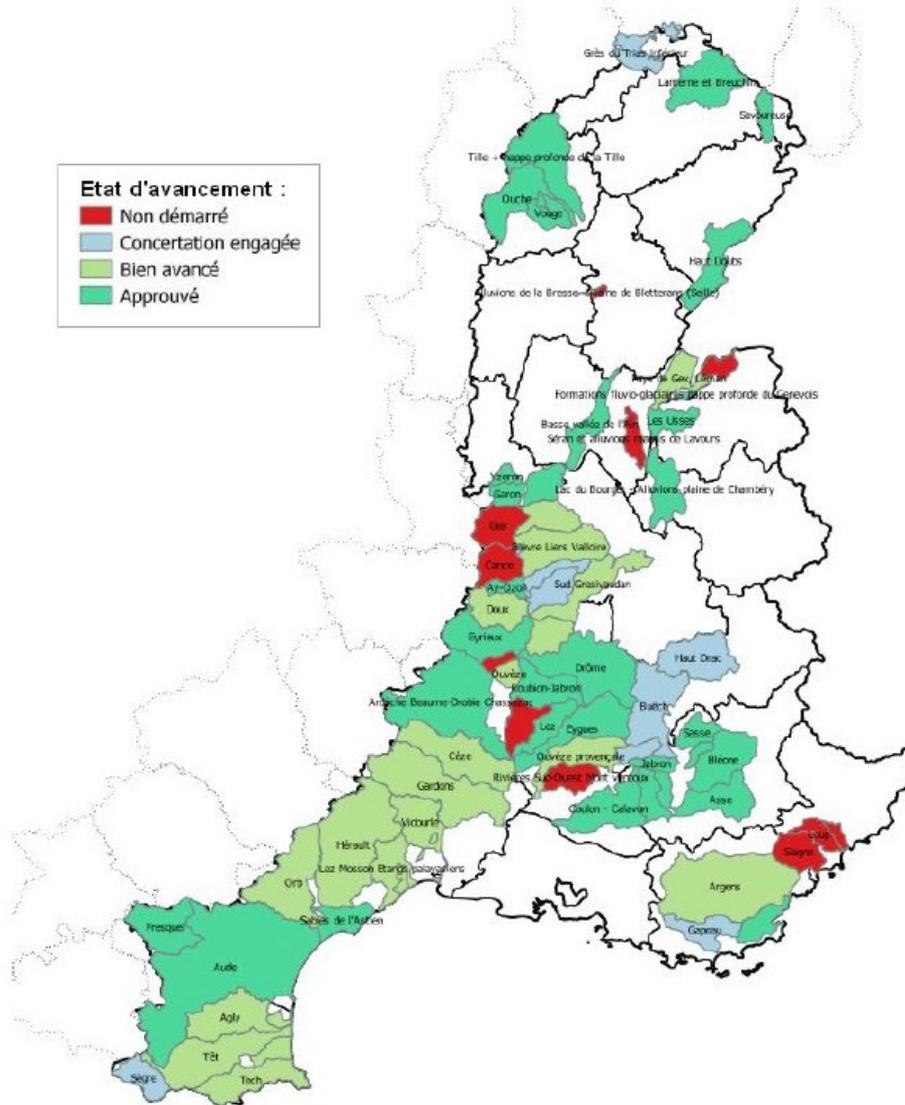
De plus, afin d'éclairer les choix des parties prenantes aux PGRE et aux projets, il serait utile de disposer à l'échelle France entière des références concernant les coûts et les modalités de financement des projets collectifs d'irrigation.

#### 4.7 Une nécessaire coordination dans les territoires transfrontaliers

La politique de bassin est dépendante des pays limitrophes dans les territoires transfrontaliers. C'est le cas du Rhône dont sa gestion dépend des conventions négociées avec la Suisse pour assurer les restitutions d'eau nécessaires depuis la Suisse quand le débit est insuffisant en aval. C'est le cas aussi du Sègre dans les Pyrénées-Orientales pour lequel la convention internationale des Pyrénées entre la France et l'Espagne garantit un débit minimum pour l'agriculture espagnole. Dans ce contexte et dans le cadre de la concertation engagée sur la partie française, il est difficile de demander des efforts aux agriculteurs français en amont du Sègre, sans que ces efforts soient partagés à l'aval sur la partie espagnole du cours d'eau (affluent de l'Ebre).

**ANNEXE 1**

**Avancement des plans de gestion des ressources en eau (PGRE)  
du bassin Rhône-Méditerranée - Novembre 2017**



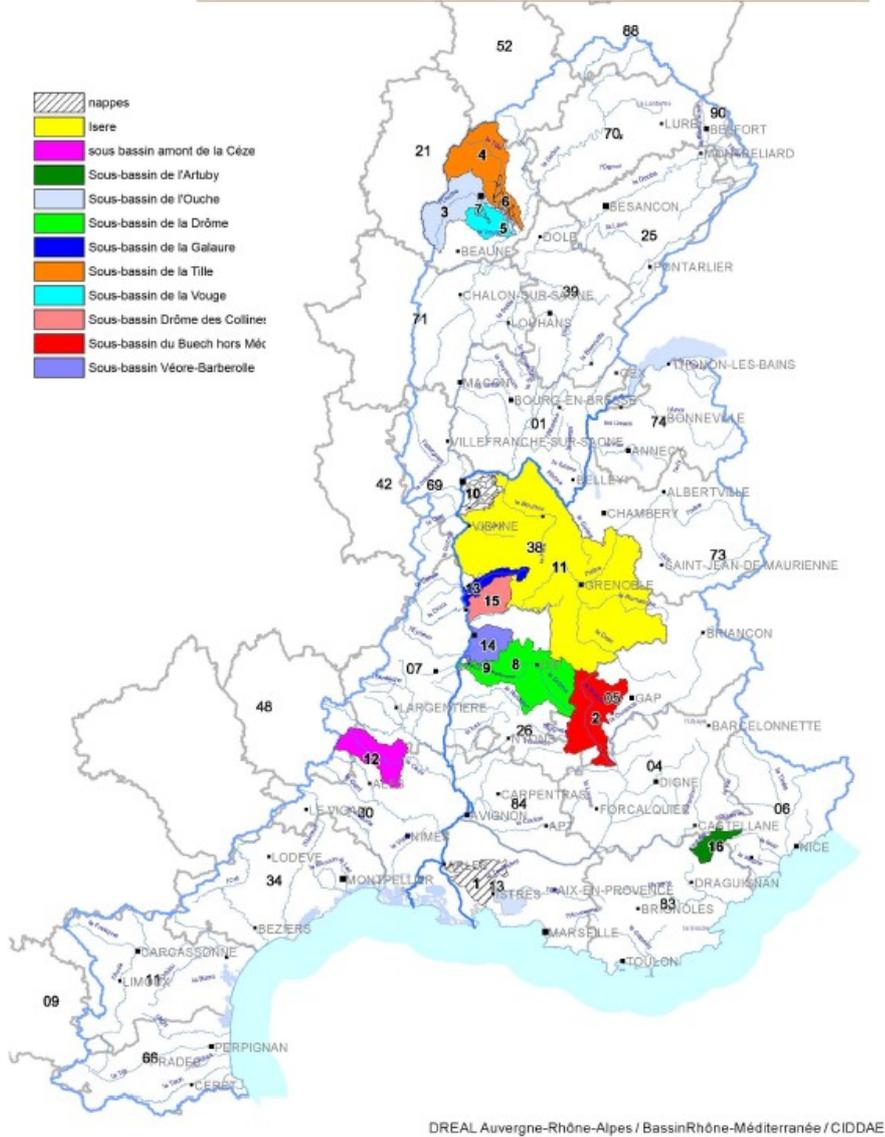
Adresse postale : 69453 LYON CEDEX 06  
Standard : 04 26 28 60 00 – [www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr](http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr)

10 / 12

**ANNEXE 2**

**BASSIN RHONE-MEDITERRANEE  
ORGANISME UNIQUE DE GESTION COLLECTIVE POUR L'IRRIGATION**

Situation Décembre 2017



Adresse postale : 69453 LYON CEDEX 06  
Standard : 04 26 28 60 00 – [www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr](http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr)

	<b>Document de travail</b> <b>Note d'enjeux pour la cellule d'expertise</b> <b>sur la gestion quantitative</b>	Orléans, le 20/12/2017
--	--	---------------------------

## Table des matières

1	Éléments relatifs aux prélèvements en eau dans le bassin Loire-Bretagne, à leur nature, leur intensité, leur répartition spatiale et leur évolution.....	1
1.1	Utilisation de la ressource et enjeux quantitatifs.....	1
1.2	Gouvernance pour la gestion quantitative de la ressource.....	4
2	Situation de l'agriculture et évolutions sur le bassin Loire-Bretagne.....	4
3	Les impacts du changement climatique sur la gestion quantitative.....	5
3.1	Forte baisse de la disponibilité en eau, demande croissante.....	5
3.2	Les leviers d'adaptation au changement climatique.....	7
3.3	Les chambres d'agriculture mobilisées sur l'adaptation au changement climatique.....	8
4	Un cadrage réglementaire des prélèvements dans le Sdage.....	8
5	Éléments de synthèse relatifs aux projets de territoire.....	10
5.1	Rappel sur la genèse du projet de territoire.....	10
5.2	Approche des projets de territoire, en Loire-Bretagne.....	10
5.3	Présentation des projets de territoire en cours sur le bassin.....	11
5.4	proposition de hiérarchisation en trois groupes.....	14
6	Freins identifiés pour la mise en œuvre de projets de territoire.....	15
6.1	Manque de rentabilité pour les irrigants des réserves de substitution.....	15
6.2	L'intérêt commun au bassin des aides de l'agence de l'eau pour la création de réserves de substitution peut être assuré seulement en ZRE.....	15
6.3	Respect du cadre réglementaire des PDRR (programmes de développement ruraux régionaux).....	15
6.4	Difficultés de construire des plans de financement viables selon les territoires avec les financements publics existants.....	16
6.5	Absence de filières existantes pour développer des cultures alternatives aux cultures de printemps irriguées dans les rotations.....	16
6.6	Le développement de la contestation et la structuration des oppositions.....	17
6.7	Le risque de contentieux.....	18
7	Pistes pour l'amélioration des futurs projets de territoire et l'amélioration de la gestion quantitative de la ressource.....	18
7.1	Progresser dans la prise en compte du changement climatique.....	18
7.2	Progresser simultanément sur aspects quantitatifs et qualitatifs.....	18
7.3	Développer la gestion collective des prélèvements en dehors des ZRE, si nécessaire par une évolution du droit.....	19

### 1 Éléments relatifs aux prélèvements en eau dans le bassin Loire-Bretagne, à leur nature, leur intensité, leur répartition spatiale et leur évolution

#### 1.1 Utilisation de la ressource et enjeux quantitatifs

La synthèse de l'état des lieux de 2013 du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), sur les enjeux quantitatifs, est présentée ci-dessous :

Le bassin Loire-Bretagne est un bassin hydrographique très étendu de l'Ardèche et de la Lozère où se trouvent les sources de la Loire et de l'Allier jusqu'au Finistère où se jettent à la mer les côtières bretonnes les plus septentrionales. Il occupe environ 28 % du territoire métropolitain soit environ 155 000 km<sup>2</sup> et concerne en tout ou partie, huit régions et 36 départements. Il développe environ 135 000 km de cours d'eau et concerne 2 600 km de côtes. Les eaux souterraines sont rares à l'ouest (socle armoricain : Bretagne, Vendée), importantes au centre (nappes du Bassin parisien : nappe de Beauce, nappe du Cénomane).

Plusieurs types de pressions s'exercent sur l'état quantitatif des nappes et sur l'hydrologie des cours d'eau : prélèvements d'eau, présence de plans d'eau, drainage des terres, présence de barrages. Parmi celles-ci, la pression liée aux prélèvements est sans doute la plus marquante. Il est important de bien faire la distinction entre la notion de prélèvement et la notion de consommation nette. Certains usages, notamment domestiques et industriels, restituent au milieu après usage et épuration une grande partie de l'eau qu'ils prélèvent : leur consommation nette est bien inférieure au prélèvement brut. L'irrigation est l'usage qui présente la plus importante consommation nette à l'étiage dans une grande partie centrale du bassin.

Les prélèvements annuels globaux dans le bassin sont de l'ordre de 4 milliards de m<sup>3</sup> dont la moitié pour les centrales électriques. Ils présentent une légère tendance à la baisse, celle-ci étant plus marquée pour l'industrie. La tendance est plus disparate pour l'irrigation puisque l'on observe des baisses marquées dans les régions où des règles de gestion quantitative sont effectives et des hausses marquées dans des régions où l'irrigation se développe.

Les fortes pressions exercées sur certaines masses d'eau souterraines libres (Beauce, Champagne berrichonne, Poitou-Charentes, Vendée...) ont un impact sur l'alimentation des cours d'eau (et donc leur état écologique) ainsi que sur l'alimentation de la zone humide du Marais poitevin. Il n'y a pas d'impact observé sur l'évolution du biseau salé.

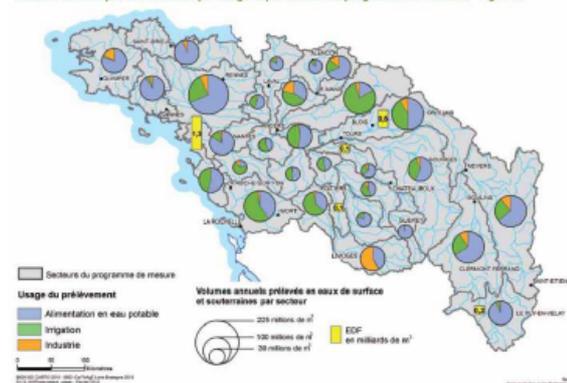
Les fortes pressions observées dans les masses d'eau souterraines captives sont essentiellement dues à l'alimentation en eau potable et l'embouteillage. Elles n'ont un impact avéré sur la piézométrie que pour deux masses d'eau du Cénomaniens.

Les fortes pressions observées dans les bassins versants des masses d'eau de cours d'eau sont issues d'un cumul des prélèvements directs en cours d'eau et d'une grande partie des prélèvements en nappe libre en lien avec le cours d'eau. Elles ont un impact sur le débit d'étiage de ce dernier. Ces fortes pressions s'observent dans une large bande allant du sud-ouest du bassin à l'Orléanais.

La pression d'interception des flux par les plans d'eau, représentée par l'évaporation de ceux-ci, a un impact sur le débit d'étiage des cours d'eau et leur réchauffement. Elle est plus particulièrement marquée dans les régions Pays de la Loire, Limousin et Centre-Val de Loire. La pression liée au drainage des terres est quant à elle difficile à appréhender d'un point de vue « hydrologie quantitative » en l'état des connaissances.

Les volumes annuels prélevés (prélèvements bruts) en 2009 (année moyenne) par usage et par secteur du programme de mesures du Sdage sont présentés ci-dessous :

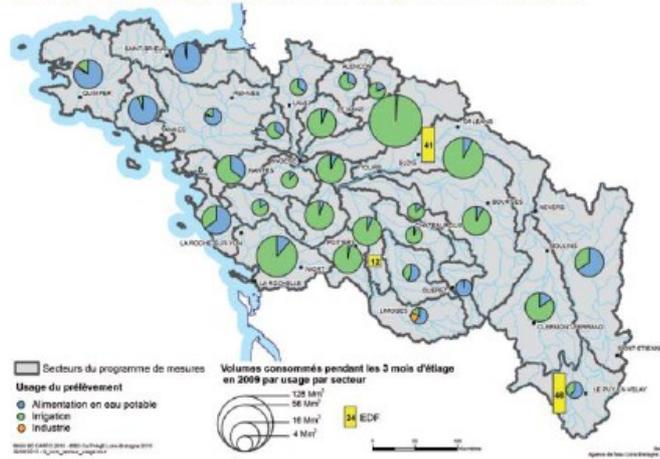
Volumes annuels prélevés en 2009 par usage et par secteur du programme de mesures - Fig. V-44



La répartition des volumes annuels prélevés (prélèvements bruts, ne prenant pas en compte les restitutions au milieu naturel) montre bien la part souvent majoritaire de l'alimentation en eau potable. Cette dominante n'est pas vérifiée dans une large bande centrale allant de la Vendée à l'Orléanais, où l'irrigation peut devenir prépondérante. L'industrie n'apparaît majoritaire que dans la vallée amont de la Vienne du fait de l'industrie papetière.

Les prélèvements industriels dans les autres secteurs sont souvent peu significatifs au regard des autres usages. En ce qui concerne les centrales électriques, celle de Cordemais (Loire-Atlantique) représente très nettement le plus important prélèvement.

Volumes consommés à l'étiage par usage et par secteur du programme de mesures - Fig. V-45

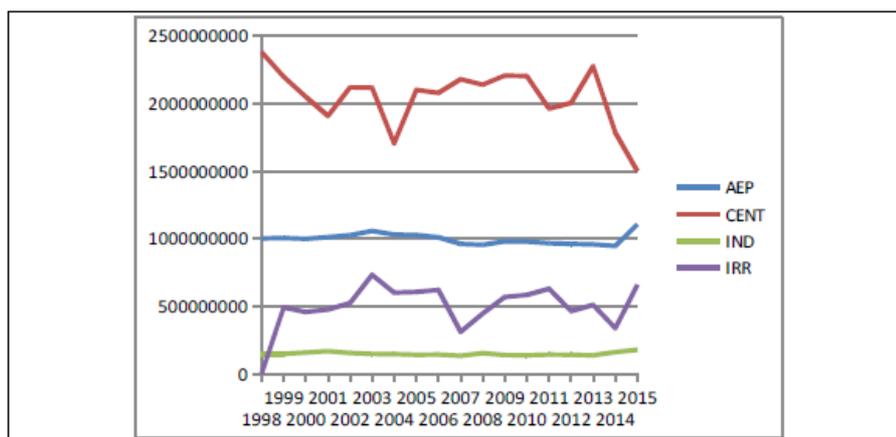


Les volumes consommés (prélèvements nets, correspondant au volume prélevé moins le volume restitué au milieu) sont calculés pour trois mois d'étiage. A noter que, pour l'irrigation, l'irrigation de printemps a bien été prise en compte. La représentation en termes de volumes consommés à l'étiage change considérablement la répartition :

- l'irrigation apparaît comme le plus gros consommateur d'eau à l'étiage sur près des deux tiers du bassin ;
- l'industrie n'apparaît pratiquement plus sinon sur la Vienne amont ;
- l'alimentation en eau potable, quant à elle, n'est majoritaire qu'en Bretagne et à l'amont du bassin ;
- dans les grandes régions céréalières, la part de l'alimentation en eau potable est très faible voire peu significative.

A titre d'exemple, dans le secteur de la Loire moyenne, la consommation de l'irrigation à l'étiage en 2009 est de 52 millions de m<sup>3</sup> contre 41 millions de m<sup>3</sup> pour l'ensemble des quatre centrales nucléaires productrices d'électricité et 4 millions de m<sup>3</sup> pour l'eau potable.

L'analyse de l'évolution des prélèvements de 1994 à 2011 ne montre pas de tendance nette hormis pour l'industrie. Les économies d'eau dans le secteur industriel ont largement contribué à une tendance à la baisse marquée et durable des prélèvements pour l'industrie, de l'ordre de 3 % par an. Pour les autres usages la tendance est très légèrement à la baisse, de l'ordre de 0,4 % par an. Pour l'irrigation, l'évolution est fonction des climats printaniers et estivaux et une forte disparité régionale est observée. Des tendances marquées à la baisse sont observées sur certaines masses d'eau où des règles de gestion ont pu être mises en place avec succès.



### 1.2 Gouvernance pour la gestion quantitative de la ressource

Dans les zones de répartition des eaux (ZRE), le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), par l'intermédiaire de la commission locale de l'eau (CLE), définit les volumes prélevables, à partir d'une synthèse des connaissances des prélèvements d'eau disponibles, en fonction des caractéristiques des milieux aquatiques, de la ressource exploitée, de la localisation des prélèvements et de la période de prélèvement. Le Sage précise aussi la manière dont ce volume peut être modulé chaque année de manière à prévenir la gestion de crise.

L'article L. 212-5-1 du Code de l'environnement prévoit que le règlement du Sage inclut systématiquement la définition des priorités d'usages et leur répartition par usage (disposition 7C-1). La répartition du volume prélevable par l'usage agricole entre les exploitations est assurée par un organisme unique de gestion collective (OUGC) indépendant de la CLE. L'état d'avancement des Sage du bassin est consultable au lien suivant :

<https://Sdage-sage.eau-loire-bretagne.fr/home/les-sage/quest-ce-quun-sage/les-sage-du-bassin.html>

Toutes les zones de répartition des eaux du bassin, à l'exception de la nappe du Cénomaniens, sont couvertes par un organisme unique de gestion collective. Hors ZRE, le département de l'Allier est également couvert par un OUGC, ainsi que le bassin de l'Authion et une partie du bassin de la Vienne. Ces organismes uniques sont majoritairement portés par une chambre d'agriculture. A noter que l'existence d'une structure de gestion collective est une des conditions pour pouvoir bénéficier de financement de l'agence de l'eau dans le cadre des projets de territoire.

## 2 Situation de l'agriculture et évolutions sur le bassin Loire-Bretagne

Le bassin concentre les deux tiers de l'activité élevage français, dont 50 % en Bretagne où se pratique l'élevage intensif, principalement de volailles et de porcins ; élevage plus extensif en Auvergne-Rhône-Alpes. Le bassin Loire-Bretagne concerne 50 % de la production céréalière française principalement en régions Centre-Val de Loire et Poitou-Charentes. Le vignoble est développé principalement dans la vallée de la Loire.

Devant ce constat, les enjeux ne peuvent qu'être différents d'une région à l'autre. Toutefois, on peut identifier une base d'actions communes concernant :

- la lutte contre les pollutions diffuses ;
- une meilleure gestion quantitative de l'eau ;
- des mesures contre l'érosion des sols.

Par ailleurs, l'agriculture du bassin n'échappe pas aux grandes tendances qui affectent l'agriculture française :

- diminution de la SAU en lien avec la déprise agricole et l'artificialisation des terres (environ 3 000 hectares par an) ;
- augmentation de la taille des exploitations agricoles en liaison avec la perte d'environ 5 000 exploitations par an ;
- régression de la surface de prairies (5 000 ha/an) au profit des grandes cultures et au détriment de la polyculture-élevage.

Elle reste relativement dynamique et diversifiée, comme précisé plus haut, et d'après le dernier recensement agricole comptabilise environ :

- 150 000 exploitations agricoles ;
- 10 millions d'hectares de SAU (67 % de la superficie du bassin) ;
- 36 % du produit national agricole soit 20 milliards d'euros dont 60 % relevant de la production animale.

Ces données seront actualisées dans quelques mois en fonction des données disponibles, notamment lors de l'établissement de l'état des lieux pour le Sdage 2022-2027.

À titre indicatif, les surfaces détenues par des exploitations équipées pour l'irrigation ont augmenté, les surfaces réellement irriguées en 2013 sont inférieures à celles constatées en 2010. 160 000 ha de moins ont été irrigués en 2013 par rapport à 2010, soit une baisse de 25 %. Les surfaces de céréales irriguées sont en retrait de 130 000 ha (-30 %), tandis que celles de maïs grain irrigué croissent de 40 000 ha, du fait de l'augmentation forte de la part de l'assolement occupé par cette culture.

Sur la période s'étalant de 1998 à 2015, les prélèvements en eau pour l'irrigation se sont élevés en moyenne à 500 millions de m<sup>3</sup>. (voir partie 1). Les pointes et les creux correspondent aux années sèches et humides. Les fluctuations peuvent aller de 300 (2007) à 700 millions de m<sup>3</sup> (2003).

Ceci met en exergue l'importance de l'irrigation pour assurer la production suivant la climatologie. Le changement climatique dans le bassin influencera très certainement l'approche de la gestion quantitative. (voir partie 3).

En Loire-Bretagne, la diminution des prélèvements en période d'étiage est un impératif pour l'atteinte des objectifs du Sdage et de la directive-cadre sur l'eau. Le recours aux réserves de substitution, à côté de l'adaptation des systèmes de cultures et de l'amélioration de l'efficacité de l'irrigation, semble dans bon nombre de cas nécessaire pour maintenir le niveau de production et la place de l'agriculture et de ses filières de transformation dans l'économie nationale.

Mais l'agriculture du bassin Loire-Bretagne n'échappe pas à la crise économique qui limite les possibilités d'investissement de production pour les agriculteurs, en particulier ceux relatifs à l'irrigation.

Ainsi, en matière de réserves d'eau, qu'elles soient de substitution ou autre, compte tenu de l'importance des investissements, la profession agricole indique que les projets ne peuvent être viables économiquement que s'ils bénéficient d'un taux d'aides publiques au moins égal à 70 % du coût total du projet. Ce manque de rentabilité interne constitue, en Loire-Bretagne, un facteur limitant au développement du stockage de l'eau (voir point n° 6.1)

### 3 Les impacts du changement climatique sur la gestion quantitative

#### 3.1 Forte baisse de la disponibilité en eau, demande croissante

La disponibilité en eau sera mise à mal avec le changement climatique, avec un déficit climatique qui augmente, c'est-à-dire des besoins en eau des cultures moins bien satisfaits par les précipitations. Il y aura un effet de ciseau entre la demande, principalement en agriculture, et une ressource moins abondante, notamment à l'étiage.

A l'horizon du milieu du 21<sup>e</sup> siècle, dans le bassin Loire-Bretagne, les études montrent que le débit d'étiage accusera une baisse plus marquée que le module (débit moyen annuel), avec des simulations pouvant atteindre -60 % sur certains bassins des Pays de la Loire ou du Limousin. L'étude ICC Hydroqual, qui a réalisé sur la Loire des modélisations différentes de celles d'Explore, conclut à une baisse des débits des cours d'eau tout au long de l'année avec une plus forte proportion en période estivale. Les débits moyens et les débits d'étiage diminueraient de 25 à 40 %. Concernant le module, le bassin Loire-Bretagne serait moins touché par la baisse du débit moyen annuel que les bassins Adour-Garonne et Seine-Normandie. Il faut pourtant bien voir que les modules des cours d'eau devraient tous baisser, de -10 à -40 %. [éléments issus du projet de plan d'adaptation de bassin]

Un volet de l'étude Explore, relatif à l'hydrologie et aux eaux souterraines, a été pris en charge par le BRGM et Armines, qui ont modélisé plusieurs bassins, dont les aquifères du Jurassique de la région Poitou-Charentes. On observe que sur les bassins versants à forte inertie, en particulier la Dive du Nord et les bassins voisins (Palu...) en nord Vienne, les débits de rivières devraient se trouver fortement impactés en hiver comme en été par le changement climatique. Le niveau des nappes pourrait parfois baisser de plusieurs mètres, sachant que les résultats sont variables selon les modèles.

L'impact serait légèrement moindre dans la partie centrale de la région, où les nappes ont une inertie moyenne. Les politiques de réduction des prélèvements qui se mettent en place devraient compenser en partie les effets du changement climatique sur les débits d'étiage, même si certaines sources d'eau potable pourraient connaître des situations plus critiques qu'actuellement.

Concernant le Marais poitevin, où les prélèvements influent fortement sur le niveau des nappes, leur réduction devrait nettement améliorer la situation des nappes en été. L'abaissement du niveau des nappes en hiver et au printemps, qui réduirait les apports à la zone humide, est néanmoins à craindre.

Si elle est affectée par une baisse des débits annuels de « seulement » 20 %, la région Pays-de-la-Loire doit s'attendre à devoir faire face à des étiages plus précoces, plus sévères et plus longs. Le territoire régional pourrait ainsi passer de 10 à 30 % de temps en plus en épisode de sécheresse, voire plus dans certaines zones. Une étude a été réalisée afin d'anticiper les problèmes de gestion des retenues, notamment les échecs de remplissage. Il apparaît que les bassins versants de petite taille, dotés de nombreuses retenues devraient faire face à un taux élevé d'échec de remplissage. L'impact sur l'agriculture a également été étudié : si certaines espèces pourraient bénéficier du changement climatique, il sera cependant nécessaire de repenser globalement l'occupation du sol par les différentes espèces cultivées. [Source État des lieux 2013].

Par ailleurs, le changement climatique aura également un impact notable sur les cours d'eau faisant actuellement l'objet d'un soutien d'étiage. L'étude sur l'impact du changement climatique sur le soutien d'étiage de la Loire et de l'Allier, conduite par l'Établissement public Loire, rend bien compte de cet enjeu. Avec, dans les 50 prochaines années, une prévision d'augmentation de la durée des étiages et de baisse des débits naturels d'étiage, cette étude fait apparaître une augmentation significative des besoins en soutien d'étiage, de l'ordre de 116 Mm<sup>3</sup> pour assurer un objectif de 50 m<sup>3</sup>/s à Gien, à usage et objectifs égaux (les capacités actuelles des barrages de Naussac et Villerest, étant de 185 Mm<sup>3</sup> et 130 Mm<sup>3</sup>). Cette valeur correspond environ au double des prélèvements moyens actuels à l'étiage sur la Loire et l'Allier réalimentés en amont de Gien et à l'ordre de grandeur du volume maximum prélevé. La Loire et l'Allier constituent donc des ressources d'ores et déjà limitées, et qui le seront encore davantage dans les années à venir sous l'effet du changement climatique.

Les documents de référence suivant ont été mis en ligne sur le site Alfresco dédié :

- extrait de l'état des lieux établi en 2013 pour l'élaboration du Sdage 2016-2021, relatif au changement climatique ;
- projet de plan d'adaptation au changement climatique du bassin Loire-Bretagne ;
- état des lieux partiel et provisoire des connaissances sur le changement climatique dans le bassin Loire-Bretagne (Annexe au projet de plan d'adaptation au changement climatique du bassin Loire-Bretagne).

### 3.2 Les leviers d'adaptation au changement climatique

Le projet de plan de bassin d'adaptation au changement climatique, adopté par le comité de bassin en mars 2017, a fait l'objet d'une consultation de mai à octobre dernier (collectivités locales, chambres consulaires, associations...). Les réponses reçues sont en cours d'analyse, en vue de soumettre une nouvelle version du plan au comité de bassin d'avril 2018, pour adoption définitive.

Le projet de plan d'adaptation au changement climatique du bassin Loire-Bretagne pose le principe suivant pour guider les actions : mettre en œuvre toutes les façons d'économiser l'eau et d'optimiser son utilisation dans tous les usages, avec la perspective de réduire la dépendance à l'eau. Les leviers identifiés et soumis à consultation sont les suivants :

- **Développer la gestion intégrée de la ressource**
  - Gérer l'eau sur place afin de limiter le ruissellement et favoriser l'infiltration des eaux de pluie, en ville comme en zone rurale ;
  - Développer les îlots de fraîcheur en zone urbaine, en choisissant des espèces végétales adaptées ;
  - Reconstituer les réserves locales d'eau, en veillant à la qualité de l'eau récupérée.
- **Réduire la dépendance à l'eau des activités industrielles**
  - Étudier et développer des process économes en eau ;
  - Dans le domaine de l'énergie, revoir les règlements d'eau (barrages hydro-électriques, centrales) pour tenir compte de l'évolution de la ressource disponible et des usages sous les nouvelles conditions climatiques, en amont et en aval des ouvrages.
- **Optimiser la gestion de l'eau potable**
  - Sécuriser l'approvisionnement en eau des villes, inciter à économiser l'eau
  - Traquer les fuites en réparant et entretenant les réseaux via la gestion patrimoniale.
- **Penser la réutilisation de la ressource dans sa globalité**
  - Envisager les projets de réutilisation des eaux usées épurées en étudiant leur incidence à l'échelle du bassin versant sur les plans quantitatif et qualitatif, en prenant en compte l'ensemble des besoins, y compris ceux des milieux aquatiques.
- **Améliorer et diffuser la connaissance**
  - Développer la connaissance et la communication sur les situations de sécheresse, sur la ressource, sur la valeur de l'eau, sur les économies tout au long de l'année pour tous les usages.
- **Optimiser l'utilisation de l'eau en agriculture**

Deux principaux leviers sont à combiner pour réduire la dépendance de l'agriculture à l'irrigation et s'adapter au changement climatique.

- **Économiser l'eau en modifiant les techniques culturales et les systèmes de cultures**

Le choix des modes de conduite des cultures (techniques de travail du sol, de semis, etc.) et des modifications plus profondes (choix des espèces cultivées, développement de l'agroforesterie, des haies brise-vent, etc.) sont des voies d'économie d'eau et d'adaptation à l'évolution des températures et de la pluviométrie.
- **Stocker de l'eau en hiver**

Le stockage hivernal de l'eau, notamment dans des retenues de substitution, permet d'irriguer les cultures en période de déficit hydrique. Il fait partie des mesures envisageables, et est déjà cadré par le Sdage (voir partie 4), avec des possibilités d'adaptation par les Sage au vu d'études sur les disponibilités en eau.

En effet, le développement du stockage hivernal de l'eau, qu'il s'agisse ou non de substitution, pose la question de l'impact cumulé de ces stockages qui s'ajoutent aux plans d'eau existants, parfois déjà très nombreux. La note de la Dreal Pays de la Loire, mise en ligne sur l'Alfresco, rend compte de cette problématique.

Les réflexions nationales dans le cadre de l'élaboration du 2<sup>e</sup> plan national d'adaptation au changement climatique ont par ailleurs donné lieu, entre fin juin 2016 et fin mai 2017, à six groupes de travail de concertation. Leurs recommandations, sous forme de fiches pourront utilement alimenter la réflexion de la cellule d'expertise. Elles portent notamment sur les thèmes suivants : gouvernance et pilotage, prévention et résilience, adaptation et préservation des milieux, connaissance et information, et filières économiques. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/adaptation-france-au-changement-climatique>

### 3.3 Les chambres d'agriculture mobilisées sur l'adaptation au changement climatique

La profession agricole, consciente des enjeux et de l'impact du changement climatique sur l'agriculture, s'est dotée d'outils d'observation ou de prévision pour aider les exploitants à s'adapter aux changements climatiques déjà en cours.

Les chambres d'agriculture développent, avec l'appui financier des agences de l'eau notamment, des outils pour mieux appréhender le changement climatique et établir des stratégies pour s'adapter. Oracle (Observatoire régional sur l'agriculture et le changement climatique) a pour but de faire un état des lieux sur le changement climatique et ses incidences agricoles. Oracle est un outil (type Observatoire) qui permet de faire un constat objectif du changement climatique et de ses conséquences avérées sur l'activité agricole régionale, d'aider à comprendre les relations entre changement climatique et évolution des pratiques agricoles et d'aider à identifier des voies d'action pour l'agriculture régionale (adaptation et atténuation).

L'originalité de ce projet tient dans le partenariat avec Météo France et les chambres d'agriculture. Il permettra d'objectiver les tendances climatiques passées mais également de contribuer aux réflexions des partenaires déjà partants : Ademe, CR, AESN, AELB, Dreal, Draaf, Observatoires régionaux de l'énergie et des gaz à effet de serre, BRGM.

Pour l'instant, cinq régions font partie du projet : Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Normandie, et Grand Est. (Exemple : Oracle de la Région Poitou-Charentes, les indicateurs agro-climatiques sont personnalisés en fonction des problématiques régionales).

Le projet multirégional Agri-Accept, propose une projection sur l'évolution du climat à 2040 pour anticiper. ClimA XXI 2030-2080 permet de définir des pistes d'adaptations pour les filières agricoles à l'échelle locale.

Les fiches synthétiques Oracle, ClimA XXI et Agri-Accept sont mises à disposition sous Alfresco.

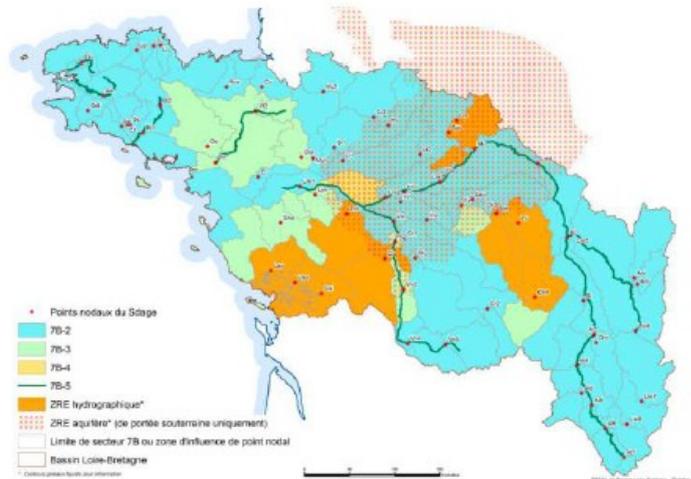
## 4 Un cadrage réglementaire des prélèvements dans le Sdage

Pour atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau superficielles et des masses d'eau souterraines, il est nécessaire d'avoir une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau. La gestion quantitative est identifiée comme une question importante pour le bassin Loire-Bretagne : « *Quantité. Comment partager la ressource disponible et réguler ses usages ? Comment adapter les activités humaines et les territoires aux inondations et aux sécheresses ?* ».

En réponse à l'importance de ce sujet, le Sdage Loire-Bretagne 2016-2021 consacre un chapitre à « *Maîtriser les prélèvements d'eau* ».

Le Sdage Loire-Bretagne cadre les possibilités de prélèvements à l'étiage et en période hivernale. A l'étiage (du 1<sup>er</sup> avril au 31 octobre), il distingue trois type de zones : les ZRE en déséquilibre quantitatif, les zones juste à l'équilibre quantitatif, les zones pouvant faire l'objet d'une augmentation encadrée des prélèvements. Les ZRE doivent faire l'objet d'une résorption du déséquilibre quantitatif à l'étiage, en réduisant globalement les volumes prélevés à l'étiage. Le Sdage cadre sur chaque zone l'ampleur des efforts à réaliser. Les secteurs tout juste à l'équilibre (7B-3 et 7B-4) voient leurs prélèvements plafonnés à leur niveau actuel. Les secteurs, avec une augmentation plafonnée des prélèvements à l'étiage pour prévenir l'apparition d'un déficit quantitatif, disposent d'une lame d'eau pouvant être attribuée pour les nouveaux prélèvements (7 B-2). Les axes réalimentés (7B-5) doivent faire l'objet d'une analyse de la capacité des ouvrages de réalimentation à atteindre les objectifs qui leur sont assignés au moins 9 années sur 10. Si tel n'est pas le cas, les prélèvements y sont plafonnés à leur niveau actuel, comme sur les secteurs en 7B-3. C'est le cas actuellement sur la Loire et l'Allier réalimentés.

Carte des bassins et des axes concernés par les dispositions 7B-2, 7B-3, 7B-4 et 7B-5



A noter que les projets de territoire recensés dans le tableau de synthèse portent tous sur une ZRE, à l'exception d'un projet en émergence (Vie et Jaunay) sur un secteur aux prélèvements plafonnés à leurs niveaux actuels.

Le Sdage cadre par ailleurs les possibilités de prélèvements en période hivernale pour alimenter des réserves d'irrigation :

- la disposition 7D-2 demande que tout dossier individuel de création de réserve inclut les études effectuées sur les conditions de remplissage et la fréquence d'échec de remplissage, prenant en compte l'évolution prévisible de la ressource due au changement climatique ;
- la disposition 7D-3 fixe les critères pour les réserves de substitution : volumes égaux ou inférieurs à 80 % du volume annuel maximal prélevé les années antérieures, équipement d'un dispositif de contournement pour les réserves en interception d'écoulement ;
- les dispositions 7D-5 à 7D-7 cadrent, en ZRE et 7B-4, les prélèvements hivernaux en cours d'eau et par interception d'écoulement pour le remplissage de réserves (hors AEP et hydro-électricité). Ces dispositions s'appliquent à toute réserve qui n'a pas vocation de substitution. Elles servent de guide pour les nouvelles retenues de substitution ; elles servent également de guide sur tout le reste du bassin. Les nouveaux prélèvements pour des réserves autres que de substitution ne sont possibles que dans la limite définie ci-dessous, compte tenu de la priorité reconnue à l'alimentation en eau potable et à la substitution. Les prélèvements futurs pour ces deux usages, jusqu'au retour à l'équilibre, doivent donc être définis et intégrés préalablement :
  - période de prélèvement : les prélèvements ne peuvent être réalisés qu'au cours des mois de novembre à mars inclus. (en cas d'hydraulicité printanière nettement supérieure à la normale, faisant suite à un déficit hivernal, l'autorité administrative pourra autoriser, de manière exceptionnelle et dérogatoire, une prolongation de la période de remplissage jusqu'au 30 avril),
  - débit de prélèvement autorisé : cumul de tous les prélèvements instantanés faisant l'objet d'autorisation ou de déclaration sur un sous-bassin, y compris les interceptions d'écoulement, n'excédant pas un cinquième du module interannuel du cours d'eau (0,2 M) à l'exutoire de ce sous-bassin. (possibilité d'aller au-delà sous condition),
  - conditions de débit minimal du cours d'eau : lors des prélèvements en cours d'eau, un débit minimal égal au module doit être maintenu dans le cours d'eau à l'exutoire du sous-bassin. (possibilité d'adaptation par le Sage) ;

- la disposition 7D-6 : « Sur les parties de bassin situées en amont d'une réserve destinée en tout ou partie à la production d'eau potable, les prélèvements hivernaux ne doivent pas avoir pour effet de porter la probabilité de remplissage complet de cette réserve en deçà de 90 %, ou de la diminuer si elle est déjà inférieure à cette valeur. » .

Le Sdage du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 ouvre des marges d'adaptation locales. Il ouvre la possibilité à un Sage de définir sur tout ou partie de son territoire un cadre moins restrictif que celui défini par défaut par le Sdage, sous réserve de réaliser une analyse « hydrologie, milieux, usages, climat » (HMUC), telle que définie par la disposition 7A-2 :

Ces analyses HMUC effectuées et validées au sein d'une commission locale de l'eau pourront conduire à réviser le Sage pour :

- ajuster les débits objectifs d'étiage et/ou les niveaux objectifs d'étiage (DOE et/ou NOE) ;
- préciser des conditions de prélèvement mieux adaptées au territoire du Sage en période d'étiage (orientations 7B et 7C) ;
- préciser des conditions de prélèvement mieux adaptées au territoire du Sage pour le remplissage des réserves en période hivernale (orientation 7D).

L'intégralité du Sdage, ainsi que les fiches de lecture relatives au chapitre 7 (gestion quantitative) ont été mis en ligne sur le site Alfresco dédié. L'ensemble des documents relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre du Sdage et de son programme de mesures sont téléchargeables sur le site dédié de l'agence de l'eau Loire-Bretagne : <https://sdage-sage.eau-loire-bretagne.fr/home.html>

## 5 Éléments de synthèse relatifs aux projets de territoire

### 5.1 Rappel sur la genèse du projet de territoire

Par courrier du 2 octobre 2012 adressé aux agences de l'eau, Delphine Batho, alors ministre de l'Ecologie, avait demandé de différer l'engagement de moyens financiers des agences de l'eau quant à la réalisation de travaux de création de retenues de substitution, dans l'attente des conclusions d'une mission parlementaire. L'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution a défini les conditions à respecter.

*« Résumé : La conférence environnementale de septembre 2013 a retenu que dorénavant, toutes les retenues, pour pouvoir être financées par les agences de l'eau, devront s'inscrire dans un projet de territoire. Les projets de territoire sont définis par la présente instruction, ont pour objectif une gestion équilibrée de la ressource en eau, sans détériorer la qualité chimique et écologique des milieux aquatiques, et sont le fruit d'une concertation associant tous les acteurs du territoire. Les agences de l'eau n'interviendront que sur la substitution de prélèvements en étiage par des prélèvements hors étiage, et non sur de la création de volumes supplémentaires. »*

Les projets de créations de réserves de substitution les plus anciens ont ainsi dû intégrer de nouveaux éléments qui n'étaient pas initialement requis pour pouvoir bénéficier des financements de l'agence de l'eau. Les nouveaux éléments ont principalement porté sur la nécessaire prise en compte des aspects qualitatifs. Pour ce qui concerne les aspects quantitatifs, les pratiques antérieures de l'agence de l'eau Loire-Bretagne ont inspiré le contenu de l'instruction du Gouvernement.

### 5.2 Approche des projets de territoire, en Loire-Bretagne

L'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 détermine les conditions du financement des retenues de substitution par les agences de l'eau. L'aide de l'agence de l'eau Loire-Bretagne contribue au rétablissement des équilibres quantitatifs dans les zones où les volumes prélevables cibles en période d'étiage sont très inférieurs aux prélèvements actuels (bassins à écart important, tous situés en ZRE).

Conformément à cette instruction, la création des réserves de substitution s'inscrit obligatoirement dans un projet de territoire, à l'échelle d'un bassin versant, qui doit prévoir un ensemble de solutions diversifiées : création de retenues de substitution, amélioration de l'efficacité de l'irrigation et changement de systèmes de production. Les contrats territoriaux de gestion quantitative (CTGQ) de l'agence de l'eau entrent dans le cadre de ce projet de territoire. Le projet de territoire doit également prendre en compte les enjeux de qualité des eaux et des milieux aquatiques, dans l'objectif de diminution de l'impact environnemental.

La fiche action 3\_2b définit les modalités d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne pour la « Création de réserves de substitution pour l'irrigation de terres agricoles » (en ligne sur le site Alfresco). Elle prévoit la possibilité d'appliquer un taux d'aide bonifié pour les projets qui respectent les deux conditions suivantes :

- travaux réalisés dans les bassins à écart important, correspondant aux bassins où l'écart entre le volume prélevé en année quinquennale sèche et le volume prélevable est supérieur à un seuil de l'ordre de 30 % ;
- projets qui comportent en sus des actions de territoires visant l'amélioration de la qualité des eaux et/ou des milieux aquatiques.

La seconde condition a été ajoutée par la délibération 2015-285 du 29 octobre 2015 du conseil d'administration de l'agence de l'eau, afin de donner suite à l'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015.

Les contrats territoriaux de gestion quantitative sont le cadre du financement des réserves de substitution pour l'agence de l'eau Loire Bretagne. Ils ont pour objectif l'atteinte de l'équilibre quantitatif à l'échelle d'un bassin versant. Ils comprennent obligatoirement deux volets pour contribuer à l'atteinte d'un volume prélevable cible en période d'étiage : un volet économies d'eau et un volet création de réserves de substitution. Depuis l'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015, il est exigé pour les nouvelles attributions d'aide à la construction de réserves de substitution, la mise en œuvre et le suivi des actions de territoires visant l'amélioration de la qualité des eaux et/ou des milieux aquatiques. Des commissions « inter-contrats » contribuent à assurer la cohérence des stratégies d'actions sur les différents enjeux du territoire. Elles sont forces de proposition pour chacun des comités de pilotage des contrats concernés, suivent la mise en œuvre des actions et jouent un rôle moteur pour l'ensemble des programmes d'action. Un bilan annuel montrant l'articulation et les avancées pour les actions milieux aquatiques et qualité des eaux est demandé.

L'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 demande que « le comité de pilotage des projets de territoire regroupe tous les acteurs du territoire. Lorsqu'elle existe, la Commission Locale de l'Eau (CLE), étendue aux parties intéressées non membres de la CLE, constitue ce comité de pilotage. Si la CLE ne souhaite pas porter ce comité de pilotage, un comité de pilotage ad hoc est instauré sur les mêmes principes de composition respectant la pluralité des acteurs (collectivités territoriales, usagers, État et établissements publics). Ce comité de pilotage est notamment chargé de valider les connaissances et les actions qui permettront d'atteindre l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau. »

Les comités de pilotage constitués des CTGQ ont été élargis pour répondre à cette condition de pluralité des usagers. Au renouvellement du contrat, la CTGQ Sèvre-Niortaise-Mignon fait le choix de faire porter le projet de territoire par la CLE. Une démarche similaire est engagée sur le Clain.

### 5.3 Présentation des projets de territoire en cours sur le bassin

Sur le bassin Loire-Bretagne, quatre contrats territoriaux de gestion quantitative (Vendée (85), Lay (85), Sèvre-Niortaise-Mignon (79), Clain (86)) ont été signés pour la période 2013-2017 avec l'agence de l'eau Loire-Bretagne ; le but est de revenir à un équilibre quantitatif avec le respect du volume prélevable en mettant en œuvre des projets de construction de réserves de substitution avec les financements de l'agence de l'eau.

Un cinquième contrat a été signé en juin 2015 sur le territoire du Curé (17).

Fin 2016 deux nouveaux territoires ont été présélectionnés par l'agence de l'eau (phase d'émergence, sans engagement de travaux) : Thouet-Thouaret-Argenton (49/79) et Yèvre-Auron-Cher-Amont (18).

Les principaux éléments techniques et financiers ainsi que l'avancement de la procédure sont présentés ci-après pour chacun de ces projets de territoire.

Cinq projets de territoire ont fait l'objet d'un contrat territorial des milieux aquatiques signé :

- **Vendée** : contrat 2013-2017, signé en 2012, 9 réserves de substitution d'un volume de 5,2 Mm<sup>3</sup> concernant 183 irrigants, d'un coût de 27,9 M€ dont 14,56 M€ de financement agence de l'eau (totalité des crédits engagés sur la durée du contrat). Il n'est pas prévu de renouvellement du contrat territorial de gestion quantitative. Arrêté préfectoral en date du 17 décembre 2013, faisant suite à un avis favorable du préfet coordonnateur de bassin en date du 13 juin 2013 sous réserve de la mise en place d'un contrôle efficace du débit réservé de la Longèves (car analyse de la compatibilité avec le Sdage insatisfaisante et économie d'eau de 20 % tout juste atteinte). Point notable : arrêté complémentaire du 29 mars 2017 autorisant de façon dérogatoire le remplissage de retenues de substitution du 1<sup>er</sup> au 15 avril ayant soulevé des réactions locales. Une cellule de suivi sera constituée avec l'établissement public du Marais poitevin (EPMP), la direction départementale des territoires et de la mer de la Vendée (DDT-M 85) et l'agence de l'eau pour suivre les impacts des mises en services successives des réserves de substitution et évaluer l'impact de ces projets de territoire. 3 réserves restent à construire sur les 9 prévues : Marsais Ste Radegonde avec une mise en service prévue en 2018, le Gué de Velluire avec une mise en service en 2019 et le Poiré en 2020. Ces travaux ont du être été lancés à l'automne 2017. Des travaux d'arasement de 5 plans d'eau à Marsais Ste Radegonde, prévus dans le CTGQ, doivent être lancés fin 2017.

Concernant le suivi des projets : les maîtres d'ouvrage des réserves de substitution ainsi que le délégataire (CACG) tiennent régulièrement informés la DDT-M 85 de l'état d'avancement des projets ainsi que des éventuels points bloquants. Le délégataire transmet chaque semaine l'état de remplissage de chaque réserve, l'état des consommations en période d'irrigation, l'état des milieux associés (niveaux de nappes, débits de cours d'eau, niveaux de marais). Chaque contrat territorial de gestion quantitative fait l'objet d'un bilan annuel présenté en comité de pilotage. Par ailleurs, et pour chaque projet, une commission d'évaluation et de surveillance pilotée par le préfet associant le maître d'ouvrage, le gestionnaire, les utilisateurs de l'eau, l'organisme unique de gestion collective (l'EPMP), les usagers de l'eau et les financeurs, se réunit afin de faire le bilan sur la saison d'irrigation passée en vue d'en tirer les enseignements nécessaires pour la campagne suivante.

A noter que la Vendée (et le Lay) est un secteur de développement de réserves hivernales, en dehors de toute substitution. Ces réserves sont totalement financées par les irrigants (aucune aide de l'agence de l'eau). Elles s'inscrivent obligatoirement dans le cadrage prévu par le Sdage (voir partie 4). Leur développement pose la question de l'impact cumulé des réserves, en particulier sur les débits des cours d'eau et niveaux des nappes en période hivernale. Le volume cumulé des projets de réserves d'irrigation hors substitution (et donc hors projet de territoire) s'élève à 766 000 m<sup>3</sup> sur le projet de territoire Vendée, dont 247 000 m<sup>3</sup> faisant l'objet d'un acte administratif déjà délivré.

- **Lay** : contrat 2013-2017, signé en 2012, 5 réserves de substitution d'un volume de 2,5 Mm<sup>3</sup> concernant 104 irrigants, d'un coût de 13,2 M€ dont 7,54 M€ de l'agence de l'eau (totalité des crédits engagés sur la durée du contrat). Arrêté préfectoral en date du 26 novembre 2013, faisant suite à un avis favorable du préfet coordonnateur du bassin du 30 avril 2013 (analyse de la compatibilité avec le Sdage insatisfaisante mais projet dans l'esprit du Sdage). Point notable : arrêté complémentaire du 29 mars 2017 autorisant de façon dérogatoire le remplissage de retenues de substitution du 1<sup>er</sup> au 15 avril, suite à remplissage hivernal insuffisant. Ce point a entraîné des réactions locales, en particulier des associations de protection de la nature. Une cellule de suivi sera constituée avec l'EPMP, la DDT-M 85 et l'agence de l'eau pour suivre les impacts des mises en services successives des réserves de substitution et évaluer l'impact de ces projets de territoire. Sur le volet réserves de substitution, il reste une réserve à construire sur le bassin du Lay, sur les cinq prévues initialement : réserve du Bernard. Des difficultés sur le foncier ont entraîné un retard mais l'objectif est qu'elle soit mise en eau pour la campagne 2020.

Concernant le suivi des projets, le dispositif est le même que pour la Vendée.

Le volume cumulé des projets de réserves d'irrigation hors substitution (et donc hors projet de territoire) s'élève à 2,03 Mm<sup>3</sup> sur le projet de territoire du Lay, dont 584 000 m<sup>3</sup> faisant l'objet d'un acte administratif déjà délivré.

- **Sèvre Niortaise Marais Poitevin** : premier contrat, 2013-2017, signé en 2012.  
Ce premier contrat avait pour objet l'accompagnement des irrigants vers le respect des volumes cibles prélevables en étiage. Il comportait l'accompagnement des actions d'économie d'eau et la réalisation de l'ensemble des études et concertations nécessaires pour l'obtention des autorisations administratives du projet de construction de 19 retenues de substitution (pas de travaux, études et animation essentiellement). La complexité de mise en œuvre (enquêtes publiques, construction des plans de financement) n'a pas permis l'aboutissement de projet de réserves sur la durée du contrat.  
  
Le nouveau contrat (signature prévue en 2018), validé par le conseil d'administration de l'agence de l'eau (CA) du 9 novembre 2017) pour la période 2018-2022.  
**19 réserves de substitution, concernant 336 irrigants, d'un volume utile de 8,648 Mm<sup>3</sup> concernant 336 irrigants, d'un coût de 60,20 M€ pris en charge à hauteur de 27,42 M€ (maximal) par l'agence de l'eau.**  
Le plan de financement n'est toutefois pas finalisé (voir partie 6, sur les difficultés d'équilibre économique et de financement).  
Arrêté préfectoral en date du 23 octobre 2017. Avis favorable du préfet coordonnateur de bassin en date du 2 septembre 2016. Travaux prévus sur la période 2018 à 2020.  
Une vigilance particulière a été apportée lors du renouvellement du contrat à sa conformité vis-à-vis de l'instruction du Gouvernement. (voir en particulier la note de l'agence de l'eau sur la conformité du contrat à l'instruction du gouvernement, sous Alfresco).  
Afin de s'assurer que les travaux financés par l'agence de l'eau contribuent bien au retour à une gestion équilibrée et sont bien des travaux d'intérêt commun au bassin, le conseil d'administration a précisé dans la délibération 2016-252 du 9 novembre 2017 un certain nombre de conditions particulières à respecter.  
Autres documents de référence mis à disposition sous Alfresco : fiches de la commission interventions pour les contrats 2013 2017 et 2018 2022 ; délibération pour le renouvellement du contrat ; note sur la qualité des eaux sur le périmètre du CTGQ de la Sèvre niortaise et du Mignon, présentée au CA du 09/11/2017 ; présentation du projet de territoire CTGQ par les chambres d'agriculture de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres.
- **Clain** : contrat signé en 2013. La complexité de mise en œuvre (enquêtes publiques, construction des plans de financement) n'a pas permis l'aboutissement de projet de réserves sur la durée du contrat. Le renouvellement du contrat est prévu courant 2018 ou 2019. **41 réserves de substitution, concernant 440 irrigants, d'un volume de 13 Mm<sup>3</sup>, d'un coût estimé à 65,8 M€ pris en charge à hauteur de 42,68 M€ par l'agence de l'eau.** Le plan de financement n'est toutefois pas finalisé (voir partie 6, sur les difficultés d'équilibre économique et de financement). Quatre avis favorables du préfet coordonnateur de bassin fin 2016 à début 2017 sur les **quatre procédures d'autorisation loi sur l'eau** : Auxances : 6 réserves, Clain Moyen : 15 réserves, Clouère : 8 réserves, Dive, Bouleure, Clain amont : 6 réserves. Travaux prévus sur la période 2018 à 2021.  
Arrêtés préfectoraux signés : Dive, Bouleure, Clain amont en date du 30 octobre 2017, Auxances, le 10 novembre 2017.
- **Curé** : contrat 2016-2020 signé en juin 2016. **6 réserves, 3,45 Mm<sup>3</sup>, concernant 228 irrigants pour un coût estimé à 19,92 M€ pris en charge à hauteur de 11,15 M€ par l'agence de l'eau.** Avis favorable du préfet coordonnateur de bassin en date du 30 janvier 2017. Pas de connaissance d'arrêté délivré à ce jour. Travaux prévus de 2018 à 2020.

Deux autres dossiers, encore au stade amont, sont en présélection par l'agence de l'eau :

- **Thouet-Thouaret-Argenton** (Maine-et-Loire et Deux-Sèvres) 284 irrigants.  
Le contrat territorial doit permettre d'atteindre le bon état quantitatif des masses d'eau souterraines et améliorer les conditions d'écoulement et l'hydrologie des cours d'eau sur le bassin du Thouet-Thouaret-Argenton à l'horizon 2023. Le programme d'actions devra donc définir les moyens de respecter les volumes prélevables définis dans l'autorisation unique de prélèvement de l'organisme unique de gestion collective des prélèvements pour l'irrigation (OUGC) Thouet.

La démarche est portée par les chambres d'agriculture des Deux-Sèvres (79) et de Maine-et-Loire (49). Le comité de pilotage constitué dans le cadre de la préparation du contrat comprend des représentants de différents collèges impliqués dans la gestion de l'eau selon la demande de la CLE du Thouet (Représentants des collectivités territoriales, représentants de l'État et représentants des usagers).

Mise à disposition sous Alfresco : fiche de présélection d'une opération territoriale de gestion quantitative sur le bassin du Thouet-Thouaret-Argenton (Commission Interventions de l'agence de l'eau du 25 octobre 2016).

- **Yèvre-Auron-Cher-Amont** (Cher), 280 irrigants.  
La phase de présélection vise à permettre l'élaboration d'un Contrat territorial de gestion quantitative et qualitative (CTGQQ) sur ce territoire. Le CTGQQ doit permettre d'améliorer l'état quantitatif des eaux souterraines et superficielles de la ZRE Cher tout en maintenant la durabilité des exploitations agricoles du périmètre, notamment celles utilisant l'irrigation. Le projet vise également à obtenir une meilleure qualité des ressources en eau superficielles et souterraines notamment sensibles aux pratiques agricoles. La démarche est portée conjointement par la chambre d'agriculture du Cher (18) et les CLE des Sage Yèvre-Auron et Cher amont.  
Mise à disposition sous Alfresco : fiche de présélection d'une opération territoriale de gestion quantitative et qualitative sur le bassin Yèvre-Auron et Cher amont (Commission Interventions de l'agence du 25 octobre 2016).

Le projet un temps envisagé sur le bassin Vie Jaunay est abandonné. (voir point 6.2)

Le montant prévisionnel total des aides figurant dans les contrats signés s'élève à 104,3 M€, dont 78,5 M€ qu'il est prévu d'engager entre 2018 et 2021.

Les documents les plus importants relatifs aux contrats et à la procédure administrative d'autorisation, sont enregistrés dans les répertoires dédiés du site Alfresco.

Les acteurs clé identifiés, à rencontrer en priorité sur chacun des projets de territoire sont les représentants de l'État (préfets et DDTM), l'agence de l'eau, les régions (autorités de gestions du Feader), les OUGC notamment l'établissement public du Marais Poitevin, les maîtres d'ouvrage, les présidents de commission locale de l'eau, les principaux opposants, les autres financeurs potentiels.

#### 5.4 proposition de hiérarchisation en trois groupes

L'approbation d'un CTGQ par le conseil d'administration n'est pas une décision d'attribution d'une aide. Les décisions d'aide sont prises ensuite, au vu des dossiers de demande d'aide déposés pour chaque tranche de travaux s'inscrivant dans un CTGQ approuvé.

Les **projets en cours**, dont les travaux de construction de réserves pourraient être présentés à l'agence de l'eau dans les cinq prochaines années, sont proposés en priorité 1. Seules des études de faisabilité et les études techniques ont été lancées et financées par l'agence, sans que les réserves aient encore vu le jour. Suivant ce critère, les projets de territoire proposés en **priorité 1** sont :Sèvre Niortaise, Marais Poitevin, Clain et Curé.

Les projets en émergence, pour lesquels l'agence de l'eau a démarré une phase de présélection. La phase de présélection permet d'animer la démarche pour informer et mobiliser les acteurs du territoire, de réaliser le diagnostic de bassin et d'élaborer un plan d'actions. Sont proposés en priorité 2 : Thouet-Thouaret-Argenton et Yèvre-Auron-Cher-Amont.

Les projets clos, dont les aides aux travaux ont été engagées sur la période des contrats 2013-2017, sont proposées en priorité 3. Les contrats ne sont pas renouvelés. Sur ces projets, l'enjeu de l'expertise n'est pas d'accélérer la démarche ou de lever des blocages, mais de disposer d'un retour d'expérience sur des projets ayant abouti. Ils sont également intéressants en matière de modalité de suivi du projet dans la durée et de suivi de ses impacts réels (constatés).

## **6 Freins identifiés pour la mise en œuvre de projets de territoire**

Les principales difficultés rencontrées sur le bassin, dans la mise en place de projets comprenant la construction de réserves de substitution, sont détaillées ci-dessous.

### **6.1 Manque de rentabilité pour les irrigants des réserves de substitution**

Ces ouvrages sont des investissements très coûteux (de l'ordre de 4 à 8 €/m<sup>3</sup> stockés selon le type d'ouvrage).

Les irrigants soulignent fréquemment que le retour sur investissement de la création de retenue de substitution est particulièrement faible. Selon eux, ils peuvent faire face à la part de l'investissement leur revenant seulement si les aides publiques atteignent un niveau d'au moins 70 %.

Dans l'ancienne région Poitou-Charentes, les maîtres d'ouvrage demandent l'augmentation du taux d'aide publique, tous financeurs réunis, à 80 % (à l'identique de Pays de la Loire), sans être certains de pouvoir l'atteindre.

L'utilisation d'études économiques récentes, comparant une large gamme de volume de retenues de substitution, serait de nature à objectiver l'intérêt de tel ou tel scénario de substitution et de son financement par des aides publiques.

### **6.2 L'intérêt commun au bassin des aides de l'agence de l'eau pour la création de réserves de substitution peut être assuré seulement en ZRE**

Dans les ZRE, la gestion collective des prélèvements pour l'irrigation est en passe d'être généralisée. Une autorisation unique de prélèvement est délivrée à un OUGC des prélèvements d'eau pour l'irrigation, après qu'une étude a notamment déterminé le volume prélevable en période d'étiage (volume compatible avec l'atteinte des objectifs de bon état des cours d'eau et des nappes souterraines).

L'atteinte des volumes prélevables cibles est alors garantie par la révision des volumes autorisés dans le cadre de la délivrance de l'autorisation unique de prélèvement. Cet appui réglementaire permet de paramétrer les efforts d'économie d'eau et de substitution réalisés sur les volumes prélevés à l'étiage.

Dans les autres territoires prioritaires du Sdage, où les volumes prélevés sont plafonnés aux prélèvements actuels (dispositions 7B-3, 7B-4), la création de réserves de substitution ne permettrait pas, sans révision des volumes autorisés à l'étiage, de réduire la pression quantitative sur le milieu. Ainsi, le projet en réflexion sur le territoire Vie et Jaunay (85) a été abandonné.

### **6.3 Respect du cadre réglementaire des PDRR (programmes de développement ruraux régionaux)**

Dès juillet 2015, le directeur de l'agence de l'eau Loire-Bretagne a alerté sur les difficultés liées à l'articulation des aides de l'agence avec les PDRR, notamment sur le point suivant :

*« La commission européenne impose la définition par les PDRR de taux d'aide fixes et non plus maximaux. Ces taux fixes sont obligatoirement à atteindre pour permettre le financement des différentes opérations inscrites dans les PDRR. Cette règle oblige l'ensemble des cofinanceurs à se positionner en amont et de manière certaine sur des modalités compatibles avec le PDRR. Compte tenu des éléments collectés à ce jour par mes services, le contenu actuel des PDRR en termes de définition d'assiettes éligibles et de cofinancements possibles ne garantissent pas l'atteinte du taux fixe. Le financement des réserves de substitution ne semble donc pas acquis, y compris dans les contrats territoriaux de gestion quantitative signés, malgré un taux d'aide de l'agence de 70%. »*

La direction de l'eau et de la biodiversité a confirmé fin 2015, lors d'un groupe technique sur la gestion quantitative, que les PDRR constituent le seul cadre de notification possible pour le financement des réserves de substitution (l'État français ne souhaiterait pas mobiliser le régime d'État SA-39618 pour les aides aux équipements d'hydraulique au vu des exigences de l'Europe à ce sujet).

Il a été proposé à l'agence de l'eau de se rapprocher des Régions, autorités de gestion des PDRR. L'atteinte du taux fixe n'a pas été résolue pour les projets en cours. Si tel est le cas dans une région, aucun financement public ne pourrait être mobilisé pour la création de réserves de substitution dans cette région. La question est particulièrement importante en ex Poitou-Charentes (Nouvelle-Aquitaine) où un financement complémentaire de celui de l'agence de l'eau Loire-Bretagne est indispensable pour atteindre le taux fixe du PDRR Poitou-Charentes.

La région Centre-Val de Loire envisage quant à elle de supprimer la mesure hydraulique agricole de son PDRR.

#### **6.4 Difficultés de construire des plans de financement viables selon les territoires avec les financements publics existants**

Aujourd'hui, l'État n'intervient plus directement pour accompagner le financement de ces projets comme il a pu le faire par le passé pour des équipements d'hydraulique agricole permettant d'augmenter la production agricole.

Seules les réserves de substitution peuvent être financées avec des fonds publics. Le principal financeur des réserves de substitution est alors l'agence de l'eau, sur laquelle repose l'essentiel de l'effort financier. L'agence de l'eau prend en charge les projets de substitution à hauteur de 70 % avec un coût plafond de 4,5 €/m<sup>3</sup>. Des aides publiques complémentaires issues des régions, du Feader, ou/et des Départements, sont donc nécessaires et s'avèrent sur certains territoires difficiles à mobiliser. Les maîtres d'ouvrage n'étant pas parvenus à boucler leur plan de financement reviennent alors vers l'agence de l'eau pour solliciter une prise en charge à hauteur de 6,5 €/m<sup>3</sup> (dérogation au plafond de 4,5 €/m<sup>3</sup> combinée à un élargissement de l'assiette éligible aux réseaux aval pour connexion aux réseaux existants). Cette mesure serait particulièrement coûteuse pour l'agence de l'eau si le volume total des retenues n'était pas réduit à due proportion dans le même temps.

#### **6.5 Absence de filières existantes pour développer des cultures alternatives aux cultures de printemps irriguées dans les rotations.**

L'allongement des rotations et la diversification des assolements sont des leviers mis en avant pour réduire la dépendance de l'agriculture à l'irrigation (notamment dans le plan national d'adaptation au changement climatique et le projet de bassin Loire-Bretagne d'adaptation au changement climatique).

Pour un réel bénéfice environnemental global, les cultures alternatives ne devront pas représenter non plus une pression supplémentaire sur les aspects qualitatifs liée à l'usage des produits phytosanitaires et de la fertilisation à l'échelle de la rotation.

Cependant l'absence de débouchés organisés pour de nouvelles cultures limite les possibilités de diversification vers des cultures valorisant mieux une eau devenue moins abondante. Les acteurs du bassin Loire-Bretagne ne maîtrisent pas les leviers pour faire émerger de nouvelles filières exceptés des marchés de niche.

Il existe néanmoins des exemples de territoires étendus, comme la Beauce, où l'irrigation soutient des filières diversifiées.

#### 6.6 Le développement de la contestation et la structuration des oppositions

Les projets de réserve de substitution font l'objet d'oppositions croissantes, et de plus en plus médiatisées.

A titre d'exemple, le collectif « Bassines, non merci ! », qui regroupe de nombreuses structures, a organisé le samedi 11 novembre 2017 après-midi un rassemblement de protestation contre le projet de construction de 19 retenues d'eau, auquel ont participé, d'après la presse (Source Nouvelle République), environ 1 500 personnes, dont plusieurs personnalités politiques.

Une délégation du collectif a été reçue le 11 décembre 2017 par l'agence de l'eau, en parallèle de la réunion du comité de bassin, après que le collectif a remis un tract aux membres du comité de bassin.

Les arguments et principaux points mis en avant par les opposants sont les suivants :

- **divergences de vue sur le devenir de l'agriculture du territoire** : pour les défenseurs des projets de réserves, leur construction est jugée indispensable à la pérennisation voire à la survie de l'activité agricole. Pour les opposants, elles sont un obstacle à une évolution indispensable à moyen et long terme des pratiques de cette activité ;
- **même divergence concernant les conséquences des réserves sur l'évolution des pratiques culturelles** permettant de réduire la consommation en eau :
  - d'un **point de vue quantitatif**, pour les défenseurs du projet, la sécurité apportée par les réserves facilitera le développement des techniques plus performantes qui consommeront moins d'eau. Pour les opposants aux projets, la disponibilité de l'eau en quantité favorisera l'évolution des cultures vers les productions les plus rentables qui sont aussi les plus consommatrices d'eau,
  - d'un **point de vue qualitatif**, pour les défenseurs du projet, l'irrigation n'a pas d'incidence directe ou significative sur la qualité des eaux et permet même de mieux maîtriser la mobilisation des intrants azotés ; des démarches sont par ailleurs en cours pour réduire les impacts qualitatifs de l'agriculture sur ces territoires. Pour les opposants, les projets sont susceptibles d'induire une modification des assolements avec utilisations de culture nécessitant des apports accrus d'intrants, et les démarches prévues d'amélioration des pratiques ne présentent pas de garanties d'efficacité suffisante ;
- **mode de calcul du volume de référence pour la substitution** des prélèvements jugé irrecevable, dans la mesure où il remonte sur une période trop longue, ne prenant pas en compte les baisses de prélèvements récentes.  
Pour le projet de territoire Sèvre niortaise-Mignon, le volume de référence, à partir duquel sont estimées les économies d'eau, est le volume prélevé en 2003 et s'élève à 24,3 Mm<sup>3</sup>. Cette définition est conforme à l'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015.  
Les opposants relèvent que ce volume de référence est supérieur aux volumes prélevés depuis 2006 et que le projet conduit donc à leurs yeux à une augmentation de la dépendance à l'eau ;
- **part d'argent public consacré à ces projets jugée excessive**, dans la mesure où ces projets ne répondraient pas à l'intérêt général durable du territoire ;
- dispositifs permettant le **partage de la ressource** entre tous les agriculteurs du territoire jugés insuffisants, et notamment la possibilité d'installation de nouveaux irrigants ;
- **insuffisante anticipation des effets du changement climatique**.

Voir notamment sur l'Alfresco le tract du collectif « Bassines, non merci ! » remis le 11 décembre 2017 aux membres du comité de bassin Loire-Bretagne. Les rapports établis à l'issue des enquêtes publiques des procédures d'autorisation au titre de la loi sur l'eau et les mémoires en réponse des porteurs de projet rendent compte également, de façon plus détaillée et pour chaque projet, des principales critiques émises et des réponses qui leur sont apportées. (en ligne également sur l'Alfresco).

## 6.7 Le risque de contentieux

Les maîtres d'ouvrage des CTGQ ainsi que les agriculteurs concernés sont inquiets sur le risque de remise en cause des autorisations, suite aux jugements du Tribunal administratif de Poitiers. Celui-ci a annulé à trois reprises le projet de retenues de substitution de l'ASAI de Benon-Ferrières. Le projet contesté consistait en la construction et le remplissage de deux grands réservoirs d'eau, permettant le stockage d'un volume de 285 100 m<sup>3</sup> d'eau par an. Ces contentieux ont considérablement retardé la mise en service des deux réserves. Dans un contexte d'oppositions et de tensions croissantes autour des projets de stockage d'eau, les porteurs de projet craignent le développement des recours qui font peser des incertitudes sur la réalisation finale du projet ou des retards dans les mises en service.

## 7 Pistes pour l'amélioration des futurs projets de territoire et l'amélioration de la gestion quantitative de la ressource

Parmi des pistes pour rendre encore plus robustes et socialement acceptables les projets de territoire en matière de gestion quantitative, trois sont soulevées.

### 7.1 Progresser dans la prise en compte du changement climatique

Il est clair que les projets de territoire s'inscrivent dans une logique et une trajectoire d'adaptation au changement climatique puisque ce changement va avoir pour effet de rendre les étiages encore plus sévères. Pour autant, le changement climatique et l'adaptation à ce changement ne semblent pas actuellement être suffisamment au cœur des projets de territoire. Les projets de territoire ont en effet pour objet principal de répondre à une situation actuelle de déséquilibre quantitatif des prélèvements à l'étiage.

Actuellement, les principaux (seuls) signataires des contrats sont agricoles. La prise en compte des évolutions des autres usages, dans un contexte de changement climatique paraît indispensable pour ne pas être amené à constater dans quelques années des difficultés qui auraient pu être évitées. Il s'agit en particulier de détecter, pour l'ensemble des ressources d'un territoire, les évolutions de mobilisation susceptibles d'avoir lieu pour les différents usages au vu des tendances d'évolution prévisibles (notamment démographiques). Les besoins en eau des milieux, dans un contexte de changement climatique, sont également à intégrer. Dans ce cadre, les projets de territoire pourraient être élargis aux usagers de l'eau agricoles et non agricoles, en particulier les services d'eau potable.

Le Sdage a introduit la notion d'études HMUC, (voir chapitre 7 du Sdage et fiches de lecture relatives à ces études, sur Alfresco), qui répond bien à cet objectif de croiser avec une vision de long terme, les conditions hydrologiques, les besoins des milieux, les besoins des usages, dans un climat qui évolue, et de déterminer les évolutions possibles des conditions de prélèvement. Ce type d'étude doit alors intervenir suffisamment en amont des projets de stockage d'eau.

### 7.2 Progresser simultanément sur aspects quantitatifs et qualitatifs

Il convient au travers de l'étude d'incidence du dossier de demande d'autorisation unique pluriannuelle de prélèvement présentée par un OUGC, de mieux évaluer l'impact du projet sur l'évolution des assolements et sur la qualité des eaux. Les projets de territoire doivent intégrer également un objectif de non-dégradation voir d'amélioration de la qualité des eaux à moyen et long terme.

Les leviers financiers et régaliens doivent donc être activés concomitamment pour progresser plus vite et avec une efficacité accrue à la fois sur les enjeux quantitatifs et qualitatifs.

Actuellement, il est vérifié qu'une part significative du territoire est couverte par des contrats territoriaux milieu aquatique agissant sur les sources de déclassement des masses d'eau sur le territoire des CTGQ. Il est vérifié que les aires d'alimentation de captages prioritaires font l'objet d'un contrat territorial pollutions diffuses en projet ou en cours. En cas de constat d'insuffisance des démarches d'amélioration de la qualité des eaux, le financement des réserves de substitution au taux majoré est conditionné à la mise en place d'actions qualité. C'est le cas sur le bassin du Clain.

Sur ce bassin, l'aire d'alimentation du captage (AAC) de La Varenne (1 800 km<sup>2</sup>), stratégique et prioritaire, ne fait actuellement l'objet d'aucun contrat territorial sur la qualité des eaux. L'engagement dans une telle démarche va conditionner l'application du taux d'aide majoré pour le financement des réserves de substitution. Sur ce cas particulier, l'étendue de l'AAC est un facteur de difficulté pour la mise en œuvre d'actions de restauration de la qualité des eaux brutes.

Au sein des projets de territoire, les commissions « inter-contrats » contribuent à assurer la cohérence des stratégies d'actions sur les différents enjeux du territoire.

Ces enjeux qualitatifs et quantitatifs doivent parallèlement constituer une priorité d'intervention des services de l'État à travers la bonne application de la réglementation sur ces territoires.

### **7.3 Développer la gestion collective des prélèvements en dehors des ZRE, si nécessaire par une évolution du droit**

Sans gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation agricole, il est très difficile de gérer une ressource limitée ou en baisse et d'en optimiser l'utilisation et la valorisation.

Dans les ZRE, le déséquilibre quantitatif est reconnu par arrêté du préfet coordonnateur de bassin et des dispositions législatives et réglementaires particulières s'appliquent. La mise en place d'un OUGC des prélèvements d'eau pour l'irrigation est de fait obligatoire et une étude d'incidence est requise pour la délivrance d'une autorisation unique pluriannuelle de prélèvement. Il apparaît que le développement des OUGC constitue un préalable à tout projet de territoire.

Ce développement d'organismes uniques revêt désormais dans le bassin un intérêt croissant, en particulier dans les secteurs sur lesquels le Sdage plafonne les prélèvements à leur niveau actuel. Afin de faciliter l'instruction et le suivi des prélèvements par les services de l'État, le déploiement et si nécessaire, le développement et l'amélioration de l'outil national Oasis, encore très peu utilisé par les services, apparaît important.



AGENCE DE L'EAU  
**ADOUR-GARONNE**

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



Préfet coordonnateur du  
bassin Adour-Garonne

## La gestion quantitative de l'eau sur le bassin Adour-Garonne

### Éléments pour la cellule d'expertise « projets de territoire »

## Exposé synthétique du contexte, des enjeux et des processus d'action engagés

*Cette introduction contextualisée, volontairement très synthétique, permet une vue d'ensemble de la problématique. Elle renvoie pour chaque sujet à 7 parties plus détaillées par grande thématique qui permettent un approfondissement des points exposés sur les sujets majeurs : le déséquilibre, le SDAGE, la réforme des études volumes prélevables, le plan d'action de retour à l'équilibre quantitatif, le plan d'adaptation au changement climatique, les projets de territoire, les difficultés rencontrées.*

L'hydrologie du bassin Adour Garonne est, pour partie, artificialisée : dans plusieurs sous-bassins, de grandes quantités d'eau sont prélevées dans les cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement, pour les usages agricoles, industriels et domestiques ; en parallèle, de nombreux ouvrages et aménagements ont créé, au fil du temps, des conditions particulières (à des échelles plus ou moins locales) via des retenues d'eau et du soutien de l'étiage.

Malgré ces aménagements, **la situation globale est à ce jour déséquilibrée** (partie 1) : le niveau des prélèvements réalisés pour les différents usages n'est plus compatible avec l'objectif de maintien des débits objectifs d'étiage (DOE) adaptés au bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques.

**Le déséquilibre dans les cours d'eau est estimé à ce jour entre 200 et 250 millions de m<sup>3</sup>/an. Il va s'accroître dans les années à venir, sous l'effet du changement climatique. Il pourrait atteindre entre 1 et 1.2 milliard de m<sup>3</sup> en 2050.**

Cette situation, conduit à deux enjeux pour l'action publique sur le bassin :

**1°) à court terme**, il s'agit de répondre aux objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par la Directive cadre sur l'eau : c'est l'objet du **Sdage actuel** (partie 2). Si l'ensemble des usages sont concernés, les usages agricoles sont les principaux concernés lors des épisodes de restriction : en période d'étiage, ils représentent de l'ordre de 75 % des prélèvements et de l'ordre de 90 % de la consommation d'eau (prélèvements – retours au milieu). La gestion des prélèvements agricoles fait ainsi l'objet d'une approche particulière dans le cadre de la réforme des volumes prélevables. Cette réforme s'est traduite en 2011 par des **protocoles d'accords** pour prendre en compte les spécificités agricoles du bassin Adour-Garonne (partie 3). Afin de permettre une meilleure prise en compte des objectifs de la directive cadre sur l'eau, ces protocoles ont été complétés en 2017 par un **cadre de plan d'action** pour un retour à l'équilibre quantitatif (partie 4)

**2°) à moyen long terme**, il s'agit de préparer le territoire aux conséquences importantes du changement climatique : c'est l'objet du **plan d'adaptation au changement climatique** en cours d'élaboration (partie 5). La question du positionnement du curseur entre réduction des usages d'une part, meilleure mobilisation des ressources existantes d'autre part, et création de

nouvelles capacités de stockage enfin, est au cœur de la politique de l'eau qui se mettra en place sur le bassin.

En ce qui concerne la **création de capacités de stockage supplémentaires**, le bassin a été fortement marqué par la crise de Sivens : il en résulte une volonté d'aborder les démarches de projet de territoire selon une **méthode qui favorise au mieux la co-construction**, pour créer les conditions d'acceptabilité sociétale des projets qui apparaîtront légitimes (partie 6).

Pour autant, des difficultés de nature très diverses existent : certaines relèvent de problèmes techniques ou financiers mais c'est avant tout **l'acceptabilité locale de la démarche** et en particulier celle des projets (de retenues notamment) qui retarde l'élaboration des projets de territoire (partie 7).

L'annexe 1 illustre la mise en œuvre, au sein du bassin Adour-Garonne, des cadres stratégiques nationaux et locaux relatifs à la gestion quantitative de l'eau.

## Partie 1 : un bassin en déséquilibre

Des aménagements existent dans le bassin Adour-Garonne. Environ 800 millions de m<sup>3</sup> (Mm<sup>3</sup>) sont mobilisables depuis des retenues existantes : 350 Mm<sup>3</sup> depuis des barrages réservoirs, 160 Mm<sup>3</sup> depuis des accords de déstockages d'ouvrage EDF, 290 Mm<sup>3</sup> depuis des retenues dites collinaires. Malgré ces réserves, le bassin est affecté par la récurrence de crises « sécheresse ». Dans près de la moitié des sous-bassins hydrographiques, tout ou partie des cours d'eau sont concernés par des mesures régulières de restrictions de prélèvements, voire d'interdiction, prises par l'Etat durant l'étiage. A cette période, les prélèvements concernent :

- majoritairement l'usage agricole (75 % en prélèvements, plus de 90 % en consommation) ; les cultures irriguées étant parmi les plus rémunératrices, l'irrigation contribue à la performance économique des exploitations ;
- dans une moindre mesure les usages industriels et de production d'eau potable (10 à 15 % chacun en prélèvements, moins de 5 % chacun en consommation<sup>1</sup>).

Il en résulte un déséquilibre entre ressources et usages. L'estimation réalisée au milieu des années 2000 de l'ordre de 120 millions de m<sup>3</sup> par an (cf. partie 3) doit désormais être réévaluée pour tenir compte de l'évolution à la baisse de l'hydrologie liée au changement climatique. Avec un déséquilibre estimé à 1 à 1,2 milliard de m<sup>3</sup> en 2050, l'écart entre besoins et ressources augmente d'environ 20 millions de m<sup>3</sup> par an en moyenne. Les efforts en termes d'économies d'eau réalisés au cours des dernières années (cf. partie 4) doivent être déduits. Sur cette base, le déséquilibre actuel est estimé entre 200 et 250 millions de m<sup>3</sup>/an. En gestion courante, il est en partie comblé, d'une part par des conventions de soutien d'étiage passées majoritairement avec les gestionnaires de barrages hydroélectriques, d'autre part par des mesures conjoncturelles, de plus en plus répétées, de restrictions d'usage imposées par les préfets du bassin.

A titre d'exemple, au cours de l'été 2017, d'importants problèmes d'approvisionnement en eau potable ont menacé la ville de La Rochelle et même des zones rurales situées en amont du bassin ont été impactées à l'image de la Lozère où certaines communes ont été alimentées en eau potable par portage d'eau.

Contrairement à d'autres bassins, Adour-Garonne ne dispose pas d'ouvrages de stockage de dimension structurante à l'image de Serre-Ponçon dans le bassin Rhône-Méditerranée de Naussac et Villerest pour le soutien d'étiage de la Loire ou des lacs réservoirs de la Seine. La Garonne, axe principal du bassin, n'est pas non plus comparable au Rhône dont les débits moyens atteignent près de 1700 m<sup>3</sup>/s à Beaucaire, contre un peu plus de 600 m<sup>3</sup>/s pour la Garonne à Tonneins. Le système Neste, géré par la Compagnie d'Aménagement des Côteaux de Gascogne permet de compenser les étiages naturels et les prélèvements d'irrigation sur l'ensemble des rivières gasconnes (plus de 60 % des volumes gérés par ce système sont consacrés au soutien d'étiage qui s'exacerbe notamment lors de la période automnale).

Les projections à l'horizon 2050 qui portent le déséquilibre à près d'1,2 milliard de mètres cubes sont liées à la hausse des températures qui augmente l'évapotranspiration et réduit les écoulements notamment par la modification des régimes hydrologiques (pluvio-niveaux), ainsi qu'à l'augmentation des prélèvements liée à l'augmentation de la population. Cette situation impacte à la fois les quantités disponibles et la qualité de l'eau, qui pourrait ne plus répondre aux normes de production d'eau potable. Le « bouchon vaseux » au niveau de l'agglomération

<sup>1</sup> Contrairement à l'eau d'irrigation, la quasi-totalité de l'eau potable ou à usage industriel retourne au milieu aquatique via les stations d'épuration, d'où une consommation nette faible. Dans le bassin Adour-Garonne, la seule consommation nette d'eau significative pour l'usage industriel est la centrale de Golfech qui évapore l'eau prélevée dans la Garonne ; cette consommation est cependant compensée par la retenue de Lunax construite à cet effet.

bordelaise, située en aval du bassin constitue une préoccupation pour l'avenir. Sans le maintien d'un débit suffisant, sa présence ne ferait que s'accroître.

Si des évolutions doivent être effectives pour tous les usages, l'enjeu principal concerne l'agriculture. Le déséquilibre structurel entre les prélèvements et la ressource disponible pénalise autant la sécurité des productions agricoles que l'atteinte du bon état des masses d'eau exigé par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). Cependant, l'étude prospective « Garonne 2050 » montre que l'ampleur de la problématique de la baisse attendue des débits liée au changement climatique ne se limite pas à une question de réduction des prélèvements agricoles.

## Partie 2 : le SDAGE

Le SDAGE Adour-Garonne 2016-2021, qui est le document cadre dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, fait de la **restauration des équilibres quantitatifs un enjeu majeur** de notre bassin afin d'assurer :

- le bon fonctionnement des milieux aquatiques ;
- la préservation de la salubrité publique et de la sécurité civile ;
- l'alimentation en eau potable en quantité et en qualité et, plus généralement ;
- la garantie d'un développement durable des activités économiques et de loisirs.

Pour atteindre cet objectif, il identifie **3 grands axes de travail** :

- la **maîtrise des prélèvements, les économies d'eau et l'amélioration de l'efficience** de l'eau pour tous les usages notamment par l'adaptation des assolements et des techniques culturales ;
- la **mobilisation de réserves en eau existantes** (réserves hydro-électriques pour le soutien d'étiage mais aussi les retenues collinaires pour en améliorer l'usage) ;
- la **création de retenues** (avec une vocation multi-usages et notamment pour le bon fonctionnement des milieux aquatiques).

Le SDAGE 2015-2021 a retenu deux mesures importantes pour structurer les actions dans la gestion quantitative de l'eau :

- mesure C8 « Etablir un bilan en 2018 de la mise en œuvre de la réforme des volumes prélevables »,
- mesure A16 « Etablir un plan d'adaptation au changement climatique pour le bassin » (échéance mi 2018).

Par ailleurs, l'impact du changement climatique demandera très probablement de **réviser les références sur lesquelles s'appuyer pour définir les objectifs à atteindre**. Ainsi, les Débits Objectifs d'Etiage (DOE) actuels ont été établis par reconstitution des débits naturels sur des chroniques de débit des vingt ou trente dernières années. Ces références doivent être de nouveau questionnées pour arrêter collectivement ce que nous voulons (mais aussi pouvons) avoir comme débits dans nos cours d'eau l'été. Ce chantier constitue une étape majeure et incontournable à partager entre les acteurs de l'eau du bassin.

### Partie 3 : la gestion des prélèvements agricoles, via la réforme des volumes prélevables

La Loi sur l'eau de 2006 a mis en place la **réforme des volumes prélevables**. Cette dernière a pour objectif de résorber ces déséquilibres pour ne plus recourir à la gestion de crise que de manière occasionnelle. Ces volumes prélevables dans les cours d'eau du bassin Adour-Garonne et leurs nappes d'accompagnement ont initialement été évalués à 730 millions de m<sup>3</sup>. La détermination de ces volumes est la base de l'identification des sous-bassins en déséquilibre. La carte correspondante, intégrée au SDAGE 2016-2021 est annexée à la présente note. La profession agricole a fortement contesté ces calculs en 2010, au regard des conséquences de la réforme sur l'irrigation du bassin. Pour autant, ces calculs ne tiennent pas compte de l'évolution à la baisse de l'hydrologie des modèles sur le changement climatique.

En réponse à la contestation de la profession agricole, l'arbitrage du Président de la République en 2011 a conduit à **adapter la réforme pour le bassin Adour Garonne à travers la signature de deux protocoles d'accord**, l'un pour l'ex-région Poitou-Charentes (annexe 2), l'autre pour les ex-régions Aquitaine et Midi-Pyrénées (annexe 3). Ces protocoles ont conduit à accorder des volumes prélevables à hauteur de 850 millions de m<sup>3</sup> dans les cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement dans l'attente de la mise en place des mesures d'accompagnement. Ces volumes supplémentaires avaient vocation à être compensés d'ici 2021 par la création de nouveaux stockages et l'amélioration de l'organisation des prélèvements entre les irrigants.

Dans ces protocoles, la profession agricole s'engageait à mettre en place des organismes uniques de gestion collective (OUGC) de l'irrigation, et **l'État s'engageait**, entre autres choses, **à faciliter l'émergence de nouveaux projets de retenues**.

Si les autres engagements de l'État ont été tenus et ont permis des avancées significatives, à ce jour, **seuls 10 % des volumes de stockage envisagés dans le cadre des protocoles d'accord ont été réalisés**, principalement par l'optimisation de retenues existantes et beaucoup moins par la création de nouvelles retenues.

Cette situation s'explique notamment :

- par le **moratoire sur le financement des retenues par les Agences de l'eau en 2012**. La levée de ce moratoire ne s'est faite qu'avec l'instruction ministérielle de juin 2015 sur les **projets de territoire**. La publication de cette instruction, initialement prévue en 2014 a été retardée par la **crise de Sivens**, qui a elle-même influencé le contenu de l'instruction. **Les conditions de financement des Agences ont été précisées réduisant l'assiette des volumes éligibles** qui peuvent remettre en cause le dimensionnement de certains projets et de son plan de financement.

- par la crise ayant conduit à l'échec du projet de Sivens : ce dossier qui était mis en avant comme un des premiers à devoir aboutir en application du protocole est devenu, pour les agriculteurs, le symbole de la « défaite de l'Etat » et de son incapacité à tenir ses engagements, et pour les environnementalistes, la démonstration de la mauvaise qualité des projets présentés par les maîtres d'ouvrage. Ces tensions ont également conduit de nombreuses collectivités à

plus de frilosité pour se porter candidat au portage des maîtrises d'ouvrage des projets de retenues. **C'est en tirant les enseignements de ce dossier que l'Etat en Région Midi-Pyrénées s'est engagé dans une réflexion sur l'amélioration des processus de co-construction dans les projets de territoire.**

Par ailleurs, la Commission Européenne a alerté l'État français, également en 2015, sur :

- la nécessité de revoir l'ambition à la hausse des protocoles d'accord en Adour-Garonne pour répondre au délai de 2021 qui constitue une échéance pour l'atteinte du bon état des eaux au titre de la DCE ;
- la nécessité de demander des dérogations à la DCE pour créer des retenues sur cours d'eau telles que celle qui avait été envisagée pour Sivens. **À ce jour, le cadre de ces dérogations n'est pas encore établi, ni par la commission européenne, ni par le MTES** (cf. partie 7).

Cette demande de la Commission européenne a conduit les ministres en charge de l'écologie et de l'agriculture à commander en 2015 une mission d'évaluation de la réforme des volumes prélevables en Adour-Garonne. C'est à la suite de ce rapport<sup>2</sup>, que les ministres ont souhaité l'élaboration d'un cadre de plan d'action pour un retour à l'équilibre quantitatif (cf. partie 4).

<sup>2</sup> Lien vers le rapport : <http://www.bing.com/search?pc=COSP&ptag=D010318-A7DC2D27D18&form=CONBDF&conlogo=CT3335817&q=rappport+CGEDD+CGAAER+volumes++pr%C3%A9levables>

## Partie 4 : le plan d'action pour un retour à l'équilibre quantitatif

Une première stratégie de réponse au déséquilibre besoin / ressource est constituée par le **cadre de plan d'action pour un retour à l'équilibre quantitatif** (annexe 4). **Il s'agit de poursuivre les efforts pour répondre au déséquilibre identifié dans les années 2000 dans le cadre de la réforme des volumes prélevables.**

Suite à une sollicitation de la Commission européenne, les ministres en charge de l'agriculture et de l'écologie ont demandé au Préfet coordonnateur de bassin, par courrier du 30 novembre 2015, d'établir un cadre de plan d'action pour un retour à l'équilibre quantitatif sur le bassin Adour-Garonne. Ce cadre vise un **retour à l'équilibre entre les usages et la ressource actuelle**, sans prise en compte du changement climatique : par rapport aux protocoles d'accord décrits dans la partie 3, il s'agit donc de combler l'écart entre les 730 millions de m<sup>3</sup> réellement prélevables et les 850 millions de m<sup>3</sup> accordés à ce jour. Il est issu d'une analyse croisée, pour chaque sous-bassin, de l'importance du déséquilibre, des enjeux économiques et des enjeux de la DCE. Il distingue ainsi plusieurs cas de figure : là où le retour à l'équilibre paraît atteignable sans effort majeur ou quand ce délai a déjà été établi dans un SAGE, il est prescrit à une échéance de 2021 (année de fin de validité des protocoles d'accord et de fin de l'actuel SDAGE) ; là où l'atteinte de l'objectif demande du temps, l'échéance est reportée à 2024 voire 2027 (fin du prochain SDAGE). Il comporte toutes les justifications des échéances de retour à une gestion équilibrée postérieure à 2021. Le cadre propose également les pistes d'actions pour la reconquête de l'équilibre. **Le cadre ainsi établi a été approuvé par le Comité de bassin du 24 février 2017.**

**Le projet de territoire constitue l'outil privilégié pour mener la réflexion dans les sous-bassins où le déséquilibre est important qui correspondent principalement aux sous-bassins où des projets de retenues avaient été identifiés dans le cadre des protocoles d'accord.** Les éléments de méthode élaborés au niveau régional doivent pouvoir contribuer à ce que ces démarches, si elles sont menées dans de bonnes conditions, aboutissent à des propositions de projets réalisables.

Ce cadre de plan d'action doit désormais être concrètement décliné, tout en tenant compte des protocoles d'accord, toujours en vigueur.

Le cadre de plan d'action est basé sur la disponibilité en eau mesurée sur une période passée récente (milieu des années 2000). Il ne tient pas compte des prévisions liées au changement climatique et ne concerne que les sous-bassins identifiés en déséquilibre dans le cadre de la réforme des volumes prélevables (cf. carte des sous-bassins en déséquilibre, annexe 4-1).

## Partie 5 : le plan d'adaptation au changement climatique

Le cadre de plan d'action mentionné dans la partie 4 est basé sur la disponibilité en eau mesurée sur une période passée récente. Il ne tient pas compte des prévisions liées au changement climatique. Il constitue donc une première étape, dans l'attente des conclusions du **plan d'adaptation au changement climatique (PACC)**. Son élaboration, prévue par le SDAGE 2016-2021, a débuté fin 2016.

L'enjeu est d'autant plus crucial que les effets du changement climatique, qui nous touchent déjà (notamment la baisse des débits des cours d'eau et l'augmentation de la température de l'air et de l'eau), seront particulièrement marqués l'été avec des périodes d'étiage plus précoces, plus sévères et plus longues. Cette évolution est la conséquence de l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des épisodes de sécheresses et de canicules : avec l'augmentation des températures et de l'évapotranspiration, les besoins en eau des plantes seront accrus et le bilan hydrique des sols devrait s'en trouver durablement pénalisé. À cela s'ajoute l'attractivité du bassin Adour-Garonne qui entraînera, selon les projections de l'INSEE, un accroissement de la population en particulier sur l'axe Garonne avec près de 1 million d'habitants supplémentaire à l'horizon 2050 impliquant une augmentation des besoins en eau potable et un accroissement des rejets polluants domestiques. Le déséquilibre quantitatif actuel devrait être multiplié par 5 en 2050 pour atteindre entre 1 et 1,2 milliards de m<sup>3</sup>.

Le plan d'adaptation au changement climatique doit être validé au Comité de Bassin de juillet 2018. **Il a vocation à identifier les actions à conduire pour s'adapter aux effets du changement climatique.** En ce qui concerne la gestion quantitative de l'eau en période d'étiage, tous les leviers seront abordés :

- **l'évolution de tous les usages et en particulier l'irrigation.** Les prélèvements agricoles ont diminué au cours des dernières années d'environ 100 millions de m<sup>3</sup> sur le bassin, à la fois par des économies d'eau engagées par la profession agricole, et par l'abandon de surfaces irriguées lors de transmissions d'exploitations ou par l'accroissement des surfaces exploitées. Cet effort doit être poursuivi et amplifié, avec une réflexion approfondie sur les assolements et les filières du futur ; une territorialisation de l'irrigation le long des axes qui seront maintenus en eau est également probablement à envisager ;
- **l'accentuation de la mobilisation des réserves hydroélectriques existantes** par la possibilité d'inclure dans le renouvellement des concessions, une part obligatoire (probablement à concurrence de 20 %) des volumes dédiés au soutien d'étiage. Les contrats devraient ainsi donner deux objets à la concession : un objet principal de production d'hydroélectricité et un objet secondaire de soutien d'étiage ;
- **le stockage de l'eau en dehors de la période d'étiage par le renforcement des réserves existantes ou par la création de nouvelles réserves.** La création de réserves structurantes pourra permettre de mieux satisfaire les besoins des différents usages et des milieux aquatiques. La généralisation de la récupération des coûts doit se poursuivre ;
- **la réflexion sur l'évolution des DOE** pour prendre en compte l'évolution de l'hydrologie.

**Les débats actuels portent sur la priorisation de ces leviers alors même que l'enjeu est de les combiner au mieux en fonction du contexte spécifique de chaque territoire.**

## Partie 6 : Les projets de territoire en Adour-Garonne

### Une méthode nouvelle

Suite à la « crise de Sivens » et à d'autres enjeux d'action publique autour de projets structurants, le Préfet de Région (alors Midi Pyrénées) s'est engagé dans le cadre du CAR, en 2015 dans une **réflexion sur l'amélioration de l'acceptabilité des projets d'intérêt général**, en prenant pour exemple les projets de création de réserves en eau.

Cette réflexion s'est poursuivie au sein d'un groupe composé du SGAR, de Préfets de départements, de directeurs régionaux, départementaux. Ce groupe a élaboré une analyse stratégique destinée à rechercher comment l'État, dans toutes ses dimensions (Préfets, direction régionales, départementales, agences de l'eau...), pouvait garantir une meilleure prise en charge de l'intérêt général dans le cadre des projets de création de réserves. Le groupe a mis en évidence la nécessité de nombreux changements à tous les niveaux (de postures, de compétences, de savoir faire, de modes d'action...). Il a formulé 16 orientations (annexe 5) pour une meilleure approche des démarches territoriales de gestion de la ressource en eau. Il s'est particulièrement concentré sur une l'innovation nécessaire en termes de co-construction de ces démarches au travers d'une note de méthode.

En parallèle, un groupe miroir dit « qualité », composé des têtes de réseaux de toutes les parties prenantes, a été réuni à 4 reprises. La note de méthode a pu être mise en discussion au sein de ce groupe, en parallèle au travail mené par le groupe Etat. Elle a finalement été validée puis présentée en Commission Administrative de Bassin en novembre 2016, amendée par ses membres et diffusée par le Préfet Coordonnateur de Bassin en avril 2017 pour mise en œuvre sur l'ensemble des secteurs soumis à projet de territoire (annexe 6). **Cette méthodologie ne vient en aucun cas se substituer aux démarches réglementaires existantes mais a vocation à améliorer le débat démocratique pour permettre une meilleure acceptation des projets qui en résulteront.**

Elle propose une démarche en 3 phases (cf schéma annexe 7):

- une phase préalable, où il est recommandé que l'Etat soit pilote, et qui vise à faire émerger, sans les figer, les premiers contours de la démarche : quel est le territoire pertinent ? Quels sont les enjeux connus ? Quels sont les acteurs à impliquer et à quel niveau ? Cette phase permet aussi une sensibilisation d'un premier groupe d'acteurs à la démarche et aux enjeux de la co-construction.
- une phase d'élaboration d'accords préalables : il s'agit à la fois de faire émerger une maîtrise d'ouvrage légitime, un système d'acteurs prêts à s'engager au sein d'un territoire pertinent et de conclure un accord sur la nature et les modalités du processus de travail qui va s'engager (méthode et gouvernance).
- une phase de mise en œuvre, qui doit répondre à un certain nombre de principes (y compris la supervision par le garant de la concertation, annexe 8) pour assurer la bonne qualité du processus de co-construction. La méthode met l'accent sur l'enjeu de bien définir, par un cahier des charges précis, la fonction d'animation/facilitation qui constitue le cœur de la démarche de co-construction.

**Etat des lieux synthétique de l'avancement des projets de territoire** (annexes 9 et 10)

A ce jour, l'approche décrite précédemment reste expérimentale. La plupart de démarches listées par la suite ne s'inscrivent pas dans ce cadre, soit parce qu'elles sont historiquement antérieures, soit parce que les porteurs de projet ont fait des choix différents. Un retour d'expérience sur l'ensemble des démarches est envisagé, et une grille permettant de les analyser a été constituée (annexe 11). Cette grille pourrait utilement servir aux travaux de la cellule d'expertise.

En Adour-Garonne, les secteurs ayant vocation à faire l'objet d'un projet de territoire sont identifiés au sein du cadre de plan d'action pour un retour à l'équilibre quantitatif, cité plus haut. Globalement et à ce jour :

- 1 seul sous-bassin fait l'objet d'un projet de territoire abouti et en phase de mise en œuvre. Il s'agit de celui de la Boutonne (17, 79) ;
- le projet de territoire d'Aume Couture (16) a été présenté en CLE du SAGE Charente début novembre 2017. Il a reçu un avis favorable assorti de plusieurs réserves. Sa mise en œuvre sera enclenchée en 2018 ;
- 5 sont en cours de réalisation à des stades d'avancement très variés :
  - les démarches des sous-bassins Charente aval et Bruant, Seugne et Seudre (16, 17) ont démarré au printemps 2017, sans réelle connexion avec la démarche régionale. Ils prévoient la validation de la phase d'état des lieux et diagnostic au début de l'année 2018 ;
  - Sur le sous-bassin du Midour, des principes apparentés à la démarche régionale sont mis en œuvre. L'état des lieux (32, 40) a été validé en octobre 2017 ; le travail entrepris désormais concerne les scénarii et la définition des actions avec comme objectif d'avoir un projet de territoire validé avant l'été 2018 ; enfin sur le Tescou (81, 82), sous-bassin qui vécu les événements de Sivens, une démarche conforme à la méthode régionale a été engagée. Une charte a été signée par toutes les parties prenantes le 21/12/2017. Le travail va se poursuivre pour aboutir à un document plus opérationnel au début de l'été 2018 ;
- 3 sont en cours d'émergence (pas de comité de pilotage installé) mais là encore dans des contextes très différents :
  - le sous-bassin de l'Adour-amont (32, 64, 65) travaille dans l'esprit de la démarche régionale. Un audit patrimonial, présenté l'été dernier et qui a permis de légitimer le porteur (Institution Adour). Le travail de rédaction du cahier des charges est en cours pour permettre l'installation de la démarche début 2018 ;
  - sur le sous-bassin Garonne amont (09, 31, 32, 65, 82), le cahier des charges élaboré par le Conseil Départemental 31 fait l'objet d'une consultation auprès de bureaux d'étude. Les premières réunions devraient se tenir début 2018 ; la méthode se rapproche du cadre régional.
  - sur le sous-bassin de la Séoune (47, 82), le portage du projet de territoire passe par la mise en place d'une structure liée à la prise de compétence de la GEMAPI qui pourrait s'installer en 2018 ;
- 8 autres secteurs sont identifiés dans le cadre du plan d'action pour un retour à l'équilibre quantitatif comme devant faire l'objet d'un PT :
  - 4 secteurs sont situés sur le sous-bassin de l'Adour. Les projets de territoire ont vocation de ce fait à être portés par l'Institution Adour. Cela reste dépendant

des moyens qu'elle aura pour entreprendre de nouveaux projets de territoire en plus des 2 qu'elle porte déjà actuellement (Midour et Adour amont), que ce soit sur le plan des moyens humains ou la volonté politique et financière des collectivités membres ;

- le sous-bassin du Lemboulas (46, 82) refait l'objet actuellement de réunions notamment avec la profession agricole mais cette dernière se montre réticente, frileuse face à la démarche ;
- sur le sous-bassin de l'Aveyron, (12, 81), l'étude de gouvernance en cours et qui doit aboutir en 2018 devrait permettre d'identifier une structure porteuse qui aujourd'hui fait défaut ;
- le sous-bassin de la Garonne moyenne (82, 46, 31, 82, 32) est un secteur avec un déséquilibre important. Là encore, une étude de gouvernance est en place mais elle vient de débiter ;
- enfin, même si globalement le grand sous-bassin de la Dordogne apparaît actuellement en équilibre, de nombreux sous-périmètres subissent des restrictions importantes en période d'étiage. Un travail spécifique reste à faire pour étudier la faisabilité d'un ou plusieurs projet(s) de territoire. La profession agricole montre toutefois d'importantes réticences à s'engager dans cette voie.

## Partie 7 : Les difficultés rencontrées

Elles sont de nature très diverses : certaines relèvent de problèmes techniques, financiers mais c'est avant tout l'acceptabilité locale de la démarche et en particulier celle des projets (de retenues notamment) qui en découlent, qui retarde l'élaboration des projets de territoire. Enfin, certains blocages sont liés à des choix stratégiques à faire au niveau national.

### Sur le plan de l'acceptabilité

- depuis les événements de Sivens et même avant, il existe un **problème de confiance entre acteurs** et en particulier entre le monde agricole et les APNE.

Ce problème de confiance masque en général un conflit non résolu autour de 2 visions caricaturales du modèle agricole :

- les associations de protection de la nature critiquent un modèle « productiviste » et intensif, utilisateur d'intrants (pesticides, nitrates, eau), soutenu par une PAC inefficace, et qui porte atteinte à l'environnement en compromettant sa durabilité. Le maïs irrigué est le symbole emblématique de ce modèle ;
- le monde agricole reproche aux associations de protection de la nature une vision anti-économique, à contresens des enjeux de productivité et de rentabilité qu'imposent les marchés, et qui conduit l'agriculture française dans l'impasse, en dégradant sa compétitivité du fait des contraintes environnementales.

C'est tout l'intérêt des projets de territoire que d'ouvrir un dialogue sincère et objectif sur ces questions, pour sortir de l'idéologie des deux côtés, et considérer la réalité des situations.

- la méthode élaborée au sein du CAR n'est pas toujours bien appropriée, y compris par les services de l'Etat en département qui sont chargés de sa bonne mise en œuvre. A ce jour, le SGAR et tous les préfets qui avaient contribué à son élaboration (81, 82, 65, 32, 46) ont depuis fait mouvement, ce qui ne facilite pas la continuité dans l'accompagnement du changement, alors que la démarche suppose une inscription dans le temps long, par des processus de transformation en profondeur et à tous les niveaux. Parmi les propositions issues de la réflexion initiée par le Préfet de région, l'une d'entre elles visait de manière explicite à la construction d'un plan de formation adapté pour **améliorer l'appropriation de cette nouvelle façon de travailler**.
- l'expérience des premiers projets de territoire a montré l'enjeu de **la présence d'experts**. Cette expertise externe (aux territoires concernés) et neutre (« la science qui sait ») est de nature à faire tomber des clichés, des *a priori* pour permettre un dialogue assaini entre les acteurs. Une liste, qui reste à établir, de personnes ressources et de leurs domaines d'expertises pourrait dès lors entrer dans le cahier des charges de base pour l'élaboration d'un projet de territoire.
- l'intérêt de disposer de **garants de la concertation** constitue une opportunité pour s'assurer que les règles de la co-construction ont été respectées ; les difficultés que peuvent poser les **modalités de leur désignation et de leur rémunération** sont précisées ci-après dans le paragraphe relatif aux financements.

### Dans le cadre de l'élaboration des projets de territoire

- La logique du projet de territoire est de travailler avec les acteurs de chaque territoire et de les amener à trouver les solutions au déséquilibre quantitatif qui le concerne. Dans certaines situations, c'est l'existence même d'un porteur de projet qui constitue la principale difficulté. Lorsqu'il existe, c'est aussi sa légitimité, voire sa compétence à mener un démarche exigeante et innovante qui peut être une difficulté : une collectivité peut faire fi des conseils de l'Etat et s'engager seule, avec sa propre vision de ce qu'il convient de faire.
- L'instruction du 4 juin 2015 évoque l'évolution des conditions climatiques mais sans aborder de manière précise la façon de le **prendre en compte dans l'élaboration du projet de territoire le changement climatique**. Or, cela est un des points notables du dimensionnement des leviers à mettre en place en particulier quand il s'agit de création de réserves.
- Dans le cadre de la phase d'état des lieux des projets de territoire, **l'accès aux données pour objectiver** la situation actuelle en termes de ressources et de besoins est incontournable. Chaque porteur de projet de territoire va s'y retrouver confronté. La mise en place d'un centre de ressources à l'échelle du projet de territoire pourrait de manière centralisée et homogène structurer ces données et préparer les premières analyses qui seraient mises à dispositions de tous.
- La bonne prise en compte des **aspects socio-économiques** nécessiterait un **appui méthodologique pour identifier et collecter les données adaptées** à la réalisation d'une analyse coût-bénéfice, qui constitue l'une des bases de la réflexion entre les acteurs pour identifier et justifier des actions les plus pertinentes vis-à-vis des enjeux du territoire.

#### Pour la mise en œuvre des projets de territoire

- Une fois le projet de territoire établi, si la mise en œuvre de certains leviers suit des processus bien connus, d'autres butent sur des difficultés aujourd'hui sans solution. C'est le cas en particulier de la **mobilisation des retenues (collinaires) existantes**. Certains périmètres sont particulièrement concernés car plus de 80 % des volumes attribués dans le cadre des volumes prélevables sont issus de retenues déconnectées des cours d'eau ou de leur nappe d'accompagnement. La très grande majorité de ces plans d'eau sont la propriété d'ASA ou de propriétaires privés. Une piste consisterait à permettre au Préfet d'entreprendre un meilleur usage partagé de cette ressource. Une analyse juridique des possibilités qu'offre la réglementation actuelle est à conduire au niveau national avant d'établir les pistes possibles. Cette piste fait partie des mesures de simplification remontées par le préfet de région Occitanie au premier ministre fin 2017.
- En raison de la topographie du bassin Adour-Garonne, il est très probable que les projets de réserves soient le plus souvent installés en travers d'un cours d'eau. Dans ce cas de figure, l'**obtention d'une dérogation à l'article 4.7 de la DCE** est nécessaire. Parmi les objectifs de la DCE, il y a celui de la non-détérioration de l'état écologique des masses d'eau. Or un barrage sur cours d'eau provoque une modification sur plusieurs paramètres de suivi de l'état écologique qui sont de nature à entraîner un changement de classe d'état. Cela est contraire aux objectifs de la DCE sauf dérogation accordée notamment au titre d'un Projet d'Intérêt Général Majeur. Le MTES a déjà été interpellé à ce sujet (par courrier du Préfet) pour confirmer (ou pas) et préciser que les

projets de territoire comportent bien tous les éléments nécessaires à l'obtention de cette dérogation. Le courrier est resté sans réponse à ce jour.

### **Les modalités de financements** (annexes 12 et 13)

L'accompagnement financier intervient à 2 niveaux : pour l'élaboration du projet de territoire puis pour sa mise en œuvre.

Dans le cadre de son 10<sup>ième</sup> programme, l'AEAG accompagne à 70 % l'**élaboration des projets de territoire**, accompagnement qui devrait perdurer dans le cadre du 11<sup>ième</sup> programme. La part restante peut être couverte par le porteur ou par un autre financeur tel qu'un conseil départemental ou un conseil régional. Actuellement, aucun des 2 conseils régionaux concernés n'a engagé de financement sur l'élaboration d'un projet de territoire. Seuls certains conseils départementaux y contribuent soit directement en tant maître d'ouvrage (ex : cas du Tescou) soit en tant que contributeur financier du porteur de projet (ex : Midour porté par l'Institution Adour constituée des 4 CD concernés par le sous-bassin de l'Adour). Néanmoins, les CD constituant l'institution Adour indiquent ne plus vouloir financer l'élaboration de nouveaux projets de territoire.

Le financement des garants (prévus dans le cadre de la note de méthodologie mise en place en Adour-Garonne) est aussi l'une des difficultés. Leur coût peut être intégré dans le cadre du dossier de demande de financement AEAG, mais ils n'entrent en jeu que lorsque le cahier des charges est écrit et que le comité de pilotage est installé. Si l'on souhaite localement que l'intervention du garant se fasse en amont, de manière à mieux appréhender le contexte, une partie de son coût doit être assumée par le seul porteur de projet.

Ces deux difficultés (trouver la contrepartie de l'accompagnement de l'Agence de l'eau et financement du garant), freinent le lancement des projets de territoires. Les montants en jeu restant faibles, un accompagnement à 100 % par L'État de ces phases cruciales de lancement serait très utile.

Enfin, le **financement des actions qui découlent des projets de territoire** s'avère tout aussi complexe.

Les dispositifs de l'AEAG (actuels et à venir) permettent et permettront de financer les mesures en lien avec le retour à l'équilibre quantitatif et l'atteinte du bon état des masses d'eau. C'est ainsi prévu par l'instruction du 4 juin 2015 qui prévoit que les agences de l'eau ne puissent financer que la substitution des prélèvements hors étiage ou des volumes dédiés au soutien d'étiage au regard des besoins actuels (basés sur les maxima prélevés des 15 dernières années). **Cela pose la question du financement des volumes nécessaires au bon fonctionnement des milieux au regard de l'impact du changement climatique. En l'état actuel, le financement des agences de l'eau n'est pas envisageable.**

Pour finir, la mobilisation des 2 principaux conseils régionaux du bassin reste timide. Nouvelle Aquitaine et Occitanie ont entrepris depuis plusieurs mois la rédaction de stratégies régionales pour l'eau. Leur finalisation est attendue pour le printemps 2018. Toutefois, dans des réunions récentes, la région Occitanie a fait part de son intérêt pour se mobiliser sur l'élaboration et le suivi des projets de territoire.

En parallèle, les conseils régionaux étant désormais autorité de gestion des fonds européens, des modifications sont en cours sur les PDRR existants. Si les anciens PDRR ont pu rester tels qu'ils existaient dans les précédentes régions, les réflexions sur une stratégie régionale « eau » va amener les conseils régionaux à faire converger leurs dispositifs propres avec ceux des fonds européens et FEADER en particulier.

Leur engagement sur le sujet particulier du financement des projets de retenues est fortement attendu.

### **Des actions à d'autres échelles**

**Le projet de territoire est un outil indispensable pour envisager d'atteindre l'équilibre quantitatif. Il ne peut cependant pas être le seul. D'autres leviers trouvent leur action à d'autres échelles plus globales.**

S'il est possible d'envisager un retour à l'équilibre grâce à ces projets de territoires sur les secteurs de l'Adour et de la Charente (sans pour autant prendre en compte les conséquences du changement climatique), **le seul projet de territoire « Garonne amont » sera insuffisant pour traiter le déséquilibre actuel, et encore plus futur, de la Garonne dans sa globalité.** Les apports complémentaires de la sécurisation de Montbel ou de la mobilisation de Filhet ne pourront répondre que très partiellement à la résorption du déséquilibre du fleuve Garonne. En outre, l'étude « Garonne 2050 » montre que l'ampleur de la problématique de la baisse attendue des débits liée au changement climatique ne se limite pas à une question de réduction des prélèvements agricoles. Des mesures complémentaires sont donc indispensables pour restaurer l'équilibre sur ce grand sous-bassin et répondre aux besoins existants jusqu'à l'estuaire de la Gironde (renforcement attendu du bouchon vaseux et de ses effets néfastes) tant d'un point de vue des usages que des milieux aquatiques.

Une voie consiste à **étudier la capacité que pourraient avoir les retenues hydroélectriques d'accroître leur offre de soutien d'étiage.** En effet, le bassin Adour-Garonne compte 2 335 millions de m<sup>3</sup> stockés dans ces barrages pour un soutien d'étiage établi actuellement à hauteur de 166 millions de m<sup>3</sup> soit 7,1 % du volume. Toutefois, ces volumes stockés sont inégalement répartis sur le bassin et les secteurs, d'une part, de l'Aveyron-Tarn-Agout-Thoré et, d'autre part, Neste-Garonne-Ariège sont déjà les plus sollicités avec respectivement 31 Mm<sup>3</sup> sur les 329 Mm<sup>3</sup> stockés (9,4 %) et 99 Mm<sup>3</sup> sur les 337 Mm<sup>3</sup> stockés (29,4 %).

Il convient aussi de souligner que la participation au soutien d'étiage des ouvrages hydroélectriques ne pourra s'envisager que dans des proportions raisonnables et conciliables avec leur fonction principale de production électrique soit à raison de 10 à 20 % de leur capacité utile (soit un potentiel théorique sur le bassin de 470 Mm<sup>3</sup>). Au-delà de ce ratio indicatif énoncé par le ministère (DEB et DGEC), l'affectation peut remettre en cause l'objet principal de la concession et nécessitera donc un examen approfondi de l'impact sur le système énergétique, dans un contexte d'augmentation significative de la part des énergies renouvelables (ENR) dans le mix énergétique (objectif de 40 % de la production électrique issue d'énergies renouvelables en 2030 contre 20 % seulement aujourd'hui, produit majoritairement par l'hydroélectricité à hauteur de 12 %).

### **La communication**

Les enjeux de l'eau en Adour-Garonne restent la plupart du temps une affaire de « spécialistes ». Il est devenu nécessaire de mieux les partager afin qu'ils soient mieux appréhendés par toutes les catégories d'utilisateurs de l'eau et plus particulièrement le grand public.

## Liste des documents joints (annexes)

- 1- schéma illustrant la mise en œuvre des cadres stratégiques en Adour-Garonne
- 2- protocole d'accord Poitou-Charentes de 2011
- 3- protocole d'accord Aquitaine, Midi-Pyrénées de 2011
- 4- cadre de plan d'action pour un retour à l'équilibre quantitatif et ses annexes (dont 4-1 : carte des sous-bassins en déséquilibre intégrée au SDAGE)
- 5- orientations issues de travaux du CAR Midi-Pyrénées en 2015
- 6- note méthodologique sur l'élaboration des projets de territoire
- 7- schéma du processus d'élaboration des projets de territoire
- 8- note sur les garants de la concertation
- 9- tableau de bord des projets de territoire pour le Comité de Bassin du 12/12/2017
- 10-carte des projets de territoire
- 11- proposition de grille pour l'analyse des projets de territoire
- 12- note sur les financements AEAG / Conseils Régionaux / FEADER
- 13- délibération des aides de l'Agence de l'eau



PRÉFET DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

N°2018- 637 /SGAR/SM/DRIEE/DBSN

Paris, le 22 JAN. 2018

Le Préfet de la région d'Île-de-France,  
Préfet de Paris,  
Préfet coordonnateur du Bassin Seine  
Normandie

à

M. Pierre Etienne BISCH  
Conseil d'Etat

Objet : Gestion quantitative dans le bassin Seine-Normandie

En réponse à votre demande du 4 décembre dernier, vous trouverez ci-après les principaux éléments de contexte et de problématique relatifs à la gestion quantitative dans le bassin Seine-Normandie, rédigée en concertation par les services de la DRIEE, de la DRIA AF et de l'Agence de l'eau Seine-Normandie.

### **I. Contexte**

Le bassin Seine-Normandie dispose de ressources en eau relativement importantes, soumises parfois à de fortes pressions locales. En 2016, les prélèvements ont été effectués pour 52% par les collectivités, pour 44% par l'industrie et pour 4% par l'agriculture (tableau n°1). Dans le bassin, 65% des prélèvements sont réalisés dans les cours d'eau (principalement pour le refroidissement industriel et l'eau potable) et 35% dans les eaux souterraines (principalement pour l'eau potable). La consommation en eau pour l'irrigation, essentiellement souterraine est variable dans le temps car dépendante des conditions climatiques. A titre d'exemple, sur le bassin Seine-Normandie, en 1997, les prélèvements pour l'irrigation étaient de 102 millions de mètres cubes ; en 2003 - année de la canicule, ils ont atteint 206 millions. Cependant, au-delà des conditions climatiques, les prélèvements agricoles des dix dernières années sont relativement stables autour de 100 à 150 millions de m<sup>3</sup> par an (tableau n°1).

Sur les grands axes du bassin (Aube, Seine, Marne, Yonne), les déséquilibres entre les prélèvements en eau de surface et la ressource disponible sont compensés par le soutien des grands lacs de Seine qui fournissent de 50 à 70 % de l'eau à Paris en étiage.

Le fonctionnement hydrologique du bassin de la Seine et des usages de l'eau en période d'étiage a été analysé dans un rapport<sup>1</sup> réalisé en 2016 qui dresse un état des lieux des étiages et des crues et propose des études et des actions pour améliorer leur gestion.

<sup>1</sup> <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/etude-sur-l-hydrologie-de-la-seine-r1464.html>

## 2. Enjeux pour l'agriculture

**En matière d'enjeux sociaux et économiques**, le plus caractéristique est la disparition de plus de la moitié des entreprises du bassin en moins de 30 ans. Le nombre d'exploitations agricoles est en effet en constante baisse dans le Bassin Seine-Normandie depuis des décennies. Il est passé de 145 409 exploitations en 1988 à 79 428 en 2010. Entre 1988 et 2000, il a chuté de 2,9% par an, entre 2000 et 2010 de 2,5% par an (tableau n°2) et cette réduction se poursuit. En Ile-de-France, par exemple, ce nombre est passé de 9674 en 1988, à 6538 en 2000, 5027 en 2010, 4763 en 2013 (Source : Agreste Ile-de-France, mémento de la statistique agricole, décembre 2016). Aujourd'hui, en reprenant la diminution du nombre d'exploitation de 2,5% par an constatée entre 2000 à 2010 sur le bassin, ces dernières seraient d'environ 65 000, dont 45 000 de tailles moyennes et grandes.

**En matière d'enjeux technico-économiques**, le bassin Seine-Normandie a une superficie de près de 97 000 km<sup>2</sup> soit environ 18% du territoire français. Le dernier recensement agricole publié en 2012<sup>2</sup> y dénombre 79 428 exploitations agricoles occupant une superficie totale de 5,7 millions d'hectares. En matière d'orientation technico-économique des exploitations agricoles, environ 40% des grandes et moyennes exploitations du bassin sont des exploitations de grandes cultures, 36% sont des élevages et 21% des exploitations de cultures spéciales. Très schématiquement, les grandes cultures dont les céréales sont plutôt prépondérantes au centre du bassin, l'élevage à l'ouest et les cultures spéciales telles la vigne ou les pommes de terre à l'est (carte n°3, tableau n°4).

La surface agricole utilisée (SAU) moyenne est de 100 hectares dans le bassin Seine-Normandie pour les grandes et moyennes exploitations. Cette SAU se révèle donc plus grande que la moyenne nationale (80 ha) même si les superficies fluctuent entre 1 et 200 hectares et varient suivant les régions.

**En matière d'enjeu technique par l'irrigation**, même si ponctuellement ils peuvent être importants, dans le bassin Seine-Normandie les prélèvements d'eau par l'agriculture restent modestes (environ 5%) par rapport à la consommation d'eau de l'industrie ou des collectivités. Ces volumes évoluent peu au fil du temps.

En effet, l'irrigation reste surtout localisée sur les céréales dans la région Centre-Val de Loire et sur les cultures industrielles, notamment la pomme de terre, dans la région Grand Est (carte n°5). L'irrigation concerne 4 900 exploitants (soit 6 % des exploitations) et environ 320 000 ha en 2010, sur le bassin Seine-Normandie. Les réseaux individuels restent le principal mode d'irrigation. Les grandes cultures les plus irriguées sont la pomme de terre (46% des surfaces), le blé dur (34% des surfaces), le maïs grain et le maïs fourrage et la betterave industrielle (10% des surfaces).

Le premier secteur irrigué du bassin en volume et en surface est la Beauce, dont environ la moitié est partagée avec le bassin Loire-Bretagne. Un SAGE est consacré à ce secteur (SAGE Nappe de Beauce et ses milieux aquatiques associés) et des études ont été consacrées sur les prélèvements de cette nappe (forages proximaux par exemple).

## 3. Changement climatique

La stratégie d'adaptation au changement climatique du bassin Seine-Normandie adoptée en 2016, au regard de la baisse attendue des débits des cours d'eau et de la recharge des nappes de 10 à 30 % à l'horizon 2100, prône la baisse de la consommation en eau de la part de tous les acteurs et vise la mise en œuvre d'actions d'adaptation des usages et des comportements vers plus de sobriété. A cet égard, pour mieux consommer et mieux partager la ressource, le comité d'experts réuni autour de Jean Jouzel a mis en avant les mesures efficaces à court comme à long terme, multifonctionnelles et

*2 : Le dernier recensement agricole a été publié en 2012, le prochain devrait l'être en 2022.*

présentant de nombreux co-bénéfices sociétaux et a émis un avis circonspect sur plusieurs types d'intervention, dont la mise en place de retenues.

En effet, certaines simulations ont montré que, compte tenu de ses conditions d'évaporation (seulement 30% des précipitations conduisent à l'écoulement sur le bassin) et de précipitations (qui pourraient baisser d'environ 12% d'ici la fin du siècle), le bassin Seine-Normandie était un des moins propices au remplissage assuré des retenues. Par ailleurs, le bassin est riche en nappes souterraines, qui se comportent comme des réservoirs souterrains non soumis à l'évaporation. Le recours dans certaines situations à des solutions ou compléments technologiques (réservoirs pour la gestion des crues et le soutien d'étiage, solutions innovantes de traitement, recharge artificielle des nappes en complément de l'infiltration naturelle, etc.) n'est donc pas exclu mais doit répondre à des besoins locaux et réalisés dans le cadre d'une démarche collective et durable.

#### **4. Politique de gestion quantitative**

##### **4.1 Gestion des déficits structurels et des situations de crise**

Sur l'ensemble du territoire, le défi 7 du SDAGE 2016-2021 relatif à « Gestion de la rareté de la ressource en eau » vise en premier lieu à organiser une gestion durable de la ressource en eau. Sur les bassins en déséquilibre quantitatif identifiés (pour les eaux souterraines et les eaux superficielles), les dispositions du SDAGE visent à mettre en œuvre une gestion concertée, à poursuivre la définition et la révision des volumes maximaux prélevables et à adapter les prélèvements en eau souterraine dans le respect de l'alimentation des petits cours d'eau et des milieux aquatiques associés.

La gestion des situations de crise liées à sécheresse est coordonnée au niveau du bassin par un arrêté cadre, (arrêté en vigueur date de 2015) décliné par chaque préfet de département en mesures de restriction des usages progressives et proportionnées en fonction des débits et niveaux de nappes constatés.

La fréquence avec laquelle ces mesures d'urgence sont mises en œuvre montre que la gestion des ressources en eau, dans les conditions hydro-climatiques actuelles, au niveau du bassin Seine-Normandie est déjà perfectible. Il s'agit notamment de mieux informer les acteurs locaux sur les risques de sécheresse et d'inciter une meilleure anticipation. A titre illustratif, la carte 6 identifie les zones du bassin Seine-Normandie concernées par un ou plusieurs arrêtés sécheresse sur la période 2008-2010.

##### **4.2 Zones de répartition des eaux**

Depuis 2003, 6 zones de répartition des eaux ont été définies sur le bassin Seine-Normandie (carte n°7) : la nappe et les exutoires de Beauce (70% des prélèvements y sont d'origine agricole), la nappe de la craie et le bassin versant de l'Aronde (40% d'origine agricole), la nappe et les exutoires du Champigny (10% d'origine agricole), les nappes et bassins du Bajo-bathonien, les nappes de l'Albien captif, la nappe du Cénomaniens.

D'autres territoires, identifiés comme étant en déséquilibre quantitatif potentiel dans le SDAGE, sont susceptibles de faire l'objet de nouvelles zones de répartition des eaux en régions Ile-de-France, ex-Bourgogne et ex-Champagne-Ardenne et de manière générale les zones de tension quantitative identifiées dans le X<sup>ème</sup> programme de l'AESN.

### 4.3 Organismes uniques de gestion collective pour l'irrigation

Sur les zones de répartition, la mise en œuvre opérationnelle de la gouvernance par les OUGC se déploie très progressivement. La situation actuelle de la mise en place des organismes uniques est la suivante :

- **Nappe de Beauce** : découpée en 4 secteurs hydrographiques, elle a donné lieu à la désignation en 2011 et 2012 de 8 OUGC (en Seine-Normandie) à l'échelle départementale, portés par les Chambres d'Agriculture de l'Eure-et-Loir, du Loiret et de la Seine-et-Marne et à une association des irrigants d'Ile-de-France pour les Yvelines et l'Essonne. Les services de l'État (DRIEE et DREAL Centre Val de Loire) ont élaboré des documents de cadrage des études d'impact à mener par les OUGC ainsi que des documents de synthèse à l'usage des bureaux d'étude en charge de ces études. Les OUGC en Beauce se sont associés au sein de la chambre régionale d'agriculture du Centre pour faire cette étude d'impact en mutualisant les moyens. Des autorisations uniques pluriannuelles ont été délivrées en 2017 aux Chambres d'agriculture d'Eure-et-Loir, du Loiret et de Seine-et-Marne. Les règles de l'OUGC sont celles inscrites dans le SAGE Beauce qui attribue de fait, un volume excédentaire aux besoins de la plupart des irrigants. De ce fait, il n'y a pas de difficultés de fond à court terme, l'évolution nécessaire de ce système devra se faire dans le cadre du SAGE. La mise en place des plans annuels de répartition en 2018 nécessitera une veille attentive des services de l'Etat pour éviter une dérive liée à une optimisation des volumes distribués pouvant engendrer une surconsommation.

- **Nappe du Champigny** : la désignation est effective depuis 2012 pour la Seine-et-Marne (Chambre d'Agriculture) et le Val-de-Marne (association des irrigants d'Ile-de-France). La chambre d'agriculture de Seine-et-Marne a entamé le travail sur les études d'impact sur la base des documents de cadrage. Il existe une demande de la profession agricole pour augmenter le volume dédié à l'irrigation, demande difficilement compatible avec la nécessité par ailleurs de réduire les autorisations de prélèvements, y compris pour l'usage eau potable.

- **Bassin de l'Aronde** : l'OUGC (chambre d'agriculture 60) a été désigné plus récemment, en août 2017. La révision du SAGE de 2009 est en cours et comprend notamment l'intégration de la répartition du « volume maximum prélevable objectif » entre usages de l'eau, acté par la Commission locale de l'eau en 2013. Les agriculteurs remettent en cause cette répartition, la jugeant disproportionnée au regard des besoins futurs en irrigation. Une étude en recherche de ressources alternatives a été réalisée mais nécessiterait d'importants investissements (9 M€).

Dans tous ces cas, le planning de réalisation du dossier de demande pluriannuelle de prélèvement est très serré. Les difficultés liées à la mauvaise connaissance de la localisation et du partage des ouvrages de prélèvements compliquent la tâche.

- **Bajo-bathonien** : les ZRE souterraines et superficielles ont été fusionnées en 2016 pour bénéficier d'une gestion hydrogéologique plus cohérente. Les enjeux portant principalement sur l'alimentation en eau potable, aucun OUGC n'a été désigné. Les irrigants disposent d'autorisations pérennes.

- **Nappes d'Albien et nappes du Cénomaniennes** : les enjeux portent principalement sur l'alimentation en eau potable et ne nécessitent pas la mise en place d'un OUGC.

## 5. Approche par projets de territoire

Un seul projet de territoire au sens de l'instruction ministérielle de 2015 a été identifié : il concerne les bassins du Puiseaux et du Vernisson dans le Loiret, exutoires de la nappe de Beauce et secteur fragile soumis très régulièrement à des restrictions en période de sécheresse. Un projet individuel (70 000 m<sup>3</sup>) a déjà été réalisé et il reste à ce stade 8 à 9 projets pour un volume total de 450 000 m<sup>3</sup> (le projet initial prévoyait 15 à 20 réserves et un volume de 1,6 Mm<sup>3</sup>). Un travail collaboratif déjà amorcé est en cours de mise en place avec les différents partenaires du territoire pour répondre aux critères de l'instruction gouvernementale de juin 2015 et aux critères du 10<sup>ème</sup> programme révisé de l'AESN (annexe 10).

Au total, sur le bassin Seine-Normandie, 16 projets de retenues pour les besoins d'irrigation ont été identifiés (carte n°8), tous situés en zone sédimentaire :

- 13 sur le bassin amont du Loing (Puiseaux, Vernisson et Loing) ;
- 3 retenues ponctuelles dans l'Yonne sur le Lunain, le Cousin et l'Armançon.

Ces projets en sont à des phases diverses d'élaboration (tableau n°9).

Les critères d'éligibilité aux aides du 10<sup>ème</sup> programme révisé de l'AESN sont rappelés en annexe 10. Il est cependant à noter que le fait que le Programme de développement régional de la région Centre-Val-de-Loire 2014-2020 révisé ne permet plus le financement des retenues de substitution, le financement du projet de territoire situé dans le Loiret par l'Agence de l'eau Seine-Normandie pourrait également ne pas être possible. Ce problème récent est en cours d'analyse.

## 6. Perspectives envisagées par le secteur agricole

Dans le bassin Seine Normandie, pour le monde agricole, les aspects quantitatifs liés à l'eau ont récemment été exacerbés par les inondations de 2016 en amont de Paris et la sécheresse de 2017.

En 2017, les Chambres d'agriculture du bassin Seine-Normandie ont été invitées à faire part de leurs propositions dans le cadre du XI<sup>ème</sup> programme. En matière de gestion quantitative, le bilan des retours des Chambres (Eure-et-Loir, Ouest Ile-de-France, Normandie, Marne) exprime la problématique agricole et les perspectives envisagées par ce secteur en termes d'objectifs dans le contexte du changement climatique.

Les Chambres constatent que : « *la limitation des aides aux seuls stockages de substitution est trop restrictive*. Elles proposent en matière de « *gestion quantitative de la ressource* » pour :

- « *Le stockage de l'eau : accompagnement des projets et des travaux de stockage hors substitution, sans condition de cofinancement par le FEADER. Dans le contexte de changement climatique actuel et futur, il faut pouvoir sécuriser les fourrages, mais aussi les cultures à forte valeur ajoutée et celles qui ont un intérêt agro-écologique comme les cultures de printemps qui permettent d'allonger les rotations (meilleure maîtrise du salissement des parcelles/moins recours aux phytosanitaires)* ».
- « *Les organismes uniques : accompagnement financier des organismes uniques au-delà de l'obtention de l'AUP (au minimum pour toutes les études que pourrait porter l'OUGC)*. »

Elles proposent également pour la prise en compte du changement climatique « *d'ouvrir une ligne sur le financement d'actions d'accompagnement des exploitations pour l'adaptation au changement climatique (montage, suivi d'observatoire type ORACLE ou CLIMA-XXI) ou actions d'animations de territoire sur cet enjeu*. »

## 7. Perspectives globales

La récurrence des situations de déficit quantitatif dans certains secteurs et les perspectives défavorables d'évolution climatique à moyen terme poussent à renforcer la politique de gestion quantitative dans le bassin Seine-Normandie. Dans les secteurs en déficit chronique, cela ne se résume pas à une gestion de flux et de stock dans l'année, mais bien à l'engagement de changements profonds de pratiques agricoles.

Certaines actions de la stratégie d'adaptation au changement climatique relatives à la gestion quantitative ont été clairement identifiées. Il s'agit notamment :

- des actions relatives à l'agriculture qui visent à rendre l'agriculture plus résiliente et moins dépendante à l'eau (actions D.1, D.2, D.3 et E.1) ;
- des actions de gouvernance qui visent, en cas de déficit récurrent, à mettre en place une gestion collective de territoire permettant de coordonner les prélèvements en vue d'un équilibre ressources/usages (action J.1) ;
- des actions d'acquisition de données qui ont pour objet de renforcer le suivi des bassins en déficit quantitatif potentiel et en opérant une surveillance rapprochée des niveaux de toutes les masses d'eau souterraine, au-delà de celles considérées comme vulnérables actuellement, afin de déterminer leur niveau de protection (action K.1) ;
- des actions d'acquisition de connaissances : Améliorer la connaissance sur les bassins identifiés en tension quantitative ou manquant de données de suivi en continu (action K.2).

Dans ce contexte hydrologique actuel et futur, l'objectif est maintenant de travailler à la définition d'une politique de gestion quantitative de bassin, en concertation avec, entre autres, les représentants du monde agricole. L'entrée par « projets de territoire » paraît un outil pertinent, associée aux outils réglementaires (SDAGE, ZRE, OUGC, arrêtés sécheresse, débits minimum biologiques) et les études de volumes prélevables, pour veiller en priorité au développement d'une agriculture résiliente et moins dépendante à l'eau, en priorité sur les territoires déjà identifiés en déséquilibre (Beauce, Champigny, Aronde et bassins identifiés dans le SDAGE). C'est dans ce cadre que les projets de retenues pourront être étudiés, là où c'est utile, partagé et durable, dans le bassin Seine-Normandie.

Dans cette optique, il est souhaitable qu'une solution soit trouvée pour assurer le financement des projets de territoire par l'Agence de l'eau, dans les cas où les PDR régionaux ne le prévoient pas.

Le Préfet de la Région d'Ile-de-France,  
Préfet de Paris



Michel CADOT

### Copie :

M. le Directeur régional et interdépartemental de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France  
Mme la Directrice régionale de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France  
Mme la Directrice générale de l'Agence de l'eau Seine-Normandie

## 4. Calendrier et liste des projets visités

date visite	bassin			SAGE, démarche de planification	pilote		fiche d'analyse	
	Nom du projet de territoire	district d'implantatio n	territoire concerné	Le cas échéant, nom du SAGE	commentaire sur la dynamique	structure de pilotage	oui	
23/01/2018	Adour amont	ADOUR GARONNE	BV Adour amont, Louet, Arros Estéous	Adour amont	Phase préalable d'audits pilotée par l'État terminée. Portage légitime du PT par l'Institution Adour. Travail sur les cahiers des charges, désignation garants en cours.	-	oui	
08/02/2018	Aume- Couture	ADOUR GARONNE	BV Aume- Couture	Charente	Finalisation des documents du PT en cours. Validation par la CLE prévue pour la fin de l'année.	autre	CLE élargie ; représentants de la CLE issus du territoire, le SAGE étant plus vaste que le projet de territoire	oui
02/03/2018	Charente aval	ADOUR GARONNE	BV Charente aval	Charente	Etude d'état des lieux diagnostic en cours. Validation de ces documents prévue pour fin d'année 2017 / début d'année 2018. 1garant+1 suppléant désignés par la CNDP.	CLE		
proposé préfet de bassin	Garonne amont	ADOUR GARONNE	à préciser	Vallée de la Garonne	Groupe départemental eau mis en place en février 2016 sous impulsion Préfet 31 et réuni régulièrement (dernier Copil 06/07/17). Désignation de 2 garants par la CNDP le 05/04. Portage CD31 annoncé. Travail sur le CC du PT en cours. Enjeu de coordination interdépartemental e			
20/02/2018	Midour	ADOUR GARONNE	BV du Midour	Midouze	Etudes d'état des lieux diagnostic (soumis à concertation) validées. 4 réunions du copil. 2 Garants désignés. Bonne dynamique locale.	autre	CLE élargie ; représentants de la CLE issus du territoire, le SAGE étant plus vaste que le projet de territoire	oui

02/03/2018	Seudre	ADOUR GARONNE	BV Seudre	Seudre	Etude d'état des lieux diagnostic en cours. Validation de ces documents pour fin d'année 2017 / début d'année 2018. 1garant+1 suppléant désignés par la CNDP.	CLE		oui
02/03/2018	Seugne	ADOUR GARONNE	BV Seugne	Charente	Etude d'état des lieux diagnostic en cours. Validation de ces documents prévue pour fin d'année 2017 / début d'année 2018. 1garant+1 suppléant désignés par la CNDP.	CLE		oui
23/01/2018	Tescou	ADOUR GARONNE	BV du Tescou	-	Garante désignée. Séminaires par familles d'acteurs (avec association d'un jury de citoyens) puis thématiques terminés. Document contractuel du PT en cours d'élaboration. Bonne dynamique.	autre	Structures ayant participé à la phase d'audit préalable et intégrant la diversité des acteurs liés à ce territoire	oui
proposé préfet de bassin	Séoune	ADOUR GARONNE	BV Séoune	-	Volonté locale exprimée en mai 2016 et réaffirmée début 2017 pour lancement d'un projet de territoire ; maîtrise d'ouvrage à identifier pour le portage.			
02/03/2018	Boutonne	ADOUR GARONNE	BV de la Boutonne	Boutonne	Avis favorable de la CLE du SAGE émis le 23/06/16. Validation par le préfet le 17/10/16. Retard dans la mise en œuvre de certaines actions du PT.	CLE		
26/03/2018	CTGQ Clain	LOIRE	SAGE Clain	Clain	CTGQ 2013-2017 signé en 2013. Renouvellement prévu fin 2017	autre	Chambre d'agriculture de la Vienne + RéS'eau Clain ( Portage projet territoire par CLE sage pour CTGQ 2018-2022	oui

a vu les acteurs	CTGQ Curé	LOIRE	SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin	Sèvre Niortaise et Marais Poitevin	CTGQ 2016-2020 signé en juin 2016	autre	Chambre Agriculture dela Charente-Maritime + Syndicat Mixte des réserves de Substitution de la Charente-Maritime	
16/03/2018	CTGQ Lay	LOIRE	SAGE Lay	Lay	CTGQ 2013-2017 signé en 2012	autre	Chambre d'Agriculture de la Vendée + Syndicat Mixte Marais Poitevin bassin du Lay	
09/02/2018	CTGQ Sèvre Niortaise et Mignon	LOIRE	SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin	Sèvre Niortaise et Marais Poitevin	CTGQ 2013-2017 signé en 2012. Renouvellement prévu fin 2017	autre	Chambre d'Agriculture des Deux-Sèvres + Société Coopérative Anonyme de l'Eau des Deux-Sèvres  Portage projet territoire par CLE sage pour CTGQ 2018-2022	oui
16/03/2018	CTGQ Vendée	LOIRE	SAGE Vendée SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin	Vendée	CTGQ 2013-2017 signé en 2012	autre	Chambre d'Agriculture de la Vendée + Syndicat mixte Vendée Sèvre et Autizes	oui
	CTGQ Thouet - Thouaret - Argenton	LOIRE	SAGE THOUET	Thouet	Territoire en présélection pour un CTGQ avec agence, le 25/10/2016	autre	Chambre d'agriculture des Deux Sèvres Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire	
	CTGQ Vie et Jaunay	LOIRE	SAGE Vie et Jaunay	Vie et Jaunay	Poussé par les élus du Sage	autre	?	
proposé préfet de bassin	CTGQ Yèvre Auron et Cher Amont	LOIRE	SAGE Yèvre - Auron SAGE Cher Amont	Cher Amont	Territoire en présélection pour un CTGQ avec agence, le 25/10/2016	autre	Chambre d'agriculture du Cher + CLEs des Sages	
08/03/2018	PGRE Affluents Aude médiane Aude aval & alluvions	RHONE MED	Affluents Aude médiane Aude aval & alluvions	Basse vallée de l'Aude	avance bien	CLE		oui
09/03/2018	PGRE Affluents Moyenne Durance aval	RHONE MED	Affluents Moyenne Durance aval		bien avancé	autre	DDT 04	en cours
	PGRE Alluvions de la Bresse - Plaine de Bletterans (Seille)	RHONE MED	Alluvions de la Bresse - Plaine de Bletterans (Seille)					

proposé préfet de bassin	PGRE Ardèche	RHONE MED	Ardèche	Ardèche	avance	CLE			
	PGRE Argens	RHONE MED	Argens		finalisé pour 2 sous-secteurs, avance bien	autre	SI Caramy/Issole/DDT M83		
	PGRE Ay - Ozon	RHONE MED	Ay - Ozon		dynamique assez faible	autre			
	PGRE Basse vallée de l'Ain	RHONE MED	Basse vallée de l'Ain	Basse Vallée de l'Ain	avance, pas très rapide	CLE			
	PGRE Bièvre Liers Valloire	RHONE MED	Bièvre Liers Valloire	Bièvre - Liers - Valloire		CLE			
	PGRE Buëch	RHONE MED	Buëch		avance	autre	DDT 05/SMIGIBA		
	PGRE Cagne	RHONE MED	Cagne			autre	DDT06		
	31/01/2018	PGRE Couloirs de l'Est Lyonnais	RHONE MED	Couloirs de l'Est Lyonnais	Est lyonnais	avance bien	CLE		oui
	23/03/2018	PGRE Doux	RHONE MED	Doux		dynamique assez faible	autre	DDT 07	oui
		PGRE Drôme des collines	RHONE MED	Drôme des collines		avance, mais prend du temps	autre	DDT26	
		PGRE Fresquel	RHONE MED	Fresquel	Fresquel	avance bien	CLE		
		PGRE Galaure	RHONE MED	Galaure		avance, mais prend du temps	autre	DDT26	
		PGRE Gardons	RHONE MED	Gardons	Gardons		CLE		
		PGRE Grès Trias Inférieur	RHONE MED	Grès Trias Inférieur	Nappe des Grès du Trias Inférieur		CLE		
		PGRE Haut Drac	RHONE MED	Haut Drac	Drac amont	avance sur PGRE mais difficile à trouver un site pour une retenue	CLE		

31/01/2018	PGRE Lac du Bourget / Alluvions de la plaine de Chambéry	RHONE MED	Lac du Bourget / Alluvions de la plaine de Chambéry		avance, mais difficile à faire sortir projets (pb financement retenues individuelles)	autre	CISALB + DDT73	oui
	PGRE Lanterne / Breuchin	RHONE MED	Lanterne / Breuchin	nappe du breuchin			CLE	
09/03/2018	PGRE Le Largue	RHONE MED	Le Largue		bien avancé	autre	PNR Luberon	oui
	PGRE Les Usses	RHONE MED	Les Usses		bien avancé	autre	Copilotage DDT74 - SMECRU	
01/02/2018	PGRE Lez +Eygues	RHONE MED	Lez	Lez			CLE	oui (avec aygues et vaucluse)
	PGRE Méouge	RHONE MED	Méouge				autre	DDT 05/SMIGIBA
01/02/2018	PGRE Orb	RHONE MED	Orb	Orb-Libron			CLE	
	PGRE Ouvèze vauclusienne	RHONE MED	Ouvéze vauclusienne		avance lentement	autre	DDT 84	oui
	PGRE Pays de Gex, Léman	RHONE MED	Pays de Gex, Léman		avance	autre	CCPG	
	PGRE Sables Astien	RHONE MED	Sables Astien		avance bien		CLE	
proposé préfet de bassin	PGRE Savoureuse	RHONE MED	Savoireuse	allan			CLE	
	PGRE Sègre	RHONE MED	Sègre				autre	CC Pyrénées-Cerdagne
23/03/2018	PGRE Véore Barberolle	RHONE MED	Véore Barberolle		avance, mais prend du temps	autre	DDT 26	oui
	PGRE Vidourle	RHONE MED	Vidourle				autre	Syndicat du Vidourle

PGRE Yzeron	RHONE MED	Yzeron		démarre	autre	syndicat rivière	
----------------	-----------	--------	--	---------	-------	------------------	--

## 5. Liste des personnes rencontrées

Toulouse ( Bassin Adour Garonne)

Lundi 22 janvier 2018 – préfecture de région

Non	Prénom	Fonction
CAMBUS	Marion	Directrice régionale de FNE
CAZAUBON	Jean-Louis	Vice-pt du CR Occitanie et Pt chambre agriculture des Hautes-Pyrénées
CHOISY	Guillaume	Directeur général AEAG
DE NOBLENS	Thierry	Président régional FNE
ETCHELECOU		Garant du Midour
INGOUF	Régis	Conseil régional Occitanie direction eau
LANGEVINE	Agnès	Vice-Présidente Conseil régional Occitanie
LION	Bruno	Draaf adjoint
MAILHOS	Pascal	Préfet de bassin
MALVY	Martin	Président du conseil de bassin
MALLET	Judith	CR directrice délégué FNE
MELE	Madame	FNE
SOLACROUP	Franck	Directeur AEAG
SOURNIA	Arnaud	DREAL occitanie
TUFFERY	Michel	Ingénieur de bassin à la DRAAF

Mardi 23 janvier 2018- Préfecture du Tarn (Albi) et Toulouse

Projet de territoire du TESCOU (projet du Midour)

	Benoît	
BAYLE	Clotilde	DDT 32
BIGET-BREDIF	Elizabeth	Service eau DTT 81
BLACHERE	Philippe	Directeur DDT 32 Gers
BLANDEL	Françoise	UPNET
CAMEO-PONZ	Mr	Vice Pt du CB, Administrateur FNE
CANTALOUBE	Mr	FDSEA82

CAPES	Mr	Nouvelles Aquitaine, membre CB, Chambre agriculture 40
CARTIER	Bernard	Vice-Président région Occitanie Membre du CB
CAZOTTES	François	DDT 81
CONRAD	Christian	Naturaliste, APIFERA
DAROS	Yves	Chambre agriculture 81, membre du CB
DUFAU	Mme	DGA du Conseil départemental 81
FORESTIE		Syndicats agricoles JA 82
FRAYSSE	Jöel	Dir Adjoint DDT 65
GANDON	M.	DDT 65
HAYA	M.	Confédération paysanne 81
JONCOUR	Mme	Directrice territoriale AEAG
LAGANTHE		Jeunes Agriculteurs 81
LEFETÉY	Benoit	Collectif Testet
MARTIN	Sabine	Association FNE référente eau, membre CB
MATHIEU	Mr	Directeur de l'eau du Conseil départemental 81
MENU	Fabien	DDT 82
MOUGARD	Jean-Michel	Préfet du Tarn
NEYEN	Joël	DG conseil départemental 81
PASSEDAT	Monsieur	Confédération paysanne 82
PINCE	Christian	Isle environnement
PORTELLI	Didier	Directeur de l'EPTB ADOUR
PUIBASSET	Pascale	Association Vie-eau-Tescou
RAMOND	Christophe	Président du Conseil départemental 81
SAGNARD	M.	Directeur DDT 65
VINCENS	Pierre	CA81, OUGC
X	M .	Association bio, association Tescou avenir
X	Pierre	Confédération paysanne
X	Monsieur	FDSEA 82

AGUILERA	André	DRAAF Ingénieur du bassin
BARGE	Lucien	Vice-président SMHAR
BAZIN	M.	Président chambre d'agriculture 69
BERNARD	André	Président chambre agriculture 84
BOUILLON	Stéphane	Préfet du Bassin
BRIAND-PONZETTO	Claude	Chargé de mission Sage est-Lyonnais
CHABRAN	Claude	Président du syndicat des côtes du Rhône
DANTIN	M.	Président chambre d'agriculture, Vice-président
FURRI	Guillaume	Directeur adjoint Rhône
GARIPUY	Laurent	Chef de service eau/nature
GUILLAUME	Alain	Président des ASA , président de l'ASA du canal de Carpentras
HARTMANN	Véronique	Élue agriculture
HENRY de VILLENEUVE	Caroline	DREAL
JALINOUX	Laurent	Directeur du CISALB
JACQUIN	PATRICE	président chambre agriculture de la Savoie et son vice président
KRAAK	Nicolas	Directeur SMHAR
LAUGIER	Louis	Préfet Savoie
LEFEVRE	Marc	
LESTOILLE	Jean-Pierre	DDT 73
MARCELLIN	Catherine	DRAAF
MATHIEU	Yannick	DREAL
MICHAUX	Hélène	DREAL
MOLAGER	Pierre	Secrétaire général préfecture de la Savoie
MOREL	Renaud	SGAR
PEILLET	Stéphane	Vice-Président chambre d'agriculture 69
PELTE	Thomas	AERMC
PICOCHÉ	Yves	AERMC

PREBAY	Yannick	Directeur territorial Rhône
PRILLARD	Joël	Directeur DDT Rhône
ROUSSIN	Sandrine	Chambre agriculture 26GUILLAUME
ROY	Laurent	AERMC
SAN MARCO	Thomas	Vice-président CCI69
SINOIR	Michel	DRAAF
XX	Marc	AERMC
X	Isabelle	Chef du Srea
X	Élodie	Métropole de Lyon-direction de l'eau
X	Anne	Chef de service chambre agriculture 84

#### AVIGNON- DROME/VAUCLUSE

1 février 2018

ADRIEN	Patrick	Président de la CLE du SAGE du Lez
ALLIMANT	Philippe	DDT 26
BAILLE	Annick	DDT 84
BERNARD	André	Président chambre agriculture 84
BONNEAU	M	FNE 84
BIZARD	Jean-Pierre	Directeur Président syndicat mixte du bassin versant de la Lez
BRUN	Mireille	Chef de projet Chambre agriculture 84
CHABRAN	Claude	Syndicat des côtes du Rhône
CHEMOUNI	Marc	Chef de projet PT DDT 84
COMBAT	Pierre	Vice-président chambre agriculture 26
de LAURANS	Patrice	DRAAF PACA
DEMARET	Thierry	Secrétaire générale 84
FRANCOIS	Didier	S/P carpentras
GUILLAUME	Alain	Président fédération des ASA
HIRST	Xavier	Adjoint DDT 84
PELLATON	M	Président du syndicat des côtes du Rhône

PEYRON	Christian	Président du syndicat AEP Rhône Aygues Ouvèze
ROUSSIN	Mme	Chambre agriculture 26
TOURASSE	Corinne	DREAL PACA
X	Marc	AERMC
X		Président du syndicat de l'Ouvèze
X		Président du syndicat de Valréas et Clos des papes

#### ANGOULÊME (Bassin Adour Garonne)

Vendredi 8 février -Préfecture de Charente

BARNERON	Philippe	Président de l' ASA Aume Couture
BARNET	P	DREAL nouvelle Aquitaine
BAZUS	Jennifer	DDT16
BLANCHON	Jean-Jacques	Président de COGEST'EAU (OUGG)
BOUSSAIRE	Alain	Président Charente nature
BRIE	Jacques	Membre du bureau de Charente-Maritime nature
ETCHESSAHAR	P	DRAAF nouvelle Aquitaine
GENIN	Bénédicte	Directrice DDT16
GUINET	Claude	Sage Charente, Président
GUIONNET	Emmanuel	Elu Chambre d'agriculture 17
HORTOLAN	Valentin	Directeur fédération des pêcheurs Charente
JUTAN	C	Agence de l'Eau Adour Garonne (délégation de Bordeaux)
LABROUSSE	Mathieu	Président des pêcheurs 17
LEMENAGER	Bruno	Agence de l'Eau Adour Garonne (délégation de Bordeaux)
LEVINET	Célia	Directrice EPTB Charente
LOURY	Thomas	DDT16
N'DAH	Thérèse	Animatrice
OZOG	Romain	Chargé de l'animation et de la rédaction du PT EPTB Charente
SIROT	Baptiste	Directeur Adjoint EPTB Charente
TOUZET	X	DDT16
TRISSSE	Olivier	Technicien Chambre agriculture 17

BATHO	Delphine	Députée des deux Sèvres
BILLEROT	René	Maire de Salles
BONIFACE	Mme	Directrice du Syndicat de la vallée de la courance
BORDES	M	Technicien fédération départementale de pêche
BOUDAU	Thierry	Vice-président Société coopérative anonyme de l'eau des deux sèvres
BOUSQUET	Maud	Directrice Société coopérative anonyme de l'eau des deux sèvres
BREMAUD	Dany	Maire de Saint Hilaire la Palud
BUFFARD	M	Vice-président du syndicat 4 B
BUNTZ	Michel	Collectif « Bassines non merci»
CHASSAING	Julien	Maire de Sainte Soline
FAVREAU	Gilbert	Président du Conseil départemental 79
GIRET	Dominique	Directeur technique agri et env. PNR du marais Poitevin
GITTON	Claude	Directeur Adjoint AELB
HENNEQUIN	Frédéric	Directeur Adjoint DTT 79
LACROIX	Pierre	Président fédération départementale de pêche 79
LAMBERT	M	Directeur du Syndicat des eaux du vivier
MARTINS	Elmano	Président de la CLE du SAGE SNN
MAUFRAS	Yannick	Président Deux-Sèvres nature environnement
MENEGUERRE	M	Conseiller municipal d'Usseau
MOISNARD	Marcel	Maire d'Amuré
MORISSET	M	Sénateur ancien Président du conseil général Président du syndicat de la Vallée de la Courance
MOUILLET	M.	Sénateur
MOUILLOT	Cyrille	Chef de service de l'eau DTT 79
PELLERIN	François-Marie	Hydrogéologue membre CB et Cle
RAYNARD	Olivier	Directeur territorial AELB
REDON	Estelle	Présidente Coordination de protection de la nature
RENAUDEAU	J-M	Président de la Chambre d'agriculture 79

RODON	Cédric	Administrateur Deux sèvres nature environnement
SALOMON	M	Maire délégué de la commune nouvelle Plaine d'Argenson
TROUVAT	Pierre	Président Société coopérative anonyme de l'eau des deux sèvres
VACHON	Séverine	Vice-présidente du PNR en charge de l'agriculture de l'environnement
VIGOT	Marion	Collectif « Bassines non merci»

MONT DE MARSANS ET BORDEAUX (Bassin AG)

19 février 2018 Préfecture des landes

BAYROU	Franck	DREAL
CAPEL	JL	Vice-président Chambre d'agriculture
CASTET	Gérard	Maire de Beaumarchais (32)
CATUHE	Jean-Pierre	Vice- président du syndicat des irrigants du Midour élu municipal
DEGOS	Dominique	Conseillère départementale chargée de l'agriculture
GUILLEMOTONIA	Bernard	Chef de service DDT landes
ILBERT	Nicolas	Conseiller technique du Président conseil régional nouvelle Aquitaine
JOURDAN	Serge	Président du Syndicat de rivière Midour et de la Douze
LALLEMENT	Didier	Préfet de région Nouvelle Aquitaine
LECATONOUX	Catherine	Association Les amis de la terre
LEGROS	M	Association Les amis de la terre
MARIE	Christian	DREAL Directeur délégué nouvelle Aquitaine
MAZAURY	Thierry	Directeur DDTM landes
NAUZAS	Jean-François	Ingénieur DDT landes
OLIVIER	Yannick	Hydrogéologue DREAL
PERISSAT	Frédéric	Préfet des Landes
PONGE	Patrick	Sepanso
PORTELLI	Didier	DGS EPBP Adour
RAMES	Annie	Chargée de mission eau et agriculture du SGAR

RAYNAUD	Jean-pierre	Vice-président Agriculture CR Nouvelle Aquitaine
REGARG	Jacques	DREAL Directeur Adjoint nouvelle Aquitaine
SABAROT	Henri	Conseil régional nouvelle Aquitaine

LA ROCHELLE (Bassin Adour Garonne)

Vendredi 2 mars 2018 - Préfecture de Charente-Maritime

AGAT	A	Président des irrigants, chambre agriculture
BARNET	P	DREAL
BLANCHON	M	OUGC Charente aval 16
BLONDEL	Claire	SMASS
BONACINA	K	DDTM17
BOURRY	M	Nature environnement 17
BRICHET	M	Président Fédération départementale de la pêche et de protection des milieux aquatiques
BROUSSEY	M	Agence de l'Eau Adour Garonne – délégation de Bordeaux
CAUD	Laurence	Fédération départementale de la pêche et de protection des milieux aquatiques
CHAMPEAU	L	Directeur Comité Régional Conchylicole
CHAMPION	Marion	Ligne pour la protection des oiseaux
CHARTIER	M.	ASA Charente aval
CHOLLET	V	Asa marais nord
DAVID	JP	Président syndicat mixte d'accompagnement du Sage Seudre
DAVID	Vincent	GAB 17
DAVIDOGLU	Yann	SMBSA
DE ROFFIGNAC	Mme	Présidente du SYRES et Vice-présidente du conseil départemental
DEMARCO	Jean-Louis	SOS rivières
DESWARTVAEGHER	N	SYMBO
EMARD	F	Président du Sage Boutonne (Maire)

ETCHSSAHAR	P	DRAAF nouvelle Aquitaine
FAURE	M	Garant titulaire pour la haute Garonne et la Charente maritime
FERCHAUD	P	Président de la Cle du SAGE Seudre
FONTAINE	Y	DDTM17
FOUCHER	F	ASA Charente
GUILLET	JJ	Collectif «bassin non merci»
GUINET	C	Président de la Cle du Sage de la Charente
GUIONNET	E	Chambre d'agriculture 16
GUITTOT	N	Animateur SYRES
LEMENAGER	B	Agence de l'Eau Adour Garonne – délégation de Bordeaux
LERALLIER	F	ARS nouvelle Aquitaine
OZOG	R	EPTB Charente
PICAUD	P	Nature environnement 17
PICHODOU	Karine	Conseil départemental 17
POMMIER	V	Conseiller irrigation OUGC-Chambre agriculture 17
POUSSIN	F	Directeur SYRES
PUYON	A	SMBSA
RETHORET	A	SYMBO
ROUET	Mme	Directrice Fédération départementale de la pêche et de protection des milieux aquatiques
SIROT	B	EPTB Charente
TRANQUART	C	Vice-président chambre agriculture 17
TRISSE	O	Chambre agriculture 16
VIAUD	G	Président Comité régional Conchylicole

## CARCASSONNE (Bassin Rhône-Méditerranée)

Jeudi 8 mars 2018 – Préfecture

ARAZO	M.	Animateur CLE du sage Haute vallée de l'Aude
ARDITI	Mme	Présidente de ECCLA
AVERSENQ	M.	Directeur Adjoint SMMAR
AYMARD	Laurent	Directeur Fédération des syndicats FDPEPA
BAILLE	Mme	Animatrice cle DU Sage Fresquel
BALUFIN	M.	Animateur Sage base vallée de l'Aube
BARDIE	M.	Président de la CLE du Sage haute vallée de l'Aude
BATS	M.	Chef du service agriculture CD 11
BLANCHET	Jean-François	Directeur général du groupe Bas Rhône languedoc
BOESCH	M.	EDF délégation territoriale vallée de l'Aude, Ariège
BUHE	Mme	
CANSINO	Claude	Fédération des syndicats FDPEPA
CASTEIGNAU	M.	Responsable de la gestion quantitative eau et risques naturels CA 11
CHABAUD	M.	Directeur du syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières SMMAR
CHAVANETTE	M.	Hydrobiologiste chargé de mission à la fédération de la pêche
CLUZEL	M.	Animateur PGRE du SMMAR
COMBETTE	Roland	Vice-Président Agglomération de Carcassonne
DESBOUIS	M.	DDT Aude
DIMON	M.	Président de la CLE du Sage FRESQUEL
FILLIT	M.	Chef de service eau et milieux aquatique DDT 11
FULLY	Olivier	Institution des eaux de la montagne noire IEMN
GARCIA	M.	Élu de l'union des ASA de l'Aube médiane
GINIES	Alain	Conseil départemental de l'Aube
IBANES	M.	Président de l'union des ASA de l'Est audois
ILHES	M.	Président du SMMAR
INGOUF	Régis	Chef du service eau milieux aquatique et risques CR Occitanie
KERFYSER	M.	Président de Sage basse vallée de l'Aube

LAPEYRE	Mme	Chef de cabinet CD11
LEROUX	M.	Directeur de Aude Claire
VIAUD	G	Président Comité régional Conchylicole
LUCIANI	Catherine	CD 11- Directrice
MURIEL	Y	DDT Aude
PENDRIEZ	Mme	Chargée de mission union des ASA de l'Aude médiane
THIRION	M.	Préfet Aude
VERGNES	Philippe	Président de la chambre agriculture 11
VIDAL	Denis	VNF
VO-DHIN	M	Secrétaire Général préfecture Aude
ZELLER	Mme	ECCLA
BARBE	Mme	ECCLA

#### FORCALQUIER (Bassin Rhône-Méditerranée)

Vendredi 9 mars 2018 – sous-préfecture

BARREILLE	Éliane	Conseil régional Paca, élue du 04
BOUTROUX	Rémi	DDT 04
BRUN	M.	Vice-Président de la chambre d'agriculture des Alpes de haute provence
CENCIC	Nathalie	Directrice-Adjointe de la DRAAF PACA
CHAILLOL	Eric	Agriculteur près de Forcalquier,
COUSIN	Pascaline	DDT 04
DEREUDER	Jean-Paul	Directeur départemental 04 de l'AFB
DURU	Vincent	Hydrobiologiste de la FDPMA
ELLUL	Fabienne	Sous préfète de Folcalquier
ENVAIN	Emma	DDT
GARCIA	Myriam	Secrétaire Générale préfecture Alpes de Haute Province
GARCIN	Mme	Eleveur à Sisteron, Adjointe au maire de Sisteron PGRE du Jabron

GOTTARDI	P	DDT
HONORE	M.	FNE 04
MAYEN	Béatrice	Chef du service eau et risques naturels, directrice Adjointe CR PACA
PERELLO	M.	Président de la CLE du Sage Calavon 04 et 84, maire d'une commune du PNR du Lubéron
PIQUENOT	Sylvie	Direction territoriale de Marseille AE RMC
PITON	M.	Chef de projet à la chambre d'agriculture départementale et régionale et élu du SIIRF
PREVOST	François	SPC
RICHAUD	M.	Vice-président de l'ASA du canal de la plaine de Volonne
SOUAN	Hélène	Directrice-Adjointe DREAL PACA
VERGOBBI	Bruno	Directeur général de la Société du canal de Provence SCP

VALENCE (Bassin Rhône-méditerranée)

Vendredi 23 mars 2018 - Préfecture

AMZALIER	André	Vice-président Arche agglo 07
BENOIT	Christine	Directrice Adjointe des territoires Conseil départemental 07
BERTRAND	S	Chambre agriculture 07
BOUCANDAUD	C	Responsable technique de la fédération des pêcheurs 07
BRELY	Christian	Président de la fédération des pêcheurs 26
CAVALLERA-LEVI	Martine	Directrice Adjointe DDT 26
CHARRIER	Christophe.	DREAL ARA
CHATEAU	Nelly	Entente Doux Mialan
CHEVENNEMENT	Rémy	DDT07
COURT	Philippe	Préfet Ardeche
DOLS	F	FRAPNA 26
DUBOCS	F	Chambre agriculture 26
DUMAS	Renaud	Entente Doux Mialan

DZIALOSZYNSKI	Barbara	Chef de service des eaux CD 26
FLAUGERE	Jean-louis	Président chambre agriculture 07
GALICE	Alain	Directeur du syndicat de gestion de ressource en eau de la Drôme SYGRED
GACIA	Basile	DDT26
GRENIER	Albert	Directeur DDT07
GUIRAL	Vincent	Syndicat des eaux de la plaine de valence SIEPV
HABAUZIT	B	CA 07
HUBERT	F	CD 07
KLEIN	M.	SYGRED
LANDAIS	Nathalie	DDT 07
LAVAL	M.	ADARII
LOISEAU	Frédéric	Secrétaire général Préfecture 26
LOQUEVILLE	Bruno	Directeur adjoint DRAAF ARA
MITTENBUHLER	Christophe	DDT 07
PERIER	Régis	Chambre agriculture 07
PREBAY	Yannick	AERMC Directeur délégation de Lyon
SABATIER	Yvan	Président du SIESV
SAUSSET	François	Agribiodrôme
SPITZ	Eric	Préfet de la Drôme
TANAYS	E	DREAL adjoint ARA
THELEMAQUE	E	FRAPNA 07
VALLON	Bernard	Président syndicat d'irrigation drômois
VIAL	Anne Claire	Présidente Chambre agriculture 26

ALBERT	Philippe	Vice-président du Sage et président de la commission des aides de l'AELB CD 86
BAILLE-BARELLE	S	SCAGE Clain Moyen
BERRY	Francine	Vienne nature
BOUTET	Jean-Claude	Président des eaux de Vienne
CINQSOUS	Pascal	SCAGE Pallu
COILLOT	Jean-Pierre	UFC que choisir
DEBIAIS	Michel	UFC que choisir
DEPONT	S	Grand Poitiers
DILHAC	Isabelle	Préfète de la Vienne
DUFRESNE	G	SCAGE Clouère
FORTIN	Nicolas	confédération paysanne
GIRARD	Michel	Ingénieur Expert économie agricole auprès de l'UFC que choisir
GUERIN	Claude	Animateur de RES'EAU Clain
JOLLIVET	M.	Confédération paysanne
LAMBERT	Laurent	CA 86
LELARD	Mme	Grand Poitiers
LEVAVASSEUR	Pascal	Syndicat des eaux de Vienne
LUCAUD	Laurent	Grand Poitiers
MARCHAND	Dominique	Président de la chambre d'agriculture de la Vienne
MITTEAULT	Louis-marie	Vice-président du SCAGE auxences
MORISSET	Gilles	Vice-Président SCAGE-Dive-bouleure/Clain Amont
NORMAND	Bénédicte	Directrice eau et environnement au CD 86
PELTIER	Joëlle	Présidente de la CLE du SAGE Clain
PICHON	Alain	Vice-président en charge du logement et de l'environnement au conseil départemental de la Vienne
RAYNARD	Olivier	AELB Directeur de l'antenne de Poitiers
SAUVION	Isabelle	Animatrice du CTGQ CA 86

SURAULT	Jean	Président SCAGE Auxances
VILONGT	Thomas	agence de l'Eau Loire-Bretagne
X	Mme	DDT 86
X		DRAAF nouvelle Aquitaine
Parlementaires de la Vienne		
32 élus concernés par le PT		Maires et présidents de communautés de communes

#### ORLEANS 26 janvier 2018

FALCONE	Jean-marc	Préfet de région Centre Val de Loire- préfet de bassin
CHASSANDRE	Christophe	DREAL
GAILLET	Jean-Roch	DRAAF
GITTON	Claude	Directeur général adjoint AELB

#### PARIS 7 février 2018

CADOT	Michel	Préfet de région Ile de France – préfet de bassin
RAOUT	Frédéric	DRIEE

Auditions des organismes scientifiques et techniques (14)

11 décembre 2017		
<b>BRGM</b>		
DORFLIGER	Nathalie	Directrice eau environnement écotechnologies
AMRAOUI	Nadia	Responsable du programme prévision des ressources en eau
<b>INRA</b>		
CAQUET	Thierry	Directeur scientifique environnement
GASCUEL	Chantal	Directrice adjointe
RENAULT	Pierre	chercheur
BERGEZ	Jacques-Eric	(en visio)
COUTURE	Stéphane	(en visio)
<b>AFB</b>		
AUGEARD	Bénédicte	Chef du département recherche développement innovation
19 janvier 2018		
<b>IRSTEA</b>		
ROLLIN	Dominique	Directeur adjoint UMR G-EAU Gestion de l'Eau, Acteurs et Usages
<b>ARVALIS</b>		
LACROIX	Bernard	Service Agronomie Economie Environnement Irrigation – gestion de l'eau
20 avril 2018		
<b>IRSTEA</b>	(visio)	(volet économique)

GARIN	Patrice	Directeur Adjoint IM2E - Institut Montpellierain de l'Eau et de L'Environnement
LOUBIER	Sébastien	économiste
BOUARFA	Sami	agronome
FUSILIER	Jean-Louis	Cirad

<b>Fédération nationale de la pêche en France et de la protection du milieu aquatique</b>		18 avril 2018
DORON	Jean-Paul	Vice président
COLOMBET	Nadège	juriste
GUILLOUET	Jérôme	Directeur des services techniques
<b>UFC- Que choisir</b>	19 avril 2018	
GUILLAUME	Pierre	administrateur
GUILLET	Michel	administrateur
MONDOT	Robert	administrateur
<b>Jeunes agriculteurs</b>	20 avril 2018	
IMART-BRUNO	Céline	Présidente
CLEMENT	Zoé	Permanente (environnement, qualité, eau, prédateurs,...)
<b>FNE</b>	25 avril 2018	
ABEL	Jean-David	Vice président
BEVILLARD	Jean-Claude	Directoire agriculture
PULOU	jacques	Directoire eau
ETCHEVERRY	Carmen	Chargée de mission du réseau agriculture

<b>Coordination rurale</b>	25 avril 2018	
LUCAS	François	Président d'honneur
<b>FNAB</b>	03 mai 2018	
RIOU	Guillaume	Président
VILLAR	Antoine	Chargé de mission eau, bio et territoires
<b>FNCCR</b>	03 mai 2018	
BELAR	Daniel	Directeur adjoint
SEMBLAT	Laure	Responsable grand cycle de l'eau
FILALI	Rémi	CA Evreux Pont de Normandie
COUDERT	Hervé	Grand Annecy

<b>Confédération paysanne</b>	03 mai 2018	
PERIGNIE	Jean-François	Secrétaire national- trésorier
PASQUIER	J	
<b>FNSEA</b>	14 mai 2018	
LAMBERT	Christiane	présidente
VINCENS	Pierre	Chambre d'agriculture du Tarn
LE CORRE GABENS	Nelly	Responsable environnement
MELACCA	Dao	Chargée de mission

## 6. Fiches analytiques des projets

- **Projet de territoire:** AUDE
- Département: Aude
- Bassin: RMC

1- Fiche de présentation : absence de fiche descriptive de PGRE

Les bassins versants de l'Aude et de la Berre, ont une superficie de 6 000 km<sup>2</sup>, avec l'Aude comme principale rivière. Identifiés en déficit dans le SDAGE 2010-2015, ils sont classés en déséquilibre quantitatifs dans le SDAGE 2016-2021 avec un double objectif de retour à l'équilibre en 2021 et adaptation au changement climatique.

Les secteurs médian (2010) et aval (2016) du bassin sont en ZRE (mais le secteur amont applique les mêmes règles de gestion, par solidarité)

On notera des capacités importantes (160Mm<sup>3</sup>) stockées dans des barrages à vocations multiples (hydroélectricité, navigation, AEP, irrigation, soutien d'étiage).

Les principaux prélèvements sont l'irrigation (70%), la navigation (20%) et l'AEP (10%).

L'irrigation est historique dans ce département et a conduit à une organisation collective sous forme d'ASA qui prélève 95 % des volumes bruts destinés à l'irrigation.

Les productions agricoles à enjeu sont la vigne et l'olivier, qui aujourd'hui manquent d'eau.

A la suite des inondations de 1999, a été créé un EPTB et des EPAGE qui jouent un rôle déterminant dans la gestion de l'eau.

## 2- Fiche d'analyse.

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau.

Les principaux enjeux sont l'AEP, les usages agricoles, la navigation sur le canal du midi, hydroélectricité, le tourisme et le bon fonctionnement des cours d'eau.

Le portage par l'EPTB relayé au plus proche du terrain par les CLE a permis d'assurer la prise en compte de l'ensemble des usages de l'eau.

Le bassin étant historiquement équipé d'ouvrages structurants, la stratégie adoptée a mis en priorité l'optimisation de l'existant (comptage des consommations, organisation collective, valorisation des ressources stockées disponibles,...) avant de rechercher des solutions de substitution et de conciliation des usages «consommateurs (irrigation) et non consommateurs (électricité)».

Le volet économie d'eau et les changements de pratiques pour les consommateurs d'eau ont donc été une étape préalable au sein du PGRE.

### 2-2- Retenue de substitution

Les prélèvements retenus dans l'EVP sont estimés à 325Mm<sup>3</sup> dont 103Mm<sup>3</sup> en période d'étiage, dont 75 % sont réalisés dans les eaux superficielles ou nappes d'accompagnement.

Le constat du déficit brut de 76Mm<sup>3</sup> (37Mm<sup>3</sup> net si on tient compte des ouvrages actuels) est partagé par tous, y compris les associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE).

L'essentiel du plan d'action repose sur des économies et la réduction des prélèvements estivaux, d'autant plus importants qu'on est à l'aval du bassin.

La marge de manœuvre pour le futur est estimée à 23Mm<sup>3</sup> d'eau stockée, non utilisée.

La création de réserves est « anecdotique » et limitée au réseau non réalimentable.

### 2-3- Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet

Le SMMAR, syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières, établissement public de bassin (EPTB), a assuré la maîtrise d'ouvrage de l'étude des volumes prélevables (EVP) entre 2011 et 2013, à la demande du CB et du préfet de bassin.

C'est un syndicat mixte constitué à 50% du département et pour le reste des 16 syndicats de bassin et EPCI à fiscalité propre (EPAGE). Il couvre la totalité du bassin de l'Aude.

Cette étude a permis de formaliser un déficit estival net de 37Mm<sup>3</sup> sur le bassin de l'Aude, lequel a été notifié en juin 2014 par le préfet de bassin qui a confié au préfet de

l'Aude la mise en œuvre d'un plan de gestion de la ressource en eau (PGRE), lequel a sollicité le SMMAR pour en être l'animateur à ses côtés.

L'EPTB favorise le dialogue, l'organisation de la démarche ainsi que l'élaboration et le portage d'actions pour lesquelles il apporte sa capacité d'ingénierie.

Le suivi de cette démarche est assuré par un comité technique inter-SAGE, regroupant les représentants des 3 CLE du bassin (haute et basse vallée de l'Aude et Fresquel) et l'instance de concertation Aude médiane (absence de Sage). Tous les usages et tous les acteurs du territoire sont donc associés, y compris les APNE et pêcheurs.

Le pilotage s'appuie donc sur la gouvernance mise en place pour les PGRE et concerne un périmètre parfaitement cohérent.

Un premier comité de pilotage a été installé en 2014, avant le lancement effectif de la démarche.

Le PGRE a été approuvé en janvier 2017.

La mise en place d'un OUGC est envisagée.

#### 2-4- Justifications économiques demandées

La justification du PGRE n'est pas qu'économique, dans ce bassin où les étiages sont de plus en plus sévères ; le maintien de l'agriculture (vigne et olivier) et l'accroissement de la démographie (pas exclusivement liée au tourisme) sont la première préoccupation des élus.

Il n'y a ni analyse coût bénéfice ni analyse de la récupération des coûts.

#### 2-5 Gestion du projet

Il y a 87 actions, avec un maître d'ouvrage identifié pour chacune.

Il est déjà bien engagé, avec 53 actions en cours ou réalisées.

Le volume d'économies réalisées est de 19Mm3 en 2018 avec une cible de 33Mm3 en 2021(déficit de 37Mm3).

Le PGRE a prévu un suivi rigoureux des actions programmées, tant lors de l'élaboration du plan que pour sa mise en œuvre (2017-2021), voire au-delà puisque des actions sont prévues après 2021.

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau

L'agence est présente (et finance des actions du PGRE). Le financement de retenues de substitution reste marginal.

#### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

La pertinence du projet est avérée et partagée par tous les acteurs. Il est conforme à l'esprit et la démarche des projets de territoire de l'instruction de 2015.

## 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT

Le projet a été initié en 2014, dans le cadre d'un PGRE.

Il est donc antérieur à l'instruction et ne s'inscrit pas totalement dans ses critères, même si la démarche est assez proche de l'esprit d'un PT.

Ni le moratoire, ni l'instruction n'ont pu être un frein, compte tenu de l'état d'avancement du projet, et hormis l'administration, peu d'acteurs locaux la connaissent ou s'y sont référé.

### 3- Fiche d'appréciation

Le projet est très consensuel et a permis de mobiliser la très grande majorité des acteurs autour de l'objectif principal de résorption des déséquilibres. La culture locale ancienne autour de projets collectifs d'irrigation et d'ouvrages structurants préexistants a sans doute facilité la démarche. Cette volonté partagée a permis d'engager très tôt des actions d'économie, avant même d'envisager des ouvrages de substitution, qui en tout état de cause restent anecdotiques.

Une solidarité amont-aval facilite la gestion à l'échelle de l'ensemble du bassin, les acteurs de l'amont acceptant de prendre en compte la situation plus tendue de l'aval.

Il reste à rallier quelques préleveurs individuels.

Les deux grands opérateurs publics (EDF, pour l'hydroélectricité, et dans une moindre mesure VNF, pour la navigation sur le canal du midi) doivent être mieux associés au projet car leur activité est régie par des contrats anciens passés avec l'État, qui pourraient être optimisés au regard du contexte nouveau du CC et de la démarche de projet de territoire.

La question de la réserve pour la sécurité civile (prise d'eau pour les canadiens imposant une cote élevée pour la retenue de Maternal) pourrait être réglée, même si certains estiment que la question est désormais celle du maintien des activités touristiques autour de ce barrage.

- **Projet de territoire:** VEORE-BARBEROLLE
- Département: Drôme
- Bassin: RMC

### 1- Fiche de présentation: fiche descriptive de PGRE (renseignée DDT)

Ce secteur situé à l'est de Valence (26), entre le massif du Vercors et la vallée du Rhône, comprend le bassin versant de 2 cours d'eau (la Barberolle, au nord, et la Véore et ses affluents au sud) ainsi que les nappes alluviales de la plaine de Valence et du cailloutis d'Alixan.

Territoire déficitaire inscrit au SDAGE 2009-2015.

Les conséquences ont été de définir les volumes maximums prélevables (EVP) puis de les notifier (2012) et de classer ce bassin en ZRE en 2014.

Il a été acté la nécessité de réduire de 40 % les prélèvements estivaux.

Le Syndicat de gestion de la ressource en eau de la Drôme (SYGRED) créé en 2003 a été désigné organisme unique (OUGC) par arrêté préfectoral du 27/10/ 2015.

## 2- Fiche d'analyse.

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau.

Le SDAGE 2016-2021 préconise la réalisation de plans de gestion de la ressource en eau (PGRE) sur les territoires pour lesquels les EVP ont confirmé un déséquilibre. L'orientation 7 du Sdage décrit ce que doit être un PGRE, et prône une approche globale de la ressource en eau.

Par construction, ce PGRE intègre donc a priori cette approche globale.

L'état des lieux fait le bilan des prélèvements pour l'ensemble des usages (19,3 Mm<sup>3</sup> dont 8,5 agricoles, 7 AEP, 2,7 industriels), sans prendre en compte les prélèvements des particuliers, fixe les objectifs de réduction et leur répartition entre usages

Le plan d'actions concerne l'AEP (6 actions), l'irrigation (2 actions) et l'industrie (2 actions), en plus des actions organisationnelles (OUGC) et réglementaires.

La principale action est la création d'une retenue de 300 000m<sup>3</sup> à la confluence de la Véore et de la Lierne, à Chateaudouble.

Il n'y a pas de volet qualitatif dans ce projet, puisque ce n'est pas la vocation d'un PGRE

Il n'y a pas non plus de volet « évolution des pratiques agricoles », si ce n'est un objectif de réduction de la consommation d'eau

### 2-2- Retenue de substitution

Une part importante du plan d'action repose sur des économies et la réduction des prélèvements estivaux.

Le projet de retenue de Chateaudouble, initié avant le lancement du PGRE, en 2012, crée une réserve de 300 000m<sup>3</sup> alimentée par la Lierne, y compris en période d'étiage, mais en prélevant 40l/sec soit 70 à 80l/sec de moins qu'actuellement (130 l/sec), soit au total 670 000m<sup>3</sup> de moins, et dans le respect des volumes prélevables. On peut donc considérer qu'il y a une réelle part de substitution dans les volumes qui seront mobilisés (830 000m<sup>3</sup>), mais que tout n'est pas de la substitution.

### 2-3- Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet

Le pilotage s'appuie sur la gouvernance mise en place pour les PGRE.

Un premier comité de pilotage a été installé en 2013 ; le dernier comité de pilotage est prévu en mai 2018 pour l'approbation du PGRE, avant validation par la MISEN de septembre 2018.

Les pêcheurs et Frapna disent ne pas avoir été associés, voire découvrir le projet lors de l'audition, ce qui est confirmé par les propos d'autres acteurs signalant une démarche PGRE récente et sur un rythme accéléré.

La DDT paraît être le porteur du projet, plus que le SAGE du bas Dauphiné, dont les membres de la CLE reconnaissent que son périmètre (qui englobe trois PGRE) est trop vaste.

Le SAGE permet cependant d'assurer la cohérence entre les ressources limitrophes concernées.

#### 2-4- Justifications économiques demandées

Si l'agriculture a été présentée comme une activité très diversifiée et à forte valeur ajoutée, justifiant l'irrigation, l'approche économique s'est focalisée sur l'action la plus coûteuse, la retenue de Chateaudouble, dont le coût (8,5M€, soit 29€/m<sup>3</sup> stocké, soit 24cts/m<sup>3</sup> pour l'agriculteur, est conséquente et dépasse les prix plafonds de l'agence de l'eau (4,5€/m<sup>3</sup>) ce qui rend d'autant plus difficile le bouclage du plan de financement.

Il n'y a ni analyse coût-bénéfice ni analyse de la récupération des coûts.

#### 2-5 Gestion du projet

Il y a un maître d'ouvrage identifié pour chaque action. Un pilotage général par le préfet et une délégation d'une part à l'OUGC et d'autre part au SYGRED pour la retenue.

Il n'a pas été précisé si le comité de pilotage mis en place pour le PGRE avait vocation à durer au-delà de l'approbation de celui-ci en mai 2018.

Il n'a pas été précisé comment seraient gérées les futures situations d'étiage sévère (les agriculteurs raccordés et non raccordés seront-ils soumis de la même façon aux arrêtés sécheresse,...), sachant que les acteurs sont très attentifs à une certaine équité entre usages y compris milieux (quelques exemples récents ayant montré que des décisions peuvent être prises comme des « faveurs ou dérogations »).

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'agence de l'eau

L'agence est présente (à travers les PGRE, notamment). Les autres financeurs, dont le conseil régional ou le département n'ont pas fait état de leur participation, ce qui compromet la réalisation de la retenue.

Le prix plafond fixé par le programme de l'agence de l'eau limite la part éligible de l'ouvrage à 4,5€/m<sup>3</sup> pour un coût estimé de 29€/m<sup>3</sup>, ce qui laisse une part d'autofinancement trop importante.

#### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

La pertinence du projet semble avérée.

Le projet a démarré par des économies qui ont déjà eu un effet visible sur le nord du bassin (Barberolle qui a atteint l'objectif), et doit se poursuivre par des projets « structurants » dont la faisabilité n'est pas encore acquise, tant pour ce qui concerne le transfert d'AEP pour le syndicat des eaux de la plaine de Valence que pour la retenue de Chateaudouble dont le coût est important et le financement loin d'être acquis. L'absence d'étude économique ne facilite pas la recherche de solutions (y compris alternatives). En outre, à ce prix, il n'est pas certain que les agriculteurs qui auront au moins 20 % de l'investissement à supporter soient en capacité de l'assumer.

#### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT

Le projet a été initié en 2013, et le projet de retenue un an avant, dans le cadre d'un PGRE et sous l'impulsion du préfet de la Drôme.

Il est donc antérieur à l'instruction et ne s'inscrit pas totalement dans ses critères, même si la démarche est assez proche de l'esprit d'un PT.

L'instruction n'a pas pu être un frein, compte tenu de l'état d'avancement du projet, pour autant elle ne semble pas avoir infléchi une démarche et une méthode qui auraient gagné à s'y inscrire.

#### 3- Fiche d'appréciation

Le projet est assez consensuel et a permis de mobiliser la très grande majorité des acteurs autour de l'objectif principal de résorption des déséquilibres.

Un certain nombre de critiques s'expriment qui tiennent en partie (même si cela n'est pas exprimé ainsi) à ce que le projet n'a pas toute la dimension d'un projet de territoire :

- un pilotage n'ayant pas suffisamment associé toutes les parties prenantes (dont APN et pêcheurs)
- un plan d'action trop focalisé sur le quantitatif, et n'ayant pas inscrit des axes d'amélioration de la qualité de la ressource et des milieux
- un volet économique indigent, faute d'une analyse coût-bénéfice et de la récupération des coûts, qui donnerait de la crédibilité et de la visibilité tant aux agriculteurs adhérents qu'aux financeurs potentiels.
- un portage fort par le préfet et la présidente de la chambre d'agriculture, qui devra trouver son prolongement et des relais au-delà de la phase d'élaboration du projet, et en phase de gestion.

- **Projet de territoire:** DOUX
- Département: Ardèche
- Bassin: RMC

1- Fiche de présentation : fiche descriptive de PGRE (renseignée DDT).

Le bassin du Doux est situé au nord du département de l'Ardèche, et se caractérise par un territoire vallonné, sur socle granitique (absence de nappes, mais nombreuses petites ZH), avec un climat pluvial méditerranéen et des débits très contrastés.

Outre 4 barrages collectifs sur des cours d'eau, ce sont près de 900 retenues individuelles (1,5Mm<sup>3</sup>) qui ponctuent le territoire, dont le tiers ne serait plus utilisées à des fins d'irrigation.

La situation quantitative de la ressource conduit dès 1991 à établir un contrat de rivière, puis, en 1995, à classer le bassin en ZRE, étudier en 2002 la possibilité de créer des retenues pour éviter de prélever dans les rivières ; création en 2006 de l'entente Doux-Milan ; détermination, par l'agence de l'eau, des volumes prélevables en 2012 ; lancement, en 2013, d'études de faisabilité de substitution des pompages dans le Doux, puis signature d'un contrat de territoire en 2017 et le lancement du PGRE.

La configuration du territoire a conduit les acteurs locaux à ne pas envisager d'ouvrages structurants collectifs.

2- Fiche d'analyse. (La DDT a renseigné une fiche d'analyse succincte, qui n'a pas été reprise ici)

2-1- Approche globale de la ressource en eau.

La première motivation de ce projet est de créer des retenues de substitution pour remplacer les prélèvements estivaux dans le Doux et ses affluents et éviter les assecs de plus en plus fréquents. Il est donc centré autour des besoins agricoles, tout en visant également l'amélioration du rendement de l'AEP.

Il n'y a pas de volet qualitatif dans ce projet, puisque ce n'est pas la vocation d'un PGRE

Il n'y a pas non plus de volet « évolution des pratiques agricoles », si ce n'est un objectif affiché de réduction de la consommation d'eau.

2-2- Retenue de substitution

Une part importante du plan d'action repose sur la réduction des prélèvements estivaux, permise par la suppression de tout pompage estival direct en rivière (150 000 m<sup>3</sup>), l'amélioration des rendements de l'AEP en visant 75 % (18 165m<sup>3</sup>), et la substitution du prélèvement AEP du Doux dans le Rhône (30 300m<sup>3</sup>).

Le projet est centré sur un programme de retenues collinaires évitant le prélèvement de 150 000m<sup>3</sup>/an dans les rivières et assurant un débit supplémentaire de 57l/sec (100l/sec dans note du 22/03/18), le seuil de crise étant à 84l/sec.

Le PGRE prévoit la substitution globale des prélèvements agricoles estivaux d'ici 2021.

Les EVP sont fondées sur des données anciennes (1997-2007) qui nécessitent d'être actualisées.

Les APN doutent de sa pertinence, car il ne concernerait que 8 % des prélèvements sur le bassin et une vingtaine de retenues sur plus de 600 qui continueront de prélever dans le milieu en toutes saisons et ne sont pas sans impact.

### 2-3-Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet

Le bassin très agricole est caractérisé par la multitude (900) de retenues collinaires individuelles. Rares sont les organisations collectives (ASA), malgré une première démarche ayant conduit à la création de l'ASA de l'Oasis en 1996. L'Entente Doux (5 EPCI) et la chambre d'agriculture accompagnent des projets individuels.

Le projet concerne 20 exploitations, dont 6 ont « bouclé » leur projet technique. Le principe d'un portage collectif a été accepté (car c'est la condition de l'éligibilité au PDR), mais il n'existe toujours pas de structure collective des irrigants, malgré le projet de création d'une association loi 1901.

On notera l'absence d'OUGC, malgré l'antériorité de la ZRE. A défaut, un mode de gestion locale, la « gestion volumétrique volontaire », a été instauré en 2012, mais il ne concerne que 20 à 30 irrigants du bassin ; la chambre aurait l'intention de le généraliser en 2018.

La signature du contrat de territoire en 2017 marque le lancement de l'élaboration du PGRE, dont la validation est espérée en 2018.

Un comité de pilotage se réunit en associant les parties prenantes dont les APN.

Si les études de faisabilité de substitution engagées en 2013 étaient portées par la CC du pays de St Félicien pour le compte des 5 EPCI de l'entente, le maître d'ouvrage actuel est Arche aggro pour le compte des 4 EPCI du bassin. Le portage collectif serait confié à la future association des irrigants.

L'absence de SAGE réduirait la portée des engagements pris en l'absence de portée réglementaire du contrat.

### 2-4- Justifications économiques demandées

L'agriculture a été présentée comme une activité très diversifiée et à forte valeur ajoutée, justifiant l'irrigation.

Le coût estimé pour les premiers projets de retenues est de 17 à 34€/m<sup>3</sup> stocké.

Il n'y a ni analyse coût-bénéfice ni analyse de la récupération des coûts.

Le coût du programme serait de 18M€

### 2-5 Gestion du projet

Un programme d'action est défini dans le PGRE avec désignation de MO, calendrier, plan de financement.

Il n'a pas été précisé si le comité de pilotage mis en place pour le PGRE avait vocation à durer au-delà de l'approbation de celui-ci, bien que le PGRE a prévu un suivi annuel en comité de rivière et en cellule de concertation locale, en même temps que celle du contrat de territoire.

Il n'a pas été précisé comment seraient gérées les futures situations d'étiage sévère (les agriculteurs bénéficiaires des retenues financées ou non seront-ils soumis de la même façon aux arrêtés sécheresse,...).

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau

L'agence est présente (à travers les PGRE, notamment). Les autres financeurs, dont le CR ou le département n'ont pas fait état de leur participation, même si le CD 07 annonce qu'il accompagne le projet depuis le début.

#### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

La pertinence du projet peine à être démontrée, notamment dans son caractère collectif.

#### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT

Le projet a été initié très tôt puis transformé en PGRE.

Il est donc antérieur à l'instruction et ne s'inscrit pas dans ses critères.

L'instruction n'a pas pu être un frein, compte tenu de l'état d'avancement du projet, pour autant elle ne semble pas avoir permis d'infléchir une démarche qui aurait gagné à s'y inscrire.

#### 3- Fiche d'appréciation

Sur ce territoire, très marqué par la configuration du terrain, et l'individualisme des acteurs locaux, la démarche engagée il y a près de 30 ans ne s'est pas véritablement concrétisée. Les outils réglementaires (ZRE) eux-mêmes n'ont pas permis de mettre en place la structure de gestion collective habituelle (OUGC).

Un certain nombre de critiques s'expriment qui tiennent en partie (même si cela n'est pas exprimé ainsi) à ce que le projet n'a pas toute la dimension d'un projet de territoire, et reste structuré autour du PGRE:

- un projet centré sur l'irrigation agricole, même si la finalité affichée est la restauration d'un débit minimal dans les rivières du bassin du Doux, et d'éviter les assecs.
- un plan d'action focalisé sur le quantitatif, et n'ayant pas inscrit des axes d'amélioration de la qualité de la ressource et des milieux

- un volet économique indigent, faute d'une analyse coût bénéfice et de la récupération des coûts, qui donnerait de la crédibilité et de la visibilité tant aux agriculteurs adhérents qu'aux financeurs potentiels.

- un portage fort par le préfet et le président de la chambre d'agriculture, qui peinent à susciter l'émergence d'un porteur du projet, et pallient au manque de volonté et d'organisation politique locale.

- **Projet de territoire : MIDOUR**
- Départements : Gers, Landes
- Bassin: AG

#### 1- Fiche de présentation : ci-jointe

Le projet de territoire couvre l'ensemble du bassin du Midour, constitué du Midour et de ses affluents, jusqu'à sa confluence avec la Douze, à Mont de Marsan.

#### 2- Fiche d'analyse.

##### 2-1- Approche globale de la ressource en eau.

Le projet porté par l'institution Adour, structure porteuse du SAGE Midouze a été initié par une décision de la CLE, en novembre 2015 ; son périmètre est cohérent avec le bassin versant qui connaît des restrictions régulières et a été identifié comme zone très déficitaire au regard des volumes prélevables dans le bassin AG. Il est un compromis entre celui du SAGE, jugé trop vaste, et le périmètre immédiat des chantiers de retenues.

Face au constat, trois types d'actions sont envisagés : économies d'eau, meilleure valorisation des ressources existantes et mobilisation de nouvelles ressources. Le bassin a été partagé en trois sous-bassins en fonction du déséquilibre constaté et hiérarchisés selon trois niveaux de priorité.

L'irrigation concerne 28 % de la SAU, soit un peu plus de la moitié des exploitations.

L'enjeu agricole est donc le principal enjeu du projet, mais il concerne également l'AEP et les autres activités économiques.

##### 2-2- Retenue de substitution

Le volume prélevable a été fixé par le préfet de bassin en mai 2012. Il est de 6,6 Mm<sup>3</sup> (hors retenues déconnectées) alors que le volume maximum prélevé est de 10,4 Mm<sup>3</sup> (2013). Le volume de référence pour les autorisations actuelles est de 11,73 Mm<sup>3</sup> (2017)

La réduction de prélèvements espérée est de 5,46 Mm<sup>3</sup>, dont 0,73 sont déjà effectifs.

Le « déficit », tel qu'il ressort du SAGE et estimé sur la base de ce que pourraient consommer les irrigants, en l'absence de contraintes, serait de 7,5 Mm<sup>3</sup>. La notion de substitution est bien dans l'esprit des porteurs du projet, mais les chiffrages n'ont pas été réalisés et la cellule n'a donc pas pu vérifier la réalité et le volume des reports hivernaux.

Les irrégularités interannuelles des précipitations incitent le porteur du projet à envisager une gestion pluriannuelle des retenues pour en lisser les effets, tant sur le milieu que pour les irrigants.

### 2-3- Cohérence du périmètre - Gouvernance - Transparence du projet

Le SAGE Midouze engagé en 2005 a été approuvé en janvier 2013. Sa CLE qui a initié le projet de territoire en novembre 2015, en a délégué le pilotage à un comité de pilotage spécifique (9 élus, 14 usagers, 6 État), tout en restant garante de la démarche. Un comité technique, animé par l'institution Adour a été constitué (DREAL, DDT, AEAG, CD 31 et 40, OUGC « Irrigadour », fédération de pêche)

Le comité s'était fixé un délai de 18 mois pour aboutir. Des ateliers associant tous les acteurs du périmètre sont organisés par le comité technique. Plusieurs réunions publiques sont prévues en 2017 et 2018.

Le diagnostic socio-économique comme la conception et l'animation du dispositif de concertation ont été confiés à des prestataires extérieurs.

Deux garants de la concertation ont été désignés par le préfet de bassin.

Sur la transparence, il nous a été signalé que le constat des consommations réelles a été réalisé dans le cadre du diagnostic, mais non diffusé.

### 2-4- Justifications économiques demandées

Les études socio-économiques sont en cours ; mais il est trop tôt pour avoir un chiffrage du projet si bien qu'aucune analyse coût bénéfice n'a été faite.

Il en est de même de l'appréciation de la récupération des coûts par les différentes familles d'acteurs.

### 2-5 Gestion du projet

Il y a un maître d'ouvrage identifié et un porteur. La méthode est claire et bien appropriée par les acteurs.

Le diagnostic vient de s'achever et a été approuvé à l'unanimité, témoignant de la pertinence de la méthode et de la qualité du constat.

Les prochaines étapes seront la construction du projet lui-même et le choix des actions à mener.

## 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau

L'agence est présente dans les instances de gouvernance. Elle contribue au financement de la démarche et des études, et a présenté au comité de pilotage les conditions de financement envisageables pour les différents volets de ce projet de territoire.

## 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

A ce stade, et compte tenu du constat, la démarche est pertinente voire urgente.

Le constat partagé par tous les acteurs en témoigne : c'est dans l'équilibre de la palette d'actions à mener et dans l'adhésion du comité de pilotage que la pertinence pourra véritablement s'apprécier.

On notera cependant que les retenues projetées, au moins celle dont la cellule a visité le site (Montdebat, en tête de bassin), sont des retenues classiques de barrage positionné directement sur le cours d'eau.

## 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et à favoriser la démarche d'élaboration des PT ?

Le projet a été initié dans le cadre de l'instruction de 2015 et s'en inspire largement, sans difficulté, à ce stade et sans qu'elle ait été perçue comme une contrainte (au contraire, la plupart des parties prenantes en saluent l'existence).

## 3- Fiche d'appréciation

Il y a une volonté affichée de coconstruction du projet de territoire avec les acteurs.

Le contexte institutionnel est particulièrement favorable en raison de la présence d'un EPTB (l'Institution Adour) et d'un SAGE (articulés entre eux puisque ce dernier est porté par l'EPTB) qui, chacun à son échelle, ont su développer la concertation entre les acteurs et apporter leur expertise et leur savoir faire.

Pour autant, une démarche dédiée a été engagée et pilotée par un comité ad hoc, pour faciliter la coconstruction et la participation des acteurs locaux.

La première étape a été un succès, avec l'approbation de l'état des lieux ; la phase suivante d'élaboration du projet et du choix des actions va être décisive. Les acteurs en ont bien conscience et sont prêts à jouer le jeu.

C'est sans doute l'un des projets qui est le plus « en phase » avec l'instruction et sa « philosophie ».

Le fait que les retenues projetées soient sur le cours d'eau lui-même rend le projet incompatible avec la réglementation sur l'eau (DCE, SDAGE) et suppose une justification du non-respect de la continuité, et par conséquent de l'acceptabilité de ce type d'ouvrage, loin d'être acquise à ce jour.

Le préfet de bassin a interrogé les services du MTES pour s'assurer que les projets de territoire comportent les éléments nécessaires à l'obtention d'une dérogation au titre d'un projet d'intérêt général majeur.

Il peut également y avoir une réticence des associations de protection de la nature (APN) si le maintien de l'irrigation ne se traduit pas par une amélioration environnementale des conditions de production agricole (la dégradation actuelle de la qualité des nappes et rivières est préoccupante, ainsi que de l'eau pour la consommation humaine).

- **Projet de territoire:** Haut de Provence Rhodanienne
- Départements: Vaucluse, Drôme, Hautes-Alpes (Ardèche et Gard )
- Bassin: RMC

#### 1- Fiche de présentation : trois fiches descriptives de PGRE

Ce secteur situé au Nord du département du Vaucluse est historiquement dépourvu de grands réseaux d'irrigation sécurisés ; l'irrigation se fait à partir de forages individuels dans la nappe. La pression tant sur la nappe du Miocène que sur les 3 cours d'eau déficitaires (Lez, Aygues, Ouvèze) a créé une situation de déséquilibre grave.

Les conséquences ont été de classer ces trois bassins en ZRE et de mettre en place une gestion quantitative (PGRE, organisme unique ...) La nappe du Miocène devrait être réservée à terme à l'eau potable et ne plus permettre de prélèvements à des fins d'irrigation.

#### 2- Fiche d'analyse.

##### 2-1- Approche globale de la ressource en eau.

Le projet est né en 2002 d'une demande de l'administration de mieux contrôler les forages des agriculteurs. La chambre d'agriculture de Vaucluse a alors émis l'idée d'un grand ouvrage, mais le préfet a élargi le périmètre principalement au sud de la Drôme, mais également à l'Ardèche et au Gard, la chambre d'agriculture de Vaucluse ne pouvant porter seule ce projet.

Le territoire bénéficiaire concerne deux régions, deux départements à titre principal, 81 communes, 3500 exploitations agricoles correspondant principalement à 5 bassins versants, mais ne représente qu'une faible part (20 %) du territoire en déficit ; ce qui n'est pas sans soulever des questions.

##### 2-2- Retenue de substitution

Comme pour d'autres projets de l'axe rhodanien, on ne peut, à strictement parler, considérer qu'il s'agirait de retenues de substitution; il s'agirait plutôt d'un transfert de prélèvement d'une ressource surexploitée et en déséquilibre fort (nappe du Miocène) vers le Rhône. Il ne correspond pas à la définition (substituer des prélèvements "à des périodes de hors étiage à des volumes prélevés à l'étiage") mais à un transfert d'une ressource vers une autre et l'utilisation des capacités ouvertes pour de nouveaux usages jugés plus prioritaires.

Il serait prélevé 2,5 m<sup>3</sup>/sec dans le fleuve, soit l'équivalent de 1 % du débit d'étiage. Ce volume reste dans la limite du débit réservé à l'agriculture tel qu'il résulte de la concession CNR largement dimensionnée (34m<sup>3</sup>/sec, pour un prélèvement actuel de 13,5 m<sup>3</sup>/sec). On peut s'interroger sur les prélèvements cumulés issus des XX concessions CNR si l'ensemble des marges d'autorisation sont ainsi sollicitées : une évaluation environnementale stratégique pourrait être nécessaire

### 2-3-Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet

Le pilotage s'appuie sur la gouvernance mise en place pour les PGRE.

Les associations de protection de la nature sont parties prenantes.

Les autres acteurs sont peu mobilisés, ce qui fait de ce projet un projet à dominante agricole, même si les syndicats d'eau semblent motivés, ce projet devant, à terme, libérer une capacité de prélèvement d'eau potable dans la nappe du Miocène.

### 2-4- Justifications économiques demandées

Les vigneron en AOP Côte du Rhône pouvant désormais irriguer leurs vignes de manière dérogatoire, ce projet est essentiellement motivé par la nécessité de sécuriser et améliorer la qualité du raisin.

Une enquête est en cours auprès des agriculteurs concernés pour apprécier leur capacité à payer et à quel prix, l'eau d'irrigation.

Le coût du projet n'est pas encore évalué avec précision, si bien qu'aucune analyse coût bénéfice n'a été faite.

Il en est de même de l'appréciation de la récupération des coûts par les différentes familles d'acteurs.

### 2-5 Gestion du projet

Il n'y a pas de maître d'ouvrage identifié et pas de porteur ; la gouvernance est bicéphale, avec un pilotage général par le préfet du Vaucluse et la maîtrise d'ouvrage des études par la chambre d'agriculture de Vaucluse (aidée par la DDT qui a désigné un chef de projet).

Le projet en est encore à la phase des études (diagnostic et perspectives agricoles, analyse présente et future des besoins tous usages, scénarios alternatifs et mesures d'optimisation, analyse coût bénéfice et récupération des coûts).

Le rôle que pourrait jouer la CNR est souvent évoqué, notamment pour la phase d'études ; cette hypothèse n'est pas nécessairement privilégiée, mais le renouvellement de la concession de la CNR pourrait être le moment de répondre à cette hypothèse.

La perspective d'un phasage du projet complique son acceptation par ceux qui n'en bénéficieraient qu'à l'issue de la réalisation de l'ensemble. Les premières étapes ne pouvant être lancées que s'il y a la certitude de réaliser l'ensemble.

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau

L'agence est présente (à travers les PGRE, notamment). Les autres financeurs, dont le Conseil Régional, ont été approchés mais sans réponse, pour le moment.

#### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

La pertinence du projet semble avérée au regard de la mission d'expertise de 2013. En outre, les besoins en matière d'irrigation (début de la période estivale) précèdent la période d'étiage du Rhône (fin été).

Pour autant, elle repose sur l'idée que le débit du Rhône en 2030, voire 2050 permettra encore ces transferts par prélèvement l'été dans le lit mineur. Or, un de nos interlocuteurs faisait remarquer que l'étiage observé en 2017 avait été celui qui était attendu en 2050 (250m<sup>3</sup>/sec).

La nature même du projet (grand ouvrage ou réseau) n'est pas tranchée ; de nombreuses questions techniques restent donc en suspens (notamment la turbidité des eaux du fleuve, si on s'oriente vers une irrigation au goutte-à goutte).

#### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT ?

Le projet a été réellement initié en 2014, sur la base du rapport favorable du CGEDD/CGAER (2013) et sous l'impulsion du préfet de Vaucluse.

Il est donc antérieur à l'instruction et ne s'inscrit pas totalement dans ses critères, bien qu'ayant été rebaptisé « projet de territoire ». Le fait qu'il s'adosse à trois PGRE en fait une démarche assez proche de l'esprit d'un PT.

L'instruction n'a pas pu être un frein, compte tenu de l'état d'avancement du projet, mais elle a conduit à prendre en compte des paramètres qui autrement ne l'auraient pas été, et à adapter la méthode.

### 3 - Fiche d'appréciation

Si le projet est assez consensuel à ce stade et ne soulève pas d'objection forte d'aucun des acteurs rencontrés, il est assez peu avancé et donne lieu à de nombreuses interrogations.

En ce qui concerne le portage du projet au stade des discussions d'opportunité, encore largement impulsé par le préfet et porté par ses services, la Chambre d'agriculture ne semble pas en capacité de l'assumer seule. En outre, cela pourrait faire courir le risque de ne pas l'élargir au-delà des seuls agriculteurs irrigants et de le cantonner à un projet strictement agricole. La même question se pose pour la maîtrise d'ouvrage, mais avec davantage d'acuité compte tenu du coût estimé du projet.

Si le financement n'est pas un obstacle pour le moment, il pourrait en devenir un dans la mesure où l'agence de l'eau n'apporterait qu'une partie de celui-ci. Il est trop tôt pour se prononcer, mais la quote part correspondant à de la substitution stricte et

légitimant un financement pour améliorer la qualité des milieux et de la ressource ne couvrirait qu'une partie de l'investissement.

- Projet de territoire: Aume-Couture
- Départements: Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres
- Bassin: Adour-Garonne

## 1- Fiche de présentation

Le projet de territoire Aume-Couture se situe sur un sous-bassin du fleuve Charente constitué par deux cours d'eau principaux, l'Aume et la Couture. Ce sous-bassin d'une superficie de 47 000 ha à cheval sur trois départements : la Charente, les Deux-Sèvres et la Charente-Maritime est à très forte dominante agricole (> à 80 % de la superficie).

La totalité du bassin de la Charente est classée en Zone de répartition des eaux (ZRE).

Ce sous-bassin a été identifié dès 2011 comme étant en déséquilibre fort.

Après la sortie de l'instruction de juin 2015, l'État a incité les acteurs locaux à s'engager dans la démarche de PT. L'objectif était l'atteinte de retour à l'équilibre suite au protocole État-Profession agricole signé en 2011.

## 2- Fiche d'analyse

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau

L'EPTB du fleuve Charente et la Chambre d'agriculture se sont mobilisés pour porter le projet de territoire.

Le projet a été officiellement lancé en octobre 2016.

L'état des lieux et le diagnostic réalisés par l'EPTB et la Chambre d'agriculture (éléments présentés et discutés en GT et CT) sont très complets sur le volet quantitatif (ensemble des usages) et moins développé sur le volet qualitatif. Le plan d'action comporte sur le plan quantitatif des mesures d'économie mais aussi de création de retenues de substitution. Le programme d'action comporte néanmoins parmi les 5 axes d'action, un axe " Amélioration de la qualité des eaux ".

### 2-2- Retenues de substitution

Le volume de ces retenues est considéré comme trop élevé par Charente Nature et la fédération des pêcheurs de la Charente.

Un désaccord sur la référence des volumes prélevables demeure entre représentants du mode agricole et de l'environnement.

### 2-3- Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet.

#### Périmètre

Le périmètre correspondant au bassin de l'Aume-Couture est considéré comme cohérent par l'ensemble des acteurs. Ces acteurs sont les agriculteurs les associations de protection de la nature, la fédération de pêche, les syndicats d'eau et rivière, les représentant des maires, les représentants de filières économiques :

#### Gouvernance

La CLE du Sage Charente constitue le COPIL du projet de territoire (PT) Aume-Couture.

Le périmètre du SAGE est largement supérieur à celui de l'Aume-Couture et en conséquence un comité de territoire Aume-Couture a été constitué, regroupant les acteurs concernés (composition reprenant les équilibres de la CLE).

La CLE a confié à l'EPTB et à la chambre d'agriculture la réalisation de l'état des lieux et du diagnostic ainsi que celle de l'élaboration de la stratégie et du programme d'action. Pour ce programme, 4 groupes de travail ont été constitués (quantité, qualité, cours d'eau, bassins versants).

Calendrier : le lancement du projet de territoire a eu lieu le 12 octobre 2016. L'état des lieux et diagnostic ont été validés le 12 avril 2017. Dès cette date le travail d'élaboration de la stratégie et du programme d'action a débuté via les groupes de travail et les comités techniques. Présentation en CLE le 21 septembre 2017.

Ce mode de gouvernance et de travail est apprécié par l'ensemble des acteurs.

Ce travail a débuté avant que soit disponible le document « Méthodologie d'élaboration des projets de territoires » élaboré par la préfecture de bassin.

Transparence du projet.

L'association Charente Nature et la fédération des pêcheurs de Charente considèrent avoir pu dialoguer jusqu'au bout et avoir été entendues, mais pas sur des points essentiels. Des réserves ont été explicitement émises lors des validations.

Ces acteurs regrettent un manque de transparence sur le bilan complet des retenues existantes et de leurs effets sur le milieu.

#### 2-4- Justifications économiques demandées

L'état des lieux et le diagnostic contiennent un chapitre sur l'activité agricole et l'intérêt économique de l'irrigation pour les exploitations concernées. Ce chapitre nuance le gain attendu en fonction de plusieurs facteurs dont le prix des matières premières produites, et le taux d'aide à l'investissement. Il intègre l'évolution envisagée des cultures et les effets du changement climatique.

Ces études ne sont pas remises en cause par les associations de protection de la nature qui soulignent cependant la complexité de l'exercice.

#### 2-5 Gestion du projet

La méthode de travail et la maîtrise d'ouvrage ont été présentées au § 2-3.

La création de groupes de travail sur les 4 thèmes constitués d'acteurs du territoire a été appréciée. Si la qualité de la démarche et des séances en CLE est reconnue, les associations de protection de la nature déplorent néanmoins l'insuffisance de l'évaluation des retenues déjà créées et contestent les volumes de référence pour la création de réserves de substitution.

#### Stade d'avancement de la démarche

Le PT Aume-Couture a été présenté en CLE du SAGE Charente en novembre 2017 et soumis au vote.

Il sera soumis au conseil d'administration de l'Agence de l'eau pour demande de financement. (Voir § 6).

Les dossiers d'autorisation liés à la réglementation loi sur l'eau n'ont pas été encore présentés aux services de l'État pour instruction, mais leur préparation est avancée sur la base des travaux menés au titre de l'état des lieux.

Le vote en CLE a été favorable au projet mais avec une proportion significative de votes défavorables (11/28). Ce résultat pose localement plusieurs interrogations, notamment celle du périmètre de la CLE bien plus large que celui du projet de territoire induisant le vote par des membres de la CLE très éloignés du projet et de son élaboration.

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau

Le coût global du projet de territoire est évalué à 14,3 M € dont 11,6 M € pour la gestion de l'irrigation (création de retenues, amélioration des pratiques...).

L'agence de l'eau sera sollicitée pour financer la création de retenues. L'avis de la CLE relayé par le préfet est transmis avec le dossier à l'Agence de l'eau mais l'accord de financement n'est pas acquis, car il dépend de l'avis de la commission administrative de l'Agence.

Une demande de financement sera adressée au Conseil Régional de Nouvelle Aquitaine qui n'a pas encore défini sa politique d'intervention dans le domaine.

#### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet

Outre le désaccord sur les volumes à substituer, un manque de confiance subsiste entre les parties prenantes. Les associations de protection de la nature doutent de la mise en place des actions du plan autres que la création des réserves.

De leur côté les agriculteurs refusent à fournir plus de garanties aux attentes des associations tant qu'ils n'auront pas l'assurance de voir les retenues se réaliser.

#### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des projets de territoire.

L'instruction a eu le mérite de fournir le cadre d'élaboration du projet de territoire.

Mise en place d'une gouvernance, d'un travail partagé pour élaborer un diagnostic, un état des lieux, une stratégie et un plan d'action. Un dialogue constructif entre l'ensemble des acteurs a pu avoir lieu.

La démarche engagée dans ce cadre semble avoir porté ses fruits puisque le projet engagé en octobre 2016 a été validé par la CLE en novembre 2017.

Cette validation ne garantit cependant pas la réalisation du projet car :

- les désaccords sur les volumes à substituer pourraient se traduire par des oppositions exprimées lors du traitement réglementaire du dossier au titre de la loi sur l'eau et éventuellement du contentieux
- le financement du plan d'action n'est pas assuré.

#### 3- Fiche d'appréciation.

La démarche engagée pour réaliser ce projet de territoire a suivi les recommandations de l'instruction de juin 2015. Elle a abouti à une validation en CLE 13 mois après son lancement.

Sur la base de ces 2 critères de durée et de validation ce projet peut être jugé comme bon.

Plusieurs éléments sont identifiés par la mission comme favorables :

- Présence de structures volontaires pour porter le projet (CLE du SAGE, EPTB Charente, Chambre d'Agriculture) et responsables volontaires et dynamiques.(1)
- Méthode de travail associant l'ensemble des acteurs pour élaborer le projet. Ce travail a été facilité par une pratique de dialogue déjà existante sur le territoire.
- Cohérence du périmètre du projet de territoire avec celui du bassin de l'Aume-Couture
- Accompagnement par les services de l'État.

Cependant plusieurs points relevés dans le paragraphe 2 : " Fiche d'analyse", sont sources de désaccord et d'incertitude quant à l'aboutissement du projet :

- Détermination des volumes à substituer : Les agriculteurs prennent comme référence les volumes autorisés et les associations de protection de l'environnement, les volumes prélevés. Ce sujet sensible récurrent devra être éclairci.
- Valeur du vote exprimé en CLE.

Dans l'immédiat ce vote ne garantit pas d'une part un accord de financement de l'Agence de l'Eau qui décide en conseil d'administration.

Il ne garantit pas non plus la mise en œuvre de l'ensemble des actions que contient le plan. Sur ce dernier point, la mise en place d'un suivi et d'une évaluation est à minima à recommander.

*(1) trois autres sous-bassins de la Charente dans la même situation de déficit ont renoncé à s'engager dans un projet de territoire. Découragés par le manque d'avancées des 15 dernières années ils n'ont su faire preuve de volonté collective.*

- Projet de territoire: nappe de l'Est Lyonnais
- Département: 69
- Bassin: RMC

1- Fiche de présentation

2- Fiche d'analyse.

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau.

C'est un territoire où la ressource était abondante et de qualité, mais dont les enjeux socio-économiques liés à la proximité de l'agglomération lyonnaise et à son tropisme vers l'Est, avec le potentiel de Lyon St-Exupéry, font craindre des conflits d'usages si aucune action n'est engagée.

Le constat d'un déséquilibre de cette nappe a conduit à la classer en ZRE (2016) et à initier un PGRE (approuvé par la CLE en juillet 2017) qui a été annexé au Sage. Il concerne en particulier les trois "couloirs" fluvio-glaciaires de l'Est Lyonnais (Meyzieu, Décine, et Heyrieux) et fixe des volumes maximum prélevables par usage et des actions à mettre en œuvre. Ceux-ci sont parfois déjà atteints.

L'eau est prélevée dans la nappe fluvio-glaciaire du Rhône par le SMHAR (syndicat mixte hydraulique agricole du Rhône) ou directement par les agriculteurs par des forages individuels et des retenues collinaires.

Le projet comporte deux volets :

- un report partiel des prélèvements agricoles de la nappe vers le canal de Jonage (eau du Rhône) concernant principalement les agriculteurs ;
- un report total de ces prélèvements permettant en outre de satisfaire des besoins nouveaux en AEP ou les besoins de l'industrie sur l'est lyonnais.

### 2-2- Retenue de substitution

Comme pour d'autres projets de l'axe rhodanien, on ne peut parler stricto sensu de retenue de substitution ; il s'agit d'un transfert de prélèvement d'une ressource surexploitée et en déséquilibre fort (la nappe alluviale du Rhône) vers le canal de Jonage (dérivation du Rhône a vocation majoritairement hydroélectrique) ;

Les agriculteurs (via le SMHAR) réduiraient leurs prélèvements dans la nappe en prélevant dans le canal de Jonage, ce qui libèrerait des volumes prélevables pour l'AEP de l'agglomération de Lyon.

Ce transfert pourrait prendre davantage d'ampleur selon que les industriels s'y associent ou non.

La connaissance des volumes réellement prélevés n'est pas encore organisée, faute d'un inventaire des forages, ce qui ne contribue pas à bien mesurer l'importance du transfert.

### 2-3-Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet

Le suivi est assuré par un copil issu du SAGE Est-lyonnais (commission gestion quantitative de la Cle).

Le périmètre apparaît cohérent hydrologiquement comme économiquement; en revanche il est caractérisé par un cloisonnement des acteurs lié à la topographie

(vallonnement) qui n'est pas sans effets sur la mobilisation collective du monde agricole.

Le monde industriel est peu mobilisé et n'anticipe sans doute pas suffisamment les besoins du projet de développement de l'Est Lyonnais "cap à l'est" qui devraient augmenter la demande.

Le SMHAR (syndicat mixte hydraulique agricole du Rhône) est un acteur important puisqu'il porterait la principale opération de transfert.

Un OUGC a été créé en 2013, par la chambre d'agriculture du Rhône, mais il n'est toujours pas opérationnel

Les données de consommation étaient mal connues des acteurs et mal partagées, ce qui ne facilite pas une expression objective des besoins.

#### 2-4- Justifications économiques demandées

Il n'y a pas de justification économique mise en avant ou d'évaluation économique ou d'analyse coût bénéfice.

Le projet est chiffré par le SMHAR à 8M€ (prise d'eau et canalisation), dont 80 % d'aides publiques.

#### 2-5 Gestion du projet

Il n'y a pas de maître d'ouvrage unique pour ce PGRE.

Il existe une liste d'actions ou d'investissements prévus, dont la maîtrise d'ouvrage se répartirait selon la nature des travaux.

Le SMHAR porterait la principale opération, en prélevant 2,2 Mm<sup>3</sup> dans le canal de Jonage, en complément des volumes autorisés dans la nappe, utilisant une partie du "droit de tirage" (6 m<sup>3</sup>/sec) initialement attribué aux agriculteurs à l'occasion de l'aménagement du canal de Jonage, mais qu'ils n'ont pas complètement utilisé.

Le second volet n'est pas encore défini (il pourrait prélever 8,5 Mm<sup>3</sup> et permettre la satisfaction de besoins autres qu'agricoles).

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau

L'agence de l'eau est totalement impliquée dans ce projet et a prévu de le financer en tant que PGRE

#### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

Tout le monde s'accorde sur la nécessité de ménager la nappe du Rhône, compte tenu de l'excellente qualité de cette nappe et de son enjeu AEP. Pour autant, le projet repose sur le postulat que le Rhône sera encore une ressource sans étiage sévère dans 30 ans.

On peut s'interroger sur les prélèvements cumulés issus des XX concessions CNR si l'ensemble des marges d'autorisation des concessions sont ainsi sollicitées. Ainsi le service gestionnaire de l'eau potable de l'agglomération de Lyon a déploré que cette réaffectation d'un prélèvement déjà globalement autorisé se fasse sans une étude d'incidences permettant de vérifier et de prévenir ses impacts sur la ressource et ses autres usages.

#### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT ?

Ce projet est d'abord un PGRE, initié bien avant l'instruction de 2015; mais par sa conception d'une approche globale et à la bonne échelle, il se rapproche de la notion de projet de territoire.

En revanche, sur la notion de substitution, il ne correspond pas à la définition (substituer des prélèvements "à des périodes de hors étiage à des volumes prélevés à l'étiage").

En fait il y a transfert d'une ressource vers une autre... et utilisation des capacités ainsi libérées pour de nouveaux usages jugés prioritaires.

### 3 - Fiche d'appréciation

On sent encore des tensions entre acteurs et surtout entre les deux usages prédominants (AEP et irrigation); la confiance n'est pas encore pleinement instaurée, même si l'existence d'un Sage, et d'un PGRE y contribuent.

Le diagnostic ne semble pas encore pleinement partagé et les grandes orientations du projet ne sont pas encore arrêtées.

Ce projet, intéressant par la démarche engagée, doit progresser sur deux aspects centraux de l'instruction de 2015, pour être véritablement considéré comme un projet de territoire :

- mieux définir la notion de substitution et ne pas se limiter à un transfert ;
- intégrer tous les acteurs (comme c'est prévu pour le second volet) car le premier volet est perçu comme un projet exclusivement agricole.

- Projet de territoire: Sèvre Niortaise Mignon
- Département: Deux-Sèvres, Vienne et Charente-Maritime
- Bassin: Loire Bretagne

## 1- Fiche de présentation

Le CTGQ Sèvre Niortaise et Mignon est localisé sur le bassin de la Sèvre Niortaise, de sa source à la confluence avec le Mignon. C'est une partie du projet de territoire Sèvre Niortaise Marais Poitevin qui s'étend sur un périmètre plus large.

Il est situé sur 3 départements : les Deux-Sèvres, la Charente-Maritime et la Vienne et 121 communes. Il occupe une superficie de 200 000 ha et fait partie du périmètre du Marais Poitevin.

Il est situé en Zone de répartition des eaux (ZRE) et le SDAGE fournit un cadre réglementaire pour les prélèvements en période d'étiage et en période hivernale. Il précise les actions à mettre en œuvre pour revenir à l'équilibre.

## 2- Fiche d'analyse.

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau

Ce CTGQ se situe sur un territoire complexe, à fort déséquilibre.

Origine et historique du projet.

Il est porté par la Société Coopérative anonyme de l'eau des Deux-Sèvres (SCAEDS), créée en 2011. Les réflexions sont antérieures à cette création.

Il vise, dans le cadre réglementaire de la réforme des volumes prélevables, l'atteinte du bon état des milieux en 2021.

LE PT qui couvre ce CTGQ s'appuie sur 3 types d'outils de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne :

- les contrats territoriaux de gestion quantitative (CTGQ). Ces contrats sont le cadre de financement des réserves de substitution par l'Agence de l'Eau pour l'atteinte de l'équilibre quantitatif à l'échelle d'un bassin.
- les contrats territoriaux Re-Sources qui concernent le volet qualité.
- les contrats territoriaux milieux aquatiques et zones humides (CTMA) qui concernent la préservation et la restauration des milieux.

Un premier CTGQ 2013-2017, signé en 2012 avait pour objet l'accompagnement des actions d'économie d'eau et la réalisation des études et concertations nécessaires pour l'obtention des autorisations administratives du projet de construction de 19 retenues de substitution. La complexité de mise en œuvre n'a pas permis la réalisation de ces réserves dans la durée du 1<sup>er</sup> contrat.

Un nouveau contrat signé le 9 novembre 2017 est prévu pour la période 2018-2022.

L'Agence de l'Eau a examiné la conformité des aides envisageables dans le cadre des CTGQ, par rapport à l'instruction de juin 2015. L'analyse réalisée (cf. note AE du 14-12-2017) conclut favorablement.

Les 16 contrats territoriaux présents sur le périmètre du projet de territoire (dont ce CTGQ) constituent, du point de vue de l'agence un dispositif global permettant de répondre à l'ensemble des enjeux liés à l'eau et aux objectifs fixés par l'instruction. Il est prévu une conduite du projet de territoire en 2 temps : le temps court consacré au renouvellement du CTGQ Sèvre amont, le temps long pour compléter de manière plus fine, enrichir et faire évoluer le projet de territoire.

## 2-2- Retenue de substitution

Il y a désaccord entre les agriculteurs et les associations de protection de la nature sur le volume de référence à retenir, compte tenu du volume cible arrêté par le SDAGE et à atteindre en 2021 (volume cible) pour définir le volume à substituer.

Les agriculteurs font référence au volume prélevé avant 2005 (24,3 Mm<sup>3</sup>) et sur cette base envisagent de substituer par stockage hivernal 8,8 Mm<sup>3</sup>. Les associations prennent comme référence le volume effectivement prélevé les dernières années (6,7 Mm<sup>3</sup> en 2014).

Ce désaccord constitue l'un des problèmes majeurs de tension de ce projet.

## 2-3- Cohérence du périmètre - Gouvernance - Transparence du projet

Le projet se situe sur la partie amont du SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin. Ce périmètre, d'une superficie de 200 000 ha n'a pas fait l'objet de critiques particulières

Le pilotage du projet a été confié à la CLE du SAGE.

Les échanges entre les acteurs ont lieu au sein de la CLE, au sein d'un comité technique constitué du bureau de la CLE, au sein de l'OUGC qu'est ici l'Établissement public du marais poitevin, au sein des structures porteuses des actions et enfin au sein des comités de l'ensemble des contrats de territoires.

La SCAEDS a recensé plus de 140 réunions tenues au sein de ces instances ou bien dans le cadre de réunions bilatérales (services de l'État, collectivités territoriales) entre le mois d'octobre 2011 et le mois de mars 2017.

En dépit de ces démarches, une difficulté est apparue au stade de la définition des lieux d'implantation précis des retenues : la transparence est considérée comme insatisfaisante par 5 des 16 maires des communes sur lesquelles il est envisagé de construire des retenues.

Ils ont regretté d'avoir été « mis devant le fait accompli » et donc de ne pas avoir été associés en amont, alors que la localisation des futures réserves les concernait au premier chef

D'autres maires, notamment issus de la profession agricole, n'ont pas émis de protestations sur cette phase de localisation des projets.

## 2-4- Justifications économiques demandées

Ces justifications reposent sur l'analyse économique menée en 2009, pilotée par la DRAAF Poitou-Charentes et destinée à mesurer l'impact d'une diminution de l'irrigation sur les résultats économiques des exploitations agricoles du Marais Poitevin.

Cette étude a été complétée par la réalisation d'une trentaine de diagnostics technico-économiques d'exploitations situées sur le périmètre du projet de territoire.

En termes de prospective, les représentants agricoles affirment que la réalisation du projet de territoire permettra le maintien des exploitations d'élevage (sécurisation fourragère), de contractualiser des cultures à forte valeur ajoutée (semences, cultures légumières) et de diversifier les assolements. Cette réalisation assurera le maintien des exploitations et évitera la fuite en avant dans l'agrandissement des surfaces des exploitations.

À l'inverse, les opposants à l'irrigation considèrent que la réalisation ces réserves ainsi dimensionnées va maintenir le modèle agricole actuel et la dépendance vis-à-vis de l'agro-industrie.

Il est prévu que les exploitations concernées donnent lieu à un suivi technico-économique.

## 2-5 Gestion du projet.

La méthode de gestion du projet a été abordée au § 2-3.

Plusieurs maîtres d'ouvrage sont prévus pour mener les actions, dont la SCAEDS pour la réalisation et la gestion des réserves.

Avancement du processus :

Le premier CTGQ 2012-2017 avait pour objectif de conduire les agriculteurs à faire des économies d'eau mais également à accompagner les études et concertations en vue de l'obtention des autorisations administratives. Il avait aussi pour objectif la construction des réserves. Cet objectif n'ayant pas pu être atteint, la SCAEDS a été contrainte de lancer un 2nd CTGQ. Sous la pression des APNE mais aussi de l'Agence de l'Eau, ce 2nd CTGQ a dû se soumettre aux conditions de l'instruction 2015.

Et sur ce territoire, deux démarches ont été conduites en parallèle :

- préparation du projet de territoire : la proposition de cadrage du projet de territoire à été validée par la CLE le 15 mars 2017. Le CTGQ (volet quantitatif du projet de territoire) a été validé en CLE le 7 juillet 2017 puis par le conseil d'administration de l'Agence de l'Eau le 9 novembre 2017, avec l'ajout d'un article 2 intégrant des dispositions particulières dans les conditions de financement.

- autorisations réglementaires :

Le dossier loi sur l'eau et les 19 demandes de permis d'aménager ont été déposés en juillet 2016.

L'enquête publique s'est déroulée de février à mars 2017. La commission d'enquête a rendu un avis favorable avec recommandations et une réserve. L'arrêté interpréfectoral a été signé le 23 octobre 2017.

Suite aux recommandations de la commission d'enquête et du conseil d'administration de l'Agence, l'arrêté a été complété par l'intégration d'indicateurs d'utilisation des surfaces. Ces indicateurs n'ont pour l'instant qu'une valeur indicative, ils n'ont pas été intégrés dans le cadre réglementaire du projet. Un comité de suivi de ces indicateurs est prévu.

Dans le même temps, une partie des opposants au projet qui s'étaient exprimés (ou non) lors des phases de préparation et de concertation, se sont organisés sous forme d'un collectif « Bassines, non merci » qui a fait connaître sa position sous diverses formes : interpellation des élus, communiqués de presse, manifestations, etc.

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau

Le conseil d'administration de l'Agence de l'Eau, dont les services ont suivi l'élaboration du projet, a délibéré favorablement pour financer la réalisation des retenues selon des règles définies dans sa délibération 2017-252 du 9 novembre 2017).

.Le montage financier n'est cependant pas bouclé et la contribution financière du Conseil régional qui définira prochainement ses règles de financement, n'est pas acquise à ce stade.

#### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet

Les avis demeurent partagés.

Les acteurs favorables au projet considèrent qu'il permettra d'atteindre le bon état des milieux tout en assurant le maintien du niveau d'activité de l'agriculture et son adaptation.

Les opposants considèrent que l'amélioration du milieu en été ne sera que ponctuelle, que les conditions de remplissage présentent encore des risques en période hivernale sèche, que les alternatives 'sans regret' n'ont pas été sérieusement étudiées, ...

Ils estiment que ce projet ne permet pas de contribuer aux évolutions du modèle agricole souhaitables au regard de nombreux enjeux environnementaux de ce site remarquable et pour partie protégé.

En termes d'eau potable, le directeur du syndicat d'eau du Vivier a précisé lors de l'audition que les deux retenues sur 19, celles aménagées sur le périmètre de son syndicat, permettront de réduire de 50 % les prélèvements estivaux pour l'irrigation et donc de protéger l'eau potable.

#### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT ?

Les outils de l'Agence de l'eau Loire Bretagne existaient déjà sous forme de contrats spécifiques à la quantité (CTGQ), à la qualité de l'eau (Re-sources) et aux milieux (CTMA).

L'Agence de l'Eau a conduit les porteurs de projet à regrouper l'ensemble des contrats sous la forme d'un projet de territoire et à désigner la CLE du SAGE comme comité de pilotage. Elle a acté en conseil d'administration, après analyse (note du 12 décembre

2017) la conformité des modalités d'aides de l'Agence et du CTGQ Sèvre Niortaise Mignon avec l'instruction du 4 juin 2015.

Certains acteurs notent cependant que le dispositif demeure encore trop cloisonné et manque de transversalité. Les APNE, notamment la Coordination pour la Défense du Marais Poitevin, insiste sur le caractère opportuniste de la solution 'en 2 temps' et sur l'ambiguïté des périmètres (CTGQ n°2 Sèvre-Mignon versus SAGE).

### 3- Fiche d'appréciation.

1. Cette partie du projet de territoire situé sur un secteur sensible et emblématique (Marais Poitevin) laisse apparaître des différences d'appréciation que la démarche d'élaboration par la concertation n'est pas parvenue à lever :

- divergence sur les volumes de référence à utiliser pour définir les volumes à substituer (voir § 2).
- évolution des assolements et des systèmes de culture et plus globalement du modèle agricole dans l'objectif d'amélioration des milieux (volets quantité et qualité de l'eau).

La divergence sur les volumes de référence à prendre en compte renvoie aux termes de l'instruction. Cela pourrait justifier une nouvelle réflexion du Gouvernement, car cette question aura été soulevée de manière récurrente dans tous les déplacements de la cellule d'expertise.

- Même si l'Agence de l'Eau s'est prononcée favorablement pour financer les projets de retenue de substitution, leur financement n'est pas bouclé car les aides complémentaires nécessaires du Conseil régional et du FEADER ne sont pas acquises.

1. Le 1<sup>er</sup> CTGQ fait partie des projets engagés avant la parution de l'instruction de juin 2015, dans le cadre proposé par l'Agence de l'eau Loire Bretagne. Le deuxième CTGQ s'est conformé en cours d'élaboration aux critères de l'instruction. Cette adaptation du projet a enrichi l'approche sur les thèmes de la cohérence globale et de la transversalité. Mais cet ajustement peut paraître artificiel et incomplet, son élaboration se poursuit afin d'enrichir le projet de territoire

2. Le mode de gouvernance collective de gestion de l'eau que propose la SCAEDS en lien avec l'OUGC mérite d'être souligné.

- Projet de territoire: Bassin du Tescou
- Département: Tarn
- Bassin: Adour Garonne

#### 1- Fiche de présentation.

- Le périmètre du projet de territoire est le bassin versant du Tescou, affluent du Tarn. Il représente une superficie de 32 400 ha répartis entre le Tarn (56 %), le Tarn-et-Garonne (43 %) et la Haute-Garonne (2 %). C'est un territoire très rural majoritairement occupé par l'agriculture et la forêt.

Ce bassin en déficit a été classé en Zone de Répartition des Eaux (ZRE) au niveau du SDAGE Adour Garonne.

- L'élaboration du projet de territoire du bassin du Tescou a lieu dans le contexte très particulier du drame survenu dans le cadre du projet de barrage de Sivens.

Ce projet a été officiellement abandonné le 6 mars 2015.

Les expertises réalisées par le CGEDD antérieurement à cette décision ont cependant confirmé un besoin en eau sur le territoire du bassin versant du Tescou et demandé le réexamen du niveau de ce besoin.

Les rencontres bilatérales menées par les préfets du Tarn et du Tarn-et-Garonne avec les principaux acteurs ont montré qu'il était indispensable d'apaiser les très fortes tensions et de chercher à créer les conditions propices au dialogue, avant de construire à partir d'une feuille blanche le projet de territoire du Tescou.

Pour atteindre cet objectif, la réalisation d'un audit patrimonial a été décidée.

Mené durant le premier semestre 2016, cet audit a été confié au cabinet Adeprina/AgroparisTech et s'est achevé en juin 2016. Il aura impliqué 65 personnes.

Il conclut que pour renouer le dialogue, il est nécessaire d'engager une réflexion plus large que celle de la thématique de l'eau et d'élaborer le projet en coconstruction entre les acteurs représentatifs du bassin du Tescou.

Cette démarche a été proposée par l'État et les Conseils départementaux aux acteurs en novembre 2016. Le travail a été mené durant 2017 sous la maîtrise d'ouvrage du Conseil Départemental du Tarn, avec l'appui d'un cabinet (Adeprina-API) et avec l'accompagnement d'une garante désignée par la CNDP.

Il a abouti à la signature en décembre 2017 d'une charte préalable au projet stratégique du bassin versant du Tescou.

Cette charte définit les 3 composantes d'une démarche stratégique pour ce territoire :

- une vision partagée
- les lignes principales d'une stratégie d'actions partagées.
- une proposition de gouvernance pour traduire en acte cette stratégie.
- Sur la même période, le préfet de bassin s'est engagé dans une réflexion sur l'amélioration de l'acceptabilité des projets d'intérêt général en prenant comme exemple les projets de création de réserves en eau. La note de méthode élaborée a été validée en comité de bassin et diffusée en avril 2017.

## 2- Fiche d'analyse.

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau

Le diagnostic réalisé a porté sur l'ensemble des enjeux liés à l'eau.

Les axes stratégiques définis ont une ambition plus globale que l'enjeu de l'eau et visent un développement équilibré du territoire.

### 2-2- Retenue de substitution

A ce stade, le projet de création de retenue de substitution n'est pas exclu.

Mais son dimensionnement n'est pas défini. Il sera lié aux effets des autres mesures du plan d'action envisagées (économies d'eau, valorisation des ressources existantes, replantation de haies, agroforesterie et « rugosité » du paysage ...)

### 2-3- Cohérence du périmètre - Gouvernance - Transparence du projet

Le périmètre du projet n'est pas remis en cause.

La charte précise que le dispositif de gouvernance sera progressivement co-construit.

Le schéma suivant est prévu :

- Une instance de responsabilité composée des collectivités signataires de la charte.
- Une instance de coconstruction formée de l'ensemble des signataires de la charte.

Ces deux instances seront appuyées par une équipe d'animation du dispositif de coconstruction.

Un effort important de transparence indispensable pour rétablir le dialogue a été réalisé.

La mise en commun des données reste un sujet difficile même si une plate-forme numérique a été mise en place.

### 2-4- Justifications économiques demandées

Il est prévu de les établir lors de l'élaboration du plan d'actions.

### 2-5 Gestion du projet

La méthode d'élaboration du projet présentée au § 1 est une démarche de co construction. Un prestataire extérieur a assuré l'animation en présence d'un garant désigné par la CNDP.

Cette méthode a été appréciée par l'ensemble des acteurs.

La maîtrise d'ouvrage de l'élaboration du projet de territoire est assurée par le conseil départemental sur proposition de l'État.

Pour la suite de la démarche le conseil départemental souhaite être « un acteur parmi d'autres » du projet.

Le projet de territoire n'est pas achevé. Après signature de la charte, il restera au cours du premier semestre 2018 à co-construire le plan d'actions finalisé.

### 2-6- Modalités d'intervention de l'Agence de l'eau

L'Agence de l'eau a participé à la première phase. Elle a contribué au financement des études à hauteur de 70 %. Elle a été fournisseur de données.

### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet

La réponse ne pourra être fournie que lorsque le plan d'actions sera finalisé.

Néanmoins dans le contexte très particulier de ce territoire, il est à noter que la méthode utilisée (diagnostic patrimonial puis élaboration en coconstruction de la charte) a permis de renouer un dialogue qui était totalement rompu. La confiance semble rétablie mais demeure néanmoins très fragile.

#### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT ?

La démarche de construction d'un projet de territoire dictée par l'instruction est jugée favorablement par l'ensemble des groupes d'acteurs rencontrés.

Le représentant de la chambre d'agriculture du Tarn a affirmé que " si l'instruction avait existé, la crise de Sivens n'aurait pas existé ".

#### 3- Fiche d'appréciation

Le projet de territoire du Tescou a été mis en œuvre dans un contexte très particulier.

La démarche initiée par l'État en lien avec le conseil départemental était indispensable pour renouer le dialogue et rétablir la confiance. Elle semble avoir atteint son objectif.

Il est nécessaire de prolonger l'exercice selon la même méthode de coconstruction validée par la charte. La réussite du projet en dépend.

Mais la définition des actions concrètes du plan et leur mise en œuvre seront aussi déterminantes. La définition du volume de la retenue à réaliser et son implantation dans le milieu, le cas échéant, seront des sujets très sensibles ; elle devront être parfaitement argumentées.

D'autres enseignements peuvent être retirés de ce dossier :

- le recensement, la production et la mise en commun de l'ensemble des données nécessaires au diagnostic partagé constituent un sujet lourd et complexe. Il demande du temps, des moyens et l'acceptation de règles et de principes de partage.

- Il est souhaité que la coconstruction du projet émane des acteurs vivant sur le territoire et non de personnes extérieures. Ce principe paraît simple mais semble plus difficile à respecter dans la réalité lorsque des représentants socioprofessionnels ou associatifs sont sollicités.

Sur ces deux sujets comme sur d'autres, la question d'un cadrage plus précis de l'instruction doit se poser.

- Projet de territoire: Lac du Bourget
- Département: Savoie
- Bassin: Rhône-méditerranée

#### 1- Fiche de présentation.

Le projet de territoire (PGRE) du lac du Bourget concerne l'ensemble de son bassin versant composé des sous-bassins de ses 3 cours d'eau : le Sierroz, le Tillet, la Liesse.

Il a été engagé sur le constat d'un déficit pluviométrique récurrent au cours des années 2003 à 2009, provoquant des diminutions de débits des cours d'eau et la prise d'arrêtés sécheresse de restriction d'usage de l'eau.

Ce bassin versant a été classé en déséquilibre quantitatif par le SDAGE. Ce déséquilibre a été jugé important sur plusieurs sous-bassins (Sierroz Amont, Tillet Amont et Liesse).

#### 2- Fiche d'analyse.

##### 2-1- Approche globale de la ressource en eau

Le comité intersyndical pour l'assainissement du lac du Bourget (CISLAB), structure porteuse du contrat de bassin versant du lac de Bourget a animé le comité de pilotage du projet.

La concertation pour l'élaboration du PGRE a débuté en janvier 2014.

Le PGRE concerne l'ensemble des usages de l'eau : alimentation en eau potable (AEP), l'agriculture (irrigation et abreuvement), autres usages économiques, usages récréatifs.

Ce PGRE a été approuvé le 24 janvier 2017.

##### 2-2- Retenue de substitution

Les études sur les volumes prélevables (EVP) a permis de les évaluer, mais ils ne sont pas fixés dans l'immédiat comme objectifs.

Les EVP fixent les débits biologiques à maintenir dans les cours d'eau.

Le PGRE décline les actions à mettre en place pour y parvenir.

La création de 3 retenues fait partie de ces actions. Leur volume global est de 100 000 m<sup>3</sup>.

##### 2-3- Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet

Le périmètre retenu est cohérent sur le plan hydrographique. Mais il a de plus l'intérêt de mobiliser Chambéry métropole communauté d'agglomération (CMCA), Grand lac communauté d'agglomération du lac du Bourget (GLCA) et l'association savoyarde pour le développement des énergies renouvelables (ASDER).

L'élaboration du diagnostic s'est déroulée en 2014 et la définition du plan d'actions a eu lieu en 2015-2016. Ces deux étapes ont nécessité des concertations importantes avec l'ensemble des acteurs.

La transparence du projet est reconnue.

#### 2-4- Justifications économiques demandées

Une étude économique a été réalisée pour identifier les coûts des projets pour les exploitations.

Les retenues doivent sécuriser l'accès à l'eau pour l'arboriculture sur le massif de l'Épine (sous bassin de la Lesse) et le maraîchage dans la plaine de Chambéry.

#### 2-5 Gestion du projet.

Le CISALB a animé la préparation du PGRE. Il poursuivra la concertation qui permettra de le faire vivre.

Le PGRE définit les rôles de chacun des acteurs (Services de l'État, CISLAB, Collectivités territoriales : Grand lac et Chambéry métropole, ASDER, Chambre d'agriculture, etc.) dans la mise en œuvre du plan d'actions.

Ce plan d'actions aborde tous les thèmes liés à l'eau (de la connaissance, à la gestion de la ressource jusqu'à la sensibilisation et au suivi des actions)..

Les collectivités ont prévu d'engager 8 M€ d'ici 2025 pour réduire les fuites sur les réseaux et 6 M€ d'ici 2022 pour satisfaire les restitutions au milieu naturel.

Le coût des retenues est estimé à 4M€.

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau

L'Agence de l'eau a participé de manière active.

Elle est sollicitée pour financer la première retenue à hauteur de 511 000 € pour un coût éligible de 852 000 €.

#### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet

Le projet a été lancé assez tôt, avant que la situation ne soit critique et répond bien aux attentes de tous les acteurs locaux.

#### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT

Initié avant l'instruction, il en intègre les principes, si bien que la publication de celle-ci a plutôt conforté les acteurs dans leur démarche.

### 3- Fiche d'appréciation.

Ce projet a la caractéristique de se situer sur un territoire à la fois agricole et urbain.

A ce titre il concerne l'ensemble des usages mais tout particulièrement l'eau potable et l'eau à usage agricole. Les collectivités de Chambéry sont mobilisées dans leur domaine de l'eau potable mais apportent un soutien à l'agriculture notamment dans le territoire périurbain.

Le projet a aussi le mérite d'avoir été engagé assez rapidement, avant que la situation de déséquilibre ne devienne trop aiguë.

- Projets de territoire: Clain
- Département: Vienne
- Bassin: Loire Bretagne

## 1- Fiche de présentation.

Le projet de territoire du Clain concerne le bassin versant de ce cours d'eau , affluent de la Vienne. Ce BV occupe une superficie de 320 900 ha et majoritairement situé dans la Vienne mais également en Charente et Deux-Sèvres. Il couvre 150 communes et regroupe 285 000 habitants (près de 50 % dans l'agglomération de Poitiers). L'agriculture est majoritairement composée de cultures céréalières et localement de polyculture-élevage.

L'activité industrielle se concentre sur l'axe Châtelleraut- Poitiers.

## 2- Fiche d'analyse.

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau.

Origine et historique du projet.

Bassin en déséquilibre, a été classé en ZRE en 1994.

Dès 1996 études menées sur l'amélioration de connaissances du fonctionnement du bassin et mise en place d'outils de gestion de la ressource .

En 1999 la gestion volumétrique remplace la gestion horaire des prélèvements.

En 2002 un schéma directeur est mis en place à la demande du syndicat des irrigants.

Un plan de création de retenues de substitutions est mis en place. Sur 3,8 Mm<sup>3</sup> de prévus, 1,16 Mm<sup>3</sup> sont réalisés.

Le bassin du Clain dispose d'un Sage initié et en cours de validation. Sa stratégie a été adoptée début 2017.

En 2013 la Chambre d'agriculture est désignée OUGC.

Un premier CTGQ 2012-2017 est signé.

Le PT en préparation est présenté comme piloté par la CLE du Sage. Il a débuté en janvier 2017. Sa signature est prévue courant 2018.

Le plan stratégique du SAGE constitue le cadre du PT qui reprend plusieurs de ses mesures.

Deux enjeux importants sont identifiés : Volet quantité et volet qualité (Les eaux souterraines et de surface ont des teneurs élevées en nitrates et pesticides . De nombreux captages d'eau potables (11) sont classés en captages prioritaires

La Cle du SAGE joue un rôle d'ensembliser des trois 3 types de contrats mis en place par l'Agence de l'eau : CTGQ pour le volet quantitatif, Re-Sources pour le volet Qualité et CTMA pour l'entretien des milieux aquatiques.

Le Sage du Clain est concerné par 1 CTGQ, 7 Re-Sources et 6 CTMA .

De nombreuses reconquêtes de la qualité des eaux sont prévues dans le cadre notamment des CT Re-sources.

## 2-2- Retenue de substitution.

Le document renseigné par la DDT « guide d'entretien pour les auditions » présente la méthode de calcul .Le tableau suivant en fait le résumé :

Volume de référence : volumes prélevés en 2003	42,2
Economies d'eau	12,34
Réserves construites	1,16
Réserves en projet	10,5
Volume cible (1)	11,66

(1) Cf. SDAGE.

Le volume de référence de ce PT constitue comme pour plusieurs autres PT un sujet important de désaccord. Les volumes qui ne seraient plus prélevés en période d'étiage ne sont pas clairement présentés et ne font donc pas consensus, ce qui ne facilite pas l'acceptation de la notion de substitution.

Ces données diffèrent avec celles présentées dans le dossier du CTGQ (18/09/17) ou celles présentées lors de l'audition par rés'eau Clain.

Pour rés'eau Clain, le volume mobilisable par les irrigants serait de 30Mm<sup>3</sup> dont 17Mm<sup>3</sup> prélevé dans le milieu en période d'étiage et 13Mm<sup>3</sup> dans les retenues ; le volume prélevable à l'étiage a été fixé à 17,5 Mm<sup>3</sup>.

En outre Vienne nature, estime que la référence aux volumes consommés (38,6 ou 41,6 Mm<sup>3</sup> selon les sources) est sans rapport avec la consommation réelle de ces dernières années (entre 15 et 25 Mm<sup>3</sup>) et conduirait à autoriser un prélèvement supérieur de 30 % aux consommations des 10 dernières années. Elle note de plus que les adhérents des coopératives, donc futurs bénéficiaires des retenues, bénéficieraient de dérogation jusqu'à la mise en place des retenues.

### 2-3-Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet.

Le périmètre du PT est celui du bassin versant de la rivière Clain sur lequel un SAGE est en phase finale d'élaboration. Ce périmètre est cohérent et ne donne pas lieu à contestation.

La CLE du SAGE constitue le COPIL du PT, mais seulement depuis 2017, et n'a pas porté l'élaboration des différents contrats ou projets de contrats réunis sous le vocable de projet de territoire.

Une commission inter-contrats (CIC) est envisagée et aurait pour objectif d'assurer l'articulation et la cohérence entre les différents contrats de l'agence pilotés au sein de commissions thématiques du SAGE.

La composition de la CLE et de la CIC permet une représentation de l'ensemble des acteurs de l'eau.

Les différentes appréciations sur le travail partagé seront fournies au 2.5 et 2.7

### 2-4- Justifications économiques demandées.

Le dossier ne contient pas d'analyse économique, ni de récupération des coûts.

Il fait un état des lieux global du type d'exploitations par systèmes de production :

(Céréaliculture : 42 %, polyculture-élevage : 37 %, Polyculture et cultures spécialisées (20%) et identifie les exploitations ayant une activité de transformation et vente directe.

Il signale l'intérêt des réserves qui en sécurisant l'accès à l'eau va permettre de réduire la surface de culture du maïs au profit de l'agriculture biologique, de cultures spécialisées et de maintenir l'élevage.

Mais des objectifs d'évolution ne sont pas précisés .La difficulté à structurer des filières est avancée comme obstacle à quantifier.

Le coût plafond du prix de l'eau est annoncé à 0,20 €/m<sup>3</sup>. Il pourrait augmenter avec la progression de cultures à forte VA et grâce à une meilleure efficacité de l'irrigation.

La seule étude économique dont a pu avoir connaissance la mission a été produite par un économiste agricole mobilisé par UFC que choisir, démontrant que l'économie du projet repose sur des données anciennes – cours du maïs, prix de l'énergie,etc.- obsolètes et qu'aujourd'hui et a fortiori dans les années qui viennent, le surcoût de l'irrigation ne serait pas couvert par les gains supplémentaires d'une culture de maïs. Il a également produit une note adressée à la chambre d'agriculture, qui n'a pas réagi, présentant d'autres alternatives pour l'irrigation des productions agricoles.

Sans qu'il s'agisse d'une analyse formelle de récupération des coûts, l'UFC Que Choisir met en parallèle le montant d'aides publiques (50M€, soit 400€ par famille dans le département de la Vienne) avec l'aide apportée aux 127 irrigants raccordés bénéficiaires de ces retenues (400 000€ de subvention par irrigant).

### 2-5 Gestion du projet.

Il n'y a pas de document « projet de territoire » formel, ni d'approbation et de mise en œuvre formelle de ce projet : chaque contrat passé avec l'agence de l'eau a ses propres modalités de mise en œuvre.

Les deux volets création de réserves et d'autre part pilotage des mesures d'économie d'eau et amélioration de la qualité de l'eau sont à distinguer.

Pour ce dernier volet, la chambre d'agriculture affiche une volonté forte de faire évoluer l'organisation de son service de conseil aux agriculteurs.

Cette volonté forte portée par le président mérite d'être confirmée dans les faits.

La pression exercée via la charte d'engagement signée par l'État, les syndicats d'eau l'Agence de l'eau, l'agglomération de Poitiers, le CD, la Chambre d'agriculture devrait fournir un cadre fort pour ce volet du territoire.

Pour ce qui concerne la création de réserves, 5 coopératives de gestion de l'eau ont été créées en 2012 et se répartissent 5 sous-bassins (unités de gestion) du Clain. Elles sont fédérées au sein d'une association « Rés'eau Clain » qui anime et coordonne leur action.

L'adhésion à la coopérative n'a pas été rendue obligatoire (les statuts d'une coop ne le permettent pas). Sur l'ensemble du bassin 50 % des irrigants (qui prélèveront ou non dans les réserves) sont adhérents. Ce taux varie selon les sous-bassins et est faible là où les réductions de volumes cibles sont peu marquées (Clain Amont). Il a été signalé un désengagement de certains agriculteurs face au surcoût annoncé.

Les adhérents aux coopératives, qu'ils soient raccordés ou non, participent au financement des réserves (contributions différenciée). Cela leur donne accès à la ressource (retenues ou nappes) en période d'étiage.

Les conditions d'application des restrictions de l'irrigation en période estivale pour les irrigants adhérents aux coopératives, raccordés et non raccordés et les non adhérents n'ont pas été expliquées durant les auditions

Les effets sur le milieu du remplissage hivernal n'ont pas été étudiés

Le projet de territoire envisage l'intégration de nouveaux irrigants (JA, exploitation d'élevage, cultures spécialisées, à forte valeur ajoutée) . C'est l'OUGC qui aura à gérer ce sujet.

Mais le projet de dispositif, qui nécessite une évolution du règlement intérieur de l'OUGC, n'est pas stabilisé.

Procédures administratives :

Les autorisations administratives ont été accordées à 4 des 5 secteurs.

35 des 41 permis d'aménager ont été accordés.

Elles font l'objet de recours.

## 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau.

Le coût global du projet a été estimé à près de 70 M€ dont 67 M€ (soit 96%) pour la réalisation des retenues. Le coût/ m<sup>3</sup> est supérieur au plafond de 4,5 €/m<sup>3</sup> du règlement de l'agence.

L'Agence de l'Eau est présente au niveau de l'élaboration du projet.

Mais ce dernier n'est pas achevé et prêt à être examiné par le conseil d'administration.

Un financement complémentaire est recherché (FEADER, financements privés).

Ces soutiens financiers ne sont pas acquis. C'est le principal obstacle pour les porteurs du projet.

## 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

Ce projet a pris naissance en 2002, dans un contexte bien différent, d'une agriculture marquée par le développement du maïs, la méconnaissance des effets du changement climatique, et une approche strictement quantitative de la ressource en eau.

Depuis cette date, le projet s'est limité à la création de ces retenues.

-Pour les acteurs défenseurs du projet (présidente CLE, Rés'eau Clain, chambre d'agriculture, conseil départemental) l'approche a évolué depuis 2010.

Les préoccupations d'économies d'eau, d'évolution des assolements ont été entendues.

Le sujet de la qualité des eaux en lien avec l'eau potable a été identifié comme un enjeu majeur. Le président de la chambre d'agriculture est déterminé à faire évoluer le conseil aux agriculteurs pour répondre à ces problématiques.

Pour la la présidente de la CLE, le PT est cohérent avec la stratégie du SAGE. Elle signale la volonté d'écoute de l'ensemble des parties prenantes.

En cas de non aboutissement du PT, ils signalent leur crainte de disparition de l'élevage et de transfert des contrats de production de semence vers les pays de l'Est.

Ils déplorent la durée de la démarche.

Il est reconnu que le projet présenté lors de l'audition n'est pas totalement abouti.

Le représentant de l'Agence de l'eau confirme l'évolution positive du dossier depuis 2010 ;

Il signale que le financement n'est pas acquis. Le conseil d'administration sera attentif à l'approche globale du projet.

- Les collectivités responsables des services de l'eau potable font part de leur forte inquiétude concernant la qualité des eaux.

Ils expriment le regret que le classement de l'un des captages en zone prioritaire ait été refusé.

Ils sont très prudents voire défavorables à la présence de réserves sur les périmètres de captage de l'eau potable.

Ils reconnaissent que les responsables agricoles ont évolué dans leur prise de conscience du sujet de la qualité de l'eau mais regrettent la lenteur des actions et de l'amélioration des résultats. Ils souhaitent que le volet qualité soit renforcé dans le PT.

- Les opposants au projet en l'état (APNE, UFC que Choisir, confédération paysanne) présentes lors de l'audition :

- rappellent les échecs de réalisations de certaines réserves (problème de stabilité du sous-sol).

- signalent avoir bien noté que c'est la CLE du SAGE qui est le COPIL du PT et qu'ils en sont membres mais ils constatent le manque important de concertation en phase d'élaboration.

- Ils signalent leur désaccord sur les volumes de référence ( année 2003.) et sur le modèle agricole entretenu par l'irrigation, et ses conséquences sur la qualité de l'eau.

Ils s'interrogent sur le type de culture ayant vraiment besoin d'irrigation.

Ils contestent le montant des fonds publics destinés à ces projets.

Ils estiment que les mesures compensatoires ne sont pas suffisantes.

### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT

Ce qui est appelé aujourd'hui projet de territoire est le rapprochement sous la houlette du projet de SAGE de plusieurs contrats, dont certains initiés de longue date par et avec l'agence de l'eau.

Le moratoire et l'instruction de 2015 n'ont pas eu de conséquences visibles sur le rythme de ces contrats, ni d'ailleurs sur leur contenu.

S'agissant des projets de retenues, leur instruction s'est poursuivie et les autorisations administratives au titre de la police de l'eau ont pu être accordées. C'est l'absence d'un tour de table financier qui n'a, pour le moment, pas permis d'engager les travaux.

L'instruction par contre a conduit récemment les acteurs de terrain à intégrer ces contrats dans un ensemble piloté par la CLE du SAGE et regroupant toutes les démarches locales relatives à l'eau, ce qui est intéressant.

Pour autant, cela n'a pas conduit les porteurs de ces contrats à reprendre la démarche (état des lieux, orientations stratégiques, études d'alternatives, plan d'actions,...) chaque contrat restant ce qu'il était ou ce qu'il était prévu qu'il soit, avant 2015.

Nombreux sont les acteurs qui réclament un véritable projet de territoire, c'est à dire une démarche globale les associant à chaque étape de la construction.

En ce sens la mise en œuvre de l'instruction pourrait permettre un dialogue constructif, certains des acteurs ayant le sentiment que les projets initiaux ont simplement été rebaptisés projet de territoire, et non refondés dans l'esprit de l'instruction.

### **3- Fiche d'appréciation.**

Ce projet de territoire présente plusieurs similitudes avec d'autres PT situés sur l'ancienne région Poitou-Charentes (Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres) :

- Il fait suite et prolonge des initiatives de réduction des déséquilibres estivaux par création de retenues.

- Il s'efforce de répondre à l'approche globale de l'eau au travers les 3 outils de l'Agence (CTGQ, CTMA, CT Re'source), mais intègre ces outils sans en revisiter le contenu.

- Il est donc considéré par certains comme un « habillage » pour rendre éligible des projets de retenues d'irrigation, de conception ancienne, ici 2002.

- Les désaccords en portent sur les volumes de référence, et l'année de références

- Le discours des représentants agricoles n'est pas entendu par les associations de protection de l'environnement et de consommateurs (les pêcheurs n'ont pas été auditionnés).

Ceci explique que le collectif « Bassines, non merci » présent en Deux-Sèvres soit présent.

En outre, et de façon beaucoup plus explicite que sur les autres projets, les élus et notamment parlementaires ont manifesté des doutes sur l'opportunité de financements publics d'une telle ampleur sur le seul volet quantitatif de la politique de l'eau et l'irrigation agricole, alors que leurs préoccupations sont plus larges (eau potable et qualité de la ressource, état des milieux,...) et nécessitent une mobilisation urgente des mêmes acteurs.

Si la prise en main par la CLE du SAGE et la formalisation du projet de territoire dans le SAGE et notamment son PAGD sont porteurs d'espoir, celle-ci est trop récente et ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure elle permettra une validation du projet de territoire.

La volonté de le voir aboutir en 2018 risque de se heurter à une opposition grandissante si une étape supplémentaire de concertation n'est pas mise en place.

En tout état de cause, on ne peut considérer que ce projet de territoire est validé à ce jour, les principales étapes de ce projet, telles qu'elles sont prévues par l'instruction, n'ayant pas été engagées et validées au fur et à mesure.

Annexes : (sous forme papiers ou fichiers)

- Fiche descriptive du PT, Guide d'entretien pour les audits (Documents DDT, DREAL)
- Note d'information sur les captages prioritaires du bassin du Clain (Documents AE)
- Le projet de territoire bassin versant du Clain (Sage Clain) note du 22 mars 2018
- Diaporama CTGQ bassin du Clain et cartes des bassins du Clain et de localisation des projets de retenues (Rés'eau , chambre d'agriculture, coop de France)
- Diaporamas sur le PT et sur le projet agricole (Vienne Nature)
- Diaporama « réserves, eau et financement » (UFC-Que Choisir)
- note de Michel GIRARD économiste agricole sur les enjeux économiques des réserves de substitution sur le bassin du Clain et diaporama « pour un projet agricole d'adaptation au changement climatique sans réserves de substitution »
- Note sur la création de 15 réserves sur le Clain moyen (association des abonnés de l'eau et de l'assainissement Vasles-Gastine)

- Projets de territoire: Vendée. Secteurs des Autizes et de la Vendée
- Département: Vendée
- Bassin: Loire-Bretagne

## 1- Fiche de présentation.

Le PT Vendée se situe sur le périmètre Vendéen du Marais Poitevin en zone de Marais desséché, secteur où se confrontent des enjeux de protection d'un territoire emblématique et sensible et de maintien d'une activité agricole ayant développé l'irrigation depuis les années 80.

Il a la particularité d'avoir abouti au travers de CTGQ à des mesures d'économies d'eau et à la réalisation de retenues de substitution pour une bonne part en fonctionnement

L'antériorité des premières retenues permet de pouvoir mesurer leur impact sur les milieux.

## 2- Fiche d'analyse.

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau.

Ce projet se situe sur un territoire complexe, emblématique et en déséquilibre.

Origine et historique du projet.

Attention, beaucoup de confusions dans l'historique complexe de secteur : le programme de RS sur le secteur Autizes a été mise en place avant les CTGQ. Le programme Vendée a bénéficié lui d'un CTGQ

Ce projet est issu de la confrontation de deux enjeux :

Celui de répondre au contentieux européen et celui de maintenir l'irrigation sur un territoire où l'agriculture occupe une place économique importante.

Le plan gouvernemental 2003-2013 comporte plusieurs mesures visant à lever le contentieux.

En matière de gestion de l'eau ce plan imposait la réduction des prélèvements mais ouvrait la voie d'une stratégie de création de retenues de substitution.

Cette démarche a été reprise par le SDAGE 2010-2016 imposant 30 % de réduction des volumes prélevés mais inscrivant une mesure permettant la création de retenues de substitutions.

Dès 2003 le syndicat mixte VSA, appuyé par le conseil départemental , lance un premier programme de réalisation de retenues de substitution sur le secteur des Autizes.

Ce programme aboutit à la création de 10 retenues de substitution .Leur réalisation s'est déroulée de 2006 à 2011.

Un deuxième programme est ensuite lancé sur le secteur de la rivière Vendée. Le programme a débuté en 2010. 7 des 9 retenues prévues sont à ce jour en service. Les 2 dernières retenues devraient être réalisées avant fin 2019.

(Il est à noter que sur un autre territoire celui de la vallée du Lay un programme porté par le syndicat mixte de la vallée du Lay a été mis en place. 4 des 5 retenues prévues sont en service.)

## 2-2- Retenue de substitution.

L'élaboration des CTGQ ont donné lieu à la validation des données suivantes :

	Secteur des Autizes	Secteur de la Vendée
Volume de référence en 8 Mm3 (1)		15,2
Economies d'eau	1,6	2,63
Volume substitué	3,2	6,27
Volumes prélevables en période d'étiage ( 2)	3,2	6,3

(1) : référence volumes prélevés en 2003

(2) : ce volume est plus faible que celui fixé par le SDAGE.

Après validation, ces chiffres n'ont pas donné lieu à contestation.

## 2-3-Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet.

Le choix a été fait dès le départ par les élus (conseil départemental) et les responsables professionnels agricoles de confier le portage du Projet au syndicat mixte Vendée Sèvre Autizes.( SMVSA).

Ce choix a plusieurs intérêts.

- Le syndicat remplit plusieurs missions relatives à la gestion de l'eau dans le marais (entretien des marais, entretien et restauration des cours d'eau, prévention des inondations, gestion des ouvrages et niveaux d'eau). Il coordonne l'action des différents acteurs du marais.

Il est donc reconnu pour assurer la gouvernance d'un projet visant plusieurs enjeux : environnement, agriculture, tourisme, sociaux (particuliers, pêche)

- Il est porteur d'un projet public ; les ouvrages et volumes stockés sont publics.

Le suivi est assuré au travers de deux comités spécifiques (comité de surveillance et commission locale de gestion) composées de l'État, du SM, du gestionnaire (CACG), des représentants du Sage, des financeurs, des usagers des associations d'irrigants, de l'EPMP.).

Les associations de protection de la nature, qui n'étaient pas présentes au niveau du premier projet (Autizes), l'ont été pour celui de la Vendée.

#### 2-4- Justifications économiques demandées.

Ces projets ont été initiés avant l'instruction de juin 2015.

Les justifications économiques n'étaient pas un critère d'obtention des aides de l'Agence de l'eau.

Néanmoins elles ont eu lieu pour le projet des Autizes à la demande de l'un des financeurs (conseil régional). Pour le CTGQ Vendée dans le cadre de l'étude d'impact et de la Déclaration d'intérêt général (DIG).

#### 2-5 Gestion du projet.

Le SM VSA est pilote du projet et coordonne l'ensemble des actions.

Pour ce qui concerne les retenues il est maître d'ouvrage et délègue la gestion à un établissement privé (compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne-CACG) dans le cadre d'une délégation de service public.

Le système de gestion collective engage l'ensemble des irrigants du secteur prélevant l'eau dans les réserves ou dans le milieu à la fois pour le financement des retenues mais également pour les mesures de restriction.

Le suivi des consommations individuelles est très précis grâce à la mise en place de compteurs « intelligents » qui fournissent en temps réel les données à la CACG (qui les transmet à l'EPMP, OUGC du secteur)

Ce suivi couplé à la connaissance fine d'évolution des niveaux des nappes et des cours d'eau permet à la fois à la CACG et à l'EPMP de piloter les volumes accordés à la quinzaine aux irrigants et ainsi de gérer au mieux la campagne d'irrigation afin d'éviter de franchir les seuils de restriction.

Passé un certain seuil les mesures de restrictions sont prises par arrêté préfectoral.

Le remplissage des réserves en période hivernale est dicté par les conditions précisées par arrêté préfectoral.

Le remplissage réalisé par dérogation préfectorale après le 31 Mars 2017 a créé une polémique et fourni des arguments aux opposants aux réserves en cours d'instruction sur les départements voisins (problème de confiance rompue).

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau.

Pour ce qui concerne la réalisation des retenues l'ensemble des 24 réserves (Autizes, Vendée et Lay) ( dont 4 à réaliser) représente un volume stocké de 11,5 Mm<sup>3</sup> pour un coût global de 51,3 M d'€. Soit 4,5 €/m<sup>3</sup>.

L'ensemble de ces projets concerne 430 irrigants dont 130 directement raccordés aux réserves.

Le montage financier est le suivant (cas des Autizes).

Financeurs	Agence de l'eau	Conseil général	Conseil Régional	Europe Feader	Etat	SMVSA	Total
Contribution en %	23,3	8	9,3	14,5	12,4	32,6	100

Ces éléments soulignent la contribution majoritaire de l'Agence mais la participation non négligeable des collectivités, de l'État et de l'Europe.

La part des irrigants est versée à SMVSA via une redevance indexée sur les volumes.

### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

Le premier programme (Autizes) n'a pas obtenu l'adhésion des APNE qui ont attaqué l'arrêté d'autorisation pour motifs d'absence d'analyse de récupération des coûts et de non compatibilité avec le SDAGE. L'arrêté a été cassé au TA de Nantes pour ce motif.

Un nouveau dossier a été présenté par SMVSA et n'a pas donné lieu à de nouvelle contestation.

SMVSA reconnaît ne pas avoir réalisé une première copie parfaite et a par la suite progressé.

Le recul sur le secteur des Autizes permet de mesurer l'effet bénéfique sur le niveau des nappes en été.

Cet effet est reconnu par les APNE qui souhaiteraient cependant un relèvement des seuils (secteur Vendée) et les compléter (suivi des sources de débordement de la nappe vers le Marais) afin de protéger le Marais lui-même.

Pour le monde agricole, ces réalisations constituent une satisfaction car elles permettent de maintenir l'activité agricole et de la faire évoluer (progression de l'agriculture biologique, des cultures sous contrats, sécurisation de la production fourragère) tout en répondant à l'exigence de préservation du milieu.

Le représentant de la CACG considère que la préparation du PT constitue une condition nécessaire mais pas suffisante de la réussite de ce dernier. La qualité ultérieure de sa gestion est indispensable. Il regrette que ce sujet soit absent de l'instruction de 2015.

### 3- Fiche d'appréciation.

Les projets menés en Vendée sur les secteurs des Autizes et de la rivière Vendée constituent un exemple particulier.

Ils ont été initiés et pour partie réalisés avant la parution de la circulaire de juin 2015.

Plusieurs raisons peuvent expliquer la progression de leur mise en œuvre et leur aboutissement :

- La confrontation de deux enjeux très prégnants pour le sud-Vendée, maintien de l'activité agricole et protection du territoire sensible du marais poitevin avait conduit à

la mise en place d'études et de suivis des milieux (nappes et rivières) et de la gestion de l'irrigation très élaborés.

- La gestion quantitative du Marais poitevin constitue une mesure spécifique du SDAGE Loire-Bretagne avec des objectifs précis de respect du milieu et d'évolution (à la baisse) des volumes prélevables. Cette mesure a ouvert la possibilité de création de retenues de substitution, sous conditions précises.

- Ces projets ont été un choix politique fort du département qui a organisé leur portage public

- Leur pilotage et mise en œuvre a été confié à un syndicat mixte.

- Le partenariat avec les acteurs locaux, sans être parfait du moins au départ, a permis de faire partager des objectifs clairs.

- La gestion des retenues, ouvrages publics, permet un partage équitable des coûts et de l'usage de l'eau entre l'ensemble des irrigants du territoire. La gestion de l'irrigation est conduite selon un protocole clair et transparent.

- L'État a été très présent pour accompagner la démarche.

L'antériorité du programme des Autizes permet de pouvoir évaluer les effets des retenues sur le milieu : les mesures concluent à des effets positifs

sur les indicateurs hydrogéologiques, les effets environnementaux ne sont pas évalués.

En termes d'évolution de l'agriculture, des éléments sont avancés concernant l'évolution des cultures et des assolements mais ils ne sont pas suffisamment quantifiés.

Un travail de mesure de cette évolution a été demandé et doit être réalisé.

Un point particulier a été évoqué lors des entretiens :

- l'EPMP, OUGC bénéficie de l'Autorisation unique de prélèvement.

- Le syndicat mixte VSA est propriétaire des ouvrages et de l'eau.

- Il en confie la gestion par délégation de service public (DSP) à la CACG.

Il y a un problème de superposition des rôles de ces 3 structures. Ce sujet qui retrouve sur le territoire du grand bassin versant a été relevé par les différentes missions du CGEDD relatives au Marais Poitevin.

- Projets de territoire : Seugne, Seudre, Charente Aval
- Department : Charente-Maritime
- Bassin: Adour-Garonne

## 1. Fiche de presentation.

### Contexte departmental:

Ces trois projets de territoires viennent compléter celui de la Boutonne pour ce qui concerne la partie du département rattachée au bassin Adour-Garonne.

Deux autres secteurs du département dépendant du bassin Loire-Bretagne (Curé et Mignon) donnent lieu à une démarche similaire.

Le département de Charente-Maritime est classé dans sa quasi intégralité en ZRE. (Depuis 2003).

Dans ce département qui ne dispose pas de ressources structurantes le développement des assècs depuis les années 1990 est constaté. Son origine anthropique (dont le développement de l'irrigation) est reconnue.

Le sous-sol et le système hydrologique du département sont complexes.

L'eau potable est issue à 40% du fleuve Charente et 60% de prélèvement en nappes.

Sa consommation augmente très fortement en période estivale en raison de la forte activité touristique sur la côte en particulier.

Le débit de la Charente est lié aux consommations amont et des lâchers des barrages situés en Charente.

La présence de milieux sensibles (marais littoraux en particulier) et les activités conchylicoles constituent des enjeux importants. Le chiffre d'affaire de la conchyliculture est de 295 M€.

Le chiffre d'affaire de l'agriculture est dominé par la viticulture (600 M€) suivie par les grandes cultures (600M€) puis par l'élevage (120 M €).

Le RGA 2010 indiquait que 30 % des agriculteurs possédaient des surfaces irrigables. Ces dernières représentaient 17% de la SAU départementale.

L'irrigation consomme en moyenne 56 Mm<sup>3</sup> et l'eau potable 50 Mm<sup>3</sup> par an

Le protocole préfet/profession agricole de 2011 prévoyait pour un retour à l'équilibre la réduction des volumes prélevables et la création des réserves.

L'organisation de la gestion quantitative a bien progressé. Des compteurs avec retour des index sont en place depuis 2006.

Le sujet de l'irrigation demeure néanmoins un sujet de tension.

Les 3 projets de territoire se situent sur des périmètres de SAGE (Sage Seudre approuvé en février 2018) et SAGE Charente (Ecriture du PAGD et règlement en cours).

La Seudre est un fleuve côtier dont le bassin versant est d'environ 75000 ha.

La Seugne est un affluent de la Charente.

## 2- Fiche d'analyse.

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau.

Le cahier de charges destiné à l'appel d'offre des prestataires pour l'élaboration de l'état de lieux et du diagnostic demande clairement un état des lieux de la ressource et une description de l'ensemble des usages de la ressource en eau.

Il demande également :

- un inventaire et caractérisation des zonages d'intérêt écologique, des zones humides et des éléments filtrants.
- une description détaillée de l'activité agricole.
- la délimitation des zones d'actions prioritaires (pression/enjeux) en faisant ressortir les causes de dysfonctionnement (quantitatif et qualitatif) observés
- une évaluation détaillée et localisée des économies d'eau à réaliser.

Les documents de présentation de l'état de lieux et du diagnostic non finalisés n'ont pas été consultés par les membres de la cellule.

Les appréciations fournies au cours des auditions sur quelques enjeux sont résumées ci-après :

Projet de territoire	de	Seudre	Seugne	Charente-aval.
Niveau de déséquilibre quantitatif	de	Fort	Fort	Faible
Enjeu eau potable	eau			Objectif de réduire les prélèvements agricoles dans le Cénomaniens au profit de l'eau potable
Enjeu qualité				Fort

### 2-2- Retenue de substitution.

Les plans d'action ne sont pas achevés.

Néanmoins les objectifs du protocole de 2011 en termes de réduction de prélèvement par mesures d'économie d'eau et par création de réserves de substitution pour atteindre les niveaux de volumes prélevables en 2021 sont affichés.

Cela conduit plusieurs catégories d'acteurs à considérer que les projets de territoire ne constituent qu'un habillage pour réaliser les retenues.

### 2-3-Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet.

Pour le projet de territoire de la Seudre le périmètre correspond à celui du bassin et de la CLE. Pour Charente-Aval et Seugne, ils constituent un sous-ensemble du SAGE Charente relativement vaste.

Ces périmètres ne sont pas remis en cause.

#### Gouvernance. Etat d'avancement des 3 projets de territoire :

Projet de territoire	Seudre	Charente aval et Seugne
Portage	SMASS + SYRESS	EPTB Charente et SYRESS
Copil	CLE	Emanation de la CLE
Date démarrage	Fin 2016	Début 2017
Etat des lieux/diagnostic	Réalisé par prestataire en 2017. Validation prévue par CLE mars 2018	Réalisé par prestataire en 2017/2018.
Stratégie et plan d'action	Prévus en régie en 2018.Recrutement de 2 animateurs	Prévus en régie en 2018.Recrutement de 2 animateurs

Syress : (syndicat mixte des réserves de substitution de Charente maritime) créé par le département en 2015 à la sortie du moratoire, pour créer les réserves.

Son comité consultatif comporte 35 sièges dont APNE, pêcheurs ;

Smass : Syndicat mixte d'accompagnement du Sage Seudre.

Le dispositif de gouvernance est prévu pour organiser la transparence de l'élaboration des projets de territoire. (Voir les appréciations des acteurs audités au 2.7.)

A la demande du préfet, un garant a été désigné par la CNDP pour les 3 projets en cours.

### 2-4- Justifications économiques demandées.

Le SYRESS signale des difficultés pour accéder à des données agricoles actualisées et aurait souhaité un appui plus important de la chambre d'agriculture.

Le conseil départemental s'interroge sur le champ des études économiques.

Doivent-elles se limiter à l'activité agricole ou bien s'intéresser à l'ensemble du territoire ?

Ces éléments relatifs aux justifications économiques ne sont pas à ce jour élaborés.

2-5 Gestion du projet.

Gouvernance et avancement : voir 2.3

Le Syress sera maitre d'ouvrage des retenues.

2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau.

Au stade actuel d'avancement des projets, seuls des financements relatifs à l'animation des projets et à la réalisation des études ont été obtenus.

Projet de territoire	Seudre	Seugne	Charente-aval
Coût élaboration (1)	205000 €	114000 €	114000 €
Coût garant	20000 €	20000 €	20000 €

1. Source: fiches descriptives.

2.

2-7- Appréciation de la pertinence des projets.

Le monde agricole a mal vécu le moratoire même si les études se sont poursuivies.

L'instruction a été considérée comme rajoutant des contraintes supplémentaires.

Les irrigants sont impatients de voir aboutir le projet.

Pour Charente Aval, le projet prévoit des réserves de substitution pour maintenir une irrigation indispensable au territoire et pour préserver les nappes du Cénomaniens. Mais l'autorisation unique de prélèvement a été attaquée.

Les 1000 ha de surfaces expropriées pour le projet de barrage de la Trézence (abandonné) peuvent être intéressants pour mener des mesures compensatoires.

Le représentant de l'agriculture biologique est favorable à la démarche projet de territoire mais voudrait que ce type de démarche permette de réfléchir à des projets alternatifs consommant moins d'eau et permette de conserver de la valeur ajoutée sur les territoires.

Il regrette que le projet de territoire ne permette pas à l'agriculture biologique d'être entendue. Il ne participe plus aux réunions pour cette raison mais il constate néanmoins que la demande des élus pour développer les produits issus de l'agriculture biologique augmente.

Le conseil départemental a poussé à créer le syndicat mixte pour réaliser une démarche collective ;

Considère que l'instruction a compliqué le projet mais reconnaît qu'elle a fait progresser les échanges.

Il est indispensable que les engagements dans les différentes actions soient tenus.

Observe des inégalités entre territoires en matière d'économies d'eau.

Noter que les APNE ne sont pas opposées systématiquement à la création de réserves mais qu'elles sont attentives aux productions réalisées sur le territoire.

Le président du Sage Charente

Les pouvoirs publics et les élus doivent s'engager dans les projets de territoire pour que ces derniers ne soient pas uniquement centrés sur l'agriculture.

La Gemapi va contribuer à améliorer cette implication dans la politique de l'eau.

L'agriculture française a du mal à affronter la concurrence de certains pays. Il s'interroge sur les cultures qui bénéficieront de l'irrigation dans l'avenir. (Elles doivent évoluer au détriment du maïs)

Le président du Symass considère qu'il faut avant tout mesurer les capacités du milieu à fournir des volumes hivernaux. Il redoute que des désillusions et pertes de confiance si les promesses faites ne sont pas tenues (référence au protocole de 2011).

Il estime indispensable que les actions prévues soient réalisées (quel engagement prévoir).

Les représentants de l'environnement :

- regrettent que leurs propositions ne soient entendues.
- considèrent que les projets de territoire sont un habillage pour réaliser des retenues.
- qu'ils ne répondent pas aux attentes de la société en matière d'agriculture.
- le sage a lancé des études avec l'appui du BRGM (pour mieux appréhender les problèmes de gestion de l'eau) mais ne parvient pas à s'imposer.
- Pour la LPO les enjeux écologiques dépassent les périmètres des projets de territoire.

2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et à favoriser la démarche d'élaboration des projets de territoire.

Ces projets de territoire démarrés après juin 2015 ont respecté dans le principe les préconisations de l'instruction. (Gouvernance, état des lieux, approche globale).

Les plans d'actions ne sont pas encore connus.

Néanmoins ces projets ne semblent pas obtenir l'adhésion des acteurs de l'environnement.

3- Fiche d'appréciation.

La raison des tensions sur ces projets mais également d'autres de plusieurs départements du bassin Adour-Garonne est probablement à chercher au niveau du protocole de 2011.

Par son intermédiaire les irrigants se sont engagés dans des réductions de prélèvement d'eau en période estivale et attendaient en compensation la possibilité de création de retenues de substitution (engagement de l'Etat).

Les autres acteurs, qui n'ont pas signé ce protocole et ne le reconnaissent pas s'appuient sur les attendus de l'instruction. Ils n'adhèrent pas aux projets car ils

considèrent que ces derniers sont trop (pour ne pas dire exclusivement) centrés sur la création de réserves.

Documentation :

- Fiches descriptives des projets de territoire (DREAL-DDTM)
- Diaporama de présentation : les PT- contexte en Charente-Maritime (DDTM)
- cahiers des clauses techniques particulières pour l'élaboration de l'état des lieux et le diagnostic du Projet de territoire. (Syress 17)
- Note Nature-Environnement-17 du 17-02-2018
- Courrier LPO du 8-03-2018
- Avis de la section régionale conchylicole de décembre 2011.

- Projets de territoire :Boutonne
- Département : Charente-Maritime (et Deux-Sèvres)
- Bassin: Adour-Garonne

1- Fiche de presentation.

Le bassin de la Boutonne se situe à cheval entre la Charente-Maritime et les Deux-Sèvres. Sa superficie est de 50000 ha et il couvre 51 communes.

Il est classé en ZRE.

La révision du SAGE Boutonne 2008-2012 a été approuvée en 09-2016.

Le protocole de 2011 prévoyait pour un retour à l'équilibre la réduction des volumes prélevables et la création de réserves pour un volume de 8 Mm<sup>3</sup> sur le bassin.

27 % de la SAU est irriguée ; 28 % des exploitations irriguent.

Les cultures à HVA représentent 2.21 % des surfaces irriguées.

2- Fiche d'analyse.

Le projet de territoire a été validé après levée des réserves le 20-02-2017.

2-1- Approche globale de la ressource en eau.

Le document intitulé « Etat des lieux et diagnostic préalable à la mise en place d'un contrat de territoire sur le bassin de la Boutonne- volet quantitatif » et validé par la CLE du SAGE est complet sur l'ensemble de ce volet

Existe-t-il l'équivalent sur le plan qualitatif ?

Demande faite à la DDTM.

Le plan d'action comporte 5 axes :

- Animation et suivi/évaluation
- Diminution des besoins en eau et changements des pratiques
- Amélioration de l'efficacité de l'eau et économies d'eau
- Stockage de l'eau
- Amélioration des fonctionnalités des milieux

## 2-2- Retenue de substitution.

Les volumes consommés sont passés de 14 Mm<sup>3</sup> dans les années 2000 à 10 Mm<sup>3</sup> en 2013.

Les volumes autorisés sont passés de 19 Mm<sup>3</sup> en 2006 à 14 Mm<sup>3</sup> en 2013.

Le calcul des économies à réaliser et du volume à créer est résumé au niveau du tableau ci-joint :

Volume de référence (volume autorisé 2014) en Mm <sup>3</sup>	13.9
Volume prélevable autorisé en 2021	3.8
Volume prévu des réserves de substitution	6.8
Economies à réaliser	3.3

Le choix de l'année de référence semble avoir été choisi par concertation.

Le point de désaccord : volume autorisé 2014 : 13.9 et volumes prélevés : 10 Mm<sup>3</sup>.

## 2-3-Cohérence du périmètre. Gouvernance .Transparence du projet.

Le périmètre du PT correspond au périmètre du bassin et de son SAGE. Il n'est pas remis en cause ;

Les études sont portées par le SYRES (syndicat mixte des réserves de substitution de Charente maritime) créé par le département en 2015 à la sortie du moratoire, pour créer les réserves ;

Son comité consultatif comporte 35 sièges dont APNE, pêcheurs (nb de sièges);

La présidente du Syres regrette la faible participation des APNE.

Le diagnostic a été réalisé par un cabinet externe .le syndicat a rencontré des difficultés dans l'élaboration du cahier des charges pour lancer l'appel d'offre

La CLE constitue le COPIL du PT.

Le PT a été adopté par la Cle avec 17 voix favorables sur 20.

Le dossier administratif a été déposé. L'enquête publique est en cours.

Mais les démarches en contentieux ne sont pas exclues.

#### 2-4- Justifications économiques demandées.

L'état de lieux présente une description assez détaillée de l'agriculture du secteur (systèmes agricoles, assolements,) et des différences selon les types de sols. Il fait une présentation spécifique des exploitations pratiquant l'irrigation ;

Il présente une évolution des assolements avec notamment une progression des cultures de printemps et diminution du maïs. Ces évolutions contribuent à répondre aux économies d'eau exigées.

Une étude confiée au cabinet « Acteon » intitulée « Evaluation territorialisée de l'impact sur l'économie agricole et proposition de mesures d'accompagnement » avril 2011 a été utilisée sur le territoire de la Boutonne. Une étude du centre de gestion a également fourni des références.

Le SYRES signale des difficultés pour accéder à des données agricoles actualisées et aurait souhaité un appui plus important de la chambre d'agriculture.

Le conseil départemental s'interroge sur le champ des études économiques.

Doivent-elles se limiter à l'activité agricole ou bien s'intéresser à l'ensemble du territoire ?

.

#### 2-5 Gestion du projet.

Gouvernance et avancement : voir 2.3

Le Syres sera maître d'ouvrage des retenues en Charente-Maritime, la coop de l'eau en Deux-Sèvres, ce qui peut nuire à une gestion cohérente de l'ensemble

96% et prochainement 100% des irrigants adhèrent à l'ASA.

Je n'ai pas noté le dispositif de partage du financement et du partage de l'eau ; ddtm interrogée )

Les mesures d'économie d'eau sont mises en œuvre par les exploitants avec l'appui des CA 17 et 79, d'Interbio, de la coop terre atlantique, des opérateurs des MAE

Les mesures d'amélioration de la fonctionnalité des milieux sont portées par les syndicats (Symbo, Smbb, Siba, une commune ( Dompierre sur Boutonne ) la fédération des chasseurs 79, les exploitants.

Procédures administratives :

Enquête publique en cours

## 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau.

Le coût de l'ensemble des mesures a été chiffré :

Mesures	Coût en M€
Elaboration du projet	0.1
Actions d'économies d'eau	1.2
Retenues de substitution	35.8
Amélioration des milieux	.1.028

Ainsi que la répartition du financement :

Financier	Economies d'eau	Retenues	Milieux
Autofinancement	0.62	8.7	0.34
Agence	0.56	17.4	0.54
Conseil régional	0.03		0.025
FEADER		0.05	
Autre		2.85 (cd 17)	0.123

## 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

Le monde agricole a mal vécu le moratoire même si les études se sont poursuivies.

L'instruction a été considérée comme rajoutant des contraintes supplémentaires.

Les irrigants considèrent néanmoins avoir fait progresser positivement le projet pour ce qui concerne les économies d'eau.

Ils regrettent que les APNE soient absentes ou bien présentes pour voter favorablement puis attaquer le projet.

Le président des irrigants regrette qu'il n'ait pas été possible de faire des réunions d'information durant l'enquête publique, le principe en ayant été refusé par la commission d'enquête.

Les irrigants sont impatients de voir aboutir le projet.

Le représentant de l'agriculture biologique est favorable à la démarche projet de territoire mais voudrait que ce type de démarche permette de réfléchir à des projets alternatifs consommant moins d'eau et de conserver de la valeur ajoutée sur les territoires.

Il regrette que le projet de territoire ne permette pas à l'agriculture biologique d'être entendue. Il ne participe plus aux réunions pour cette raison mais il constate néanmoins que la demande des élus en produits issus de l'agriculture biologique augmente.

Le conseil départemental a poussé à créer le syndicat mixte pour réaliser une démarche collective ;

Considère que l'instruction a compliqué le projet mais reconnaît qu'elle a fait progresser les échanges.

Il est indispensable que les engagements dans les différentes actions soient tenus.

Observe des inégalités entre territoires en matière d'économies d'eau.

Note que les APNE ne sont pas opposées systématiquement à la création de réserves mais qu'elles sont attentives aux productions réalisées sur le territoire.

Le président du Sage Boutonne.

Le projet de territoire constitue le « bras armé » du SAGE qui est l'outil de planification.

Il présente une faiblesse car il n'y a pas d'engagement à réaliser le plan d'action dont la mise en œuvre relève du volontariat. Il manque de formalisme.

Les représentants de l'environnement ne sont pas globalement satisfaits du contenu du projet de territoire.

- Il ne répond pas aux attentes de la société en matière d'agriculture.
- Les données sur les prélèvements ne sont pas fiables.
- Le plan d'action est trop axé sur la création de retenues et pas suffisamment sur les mesures d'économie. Il est constitué d'un catalogue d'actions dont les objectifs ne sont pas fixés. Les actions doivent comporter des engagements et pouvoir être contrôlées.
- regrettent que leurs propositions n'aient pas été entendues.
- Pour la LPO les enjeux écologiques dépassent les périmètres des projets de territoire.

2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et à favoriser la démarche d'élaboration des projets de territoire.

Le projet se situe dans une logique portée antérieurement par le conseil départemental de créer des retenues collectives.

Il a été officiellement lancé par un copil du 4-12-2014. Le projet a été adopté 2 ans après en février 2017. Par la suite ont été lancées les procédures administratives.

Les documents (Etat des lieux et plan d'action) semblent complets et étayés.

Néanmoins ce projet ne satisfait pas les acteurs de l'environnement. ( cf. leur motifs d'insatisfaction présentés ci-dessus ).

.

### 3- Fiche d'appréciation.

Les porteurs de projets considèrent que la participation des APN était faible.

Ces dernières considèrent ne pas être écoutées.

Il est difficile à la cellule d'apprécier les expressions contradictoires des acteurs sur la gouvernance du projet.

Les différences de vue sur les volumes de référence constituent probablement le point focal des désaccords.

Documentation :

- Fiche descriptive du projet de territoire (DREAL-DDTM)
- Diaporama de présentation : les PT- contexte en Charente-Maritime (DDTM)
- Diagnostic et état des lieux PT (CA 17-79 et Symbo)
- Stratégie et programme d'action (CA 17-79 et Symbo)
- Note SOS rivières et environnement.
- Note nature environnement du 17-02-2018
- Courrier LPO du 8-03-2018
- Avis de la section régionale conchylicole de décembre 2011.

- **Projet de territoire:** AFFLUENTS MOYENNE DURANCE AVAL (Sasse amont, Sasse aval, Vançon, Jabron, Lauzon, Largue, Asse)
- Département: Alpes de haute Provence (04)-
- Bassin: RMC
- vendredi 9 mars 2018

1- Fiche de présentation: fiches descriptives de PGRE pour chaque affluent (renseignées DDT) : Sasse, Jabron et Largue

Ce secteur situé dans le département des Alpes de haute Provence, est constitué de petites vallées relativement isolées de part et d'autre de la Durance, et marqué par des sécheresses prononcées (2003, 2008) qui ont conduit à inscrire ces territoires en déséquilibre dans le SDAGE (2010-2015), étudier (2009 à 2013) et définir les volumes maximums prélevables (EVP) et proposer l'élaboration de PGRE. Certains bassins ont été classés en ZRE à partir de 2010 (Largue et Lauzon, puis Vançon, Sasse amont) et pourraient l'être en 2018 (Jabron).

Ce département est déficitaire avec 7 des 21 PGRE de la région PACA, dont l'approbation est récente : 2015 pour l'Asse et le Vançon, 2017 pour le Largue, le Lauzon, le Jabron et le Sasse.

Les premières actions se sont concentrées sur les économies d'eau, et sont d'ores et déjà effectives pour les PGRE du Vançon, de Sasse aval et de Lauzon ; définies et à mettre en œuvre pour le Sasse amont, l'Asse et le Jabron, et insuffisantes pour le Largue.

## 2- Fiche d'analyse.

### 2-1- Approche globale de la ressource en eau.

le SDAGE 2016-2021 préconise la réalisation de plans de gestion de la ressource en eau (PGRE) sur les territoires pour lesquels les EVP ont confirmé un déséquilibre. L'orientation 7 du Sdage décrit ce que doit être un PGRE, et prône une approche globale de la ressource en eau.

Par construction, ces PGRE intègrent donc a priori cette approche globale, bien qu'axée sur la gestion quantitative.

L'état des lieux fait le bilan des prélèvements pour l'ensemble des usages, pour chacun des PGRE, et fixe les objectifs de réduction et leur répartition entre usages.

Les plans d'actions concernent en premier lieu des économies par amélioration des réseaux d'AEP, mais également pour l'irrigation, en plus des actions organisationnelles en lien avec les ASA.

Les enjeux agricoles et de restauration des milieux aquatiques sont prioritaires, sauf pour le Largue, où l'enjeu AEP est déterminant pour le développement de Forcalquier (problème de l'entretien du barrage de la Laye)

Il n'y a pas de volet qualitatif dans ce projet, puisque ce n'est pas la vocation d'un PGRE

Il n'y a pas non plus de volet « évolution des pratiques agricoles », si ce n'est un objectif de réduction de la consommation d'eau

### 2-2- Retenue de substitution

Une part importante du plan d'action repose sur des économies et la réduction des prélèvements estivaux.

La substitution, avec la réduction des prélèvements estivaux est d'abord la conséquence des économies réalisées ; elle est également permise par transfert d'eau du Verdon ou de la Durance.

Il y a 5 projets de retenues, modestes, sur la Jabron et le Largue (5 à 10 000m3)

Le suivi hydrologique n'est plus contesté comme il le fut les premières années ; en revanche la connaissance des consommations liées à l'irrigation gravitaire est perfectible, notamment lorsqu'elle donne lieu à redevance.

### 2-3- Cohérence du périmètre. Gouvernance. Transparence du projet

Il n'y a pas de portage ni de pilotage unique du fait de la configuration des territoires (chaque affluent de la Durance, constitue un sous bassin isolé des autres). Chaque PGRE a son comité de pilotage.

L'absence de SAGE ou d'EPTB a conduit les services de l'État à porter ces projets en lançant les études, réunissant les acteurs (tous les élus ont été informés)

La chambre d'agriculture n'a pas souhaité mettre en place d'OUGC (en ZRE), mais gère globalement les demandes des agriculteurs, notamment lors des épisodes de sécheresse.

Les associations sont partie prenante, mais elles regrettent les dérogations aux règles concertées (cf. ci-dessous)

#### 2-4- Justifications économiques demandées

Si l'agriculture a été présentée comme une activité très diversifiée et à forte valeur ajoutée (vigne, fruits, semences plantes à parfum), justifiant l'irrigation, l'approche économique à l'échelle des territoires, comme à celle de chaque agriculteur et inexistante.

Le monde agricole considère que l'irrigation est un impératif pour survivre.

Il n'y a ni analyse coût-bénéfice ni analyse de la récupération des coûts.

#### 2-5 Gestion du projet

Comme pour tous les PGRE, Il y a un maître d'ouvrage identifié pour chaque action.

Le pilotage général reste de la responsabilité de l'État, ce qui est lourd pour la DDT (un agent), mais sans instance globale de concertation, si ce n'est le comité de gestion collégiale de l'eau (Cogecoeau) présidé par le préfet dans le cadre des arrêtés sécheresse.

Les dérogations accordées en 2017, pour autoriser des agriculteurs à prélever malgré l'interdiction liée à l'arrêté sécheresse, a suscité une réaction immédiate des pêcheurs, qui estiment que la confiance a été trahie (les dispositions de l'arrêté étant concertées en Cogecoeau).

#### 2-6- Modalité d'intervention de l'Agence de l'eau

L'agence est présente (à travers les PGRE, notamment). Les autres financeurs, dont le CR ou le département (?) accompagnent également.

On signale l'étude d'évaluation que l'agence a lancé en 2017 pour évaluer la politique de réduction des déséquilibres quantitatifs, dont la mise en œuvre des recommandations devrait promouvoir les économies d'eau (moins coûteuses que les transferts) et renforcer la complémentarité entre outils financiers et réglementaires.

Le rôle des PGRE devrait être renforcé au 11<sup>e</sup> programme de l'agence, comme critère d'attribution ou de bonification des aides.

#### 2-7- Appréciation de la pertinence du projet.

La pertinence du projet semble avérée, même si les associations de protection de l'environnement et pêcheurs estiment qu'il est insuffisant pour rétablir les débits de la plupart de ces affluents de la Durance et ce d'autant plus que le travail en cours d'inventaire des cours d'eau, tend à en supprimer une partie importante du « chevelu » des têtes de bassin.

#### 2-8- L'instruction de juin 2015 contribue-t-elle à réduire les difficultés et favoriser la démarche d'élaboration des PT

les projets ont été initiés en 2010, dans le cadre de PGRE et sous l'impulsion de l'État.

Ils sont donc antérieurs à l'instruction et ne s'inscrivent pas totalement dans ses critères, même si la démarche est assez proche de l'esprit d'un PT.

L'instruction n'a pas été un frein, pour autant sa mise en œuvre, notamment sur la gouvernance et les aspects économiques pourraient faciliter la réussite des PGRE.

### 3- Fiche d'appréciation

L'irrigation est culturellement acceptée, car pratiquée de longue date. Il n'y a donc pas d'objection de principe au stockage ou au transfert d'eau. Cette irrigation le plus souvent gravitaire, et forte consommatrice d'eau, offre des « gisements de productivité » importants, qui ont permis d'atteindre rapidement des résultats significatifs, en économisant la ressource, par une amélioration de l'efficacité de ces réseaux (passer du gravitaire à l'irrigation sous pression, ...)

Le projet est assez consensuel et a permis de mobiliser la très grande majorité des acteurs autour de l'objectif principal de résorption des déséquilibres.

Un certain nombre de critiques s'expriment qui tiennent en partie (même si cela n'est pas exprimé ainsi) à ce que le projet n'a pas toute la dimension d'un projet de territoire :

- un pilotage n'ayant pas suffisamment associé toutes les parties prenantes (dont APN et pêcheurs)
- un plan d'action trop focalisé sur le quantitatif, et n'ayant pas inscrit des axes d'amélioration de la qualité de la ressource et des milieux
- un volet économique absent, faute d'une analyse coût-bénéfice et de la récupération des coûts, qui donnerait de la crédibilité et de la visibilité tant aux agriculteurs adhérents qu'aux financeurs potentiels.

Le portage fort par le préfet et la DDT 04 est apprécié, mais il est coûteux pour l'administration.

## 7. Notes de position de FNE et de l'APCA



### NOTE DE POSITIONNEMENT

#### Gestion quantitative de l'eau en agriculture

#### RESUME DES POSITIONS

##### CONTEXTE

L'eau est un bien commun. Ainsi, elle doit être gérée collectivement par l'ensemble des acteurs. La puissance publique doit être le garant de sa bonne gestion, en toute transparence.

L'objectif d'une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau est de garantir de l'eau en quantité suffisante pour assurer un bon fonctionnement des milieux aquatiques, des piscicultures et l'alimentation en eau potable et ensuite de calibrer et satisfaire les autres usages humains de façon durable. Cet objectif est d'autant plus important dans le contexte actuel de changements climatiques, où la répartition de la disponibilité en eau sur l'année est aléatoire.

L'agriculture est le secteur le plus consommateur d'eau et les besoins agricoles se manifestent au moment où la ressource est la moins disponible ce qui génère des conflits d'usage. Il est par conséquent nécessaire de mettre en place des systèmes agricoles plus économes en eau et adaptés aux conditions locales actuelles et à venir. Ils doivent prendre en compte la raréfaction annoncée des ressources en eau et leur moindre disponibilité attendue ; cela implique une limitation du recours à l'irrigation et aux systèmes de stockage.

La mauvaise gestion de l'eau, à l'inverse d'une gestion équilibrée et partagée, porte atteinte à l'intégrité des milieux aquatiques, à la biodiversité associée et à la satisfaction de l'usage prioritaire de fourniture d'eau potable aux populations. Une évolution est donc indispensable pour espérer répondre aux objectifs de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) aux échéances prévues et faire face aux enjeux des changements climatiques qui se font déjà ressentir.

Economiser l'eau, l'utiliser à bon escient et la partager équitablement est nécessaire pour un bon fonctionnement des cycles hydrologiques naturels. L'objectif de toute stratégie de gestion quantitative de l'eau doit être de maintenir ou de retrouver l'équilibre entre les différents usages. Le respect de la DCE et du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique passe par la réduction et l'adaptation de l'usage de l'eau ainsi que par la protection des milieux naturels, indispensables au bon déroulement du cycle de l'eau.

##### OBJECTIFS DE FNE

Les axes d'action de France Nature Environnement pour répondre aux enjeux présentés et au contexte de changements climatiques s'inscrivent dans une logique globale d'économie d'eau dans tous les domaines et particulièrement en agriculture.

- **Améliorer la connaissance de l'état quantitatif des ressources** à l'échelle des bassins hydrographiques et donc des volumes prélevés et consommés pour l'agriculture en travaillant avec des indicateurs prenant mieux



- en compte la biodiversité, afin de permettre une meilleure gestion et un meilleur partage à l'échelle des bassins versants ; les données doivent être centralisées et publiées dans une banque nationale des données sur l'eau ;
- **Préserver et restaurer les écosystèmes et la trame verte et bleue** qui participent à la régulation des régimes hydriques et à l'équilibre du grand cycle de l'eau, notamment la fonctionnalité transversale et longitudinale des cours d'eau, les réseaux de zones humides, les sols, les bandes enherbées, les haies, les alignements d'arbres et les bosquets ; de telles solutions « basées sur la nature » pour la gestion de l'eau sont désormais promues au plan international ;
  - **Promouvoir la transition vers les systèmes de production agroécologiques**, sans drainage ni remembrement et n'autoriser la création de stockages d'eau nouveaux qu'à la condition qu'ils participent au déploiement de ces systèmes et qu'ils prennent la forme de retenues de substitutions, considérées comme le système de stockage le moins impactant pour les milieux ;
  - **Améliorer la gouvernance de l'eau et sa gestion** en mettant en place une politique cohérente et concertée au niveau national et territorial et en améliorant la transparence dans la gestion, notamment en situation de crises.

#### SYNTHESES DES PROPOSITIONS DE FNE

##### Des préalables à toute stratégie de gestion quantitative de l'eau en agriculture :

- Systématiser une démarche séquentielle plus préventive : actionner d'abord les leviers influençant la demande en eau à l'échelle du territoire concerné en appliquant la séquence « éviter – réduire – compenser » à la gestion quantitative de l'eau. Cette démarche permettra un juste dimensionnement d'éventuels aménagements de substitution (retenues ou transfert) si leur nécessité est démontrée. Les économies d'eau constituent des mesures « sans regret » en matière d'adaptation aux changements climatiques.
- Améliorer la connaissance : création d'une *banque nationale de données sur l'eau*, ouverte et accessible, centralisant l'ensemble des données actualisées permettant d'évaluer l'état de la ressource.
- Améliorer la gouvernance : notamment sur les aspects de gestion opérationnelle et de transparence.
- Rendre la tarification plus équitable : réformer les redevances pour prélèvements pour les rendre plus justes

##### Les conditions dans lesquelles des projets de retenues nouvelles pourraient être autorisés :

- Interdiction de nouveaux équipements agricoles et autres dans les zones à enjeux particulièrement forts pour la ressource en eau et la biodiversité.
- Définition des Débits Minimum Biologiques qui devront être respectés.
- Réalisation d'un bilan quantitatif à l'échelle du bassin versant dont les résultats sont incorporés à la *banque nationale de données sur l'eau* ; le nombre de retenues et la somme des prélèvements sur un bassin versant doivent être limités de manière à respecter le débit minimum biologique.
- Accompagnement du déploiement de projets agroécologiques.

##### Revoir le financement de ces projets de stockages :

Pour FNE, tout financement public doit être définitivement exclu pour les retenues collinaires et retenues de soutien d'étiage (barrages) car elles ont le plus fort impact environnemental.

FNE souhaite un moratoire sur l'ensemble des financements publics alloués aux retenues de substitution dans l'attente de la mise en place de la *banque nationale des données sur l'eau* qui rendra compte des impacts cumulés et permettra une gestion préventive anticipant les changements climatiques.

## ANNEXE. NOTE DE CADRAGE

### Gestion quantitative de l'eau en agriculture

Résumé des positions .....	1
Contexte .....	1
Objectifs de fne.....	1
Synthèses des Propositions de FNE.....	2
Contexte .....	4
Les consommations d'eau par l'agriculture en France métropolitaine.....	5
Une demande de développement de l'irrigation.....	5
La forte pression sur la ressource en eau est à l'origine de déséquilibres structurels.....	5
Le recours au stockage de l'eau pose des problèmes environnementaux.....	6
Propositions de FNE.....	9
S'inscrire résolument dans une stratégie de gestion durable de l'eau et de préservation de la biodiversité.....	9
1. Réaliser un bilan de l'impact environnemental de l'irrigation en agriculture.....	9
2. Mettre en place une gestion équilibrée de la ressource en eau : limiter et partager l'utilisation de l'eau.....	10
3. S'inscrire dans une politique structurante : la trame verte et bleue.....	10
4. Evaluer et contrôler les prélèvements, améliorer le respect de la réglementation.....	12
5. Revaloriser le prix de l'eau.....	12
6. Suspender les financements publics alloués aux projets de retenues.....	13
7. Améliorer la gouvernance pour la gestion de l'eau en agriculture dont les équipements d'irrigation.....	13
8. Améliorer la réalité des études économiques pour les projets de retenues.....	13
Accélérer la transition agroécologique : changer de modèle pour une agriculture et une alimentation durables.....	14
Gérer durablement l'eau en agriculture : limiter le recours à l'irrigation et minimiser son impact.....	15
Conclusion.....	18
Glossaire.....	19
Types de retenues.....	19
Indicateurs de débit.....	19

## CONTEXTE

L'eau prélevée est soit restituée au milieu proche après utilisation, généralement accompagnée de substances ayant des impacts sur la qualité de la ressource et sur les milieux, soit évaporée et transportée loin du milieu de prélèvement, ce qui a des conséquences sur le bilan quantitatif de la ressource. L'objectif général de la politique de l'eau est selon l'article L.211-1 du code de l'environnement, la « gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ». Celle-ci vise notamment à « assurer : la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides... ».

L'objectif d'une gestion quantitative équilibrée de la ressource est de garantir de l'eau en quantité suffisante pour le bon fonctionnement des milieux aquatiques, les piscicultures et pour les usages humains de manière durable dans le temps, et en particulier en situation de crise « sécheresse ». Le bon état quantitatif est défini par la DCE<sup>1</sup>. Cette gestion équilibrée de la ressource en eau (eaux de surface et souterraines) constitue donc un enjeu majeur compte tenu des perspectives avérées et des conséquences prévisionnelles liées aux changements climatiques : probable modification de la répartition des pluies, survenue plus fréquente de périodes de sécheresse marquées, alors qu'il existe dans de nombreux bassins déjà, une tension quantitative liée à des prélèvements excessifs. Ces déséquilibres entre la demande et la disponibilité de la ressource ont des conséquences sur le maintien des usages prioritaires, en premier lieu la production d'eau potable et le maintien d'un bon fonctionnement des milieux aquatiques, illustrés par la non atteinte du bon état écologique des masses d'eau dans de nombreux bassins. Il est crucial de gérer les situations de déséquilibre en actionnant l'ensemble des leviers décrits et d'adopter une démarche préventive de prévenir, en mettant sous surveillance des zones qui ne sont pas encore en situation de déséquilibre : les futures autorisations de prélèvements devront y être calculées au plus juste avec une véritable prise en compte des besoins des milieux aquatiques.

En 2012, 30 milliards de m<sup>3</sup> d'eau ont été prélevés en France métropolitaine. L'eau d'irrigation représente environ 10 % des prélèvements, en moyenne, mais augmente significativement sa part durant la période estivale qui coïncide en général avec la période d'étiage. Cela peut provoquer des conflits d'usage et précariser le fonctionnement des milieux aquatiques et humides concernés par des prélèvements excessifs.

Le développement de l'irrigation s'explique historiquement par la conjonction d'épisodes climatiques récurrents particulièrement secs, d'un système d'aides directes spécifiques aux cultures irriguées institué par l'utilisation des fonds européens (FEDER, FEADER), et plus généralement par la promotion de systèmes agricoles basés sur des hauts niveaux d'intrants et / ou sur la monoculture. La génétique végétale et la promotion de variétés plus productives, mais gourmandes en eau ont amplifié ce phénomène. L'irrigation permet en effet d'augmenter les rendements et de réduire leur variabilité. Toutefois, alors que l'irrigation est présentée comme un moyen de sécurisation, les dispositifs peuvent être utilisés pour atteindre une rentabilité maximale, en augmentant ainsi la tension sur la ressource et de ce fait, les risques de « sécheresse » provoquée. De plus, la densification des élevages et l'augmentation de la consommation de protéines animales ont conduit au développement de cultures gourmandes en eau pour l'alimentation du bétail.

L'absence actuelle de gestion équilibrée conduit à une perturbation prononcée du grand cycle complet de l'eau. L'aménagement du territoire et les pratiques agricoles par ailleurs altèrent profondément le mécanisme de

<sup>1</sup> Eau France, « Règles d'évaluation de l'état des eaux » accessible en ligne : <http://www.eaufrance.fr/observer-et-evaluer/etat-des-milieux/regles-d-evaluation-de-l-etat-des/>



l'infiltration, de l'évapotranspiration et favorisent l'érosion et le ruissellement. En particulier, la dégradation de la qualité physique des sols et la baisse de leur biodiversité engendrent une perte considérable de leurs fonctionnalités naturelles vis à vis de l'eau. La recharge des nappes s'opère par l'infiltration progressive des pluies, la percolation lente dans les sols forestiers, les zones humides et les espaces humifères. La végétation et les couverts végétaux, jouent également un rôle déterminant dans les mécanismes d'évapotranspiration, d'infiltration jusqu'à la nappe phréatique ou les nappes d'accompagnement des rivières.

#### LES CONSOMMATIONS D'EAU PAR L'AGRICULTURE EN FRANCE METROPOLITAINE

L'eau prélevée pour l'irrigation n'est pas restituée aux milieux naturels, à l'inverse d'autres usages ; c'est de l'eau perdue. La non-restitution de l'eau après usage fait de l'agriculture le secteur le plus consommateur d'eau en France. En 2010, la surface agricole irriguée a été de plus d'un million et demi d'hectares. Le maïs (grain et semence) reste la principale culture irriguée (41 % des superficies irriguées) même si un recul de 17 % en 10 ans est relevé. Cette culture a besoin d'eau surtout en été, au moment où elle est la moins disponible. Par ailleurs, sur cette période, l'irrigation des céréales à paille (blé, riz, sorgho...) a connu quant à elle, un fort essor (184 %)<sup>2</sup>.

#### UNE DEMANDE DE DEVELOPPEMENT DE L'IRRIGATION

Face aux impacts des changements climatiques sur l'agriculture, certains représentants du monde agricole militent pour un développement de l'irrigation, seule solution selon eux pour maintenir l'agriculture dans certaines régions. Il s'agit d'une fuite en avant fondée sur le maintien à tout prix du modèle actuel. La création de stockages d'eau (ou le développement de transfert à partir de fleuves ou de nappes jugés abondants) pour l'irrigation est alors particulièrement mise en avant. Elle est aussi opportunément présentée comme une adaptation nécessaire à la nouvelle donne climatique ; cette proposition permettrait théoriquement d'améliorer le soutien des étiages et de sécuriser la production d'eau potable, ce qui est inexact. C'est une vision d'une certaine gestion de l'eau qui privilégie un usage au dépend des autres, qui ne tient pas compte de la variabilité des cycles hydrologiques, des débits caractéristiques des cours d'eau, des besoins indispensables au fonctionnement normal des écosystèmes aquatiques, aux espèces présentes, au bon déroulement des cycles biologiques de ces espèces.

Pour FNE, au contraire, la **perspective de multiplication des stockages d'eau et le développement de l'irrigation en général, maintient artificiellement la viabilité de systèmes agricoles inadaptés et privilégie une vision à court terme non durable ni adaptable, au détriment de l'intérêt général et des aménités liées à l'eau (voir paragraphes ci-dessous)**. D'autant plus que ce système impacte les finances publiques.

#### LA FORTE PRESSION SUR LA RESSOURCE EN EAU EST A L'ORIGINE DE DESEQUILIBRES STRUCTURELS

Il est important de rappeler que l'eau n'est jamais « excédentaire » en hiver. En phase de sécheresse chronique, les prélèvements sont une hypothèque des ressources pour le futur ; en effet, quand il y a une sécheresse chronique, le fait de prélever de l'eau en hiver va empêcher la ressource de se reconstituer et l'été suivant sera encore pire.

<sup>2</sup> IRSTEA, 2012. L'irrigation en France, Etat des lieux 2010 et évolution, oct. 2012.

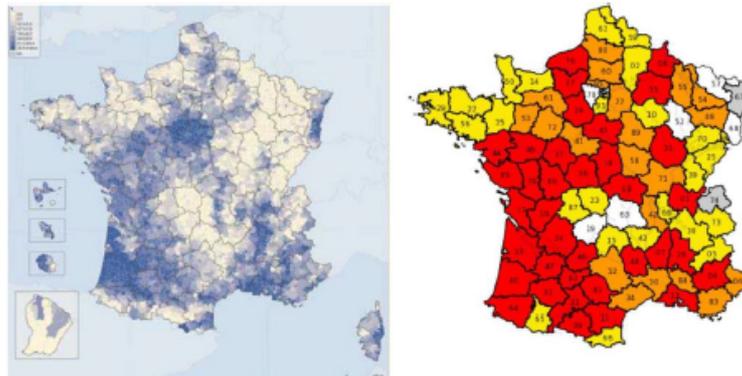


Depuis plusieurs années, la multiplication des épisodes de sécheresse impacte fortement la pérennité et rend plus fragiles les systèmes agricoles intensifs. Des arrêtés sécheresses sont pris régulièrement et sur une période de plus en plus longue au printemps et à l'automne pour faire face aux déficits pluviométriques et à l'absence de recharge des nappes, parfois cumulée sur plusieurs années.

La prise d'arrêtés « sécheresse » (limitation, restriction, interdiction des prélèvements selon la situation, avec des dérogations pour certains acteurs, agricoles notamment) constitue un palliatif annuel qui ne s'inscrit pas dans une gestion équilibrée durable des ressources en eau, cela dans le contexte des changements climatiques qui vont accroître les tensions sur les ressources en eau. De plus, les systèmes dérogatoires en cas d'arrêtés « sécheresse » sont utilisés avec trop de facilité par les préfets de département et trop peu de transparence.

#### FOCUS : IRRIGATION ET RESTRICTIONS D'USAGES EN 2017

A titre d'illustration, les figures ci-dessous représentent respectivement, les surfaces agricoles irriguées (à gauche) et les arrêtés de restriction d'usage au plus fort de l'été 2017 (à droite)



Source : UFC-Que choisir à partir des données MAAF (2010) et Propluvia (2017)

#### LE RECOURS AU STOCKAGE DE L'EAU POSE DES PROBLEMES ENVIRONNEMENTAUX

La demande de développement de stockages d'eau pour l'irrigation est présentée comme indispensable par le monde agricole, justifiée par le fait que l'eau est plus disponible en période de forte hydraulité (principalement en hiver), le remplissage permettant de stocker l'eau et de l'utiliser en période de demande d'irrigation. Toutefois, ce stockage pose divers problèmes environnementaux directs et indirects importants, variant en fonction des types de retenues.

Les retenues situées dans le lit des cours d'eau engendrent notamment une détérioration de la qualité des eaux, le réchauffement de l'eau stagnante et un risque d'eutrophisation, l'évaporation d'une partie de l'eau stockée, l'accumulation sédimentaire avec concentration des polluants, la perturbation des débits naturels, etc. Elle



s'accompagne d'une dégradation de la qualité écologique avec une rupture des continuités écologiques, une disparition et une modification d'habitats naturels et d'espèces sauvages, l'apparition de nouvelles espèces plus tolérantes (ubiquistes), exotiques et envahissantes.

Les retenues déconnectées du milieu naturel, telles que les retenues de substitution, impactent la biodiversité des parcelles où elles sont aménagées. Elles sont alimentées par captage dans une rivière ou dans une nappe, quand son niveau est supérieur à un niveau de référence. Elles ont donc une incidence sur les débits des cours d'eau donc sur les milieux naturels et la trame verte et bleue. La définition même de ce niveau de référence et des seuils correspondants est un sujet de débat. Il conviendrait d'inverser la stratégie : fixer des Débits Minimum Biologiques (DMB) en été comme en hiver pour savoir ce dont les milieux aquatiques et la fourniture d'eau potable ont besoin et prendre des mesures de gestion quantitative permettant d'assurer la permanence de ces DMB. Aujourd'hui, les mesures de gestion se basent sur des Débits d'Objectif d'Étiage (DOE) qui sont liés à des arbitrages politiques entre usages. Dans cette approche, l'objectif est de satisfaire les différents usages de l'eau 4 années sur 5. Les milieux et les services écosystémiques sont alors totalement oubliés, mais également la pêche de loisirs, les activités nautiques et les aménités environnementales. L'intégration des DMB est une recommandation de la Commission européenne.

Lorsque les retenues sont en grand nombre sur un même territoire hydrographique, la prise en compte de leurs impacts cumulés est primordiale en particulier sur les têtes de bassins, le petit chevelu et les nappes peu productives. D'autant plus qu'il faut leur ajouter les différents prélèvements effectués directement dans les cours d'eau et dans les nappes, qui contribuent à diminuer la quantité d'eau disponible. En conséquence sa qualité s'en trouve altérée par effet de concentration des polluants. Une approche globale des prélèvements de tous types est indispensable.

Il est nécessaire d'adopter une vision systémique, considérant l'eau dans la globalité de son cycle, pour analyser les impacts de l'irrigation, et des stockages en particulier, sur les écosystèmes. L'eau qui s'écoule permet aux nappes souterraines de se recharger, aux zones humides de se régénérer, à la faune et à la flore de se développer, etc. Sur le littoral, c'est le mélange eau de mer et eau douce continentale qui génère la grande productivité biologique de ces milieux et assure la reproduction et le développement de la faune et de la flore marines qui sont également le support d'activités économiques (pêche, conchyliculture, tourisme). L'appropriation par les uns de cette ressource a des répercussions sur les activités des autres. La protection et la reconstitution des zones humides et des zones d'expansion des crues sur des sols agricoles « filtrants et stables » sont primordiales notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la trame verte et bleue.

**FNE demande que la hiérarchie des usages soit complètement respectée. Priorité doit être donnée aux écosystèmes et à l'eau potable. Les besoins pour l'agriculture arrivent seulement après.**

Pour FNE, le retour à l'équilibre quantitatif entre besoins pour le bon fonctionnement des écosystèmes prévu par la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE) et les prélèvements nécessite de revoir un modèle agricole devenu inadapté. La fuite en avant que constitue l'augmentation continue des volumes prélevés, et en particulier le stockage de l'eau comme réponse générique, ne pourra contribuer à cette évolution.

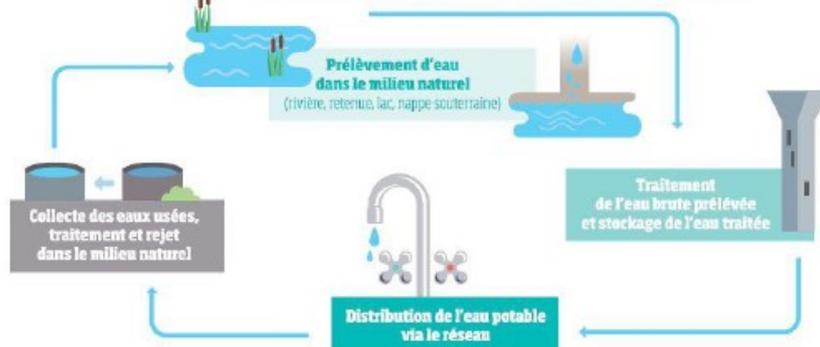
Les préfets, décisionnaires dans les mesures de restrictions d'eau, doivent être formés pour améliorer leur connaissance du cycle de l'eau et donc avoir une meilleure conscience des effets de leurs décisions.

**FOCUS : CYCLE DE L'EAU**

A titre d'illustration, les figures ci-dessous représentent le cycle de l'eau, pour mieux visualiser les interactions complexes décrites.



**ILLUSTRATION DU PETIT CYCLE DE L'EAU**



Source : France Nature Environnement

## PROPOSITIONS DE FNE

### S'INSCRIRE RESOLUMENT DANS UNE STRATEGIE DE GESTION DURABLE DE L'EAU ET DE PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE

La réduction des prélèvements et consommations et l'utilisation efficiente de l'eau doivent être prioritaires et encouragées.

#### 1. Réaliser un bilan de l'impact environnemental de l'irrigation en agriculture

Les données sur l'eau en agriculture ne sont pas disponibles sur une banque nationale de données sur l'eau, ce qui ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble de son utilisation et des impacts qu'elle subit. Cette lacune empêche, par exemple, de bien évaluer l'impact cumulé des équipements d'irrigation sur un bassin, comme le souligne l'expertise collective sur les impacts cumulés des retenues d'eau sur le milieu aquatique<sup>3</sup>. Un bilan de l'existant s'impose afin d'améliorer la gestion quantitative de l'eau et la rendre opérationnelle. Celui-ci devrait comprendre :

- ✓ **un état des lieux de l'équipement existant** : nature des ouvrages agricoles et piscicoles, en rivières ou hors rivières, les volumes stockés, le taux de remplissage, le taux d'utilisation, la répartition par région, l'évolution au cours du temps, la part du financement public et son origine dans ces ouvrages. Même si des données dispersées existent, des informations synthétiques sont indispensables pour cerner l'état d'équipement du pays et pour fixer une limite à ce type d'aménagements.
- ✓ **un bilan des prélèvements et consommations** : l'absence de compteurs pour l'eau d'irrigation ou leur manque de fiabilité lorsqu'ils sont présents empêche de connaître avec précision les quantités prélevées, ce qui est pourtant nécessaire à une bonne gestion. Enfin les bilans doivent permettre d'évaluer également la fraction d'eau consommée.
- ✓ **un bilan des demandes en irrigation**, selon les régions, selon le type d'activité, selon la nature des ouvrages revendiqués, selon les milieux sollicités, selon les milieux d'implantation des ouvrages et selon la taille des exploitations.

Par ailleurs, cette banque nationale de données sur l'eau devra inclure :

- ✓ **un bilan des impacts sur la biodiversité** : les données disponibles sur la biodiversité (continuités écologiques, espèces et milieux impactés par les prélèvements et par les installations) et sur les suivis de certaines espèces inféodées et/ou associées aux cours d'eau et milieux connexes doivent être consolidées pour évaluer les impacts des prélèvements d'eau et des aménagements pour l'irrigation sur la biodiversité ; il s'agira donc de mettre en place les suivis nécessaires à l'évaluation des impacts sur les zones concernées.
- ✓ **un bilan de l'état des sols** : leurs paramètres physiques, chimiques et biologiques, et notamment leur teneur en matière organique, mais aussi leur taux de couverture végétale au cours de l'année, ont des impacts forts sur la capacité de ces milieux à permettre l'infiltration et le stockage d'eau.

<sup>3</sup> L'expertise collective est disponible en ligne : <http://www.onema.fr/node/4287>

## 2. Mettre en place une gestion équilibrée de la ressource en eau : limiter et partager l'utilisation de l'eau

La gestion quantitative de l'eau doit impérativement respecter les contraintes liées à l'atteinte du bon état des eaux dont on sait qu'il est gouverné par l'état quantitatif, par l'état chimique et par l'état biologique, trois états que l'agriculture influence fortement. Le principe de non dégradation de l'existant posé par la DCE doit également être respecté. Il en est de même pour sa déclinaison à l'échelle des grands bassins hydrographiques, via les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE). **Ce sont les objectifs de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) qui doivent orienter l'ensemble de la politique de l'irrigation.**

**L'alimentation en eau potable en quantité et qualité suffisantes doit être prioritairement satisfaite**, avec des efforts conséquents pour stopper le gaspillage et les pertes de distribution et **préserv**er les **équilibres naturels**, en limitant les pollutions diffuses agricoles, principalement les pesticides et les nitrates, dans le respect du principe légal de gestion équilibrée (Article 1<sup>er</sup> §2 de la Loi sur l'eau de 1992 et Article L211-1 du code de l'environnement). Les documents d'urbanisme doivent être élaborés en fonction de la ressource en eau disponible localement.

**Le Plan national d'adaptation de la France au changement climatique (PNACC), et ses déclinaisons par bassin, doivent être respectés, de même que sa déclinaison à l'échelle des grands bassins hydrographiques, via les plans réalisés par les Agences de l'eau. Ces derniers permettent une adaptation du plan national aux enjeux locaux.**

## 3. S'inscrire dans une politique structurante : la trame verte et bleue

La trame verte et bleue est une politique structurante de préservation de la biodiversité (préservation et restauration des différents réseaux d'écosystèmes et des corridors écologiques) et d'aménagement du territoire. Elle a aussi pour objectif de mettre en synergie les politiques sectorielles. Elle constitue une réponse aux engagements de la France vis-à-vis de la convention internationale sur la diversité biologique et ses **objectifs d'Aichi** ainsi que de la **stratégie européenne pour la biodiversité**. Elle se décline aux niveaux régional et territorial (inter-communalités, communes, parcelles).

**Les prélèvements d'eau doivent ainsi s'inscrire dans le respect de la trame verte et bleue et de la fonctionnalité des écosystèmes, en particulier celle des réseaux de zones humides et des lits majeurs des cours d'eau. Les solutions fondées sur la nature pour la gestion de l'eau sont désormais encouragées au plan international<sup>4</sup>.**

**La recharge des nappes par la reconquête de la trame verte et bleue doit être renforcée.** Elle passe par la rétention naturelle de l'eau par infiltration et dès l'amont des bassins versants. Pour cela, la restauration des structures naturelles (les zones humides et les haies par exemple) et de leurs fonctionnalités doit être une priorité. Dans cette même perspective, il est fondamental de redonner aux sols toutes leurs capacités d'absorption d'eau en augmentant leur teneur en matière organique et relevant l'activité biologique des sols, pour limiter l'érosion, permettre l'infiltration et faciliter la rétention d'eau. La trame verte et bleue constitue un outil naturel essentiel et participe

<sup>4</sup> Rapport de l'Unesco : <http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/2018-nature-based-solutions/#c1655785>



activement à la gestion quantitative des ressources en eau. Son intégration dans les plans d'aménagement doit devenir effective.

#### FOCUS : CADRE JURIDIQUE DES PRÉLÈVEMENTS DESTINÉS À L'IRRIGATION

Les prélèvements ont lieu en eaux souterraines (qui peuvent être dites « libres » ou « captives » en fonction des caractéristiques de l'aquifère) ou dans les eaux superficielles (qui comprennent les eaux courantes (cours d'eau, canaux) ou stagnantes (étangs, plans d'eau, barrages)). Les prélèvements en nappe d'accompagnement peuvent être considérés comme des prélèvements superficiels (nomenclature rubriques 1.2.1.0 et 1.2.2.0)

La « nomenclature loi sur l'eau » identifie les activités réglementées en raison de leurs incidences potentielles sur la ressource en eau ou les milieux aquatiques. Le titre 1er de cette nomenclature (figurant en annexe de [l'article R214-1 c.env](#)) est consacré aux prélèvements avec 5 rubriques (dont une pour la création de forages).

Les prélèvements (autres que les prélèvements domestiques) sont soumis à autorisation ou déclaration en fonction du volume ou de la capacité (débit) de prélèvement. Les seuils sont plus restrictifs dans les zones de répartition des eaux.

Des arrêtés interministériels fixent les prescriptions générales aux prélèvements relevant des rubriques 1.1.2.0, 1.2.1.0, 1.2.2.0 ou 1.3.1.0 (obligation d'avoir un compteur, transmission des volumes) : pour les prélèvements soumis à déclaration ([arrêté du 11 septembre 2003](#)) et pour les prélèvements soumis à autorisation ([arrêté du 11 septembre 2003](#)) ; de plus il existe [l'arrêté de prescription techniques](#) pour la réalisation d'un forage.

Les organismes uniques de gestion collective ([articles R211-113 et s.](#)), prévus par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 peuvent solliciter des autorisations uniques regroupant l'ensemble des demandes de prélèvements (sur toute l'année) sur son périmètre et pour une durée maximale de 15 ans ([articles R214-31-1 à R214-31-3 c.env](#)). Sur la base de ces autorisations et le cas échéant, des réductions de prélèvements prévues, un plan annuel (PAR) répartit les volumes par point de prélèvement.

Il existe également des autorisations temporaires si les prélèvements ont une durée inférieure à 6 mois (et sont non-récurents) ([art R214-23 c.env](#)).

Par ailleurs, des mesures de limitation de l'irrigation en cas de sécheresse ou de risque de pénurie existent ([art R211-66 c.env](#)) et sont dévolues aux préfets de département. Le préfet coordonnateur de bassin peut arrêter des mesures coordonnées dans plusieurs départements, avec une obligation de conformité des arrêtés sécheresse départementaux (R211-69).

Enfin, certains bassins ont mis en place des protocoles de gestion par les débits en zones déséquilibrées : prévus par les protocoles d'accord Etat - profession agricole en région Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes en dehors de tout cadre réglementaire à la base puis repris dans les arrêtés de création des OUGC. Ces protocoles proposent des mesures de limitation de l'irrigation (ex. tours d'eau) à mettre en œuvre dès le franchissement des Débits d'Objectif Etiage pour éviter les mesures de restrictions réglementaires. Cela conduit à « flirter » avec les seuils de gestion réglementaire, ce qui est désastreux pour les milieux aquatiques.

#### 4. Evaluer et contrôler les prélèvements, améliorer le respect de la réglementation

Tous les compteurs volumétriques, lorsqu'ils existent, doivent être mis en conformité et la remontée régulière des données de consommation doit être organisée de manière à alimenter de façon fiable une banque nationale sur les prélèvements d'eau, qui doit être rapidement opérationnelle et dont les données doivent être consultables par le public.

Les systèmes hydrologiques en déséquilibre quantitatif doivent être classés en Zones de Répartition des Eaux (ZRE) et des SAGE doivent à terme préciser dans leur règlement les règles permettant d'assurer le retour à l'équilibre. Dans les territoires à équilibre quantitatif fragile, la politique publique d'opposition à déclaration « Loi sur l'eau » doit permettre une gestion préventive et une sensibilisation efficace sur les limites locales de la ressource en eau : elle doit être évaluée et mise à jour régulièrement. Les prochains SDAGE doivent à la fois intégrer des règles spécifiques dans les territoires en déséquilibre pour la substitution et la gestion collective (notamment sur le dimensionnement des besoins agricoles, les règles de remplissage des retenues en période de hautes eaux, etc.) et des règles préventives pour éviter la généralisation des déséquilibres.

Il est nécessaire de pérenniser et renforcer les services de police de l'eau de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) pour garantir le sérieux technique et le contrôle réel des dispositions permettant une gestion de l'eau et des milieux aquatiques compatible avec les objectifs de la DCE, de la trame verte et bleue et de la stratégie nationale pour la biodiversité. En amont des contrôles, un système de conseil agronomique global, indépendant et de qualité doit permettre aux agriculteurs de faire évoluer leurs pratiques.

Un plan de contrôle doit être organisé et mis en œuvre pour identifier les prélèvements et les plans d'eau en situation irrégulière et faire respecter les règles de police de l'eau (respect du débit minimum biologique, règles de sécurité, dispositif de comptage, prescriptions de l'arrêté du 27 août 1999 applicable à la création d'étangs ou de plans d'eau sous régime déclaratif, etc.) ainsi que les échéances de mise en compatibilité de l'existant avec les orientations des SDAGE et des SAGE.

#### 5. Revaloriser le prix de l'eau

Les redevances prélèvements doivent être augmentées : relever et harmoniser par le haut les taux des redevances des Agences de l'Eau pour l'ensemble des prélèvements d'eau, notamment pour l'irrigation, permettrait de renforcer le « signal prix » trop faible aujourd'hui. En outre, il conviendrait de rétablir par la loi les redevances sur les volumes consommés et de créer une réduction de redevance pour ceux qui effectivement économisent l'eau. Comme le souligne le Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau <sup>5</sup> : « la tarification sur la base du comptage volumétrique est un excellent instrument pour assurer une utilisation plus efficace de l'eau, mais en dépit des obligations légales imposées par la directive cadre sur l'eau, cet instrument n'est pas pleinement exploité ». FNE demande une fois de plus que la redevance prenne en compte le volume prélevé. Une tarification progressive de l'eau devra être envisagée. Ceci permettrait également de mieux respecter le principe préleveur-pollueur-payeur.

<sup>5</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des régions, Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe ; disponible en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex:52012DC0673>

#### 6. Suspendre les financements publics alloués aux projets de retenues

La situation actuelle ne permet pas d'apprécier l'utilité d'un projet de création d'une retenue de substitution de façon précise car certaines données, à l'échelle d'un bassin, sont manquantes et / ou ne sont pas accessibles. Ainsi, pour étudier la pertinence d'une construction nouvelle et sa part dans les impacts cumulés sur un bassin, les données de suivi de l'état de la ressource devraient être connues et rendues publiques dans la banque nationale de données sur l'eau précitée.

De plus, des études d'impact doivent être réalisées pour tous les projets d'irrigation. Elles doivent justifier de l'utilité du projet, rechercher des solutions alternatives et étudier les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur la biodiversité et la trame verte et bleue.

**Pour FNE, tout financement public doit être définitivement exclu pour les retenues collinaires et retenues de soutien d'étiage (barrages) car elles ont le plus fort impact environnemental.**

**FNE souhaite un moratoire sur l'ensemble des financements publics alloués aux retenues de substitution dans l'attente de la mise en place de la banque nationale des données sur l'eau permettant une gestion qualitative éclairée et rendant compte des impacts cumulés<sup>6</sup>.**

#### 7. Améliorer la gouvernance pour la gestion de l'eau en agriculture dont les équipements d'irrigation

Tous les équipements d'irrigation devraient bénéficier d'une gestion collective, concertée et transparente, recensant et intégrant tous les ouvrages existants, avec des critères de répartition des volumes prélevables agricoles établis par une représentation de l'ensemble des usagers de l'eau, notamment dans le cadre d'un SAGE. Cette répartition doit être utilisée comme un levier pour favoriser progressivement des cultures plus sobres dans leur utilisation de la ressource en eau.

La maîtrise d'ouvrage de projets de stockage collectifs inter-usages devrait se situer à un échelon hydrographique (bassin versant, nappe...) permettant un suivi cohérent par et pour l'ensemble des usagers. Pour ce motif, et pour éviter tout conflit d'intérêt et garantir l'indépendance de gestion, **FNE s'oppose à ce que les chambres d'agriculture, les associations d'irrigants et les organismes uniques de gestion collective agricole en général soient maîtres d'ouvrage.**

Par ailleurs, il est indispensable de garantir une meilleure articulation entre les différentes politiques publiques qui touchent à l'agriculture et à la gestion de l'eau. Pour atteindre cet objectif, les dispositifs de pilotage de ces politiques doivent être mis en cohérence et ouverts à la société civile. Plus spécifiquement, pour arriver à cet objectif il est nécessaire de réformer et d'ouvrir la gouvernance agricole, notamment dans les Chambres d'agriculture et dans les SAFER.

#### 8. Améliorer la réalité des études économiques pour les projets de retenues

Les études économiques préalables aux constructions de retenues de substitution nouvelles doivent s'inscrire dans une perspective de long terme. La variabilité et les incertitudes sur les prix agricoles doivent être prises en compte

---

<sup>6</sup> Voir dans le glossaire en annexe la définition de ces différents équipements



dans les calculs de rentabilité, avant tout investissement public. Le cadre des justifications socio-économiques au déploiement de nouveaux projets de retenues doit donc être révisé en profondeur.

**Pour FNE, l'argent public investi dans la construction de retenues nouvelles ne peut pas être alloué à des tentatives vaines pour maintenir des modèles agricoles qui ne sont plus pérennes, au détriment des milieux aquatiques et du bon fonctionnement du cycle de l'eau.** Les analyses socio-économiques doivent également mettre en lumière l'intérêt des économies d'eau et les bénéfices liés à la gestion collective.

#### ACCELERER LA TRANSITION AGROECOLOGIQUE : CHANGER DE MODELE POUR UNE AGRICULTURE ET UNE ALIMENTATION DURABLES

Il existe des leviers de réduction de l'utilisation de l'eau d'irrigation. Le principal réside dans le changement de paradigme dans la conception des systèmes agricoles : ils doivent s'inscrire dans l'agroécologie. Ce changement de modèle s'appuie sur :

- ✓ **des cultures adaptées** aux conditions pédoclimatiques et biogéographiques locales et dont les besoins en eau sont donc en phase avec les ressources disponibles. Cette adaptation doit passer par le choix des espèces cultivées, mais également des variétés, notamment des porte-greffes en arboriculture et en viticulture, et l'adaptation des modes de conduite. Les filières doivent se structurer autour des cultures peu demandeuses en eau, telles que la luzerne et le sorgho.
- ✓ **des sols préservés**, car ils constituent la première réserve utile d'eau pour les cultures ; pour cela, leur taux de matière organique et donc leur structure doivent être améliorés. La couverture permanente des sols permet de maintenir cette structure. De plus, en augmentant la teneur en matière organique des sols, le carbone y est fixé ; cela permet d'agir contre l'augmentation du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère et donc contre les changements climatiques. Enfin, la quantité de matière organique module les capacités d'infiltration de l'eau dans le sol, en permettant la vie de très nombreux micro-organismes et en favorisant tous les lombriciens (vers de terre) dans l'écosystème des sols.
- ✓ **la trame verte et bleue**, car le maintien et la restauration de la biodiversité dans les parcelles cultivées et la présence d'éléments pérennes du paysage (arbres, haies, arbustes, etc.) nombreux et bien répartis, participent à la captation de l'eau (ruissellement évité) et à sa conservation par le sol, grâce notamment aux systèmes racinaires et mycorhiziens complexes et à la profondeur de sols explorée par les racines, ces services écosystémiques doivent être favorisés.
- ✓ **des assolements diversifiés**, qui permettent une résilience globale du système plus importante, en cas d'année difficile sur une culture notamment. Cette résilience du système se déploie au niveau écologique comme au niveau économique. De plus, cette diversification permet de créer de nouveaux débouchés et une biodiversité écosystémique globale pour l'instauration d'une chaîne trophique régulatrice et médiatrice. En effet, la diversification réelle des espèces cultivées permet une succession de cultures différentes sur une même parcelle ainsi qu'une mosaïque de cultures, à l'échelle de l'exploitation et du paysage.
- ✓ **des intrants utilisés à bon escient**, car une augmentation de la productivité des cultures s'accompagne d'une augmentation des charges afférentes (fertilisation, produits phytosanitaires, nombres de passages sur les parcelles). Le calcul de la marge nette met alors en lumière que la hausse de rendement ne permet pas de compenser la hausse des charges. Il n'est pas efficace pour la rentabilité d'une parcelle de chercher une

augmentation systématique des rendements. Il est plus efficient de limiter sa production pour un usage optimal de l'ensemble des intrants : eau, fertilisation, phytosanitaires, énergies fossiles, temps de travail. La course à l'augmentation de rendement recherchée par certaines pratiques d'irrigation doit donc être stoppée.

D'un point de vue environnemental, le non-respect de ces principes agroécologiques a des impacts forts :

- ✓ **Destruction des milieux naturels, de la biodiversité et de leurs services écosystémiques** : épuration de l'eau, atténuation des impacts des crues, atténuation de l'érosion et diminution du ruissellement de l'eau ;
- ✓ **Emissions de gaz à effet de serre**, par la synthèse des intrants chimiques (fertilisants et phytosanitaires) et lors des passages sur les parcelles (utilisation de carburant fossile) ;
- ✓ **Diminution de la séquestration du carbone par les sols**, si ceux-ci ne sont pas couverts ou sont trop pauvres en matière organique ; il est important de noter que l'irrigation favorise la minéralisation de la matière organique des sols ;
- ✓ **Erosion hydrique ou éolienne des sols**, la terre arable se retrouve alors entraînée vers les cours d'eau, comblant ainsi les fossés, générant des perturbations des milieux aquatiques et diminuant la fertilité des sols agricoles ;
- ✓ **Destruction de la structure des sols**, par un travail du sol trop intensif (labour), générant un phénomène de battance qui nuit à la porosité du sol et favorise le ruissellement de l'eau ;
- ✓ **Augmentation des résidus de fertilisants et de pesticides** dans les eaux et les sols, impactant fortement leur qualité et donc la biodiversité qu'ils abritent, jusqu'aux masses d'eaux côtières.

L'augmentation de la résilience globale des systèmes est une voie d'amélioration durable de l'agriculture. La place de l'irrigation doit être réfléchié dans ce cadre et dans une perspective d'économies d'eau, en utilisant l'ensemble des leviers agronomiques et techniques à la disposition de l'agriculture. **Pour FNE, l'irrigation ne doit pas être utilisée comme un moyen de faire perdurer des systèmes de production non viables dans un contexte climatique incertain. Au contraire, l'action publique doit encourager la transition vers l'agroécologie, économe en eau, seule solution pérenne face à la raréfaction des ressources.**

#### GERER DURABLEMENT L'EAU EN AGRICULTURE : LIMITER LE RECOURS A L'IRRIGATION ET MINIMISER SON IMPACT

L'eau est nécessaire à l'agriculture et donc à la production alimentaire. Il est toutefois indispensable de penser son utilisation dans le cadre d'une démarche agroécologique, qui vise à adapter les cultures et les pratiques aux conditions environnementales du territoire et du bassin versant.

**Les zones à enjeux particulièrement forts pour la ressource en eau et la biodiversité doivent être préservées de toute construction nouvelle de retenues** : têtes de bassin versant, ZNIEFF de type 1 et 2, les aires protégées notamment les parcs nationaux, les réserves naturelles nationales, régionales et de Corse, les arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes et de géotopes, les parcs naturels régionaux, les sites classés ou inscrits, les sites Natura 2000, les espaces naturels sensibles, les bassins versants à contexte salmonicole, les rivières à poissons migrateurs, les zones humides, les réserves biologiques (dirigées et intégrales), les réserves de pêche, les réserves



de chasse, les frayères, les espaces identifiés au titre de la trame verte et bleue, les espaces gérés par les conservatoires régionaux d'espaces naturels, les zones prioritaires pour la biodiversité. Il en va de même pour les masses d'eau prioritaires et les zones vulnérables, notamment dans les zones de pollution par les nitrates d'origine agricole où de nouveaux stockages risqueraient d'aggraver le réchauffement et l'eutrophisation des eaux.

**Un bilan quantitatif doit être réalisé à l'échelle du bassin versant** dans le cadre d'un SAGE et pour tout projet. Le nombre de retenues et la somme des prélèvements sur un bassin versant doivent être limités afin d'éviter les impacts cumulés. L'évaluation du cumul des impacts sur un territoire géographique cohérent doit être obligatoirement incluse dans les évaluations d'incidences et les études d'impact. Ainsi, un suivi du nombre d'ouvrages et des volumes cumulés d'eau prélevée et stockée, par bassin, doit être organisé pour éviter que des autorisations multiples créent un prélèvement excessif et supérieur aux capacités naturelles. **L'ensemble des composantes de ce bilan (équipement, prélèvements, demandes, impacts sur la biodiversité et état des sols) doit figurer dans la banque nationale de données sur l'eau et être ouvert et accessible à tous.**

**Les solutions alternatives au stockage doivent être privilégiées.** Les retenues collinaires doivent être interdites et les retenues de substitution ne sont autorisées que sous conditions. Leur autorisation sera dépendante du respect d'une démarche séquentielle agissant d'abord sur les leviers de demandes en eau à l'échelle du territoire concerné : préservation et restauration des zones d'infiltration de l'eau de la trame verte et bleue, application des principes agroécologiques, utilisation de matériel d'irrigation performant, gestion préventive des dispositifs de distribution d'eau avec un conseil agronomique adapté.... La recherche et l'innovation doivent porter sur l'élaboration des meilleures techniques disponibles en agriculture pour économiser l'eau.

Le juste dimensionnement de la substitution (retenues et transfert) est un paramètre important. Les nouveaux aménagements doivent être rares et conditionnés à une approche de type « Eviter-Réduire-Compenser » exigeant de :

1. Réduire les gaspillages liés aux matériel et pratiques d'irrigation – 15 à 25 % d'économies en moyenne ;
2. Evaluer les besoins agricoles dans un objectif de réduction : irrigation de sécurisation et non de rendement ; évolution des assolements, cohérence de la démarche agroécologique
3. Mobiliser l'existant : réemploi de stockages sous utilisés voire abandonnés, révision des marges de confort des autorisations existantes, recyclage des eaux épurées en irrigation pour les zones littorales.

**Une politique cohérente à l'échelle nationale doit être établie tout en prenant en compte les spécificités des différents bassins.** Elle permettra d'encadrer de façon stricte les stockages de substitution et de les mettre au service d'un projet agroécologique respectueux du bon fonctionnement des milieux aquatiques. Cette politique devra s'articuler autour des 4 axes suivants :

- ✓ **Définir les volumes prélevables en fonction de la réalité écologique et donc du respect des DMB et prioriser l'attribution** vers les cultures spécialisées (maraîchage, cultures semencières, horticulture, arboriculture) et respectueuses de l'environnement, notamment les cultures certifiées en agriculture biologique (AB) ou en haute valeur environnementale (HVE).
- ✓ **Définir strictement les retenues de substitution et leurs conditions d'exploitation, avec une opposition stricte à tout relèvement des seuils d'autorisation et/ou création d'une rubrique exclusive.** Ces retenues doivent être impérativement étanches et déconnectées du milieu naturel. Les volumes doivent être contrôlables. Les périodes de remplissage et d'exploitation ne doivent pas se chevaucher. Les dispositifs de vidange doivent permettre de limiter les impacts thermiques et écologiques. Les mêmes conditions doivent s'appliquer au

transfert entre bassins versants. Les risques de surdimensionnement des équipements face à l'accélération du cycle de l'eau liés au réchauffement climatique doivent être évités.

- ✓ **Articuler ces aménagements avec des mesures de restriction strictes des prélèvements en période d'été.** Les dérogations aux arrêtés « sécheresse » doivent être interdites. Les indicateurs de résultats d'une démarche de substitution doivent démontrer une amélioration objective des milieux aquatiques. Les volumes d'eau de la substitution doivent être comptabilisés dans l'ensemble des volumes prélevés et figurer dans la banque nationale des données sur l'eau.
- ✓ **Conditionner la création de retenues de substitution nouvelles au respect de la trame verte et bleue et des pratiques agroécologiques à l'échelle des exploitations concernées ;** pour cela deux options sont possibles :

**Option 1 :** tous les agriculteurs bénéficiaires de la retenue sont certifiés en agriculture biologique ou en HVE

**Option 2 :** respect de l'ensemble des conditions suivantes, chez tous les agriculteurs concernés :

- 10 % de la SAU en infrastructures agroécologiques (IAE) ;
- Conduite en agriculture biologique sur les parcelles en aire d'alimentation de captage d'eau potable ;
- Diversification de l'assolement avec 4 cultures dont la principale n'excède pas 50 % de la sole et la minoritaire représente au moins 10 % de la SAU ;
- Maintien et gestion extensive des prairies existantes, temporaires et permanentes ;
- Respect d'un maximum de 10 ha ou de 10 % de la SAU irriguée à l'échelle de chaque exploitation concernée par le projet de retenue et d'un maximum de 5 % de la SAU irriguée sur les aires d'alimentation de captage ;
- Engagement, avec échéancier, sur la réduction d'apports d'azote avec des objectifs de réduction des taux de nitrates dans les eaux superficielles et les nappes superficielles du territoire des retenues ;
- Limitation de l'usage de pesticides : respect d'un indicateur de fréquence de traitements phytosanitaires (IFT) de 30 % inférieur à l'IFT de référence du territoire ;
- Couverture des sols à 100 %.

## CONCLUSION

Pour FNE, la priorité doit être le bon fonctionnement des milieux aquatiques (dont la biodiversité) et l'alimentation en eau potable. Dans ce but et dans la perspective d'une adaptation aux changements climatiques et en conformité avec les objectifs de la DCE, l'usage de l'eau doit être économe et les pratiques agricoles doivent viser à améliorer l'état de la ressource en eau. Il est ainsi nécessaire d'engager un changement des modèles agricoles afin de réaliser des économies d'eau et par la même occasion améliorer la valeur environnementale des systèmes de production.

L'agroécologie est le seul moyen d'y parvenir.

Il est impératif de privilégier les alternatives au stockage. Des retenues de substitution ne doivent être créées qu'à condition de ne pas impacter la trame verte et bleue, de contribuer au déploiement de systèmes agroécologiques et de s'inscrire dans un programme comprenant des engagements quantifiés :

- ✓ sur la diminution programmée, progressive et répartie de manière équitable sur l'ensemble des prélèvements annuels d'un bassin hydrographique ;
- ✓ sur la réduction de l'usage des intrants chimiques sur les surfaces où seront développées les pratiques agroécologiques afin d'améliorer la résilience des systèmes.

Ainsi, pour atteindre l'équilibre de la gestion quantitative de l'eau (équilibre besoins / offres), FNE recommande d'actionner les leviers suivants :

1. Améliorer la connaissance de l'état de la ressource à l'échelle d'un bassin hydrographique
2. Préserver et restaurer la trame verte et bleue pour réguler les régimes hydriques
3. Promouvoir les systèmes de production agroécologiques
4. Améliorer la gouvernance de l'eau et sa gestion dans les territoires

## GLOSSAIRE

### TYPES DE RETENUES

Les **retenues collinaires** sont des réserves artificielles d'eau (ou plans d'eau), sans restitution immédiate. Elles sont situées, en fond de terrains vallonnés, fermées par une ou plusieurs digues (ou barrage), et alimentées soit en période de pluies par ruissellement des eaux, soit, directement ou indirectement, par un cours d'eau permanent ou temporaire.

Les **retenues de substitution**, déconnectées du milieu naturel, sont alimentées par captage dans une rivière, selon des seuils de débits environnementaux ou dans une nappe, quand son niveau est supérieur à un niveau piézométrique de référence. Pour établir une véritable substitution, il doit y avoir dissociation entre la période de prélèvement dans le milieu naturel et celle d'utilisation pour les cultures. Ces retenues sont liées aux politiques de rétablissement des équilibres dans les secteurs en déficit structurel (ZRE, Zones de répartition des Eaux). Il n'existe pas de cahier des charges fixant clairement les conditions de construction et de fonctionnement de ces ouvrages.

Les « **grands barrages** » sont construits en travers d'un cours d'eau et d'une partie de sa vallée. Généralement de très grande taille, ils sont souvent multifonctionnels. Leurs conditions d'utilisation dépendent d'un règlement d'eau : débit au-dessus duquel la retenue peut être remplie, débit minimal biologique (ou « débit réservé »), soutien d'étiage et usages autorisés (eau potable, hydroélectricité, etc.). Dans ce cadre, une part peut être formellement réservée à l'irrigation, soit par prélèvement direct dans la retenue, soit par l'intermédiaire de volume lâché en aval dont les effets sont cependant néfastes sur la biocénose (notamment lorsque les lâchers sont pratiqués en saison de reproduction des adultes et de croissance des alevins), qui s'ajoute au soutien d'étiage proprement dit. La répartition de ces différents volumes doit être fixée dans le « règlement » d'un SAGE.

### INDICATEURS DE DEBIT

Les **débits d'objectif d'étiage** est la valeur de débit fixée par le SDAGE au-dessus de laquelle sont assurés la coexistence normale de tous les usages et le bon fonctionnement du milieu aquatique.

Le **débit minimum biologique** doit être déterminé sur la base d'une étude spécifique dans le cadre de la procédure d'autorisation ou de concession, de renouvellement du titre ou de demande de modification des valeurs de débit réservé en cours d'autorisation. Cette étude se doit d'analyser les incidences d'une réduction des valeurs de débit à l'aval de l'ouvrage sur les espèces vivant dans les eaux. Elle doit donc tenir compte des besoins de ces espèces aux différents stades de leur cycle de vie ainsi que du maintien de l'accès aux habitats qui leur sont nécessaires. Afin de satisfaire l'obligation principale de l'article L.214-18 du code de l'environnement de « garantir en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux », le débit minimum biologique doit être supérieur à cette valeur plancher du 10<sup>e</sup> du module naturel.

## Cellule d'expertise eau

### Note de l'APCA dans le cadre de l'écriture du rapport de la cellule

1. l'instruction de 2015 (gouvernance, financement AE)
2. l'instruction IOTA
3. la maîtrise d'ouvrage
4. l'articulation des financements
5. l'articulation des compétences et des acteurs
6. l'acquisition, l'amélioration ou l'évolution de la connaissance
7. Bibliographie

Plusieurs critères permettent d'analyser les projets de territoire en tant que tels, pour identifier les enjeux et difficultés liés au déploiement de ces projets de mobilisation de la ressource en eau, et ce au-delà de l'instruction 2015 :

1. la dynamique liée aux facteurs « humains » : ex. dynamique collective entre les agriculteurs, soutien ou portage par des collectivités, gouvernance élargie le plus amont possible, pilotage étatique en tant que garant de la concertation et des différents processus en cours, etc. ;
2. la construction institutionnelle : ex. l'élaboration de la composition d'une Commission locale de l'eau (CLE) puis l'élaboration du document de planification (ex. SAGE peut nécessiter des années de concertation ;
3. la durée des procédures administratives du fait de dossiers « loi sur l'eau » requérant davantage d'informations et d'études, allongeant les délais d'instruction ;
4. l'appropriation par l'ensemble des acteurs des nouvelles « normes » au sens large – législatives, réglementaires, interprétatives, financières, etc. ; l'instruction de 2015 étant un élément parmi d'autres ;
5. l'évolution des conditions de financements publics, qui peut conduire à la réécriture du plan de financement, voire au questionnement de la rentabilité du projet même, ex. les critères inadaptés de l'instruction 2015 liés aux volumes ont freiné ou conduit à l'abandon de projets ;
6. les choix d'exploitations propres aux agriculteurs, des choix d'entreprises agricoles/amont et aval/filières, des choix humains, dans un contexte territorial spécifique dont les évolutions climatiques très variable à l'échelle françaises : ex. choix culturels, investissements matériels plus économes, mobilisation de la ressource en eau au-delà des volumes substitués à l'étiage, etc. ;
7. l'ambiguïté entre une instruction administrative dénommée « projet de territoire » qui est en fait une instruction financière destinée aux agences de l'eau et qui ne renvoie pas à la culture usuelle du « projet de territoire » trouvant ses racines dans des principes comme le « bottom-up », la

dimension « pluri-acteurs », la médiation, les logiques de développement local, etc. ;

8. le croisement entre stade d'avancement du projet d'ouvrage et date d'application de l'instruction qui a pu être source de déstabilisation, d'incompréhension et de retard ;
9. la robustesse des décisions prises, le recours à des contentieux une fois les autorisations administratives prises ayant pu mettre à mal la construction de négociation locale.

## **1. L'instruction de 2015 - gouvernance, financement des Agences de l'Eau**

### **1.1. Constats**

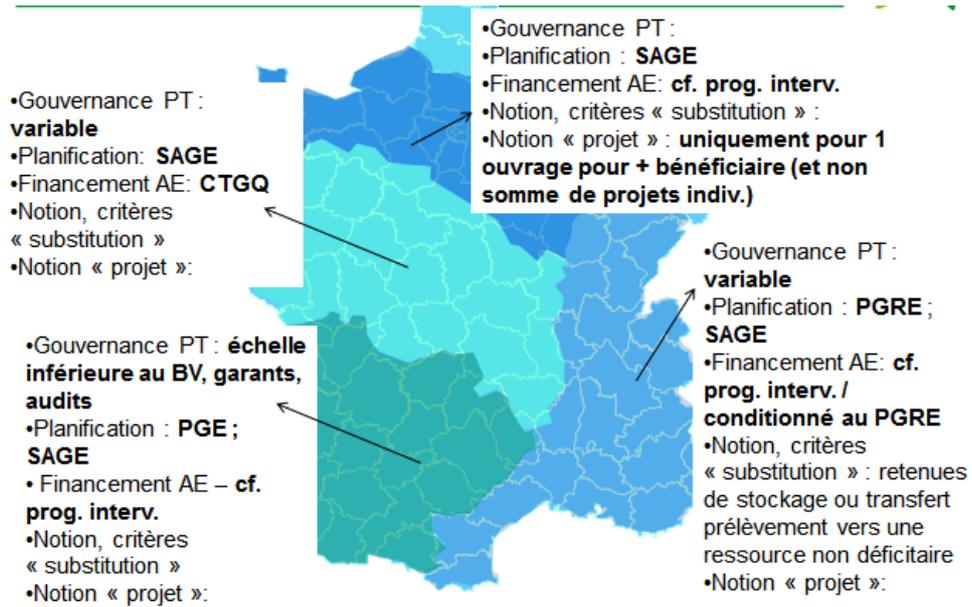
#### **1.1.1. Une appropriation de (l'esprit de) l'instruction bassin et territoriale**

La cellule d'expertise a réalisé des visites de terrain pour entendre les acteurs sur les projets de territoire pour voir dans quelle mesure l'instruction de 2015 a apporté ou non des plus-values.

La cellule note une appropriation et une approche spécifique « par bassin » du fait :

- des objectifs propres à chaque bassin, figurant dans les SDAGE (2016-2021) ;
- des moyens financiers décentralisés et encadrés par cette même instruction ;
- d'un état de la connaissance de la ressource en eau variable selon les bassins hydrographique et les sous-bassins,
- des outils spécifiques :
  - RMC : PGRE, document de planification (état de la connaissance, planification des objectifs et des mesures)
  - CTGQ, document de contractualisation de l'AELB
  - etc.

**Figure : Cartographie par bassin des outils et notions spécifiques utilisés pour élaborer des « projets de territoire »**



Source APCA, 2018

## **1.2. Propositions**

Une nécessaire distinction entre l'esprit de l'instruction (gouvernance) et les procédures réglementaires, et le cadrage national du financement des Agences de l'eau et l'articulation avec les autres financements :

- scinder en deux instructions distinctes ;
- faire évoluer les deux volets :
  - une révision du cadrage national sur les conditions d'éligibilités des AE des projets de retenues et l'articulation avec les autres financeurs ;
  - une clarification du rôle de chacun des acteurs.

### **1.2.1. Le cadrage national sur les conditions d'éligibilité des AE des projets de retenues de substitution**

#### **Notion de substitution**

Si l'instruction du 4 juin 2015 prévoit une définition de « retenue de substitution »<sup>3</sup>, les Agences de l'eau dans la déclinaison de l'instruction ont pu apporter des conditions d'éligibilité supplémentaires dans leurs programmes d'intervention ; les SDAGE pouvant également préciser certains éléments.

- Présenter une comparaison des définitions et des règles déjà posées par les SDAGE

#### **Volumes de références<sup>4</sup>**

- Ne pas fixer de pourcentage de réduction de volumes dans l'instruction nationale : étant donné les enjeux d'adaptation au changement climatique, ainsi que les différents usages pouvant mobiliser ces ouvrages, les conditions territoriales spécifiques (ou les pressions de prélèvements peuvent être très variables), le prélèvement qui n'est plus prélevé dans la période printemps/ été doit pouvoir être mobilisable jusqu'à volume égal en période « hivernale ». Il est proposé d'indiquer dans l'instruction « Les volumes de substitution seront définis par bassin ».

#### **<sup>3</sup>Définition de la retenue de substitution – Instruction 4 juin 2015**

*« Par retenue de substitution, on entend des ouvrages artificiels permettant de substituer des volumes prélevés en période de hors étiage à des volumes prélevés à l'étiage. Les retenues de substitution permettent de stocker l'eau par des prélèvements anticipés ne mettant pas en péril les équilibres hydrologiques, biologiques et morphologiques, elles viennent en remplacement de prélèvements existants : c'est la notion de substitution. »*

*<sup>4</sup>« Les volumes de substitution sont basés sur les maximums prélevés observés, issus des déclarations aux agences de l'eau des 15 dernières années ou à défaut des études quantitatives conduites sur le bassin versant, auxquels sont appliqués des abattements qui seront définis dans chaque bassin, voire à l'échelle de sous-bassins, qui matérialisent le recours à différents outils pour résorber les déficits quantitatifs (à noter que les économies se calculent à l'échelle du projet de territoire et non nécessairement au niveau de la retenue). »*

- La demande de prise en compte (et de financement) de volumes de gestion interannuelle et d'adaptation/compensation au changement climatique dans la révision de l'instruction 2015
  - Exemple : en Adour Garonne, l'Agence finance aussi des volumes de soutien d'étiage et des volumes 'techniques' et qu'une note Agence/Etat avait été publié en 2016 pour préciser certains points de l'instruction nationale.

### **Conditions de bonification de taux**

- Supprimer la référence aux conditions de bonification des taux d'aide des Agences de l'eau : complexité de la mise de la transcription dans les programmes d'intervention et confusion (laisse penser que la substitution n'améliore pas la qualité de l'eau et la gestion des milieux aquatiques)

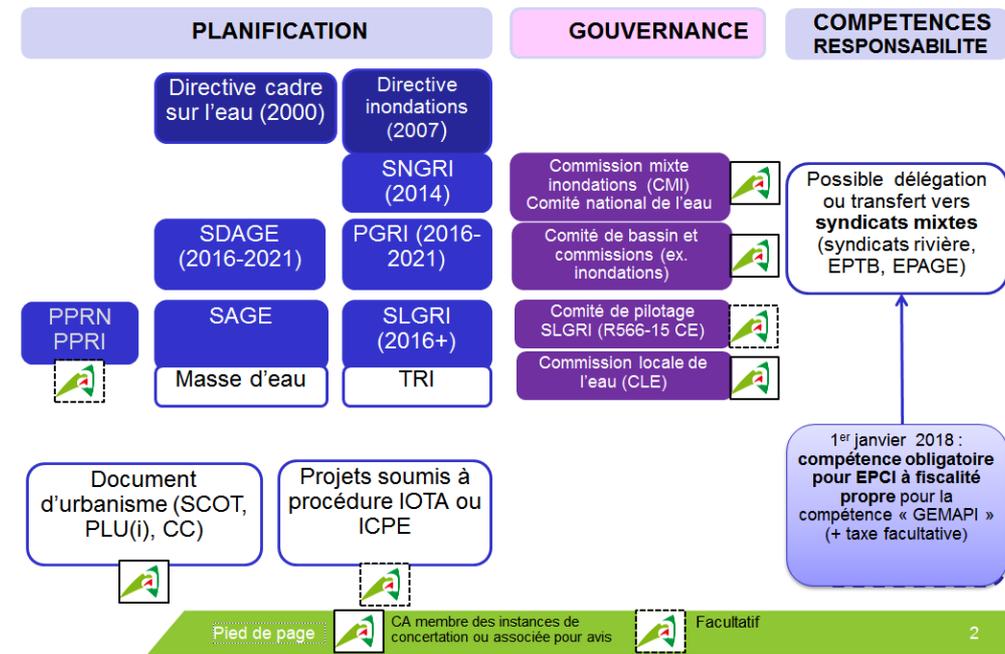
### **1.2.2. La question de la gouvernance concerne l'ensemble de la démarche « projet de territoire »**

- **Parler de « démarche de projet de territoire »**
  - Un projet de territoire, par définition, ne peut pas être opposable car il n'est pas figé dans le temps, c'est un document de référence pour les acteurs du territoire
  - Ne pas rendre opposable le « projet de territoire », ne pas ajouter une étape de validation,
  - Ne pas lier la gouvernance en tant que condition d'éligibilité aux financements,
  - Revenir à la compréhension générale de « projet de territoire »,
  - Mettre en place une gouvernance pour l'ensemble de la « démarche projet de territoire ».

Dès lors que la concertation ou l'association des acteurs du territoire par le porteur de projet démarre le plus amont possible, les retours d'expériences identifient cette démarche comme une **clé de réussite** majeure et incontournable.

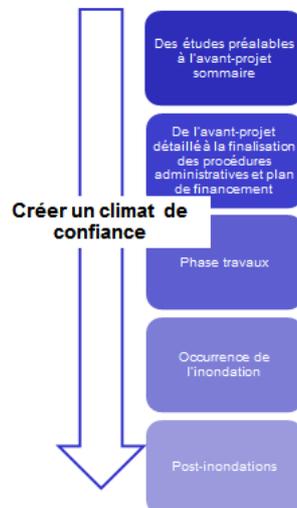
**Dans le cas de la gestion du risque d'inondations**, des protocoles généraux ou accords-cadres entre le porteur de projet et la profession agricole ont permis de formaliser les droits et devoirs des parties pour faire aboutir le projet. **Ces accords-cadres sont non opposables aux projets mais permettent la co-construction de solutions.** Une fois avérés, les impacts sur les activités font l'objet de compensation ou indemnisation.

**Figure : Contexte lié à la politique de gestion du risque d'inondations**



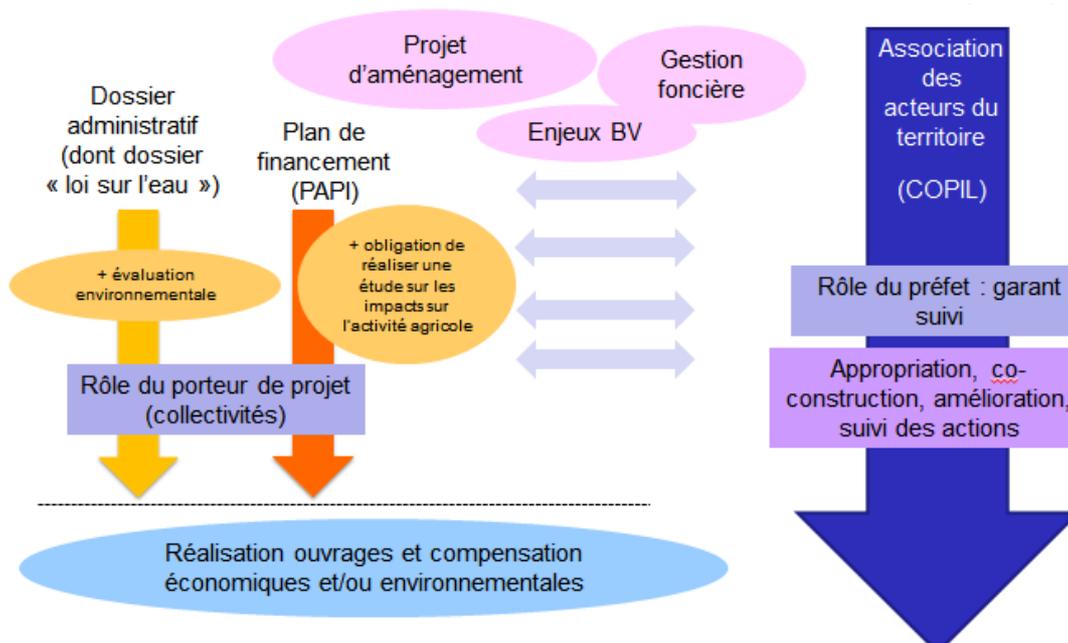
Source APCA, 2017

**Figure : Etapes d'un projet de gestion du risques d'inondation**



Source : Guide CMI « Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels », 2016

**Figure : Démarche pour mettre en œuvre un projet de gestion du risque d'inondations**



Source APCA, 2018

De manière générale, si tout « projet de territoire » comporte les éléments suivants :

- association le plus en amont possible,
- co-construction de solutions,
- compensation environnementales et économiques,

alors la gouvernance du projet de territoire pouvant être hétérogène du fait de la subsidiarité territoriale, elle ne peut raisonnablement être soumise à la recherche d'une unanimité de votes, mais aboutir à un consensus pouvant passer par des compromis.

En revanche, le porteur de projet est responsable et légitime pour décider de présenter le projet à l'autorité administrative pour instruction administrative et aux partenaires financiers pour instruction financière. En outre, il existe les procédures d'information du public, de consultation publique, d'enquête publique, etc. selon les procédures administratives.

### **Comment articuler la démarche de projet de territoire avec la procédure administrative du projet d'ouvrage ?**

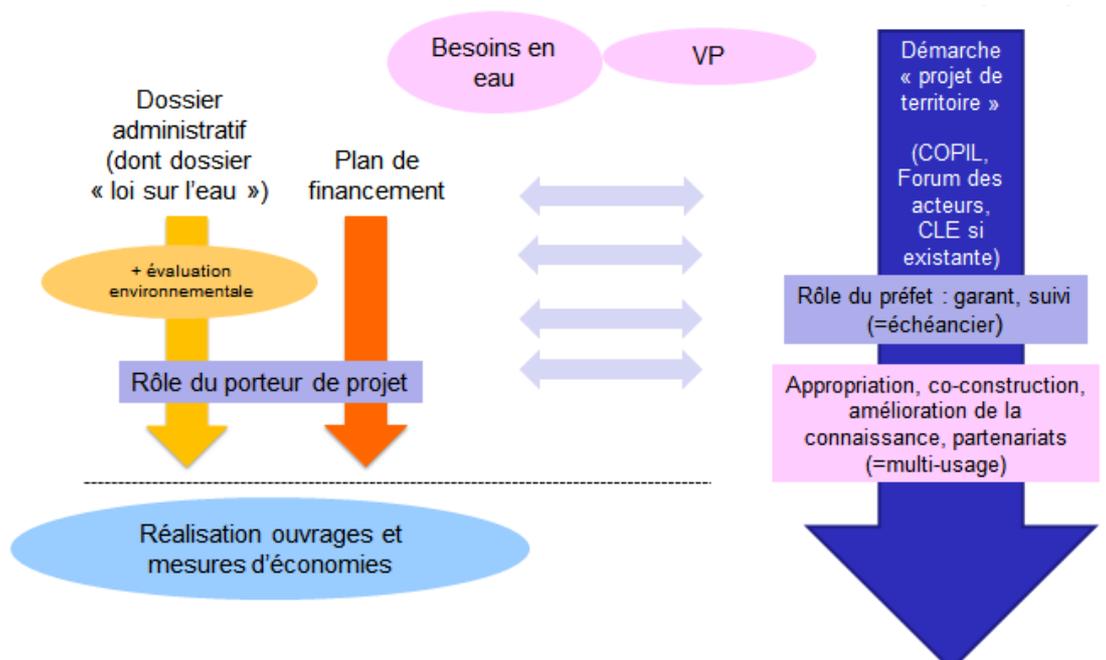
Les impératifs de gouvernance ne doivent pas créer une étape consultative supplémentaire et préalable à la prise de décision, elle s'envisage en parallèle de la mise en œuvre opérationnelle du projet.

Une meilleure appropriation des enjeux par l'ensemble des usagers de l'eau est nécessaire. En revanche, il n'est pas raisonnable que les décisions prises par les collectivités puis l'autorité administrative qui l'autorise puissent être suspendues pour des raisons extérieures aux procédures administratives et judiciaires existantes.

Appliqué aux projets de mobilisation de la ressource en eau (stockage, transfert), la démarche de « projet de territoire » est une démarche de co-construction, et non une

procédure préalable, ni décisionnelle. Cette démarche est également évolutive, non figée dans le temps.

**Figure : démarche « projet de territoire » pour les projets de mobilisation de la ressource en eau**



Source : APCA, 2018

• **Clarifier la définition du rôle des acteurs du territoire :**

- Le(s) porteurs de projets d'ouvrages (=maîtrise d'ouvrage) et donc de « projet de territoire »
- Les préfets en tant que :
  - garants de l'avancement de la démarche « projet de territoire »
  - service instructeurs / police de l'eau
- Les agences de l'eau, les régions et autres co-financeurs, etc.
- Les structures agricoles
  - Les syndicats agricoles
  - Les structures d'accompagnement des agriculteurs
  - Les structures porteuses des missions d'OUGC
- Les autres acteurs de l'eau (APNE, représentants économiques/ filières, etc.)

**1.3. Modalités d'élaboration / co-construction des instructions**

- le Comité national de l'eau (et la commission de suivi hydrologique) est une instance ministérielle (MTES) pluri-acteurs qui pourrait être mobilisé pour co-construire les instructions ;
- Un pilotage interministériel appuyé par les 2 inspections générales permettrait une continuité des travaux dans le cadre du CORENA.

## 2. L'instruction IOTA

L'instruction IOTA comprend plusieurs angles d'analyse :

- la nomenclature en tant que telle
- la procédure (porteur du projet, contenu des dossiers, délais, guichet...)
- les impacts / mesures de compensation, etc.

Le tableau ci-après résume les différents freins identifiés dans les projets en cours (projet de territoire ou non). Les propositions comprennent des leviers nationaux et/ou locaux.

<b><u>2.1. Constats</u></b>		<b><u>2.2. Propositions</u></b>	
	Description	Leviers nationaux	Leviers locaux
Mise à jour des SDAGE (2022-2027)	Les SDAGE, les SAGE s'ils existent sont opposables aux projets dans le cadre du dossier « loi sur l'eau » voire l'évaluation environnementale .	Mettre en place une concertation nationale et interministérielle pour : -le cadrage en vue de la mise à jour des SDAGE post-2021 à commencer par la mise à jour de l'état des lieux dès 2018 -l'évaluation voire la révision de la DCE (qui concerneraient les SDAGE post-2027)	Mobiliser les acteurs lors de la mise à jour de l'état des lieux des masses d'eau du SDAGE (prévu en 2018, conséquences en termes d'objectifs de bon état à atteindre et sur les conditions d'éligibilité des aides. Puis les questions importantes (2019)  Réviser les SDAGE sur le volet quantitatif pour tenir compte de l'introduction par la loi Montagne de l'objectif de promotion d'une politique active de stockage de l'eau (L211-1 alinéa 5 bis c. env)
Dérogation article 4.7 DCE - PIGM	L'article 4.7 de la DCE permet de déroger aux	Clarifier le champ et les modalités d'application de cette dérogation pour certains projets.	

	objectifs de non détérioration de l'état des masses d'eau ou de restauration du bon état des masses d'eau		
Organismes unique de gestion collective (OUGC)	Des structures (2/3 des Chambres) ont été désignées pour réaliser les missions d'OUGC, c'est à dire proposer au préfet une répartition par préleveur irrigant d'un volume global attribué par arrêté préfectoral.	Sécuriser les procédures IOTA entre l'AUP attribuée à l'OUGC et le dossier administratif du porteur de projet	Les structures porteuses des missions d'OUGC doivent être partie prenante de la « démarche projet de territoire »  Finaliser (=validation par la structure ayant les missions d'OUGC) les règlements intérieurs des OUGC permettant une « transparence » vis-à-vis de l'ensemble des irrigants.  Obtenir des autorisations pérennes (15 ans) au vue des coûts engagés.
Impacts cumulés des retenues d'eau	Terme mentionné dans le contenu de l'évaluation environnementale et certains SDAGE	Le rapport dit « opérationnel » diffusé en 2018 pose de nombreuses questions sur l'état de la connaissance (et les manquements) pour les porteurs de projets et les services de l'Etat – cf. §6	
Zones de répartition	La délimitation en	Faire l'état des lieux des	<i>Capitaliser les exemples</i>

des eaux (ZRE)	ZRE a pour conséquence de restreindre les prélèvements  A l'inverse, certains financements sont limités à ces seuls zonages.	ZRE : 1/ Si l'équilibre a été retrouvé, envisager le déclassement de ces zones. 2/ Envisager la modification du cadre réglementaire des ZRE afin de parvenir à des cartographies partagées.	<i>où le retour à l'équilibre a été réalisé, en vue de la mise à jour de l'état des lieux (quantitatif)</i>
Zones humides au titre de la loi sur l'eau	La définition législative de « zones humides » a fait l'objet d'une interprétation nouvelle par le Conseil d'Etat.  Un guide national produit par les CA décrypte la réglementation.	Transmettre aux ministères les difficultés d'application des récents textes (arrêt conseil d'Etat sur les zones humides, note ministérielle)	Assurer l'application effective des cadres législatifs relatifs aux zones humides.  S'assurer de la prise en compte par les SRADDET (intégrant notamment les SRCE-TV), opposables aux documents d'urbanisme, SDAGE...
Cours d'eau listes 1 et 2 – continuité écologique		Reprendre la concertation nationale sur le projet de décret « continuité écologique »	<i>Capitaliser les exemples de projets agricoles concernés par les cours d'eau dits « liste 2 » et les projets envisagés sur les cours d'eau dits « liste 1 »</i>
Compensation écologique – étude d'impact / démarche ERC (éviter, réduire, compenser)	Procédure « loi sur l'eau »	Lancer un travail pour instaurer des modalités spécifiques d'application de la compensation écologique à la construction de retenue (recensement d'exemples ayant recréé un écosystème, lien avec	<i>Capitaliser les exemples avec impacts positifs sur la biodiversité</i>

		les SDAGE, etc.)	
Nomenclature IOTA	Plusieurs rubriques de la nomenclature IOTA (art. R214-1 CE)	Rehausser les seuils à partir desquels une déclaration ou une autorisation est nécessaire pour créer une retenue d'eau	
Débits réservés		<p>Réviser les obligations liées aux débits réservés afin de sécuriser les retenues d'eau existantes, éviter des coûts de mise aux normes exorbitants et réduire les coûts pour les nouveaux ouvrages</p> <p>Evaluer la mise en œuvre de la dérogation prévue dans le projet de décret sur les cours d'eau méditerranéens – la profession agricole a demandé que les critères pour déroger ne soit pas restrictifs.</p>	<i>Capitaliser les difficultés rencontrées dans les autres régions.</i>
Alléger des prescriptions techniques relatives à la REUT		Travail au niveau européen puis français	
Délais de jugements	Les délais (procédure contentieuse, jugement) durent plusieurs années.	Examiner les pistes pour réduire ces délais	

### 3. La maîtrise d'ouvrage

#### 3.1. Constats

Le réseau des Chambres d'agriculture a compilé les besoins en eau des agriculteurs, pour identifier l'état d'avancement des projets, les freins et leviers (mai 2017).

Parmi les problématiques liées à la maîtrise d'ouvrage, ils sont de différentes natures :

Certaines relèvent de la dynamique et des enjeux territoriaux :

- Dynamique locale
- Accès au foncier

D'autres peuvent être traitées par la cellule pour que la question de la maîtrise d'ouvrage ne soit plus un frein à l'émergence de projets :

- Forme juridique
- Situation financière



Il existe des structures porteuses de projets de structures d'irrigation de différentes natures.

Dans un ouvrage produit par la Chambre d'agriculture du Centre en 2013 (page 126 et s.), un état des lieux des structures avaient été réalisé avec une description précise de leurs caractéristiques, le tableau ci-dessous les résume.

Les structures regroupant essentiellement des personnes physiques (irrigant)

- ASL : Association Syndicale Libre
- ASA : Association Syndicale Autorisée
- SCA : Société Coopérative Agricole (dont CUMA)
- GIE : Groupement d'Intérêt Economique

Les structures regroupant essentiellement des personnes morales (regroupement de structures)

- SEML : Société d'Economie Mixte Locale
- SMO : Syndicat Mixte Ouvert
- SCIC : Société Coopérative d'Intérêt Collectif

	Structure regroupant majoritairement des personnes physiques (irrigants)				Structure regroupant majoritairement des personnes morales (ASL, ASA, SCA, GIE, SCA, Collectivité locales...)		
	ASL	ASA	SCA (CUMA)	GIE	SEML	SMO	SCIC
FONCTIONNEMENT ET RÈGLES DE GESTION	SOUPLES	LOURDS	MOYEN	SOUPLES	MOYEN	MOYEN	MOYEN
PÉRENNITÉ DE LA STRUCTURE	BONNE	BONNE	MOYENNE	MOYENNE	MOYENNE	MOYENNE	MOYENNE
POSSIBILITÉ DE PORTAGE POLITIQUE	AUCUNE	MOYENNE	AUCUNE	AUCUNE	BONNE	BONNE	BONNE
DIVERSITÉ DES ACTEURS	AUCUNE	FAIBLE	FAIBLE	FAIBLE	BONNE	BONNE	BONNE
CAPITAL	SANS CAPITAL	SANS CAPITAL	1,5 € MINIMUM PAR ASSOCIÉ CAPITAL VARIABLE	PAS DE CAPITAL MINIMUM CAPITAL VARIABLE	37 000 € MINIMUM EN GÉNÉRAL	SANS CAPITAL	37 000 € POUR SA PAS DE MINIMUM POUR LES SARL
RECOURS AUX AIDES 125B/FEADER	NON	OUI	NON	NON	PROBABLE	OUI	PROBABLE
SÉCURITÉ SUR LE RECouvreMENT DES COTISATIONS OU REDEVANCES DES MEMBRES	MOYENNE	BONNE	FAIBLE	FAIBLE			FAIBLE
RESPONSABILITÉ DES MEMBRES VIS À VIS DES DETTES	AUCUNE	AUCUNE	2 FOIS LES PARTS SOCIALES	SUR LEUR PATRIMOINE PROPRE			1 FOIS LES PARTS SOCIALES
TVA / IMPOSITION	TVA/IS RÉDUIT	TVA/IS RÉDUIT	TVA/IS	TVA Ø IS	TVA/IS	Ø TVA Ø IS	TVA/IS

### **3.2. Propositions**

Pour que la réflexion concernant la maîtrise d'ouvrage et l'engagement voire la création d'une structure (choix lié aux capacités financières et aux responsabilités) ne soit pas un facteur limitant, il est proposé de :

- Poursuivre les travaux interministériels – piloté par le MAA sur le statut des ASA suite au rapport n° 14109 publié en mars 2016 sur les ASA en hydraulique agricole<sup>5</sup> qui avaient identifié des pistes d'évolution ;
- Porter à connaissance des acteurs les caractéristiques des structures porteuses de projets d'ouvrages et les différents retours d'expériences détectés par la cellule.

Concernant les projets individuels (voire la somme de projets individuels pouvant être issue d'une réflexion collective), il s'agit de s'interroger sur les moyens d'animation et d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Dans l'instruction qui viserait à clarifier les rôles des acteurs (§1), il est proposé de flécher les structures compétentes et les financements alloués à ces projets (§4).

<sup>5</sup><http://agriculture.gouv.fr/telecharger/78679?token=a27bda3f96bba1bf0d6e97b99fd64818>

## **4. L'articulation des financements**

### **4.1. Constats**

Dans la théorie, le règlement FEDER permet de financer des infrastructures (art.3), autour d'un certain nombre de priorités (art.5), dont l'adaptation au changement climatique par exemple. A ce jour aucune région n'a mis en œuvre le fond FEDER pour les infrastructures de mobilisation de la ressource en eau.

Des investissements en faveur d'infrastructures hydrauliques pourraient être financés dans ce cadre, notamment pour la mobilisation de la ressource en eau au-delà des volumes substitués à l'étiage.

Toutefois, l'articulation FEADER /FEDER adoptée dans la plupart des régions française pourrait être améliorée pour favoriser le financement d'infrastructures hydrauliques pour l'irrigation. A ce jour, il n'y a pas d'articulation entre ces fonds concernant les projets de territoire.

Décloisonner les différents fonds / pour les ouvrages :

En matière de financement, plusieurs membres du Comité national de l'eau (CNE), lors de la séance plénière du 8 mars 2018, ont déploré que les régions, devenues autorités de gestion des fonds européens, n'avaient pas suffisamment consommé les enveloppes disponibles : sur les 15 milliards d'euros disponibles jusqu'en 2020, seuls 20% des fonds auraient été mobilisés par les régions.

Le besoin de formation continue des représentants agricoles et collectivités a été souligné lors des visites de terrain. La question de la mobilisation du FSE est posée.

Les Chambres d'agriculture ont compilé le contenu des Programmes de Développement Ruraux en matière de gestion quantitative de l'eau – cf. document joint – démontrant une diversité de mesures ouvertes, des bénéficiaires éligibles, des enveloppes allouées et consommées.

Certaines conditions jugées trop limitatives de certains PDRR pour accompagner un politique de mobilisation de la ressource de l'eau sont en discussion au niveau régional.

Les fonds sont insuffisamment consommés car :

- les conditions sont très restrictives ;
- les projets n'ont redémarré que récemment suite à l'instruction 2015 et suite, pour les projets individuels, à la compréhension pas facile du nouveau cadre ;
- un calendrier très contraint de notification du PDRR dès lors que des modifications substantielles sont prévues, calendrier qui ne coïncide pas avec le calendrier de mise en œuvre du projet de territoire la plupart du temps ;
- le cumul d'exigences Régions /Agences peut être bloquant, du fait d'exigences qui évoluent dans le temps, de manière non synchronisée, et plus rapidement que la mise

en place des projets. Par exemples, des projets de territoire qui sont en cours aujourd'hui, ont été ralentis dans l'attente de l'instruction Agence et devront pour la plupart être revus avec le nouveau PDR post 2020.

## **4.2. Propositions**

La question de l'articulation des fonds structurels FEDER – FSE d'une part – et du FEADER d'autre part, est récurrente à chaque nouvelle programmation.

Au regard :

- des enjeux pluri-factoriels :
  - gestion de la ressource en eau et résilience des territoires,
  - optimisation des usages de l'eau comme facteur de production agricole
  - nécessité de formation, d'accompagnement des agriculteurs et des porteurs de projet,
- du calendrier de la future programmation et des délais pour faire émerger de nouvelles propositions et les exporter,

Il est nécessaire d'engager dès 2018 :

- une expertise de l'emploi des fonds de la programmation actuelle par la France et ses régions, dans l'objectif de la gestion de la ressource en eau et du changement climatique, en particulier sur les questions de bonne articulation sur : périmètre d'intervention des fonds, conditions d'éligibilité, ingénierie financière pour faciliter les articulations pluri-fonds et pluri-sources de financement (ex. PEI, commercialisation).
- de formuler et d'exporter des propositions pour optimiser l'usage des fonds européens dans la future programmation et améliorer les circuits administratifs et financiers ;
- de clarifier le cadre national d'exemption / de régime notifié national pour pallier à l'absence de mesures prévues dans les PDRR et/ou les programmes d'intervention ;
- d'envisager les possibilités de financement par l'Etat (budget MAA, plan d'investissement).

Un groupe de travail du Comité National de l'Eau pourrait suivre le déroulement de cette expertise, qui serait ensuite présentée notamment devant le CNE.

Une association de Régions de France serait intéressante pour dresser conjointement les enseignements de la programmation 2015-2020 et partager des orientations en vue de la PAC post-2020 en application du Règlement de développement rural (actuellement art 46 RDR).

## 5. l'articulation des compétences et des acteurs

### 5.1. Constats

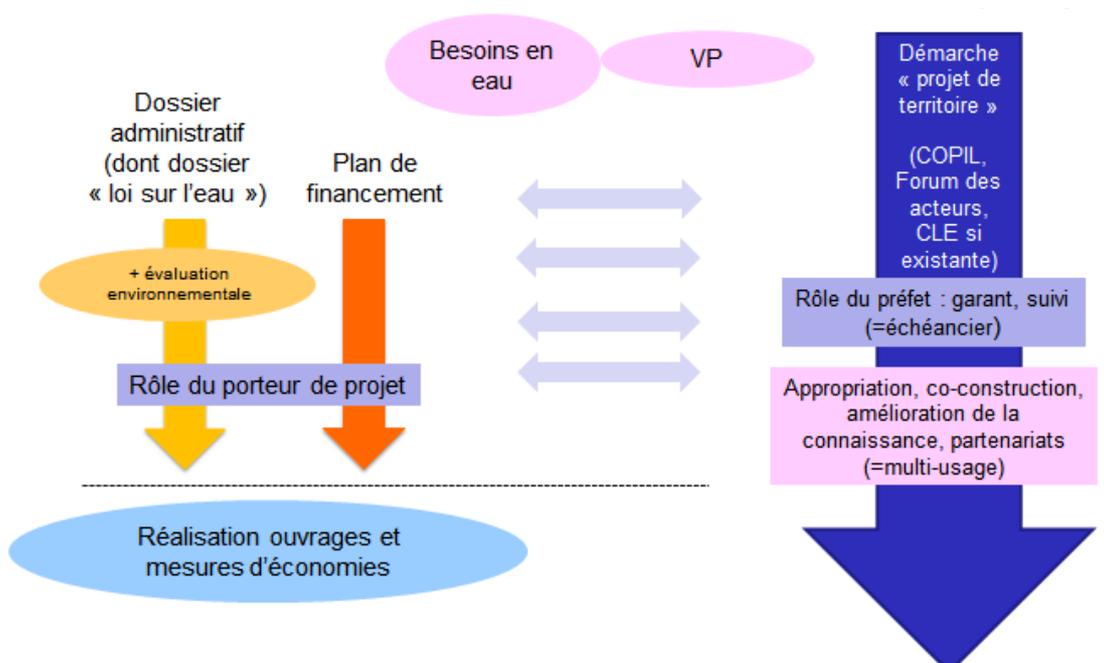
En repartant du schéma proposé (§1) et basé sur les propositions des parties (§2-4), il est proposé de décliner une « démarche de projet de territoire » pour la mobilisation de la ressource en eau, qui intègrent des principes des et des outils en matière de :

- ingénierie financière
- ingénierie territoriale
- ingénierie des ouvrages

Les 3 « réalisations » (dossier administratif, plan de financement, démarche de co-construction) ne sont pas 3 étapes consécutives. Selon les territoires, il s'agit d'articuler chacune de ses réalisations par :

- la définition du maître d'ouvrage, responsable juridiquement et financière du projet
- le garant de l'état d'avancement
- les autres acteurs associés ou informés selon la nature et l'envergure du projet
- les instances de concertation territoriale et/ou à l'échelle du bassin versant
- la fixation d'un planning, d'un échéancier prévisionnel
- les règles de communication
- etc.

**Figure : démarche « projet de territoire » pour les projets de mobilisation de la ressource en eau**



## **5.2. Propositions**

Il s'agit de distinguer l'échéancier pour élaborer le projet de territoire (en parallèle de l'instruction IOTA notamment) et le calendrier de mise en œuvre des actions et de réalisations des ouvrages (une fois les autorisations délivrées et le plan de financement validé).

Il est important que les recommandations de la cellule ne reviennent pas sur les décisions qui ont été prises dans le cadre :

- de la démarche PT : CLE, CODEREST, CAAE
- de l'instruction IOTA

Les « projets de territoire » en cours pourront faire l'objet d'un échéancier sur ces 2 volets pour les actions à venir.

## **6. L'acquisition de la connaissance (l'amélioration, l'évolution) et la diffusion**

### **6.1. Constats**

A ce jour, les projets en cours se basent sur :

- un état de la connaissance des milieux (EEVP), à l'échelle de l'unité hydrographique
- des éléments d'évaluation environnementale des ouvrages (études d'impact), à l'échelle du projet
- un état des besoins en eau pour l'agriculture, à l'échelle du territoire

#### **Sur l'acquisition de la connaissance :**

- l'enjeu de connaissance des milieux et de la disponibilité de la ressource est le point de départ de l'appropriation des personnes concernées par le PT ;
- les enjeux d'évolutions climatiques et des simulations du climat aux échelles de temps adaptées au PT, est une composante de plus en plus prégnante dans les PT
- le besoin d'amélioration ou d'évolution des connaissances a pu être identifié, soulevant des questions qui n'adressent pas les mêmes acteurs, les mêmes pas de temps.

L'acquisition, l'amélioration voire l'évolution de la connaissance repose sur différents acteurs, pouvant être guidés par différents enjeux :

- porteur de projets de mobilisation de la ressource en eau
- autres acteurs du territoire
- structure porteuse de SAGE
- services de l'Etat et Agences de l'eau dans le cadre du rapportage européen

Par conséquent, le « projet de territoire » n'est pas une démarche figée, l'apport de connaissance continu, l'évolution de la connaissance pourront conduire à faire évoluer le projet.

#### **Sur la diffusion de la connaissance :**

Des guides nationaux se trouvent à la croisée de ces enjeux explicitant les notions de la directive, expertisant, développant des méthodes des outils, etc.

Ces documents – sans portée juridique directe – ont une portée opérationnelle très importante (méthode, interprétation juridique, technique, outils, etc.) qui conditionne l'application, l'appropriation des textes par les porteurs de projets locaux, par les instructeurs et la police de l'environnement par exemple.

Exemple :

La production du Document opérationnel publié par l'AFB « Impacts cumulés des retenues d'eau » démontre la complexité des relations entre amélioration de la connaissance, élaboration de la norme et rapportage européen.

La directive « évaluation environnementale » prévoit la notion d'impacts cumulés, transposée dans le décret en 2012, puis dans certains SDAGE (2016-2021). En 2015, une expertise collective est commandé par le MTES à l'AFB, l'INRA, etc. pour faire l'état de la connaissance scientifique. En 2017, un document opérationnel est finalisé.

Malgré les précautions rédactionnelles, la détection d'outils indispensables, cette doctrine permet de pallier certes au manque de connaissances pour les porteurs de projets et instructeurs qui doivent traiter cette notion, mais l'on ne peut que constater qu'entre l'élaboration de la norme européenne et la transposition de la directive en droit français, l'amélioration de la connaissance n'a pas été réalisée, laissant la place à des failles juridiques, préjudiciables pour l'ensemble des acteurs et au montage des projets de territoire.

### **Sur les conséquences du changement climatique sur la ressource :**

Les impacts du changement climatique vont conduire à des changements profonds de notre modèle de société et du modèle de production, notamment en agriculture mais également dans tous les autres usages de l'eau (AEP, assainissement, industries, irrigation, énergie, pêche, usages récréatifs...).

En termes d'outils, il existe :

- Les bassins y travaillent à partir des plans d'adaptations élaborés sous l'égide des comités de bassin ;
- Au niveau national, le projet de Plan national d'adaptation au changement climatique – version 2 a été présenté au CNTE en décembre dernier ;
- Des nombreux documents de planification, d'urbanisme, de contractualisation mentionnent aujourd'hui la « prise en compte du changement climatique » ;
- Les porteurs de projets , s'ils peuvent apporter des éléments de prospective lors de la réalisation du dossier « loi sur l'eau », ils ne sont pas tenus de produire les données, mais bien de se baser sur les modèles hydrologiques et l'évolution de la ressource produit à d'autres échelles que le projet.

Si le mandat de la cellule ne porte pas directement sur cet enjeu, ni la nature ni l'ampleur de ces changements, les conséquences sur la ressource en eau intéressent et constituent une préoccupation partagée par l'ensemble des acteurs de l'eau. Le « projet de territoire » ne peut être déconnecté des évolutions climatiques et de leur impact sur la ressource en eau, pour favoriser la mobilisation de ressources pour l'agriculture, et garantir la souveraineté alimentaire.

### **Sur la rentabilité des ouvrages et l'analyse coût bénéfice :**

Les représentants du monde agricole interrogés, notamment ceux qui ont recours à l'irrigation ou l'envisagent mentionnent différents facteurs conduisant à investir dans les ouvrages de mobilisation de la ressource en eau :

- l'eau comme facteur de production mais aussi d'adaptation au changement climatique : l'eau est ainsi un enjeu de sécurisation pour l'agriculture – dans un contexte de variations climatiques et économiques ;

- la concurrence intra et extra européenne de pays qui pratiqueraient une irrigation intensive, comme l'Espagne ;
- l'accès à l'eau comme facteur de réussite pour les installations, le maintien et le développement des exploitations agricoles : ex. dérogations en AOC vigne pour irriguer, irrigation croissante des céréales d'hiver, installation des jeunes etc.) : un essor nettement visible de l'irrigation dans la production de petits fruits, de maraichage, autonomie fourragère en élevage. L'eau comme un facteur de sécurisation des productions, de régularité et de meilleure valorisation des intrants.
- L'eau au cœur des projets alimentaires territoriaux (PAT) comme support à la mise en œuvre de systèmes alimentaires de territoire pour le développement de circuit de proximité pour l'alimentation du territoire, prôné par la politique alimentaire française.

Gérer pour l'eau pour l'agriculture permet de sécuriser sa production. En cela, on parle d'une « assurance récolte » ou d'un « pari sur l'avenir », tenant compte de :

- la part de risque à investir dans des retenues, comme tout investissement
- la difficulté à calculer précisément la durée d'amortissement

## **6.2. Propositions**

### **Sur l'acquisition de la connaissance :**

- Rendre cohérent les besoins de rapportage européen, ceux nécessaires pour l'élaboration d'une politique publique et ceux des acteurs en termes connaissance ;
- Clarifier les acteurs responsables et/ou les outils dédiés à améliorer l'état de la connaissance.

### **Sur la diffusion de la connaissance :**

- Dès l'élaboration de la norme européenne, le Comité national de l'eau avec le ministère puisse prévoir, planifier, émettre un avis sur la transposition non seulement réglementaire et les moyens financiers, mais sa déclinaison opérationnelle.

### **Sur les conséquences du changement climatique sur la ressource :**

1. Les projets de territoire expertisés démontrent que l'appropriation de l'ensemble des enjeux actuels ou prospectifs s'inscrit dans une démarche progressive d'acquisition de la connaissance, de mise en œuvre des mesures (mobilisation de la ressource, économies d'eau).

### **Sur la rentabilité des ouvrages et l'analyse coût bénéfice :**

2. Détecter ou développer un outil d'analyse coût-bénéfice à l'échelle du projet de territoire (à l'image des AMC/analyse multicritères qui existent dans les PAPI/inondations).

\*\*\*

## 7. **Bibliographie**

- *Outils d'analyses de la faisabilité des stockages de l'eau pour l'irrigation*, CRA Centre, mai 2013
- *Les associations syndicales autorisées (ASA) en hydraulique agricole*, Rapport CGAAER/IGA/CGEDD : Denis Baudequin, Pascale Boizard, Roland Commandre, Jean-Yves Grosclaude et Jean-François Rocchi - Rapport n° 14109
- Expertise collective *Impact cumulé des retenues d'eau sur le milieu aquatique* : <https://expertise-impact-cumule-retenues.irstea.fr/les-rapports/>
- *Eau, agriculture et changement climatique : statu quo ou anticipation ?*, Rapport CGAAER, juillet 2017