



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 19/09/2018)



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

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

Sommaire

Résumé.....	<u>3</u>
1. Synthèse des recommandations.....	<u>7</u>
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).....	<u>7</u>
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.....	<u>12</u>
2. Les enseignements de la mission :.....	<u>15</u>
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.....	<u>15</u>
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>	<u>15</u>
2.1.2. <i>La réflexion prospective face au double enjeu du changement climatique et de l'accroissement de la population.....</i>	<u>17</u>
2.1.3. <i>Le cadre d'application constitué par les SDAGE.....</i>	<u>20</u>
2.2. Analyse des projets expertisés.....	<u>23</u>
2.2.1. <i>Approche transversale de la ressource en eau par le projet de territoire.....</i>	<u>23</u>
2.2.2. <i>Cohérence du périmètre, gouvernance et construction du projet.....</i>	<u>24</u>
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>	<u>28</u>
2.2.3. <i>Qualité des études économiques et approche prospective à l'échelle du territoire et à l'échelle de chaque exploitation.....</i>	<u>32</u>
2.2.4. <i>Analyse du plan d'action</i>	<u>35</u>
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>	<u>38</u>
2.2.6. <i>Financements et intervention des agences de l'eau.....</i>	<u>41</u>
2.2.7. <i>Autres recommandations ou pistes de travail.....</i>	<u>43</u>
2.3. Une instruction qui a permis de sortir du moratoire mais doit être revisitée:.....	<u>44</u>
3. Organisation et déroulement de la mission	<u>51</u>
Annexes.....	<u>53</u>

1. Lettre de mission.....	54
2. Instruction du 4 juin 2015.....	57
3. Calendrier et liste des projets visités.....	64
4. Liste des personnes rencontrées.....	69
5. Notes de position de FNE et de l'APCA.....	86

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 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.
 - ➔ 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 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 .*
- 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 m³, le déficit en eau est estimé à 1,3 milliard de m³ 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
- le calendrier et la liste des projets auditionnés
- la liste des personnes rencontrées
- les notes de position de FNE et APCA

Annexes

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.

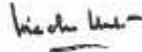
De février à avril 2018, vous procéderez à l'analyse des projets de territoire classés par les préfets dans le groupe intermédiaire.

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.

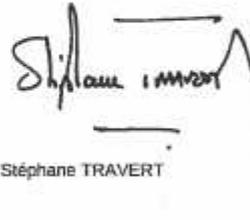
Pour mener à bien ces travaux, vous pourrez vous appuyer sur l'expertise des services de l'Etat compétents et de l'IRSTEA, de l'INRA, de l'AFB et du CEREMA.

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 circulaires.gouv.fr	<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. Calendrier et liste des projets visités

date visite	bassin	district d'implantation	territoire concerné	SAGE, démarche de planification	pilote		fiche d'analyse	
				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 interdépartementale			
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	CLE		oui

					suppléant désignés par la CNDP.			
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 10/10/16. 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	

09/02/218	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
proposé préfet de bassin	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	?	
	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
proposé préfet de bassin	PGRE Alluvions de la Bresse - Plaine de Bletterans (Seille)	RHONE MED	Alluvions de la Bresse - Plaine de Bletterans (Seille)					
	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		

proposé préfet de bassin	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	
	PGRE Orb	RHONE MED	Orb	Orb-Libron		CLE		
01/02/2018	PGRE Ouvèze vauclusienne	RHONE MED	Ouvèze 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	
	PGRE Véore Barberolle	RHONE MED	Véore Barberolle		avance, mais prend du temps	autre	DDT 26	oui
23/03/2018	PGRE Vidourle	RHONE MED	Vidourle			autre	Syndicat du Vidourle	
	PGRE Yzeron	RHONE MED	Yzeron		démarre	autre	syndicat rivière	

4. 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

LYON (Bassin Rhône-Méditerranée)

Mercredi 31 janvier 2018 - Préfecture de région

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
TRISSE	Olivier	Technicien Chambre agriculture 17

Audition de la Cellule d'expertise Bassin : Loire Bretagne

9 février 2018 Niort (deux sèvres)

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
CAPES	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
DEMARCQ	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 aggro 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

Auditions de la cellule d'expertise Bassin de territoire : Clain

POITIERS 26 mars 2018

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
SURAUULT	Jean	Président SCAGE Auxances
VILOINGT	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
		DRIEE
		DRIAAF
		AESN

Auditions des organismes scientifiques et techniques (14)

11 décembre 2017		
BRGM		
DORFLIGER	Nathalie	Directrice eau environnement écotechnologies
AMRAOUI	Nadia	Responsable du programme prévision des ressources en eau
INRA		
CAQUET	Thierry	Directeur scientifique environnement
GASCUEL	Chantal	Directrice adjointe
RENAULT	Pierre	chercheur
BERGEZ	Jacques-Eric	(en visio)
COUTURE	Stéphane	(en visio)
AFB		
AUGEARD	Bénédicte	Chef du département recherche développement innovation
19 janvier 2018		
IRSTEA		
ROLLIN	Dominique	Directeur adjoint UMR G-EAU Gestion de l'Eau, Acteurs et Usages
ARVALIS		
LACROIX	Bernard	Service Agronomie Economie Environnement Irrigation – gestion de l'eau
20 avril 2018		
IRSTEA	(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

Fédération nationale de la pêche en France et de la protection du milieu aquatique		18 avril 2018
DORON	Jean-Paul	Vice président
COLOMBET	Nadège	juriste
GUILLOUET	Jérôme	Directeur des services techniques
UFC- Que choisir	19 avril 2018	
GUILLAUME	Pierre	administrateur
GUILLET	Michel	administrateur
MONDOT	Robert	administrateur
Jeunes agriculteurs	20 avril 2018	
IMART-BRUNO	Céline	Présidente
CLEMENT	Zoé	Permanente (environnement, qualité, eau, prédateurs,...)
FNE	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
Coordination rurale	25 avril 2018	
LUCAS	François	Président d'honneur
FNAB	03 mai 2018	

RIOU	Guillaume	Président
VILLAR	Antoine	Chargé de mission eau, bio et territoires
FNCCR	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

Confédération paysanne	03 mai 2018	
PERIGNIE	Jean-François	Secrétaire national- trésorier
PASQUIER	J	
FNSEA	14 mai 2018	
LAMBERT	Christiane	présidente
VINCENS	Pierre	Chambre d'agriculture du Tarn
LE CORRE GABENS	Nelly	Responsable environnement
MELACCA	Dao	Chargée de mission

5. 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 fre.....	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. Suspendre 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 DCE¹. 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 m³ 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

¹ 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 %)².

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.

² IRSTEA, 2012. L'irrigation en France, Etat des lieux 2010 et évolution, oct. 2012.

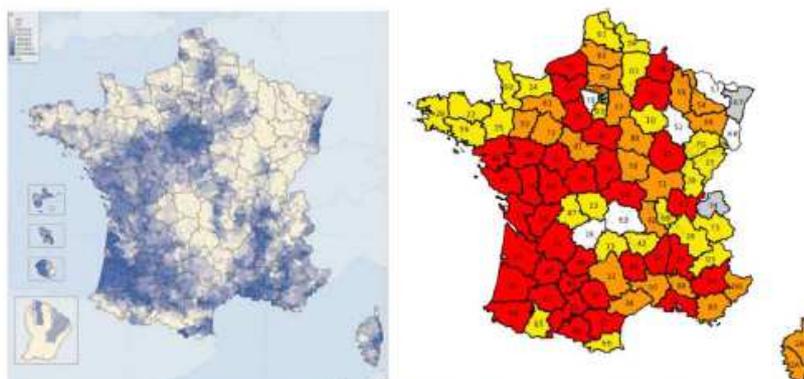


Depuis plusieurs années, la multiplication des épisodes de sécheresse impacte fortement la pérennité et rend plus fragiles les systèmes agricoles intensifs. Des arrêtés sécheresses sont pris régulièrement et sur une période de plus en plus longue au printemps et à l'automne pour faire face aux déficits 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 aquatique³. 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.

³ 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 **préserver 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^{er} §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 international⁴.

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

⁴ 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-récurrents) ([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 ⁵ : « *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.**

⁵ 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 cumulés⁶.

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

⁶ 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 CO₂ 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 efficace 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 réfléchie 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 enjeu 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

NP Gestion quantitative de l'eau en agriculture – Avril 2018 - 15



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^e 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

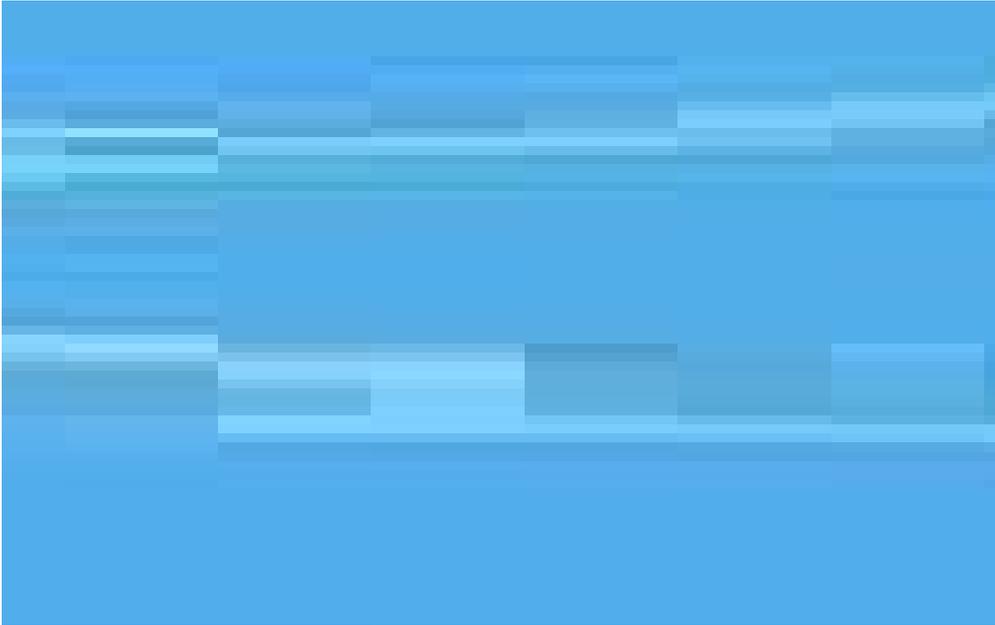
1.1.1. Une appropriation de (l'esprit de) l'instruction bassin et territoriale

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 »¹, 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 références²

- 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 ».

¹Définition 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. »

²« 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)

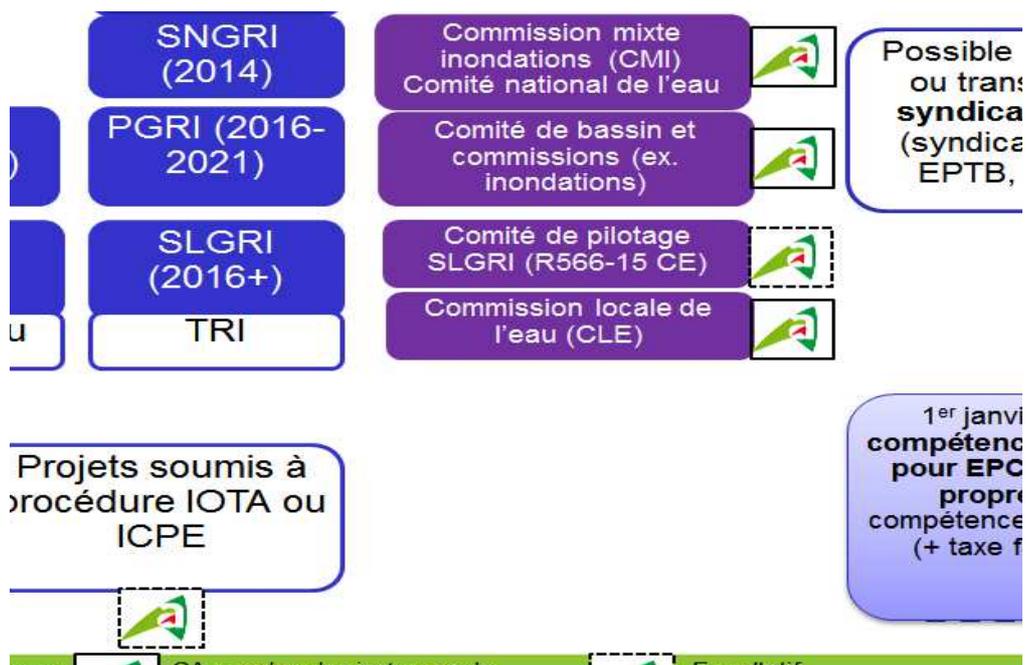
1.2.2. La question de la gouvernance concerne l'ensemble de la démarche « projet de territoire »

- **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.

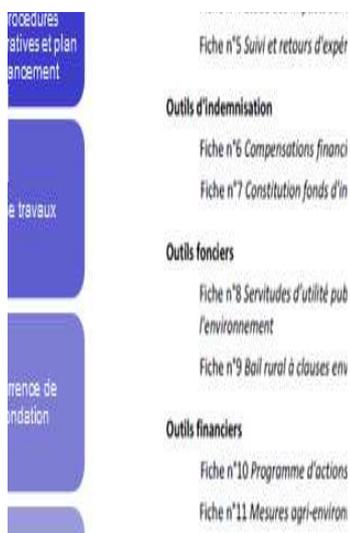
Dans le cas de la gestion du risque d'inondations, des protocoles généraux ou accords-cadres entre le porteur de projet et la profession agricole ont permis de formaliser les droits et devoirs des parties pour faire aboutir le projet. **Ces accords-cadres sont non opposables aux projets mais permettent 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



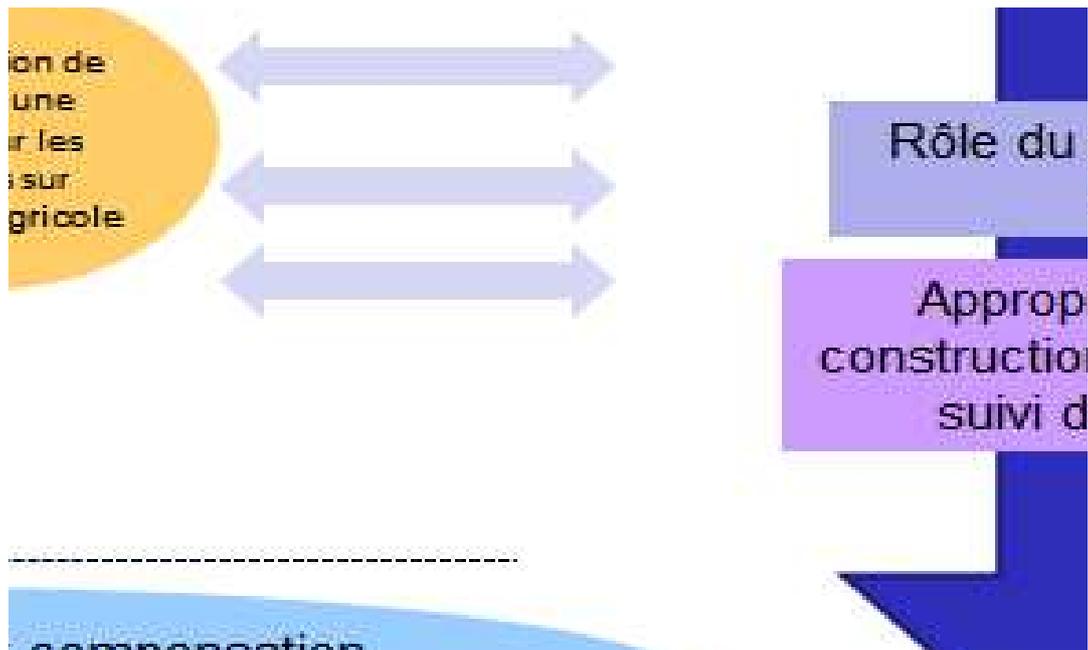
Source APCA, 2017

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 ?

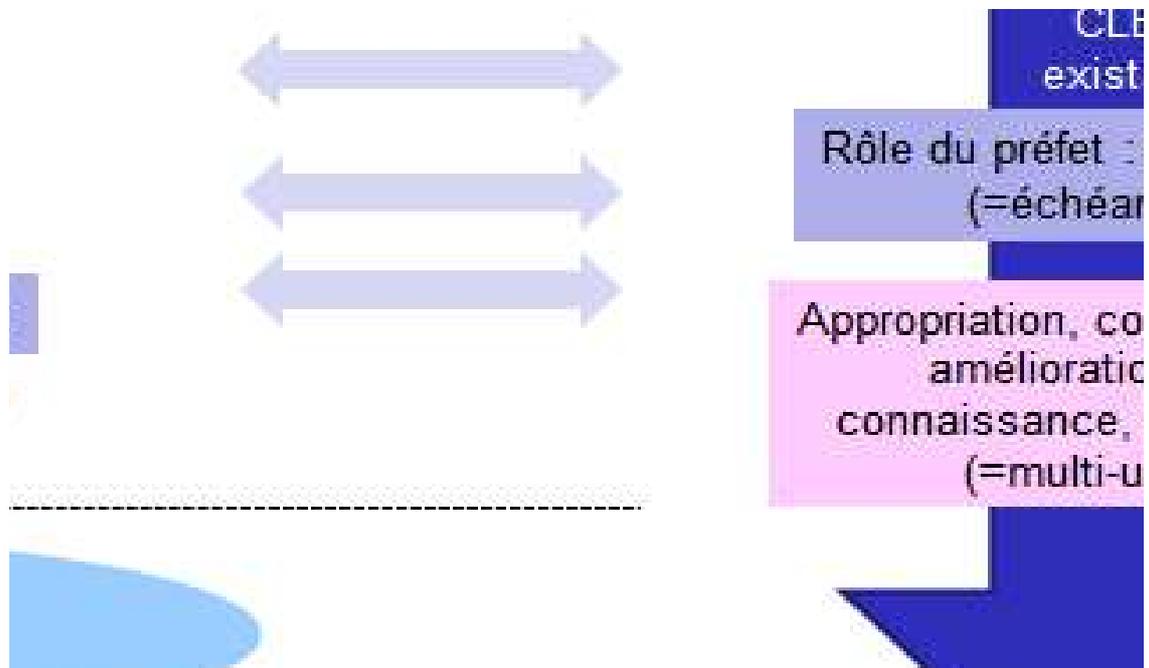
Les impératifs de gouvernance ne doivent pas créer une étape consultative supplémentaire et préalable à la prise de décision, elle s'envisage en parallèle de la mise en œuvre opérationnelle du projet.

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.

<u>2.1. Constats</u>		<u>2.2. Propositions</u>	
	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

	ASL	ASA	SCA (CUMA)	GIE
LES	SOUPLES	LOURDS	MOYEN	SOUPLES
URE	BONNE	BONNE	MOYENNE	MOYENNE
	AUCUNE	MOYENNE	AUCUNE	AUCUNE
	AUCUNE	FAIBLE	FAIBLE	FAIBLE
	SANS CAPITAL	SANS CAPITAL	1,5 € MINIMUM PAR ASSOCIE CAPITAL VARIABLE	PARTS CAPITAL MINIMUM CAPITAL VARIABLE
	NON	OUI	NON	NON
ES	MOYENNE	BONNE	FAIBLE	FAIBLE
	AUCUNE	AUCUNE	2 FOIS LES PARTS SOCIALES	SURPARTS SOCIALES

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 agricole³ 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).

³<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 une 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

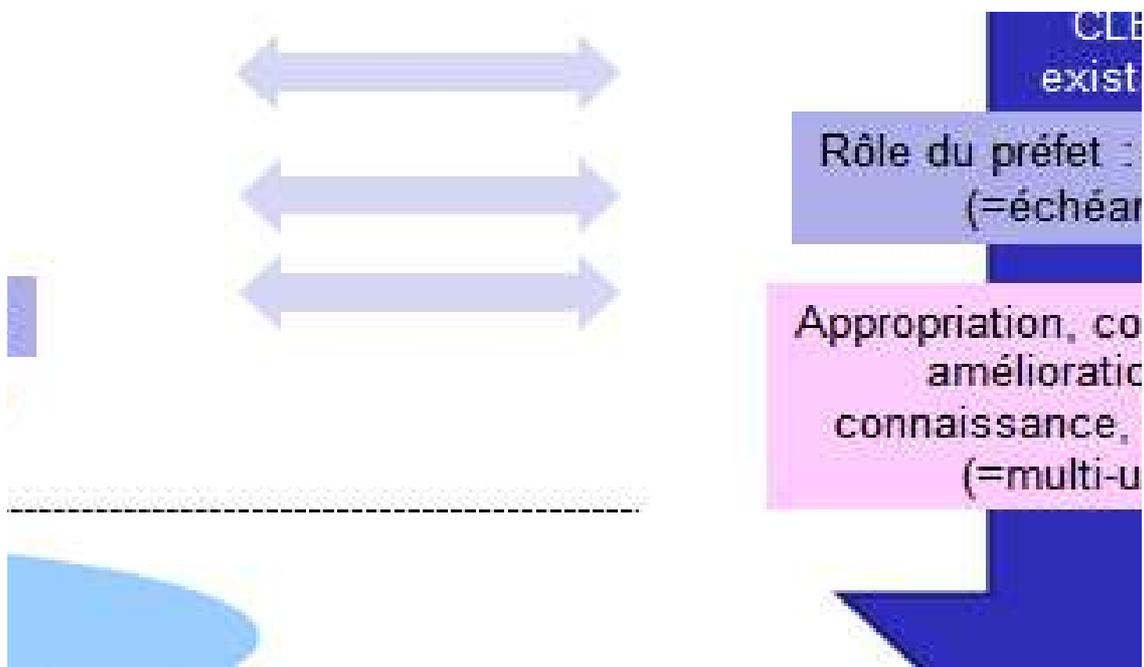
En repartant du schéma proposé (§1) et basé sur les propositions des parties (§2-4), il est proposé de décliner une « démarche de projet de territoire » pour la mobilisation de la ressource en eau, qui intègrent des principes des et des outils en matière de :

- 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, CA AE
- 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