|  |
| --- |
| **Guide d’élaboration et de mise en œuvre**  **des Projets de Territoire pour la Gestion de l’Eau** |

**À destination des porteurs de projets et des acteurs de la démarche**

**Version V1 du 25 août 2022**

**Les parties en cours de rédaction / à compléter figurent en jaune**

Sommaire

[I. Émergence du Projet de Territoire pour la Gestion de l’Eau, engagement de la démarche 3](#_Toc112368427)

[1. Définir le périmètre géographique pertinent pour le PTGE 4](#_Toc112368428)

[2. Préparer la participation 5](#_Toc112368429)

[3. Établir les cercles d’acteurs et les modalités de gouvernance 11](#_Toc112368430)

[4. Établir la feuille de route et le calendrier 15](#_Toc112368431)

[5. Prévoir les possibilités de financements existants et les implications 18](#_Toc112368432)

[6. Annoncer et lancer collectivement la démarche 19](#_Toc112368433)

[II. État des lieux, diagnostic et enjeux 21](#_Toc112368434)

[1. Porter à connaissance des informations disponibles sur la gestion de l’eau dans le territoire 21](#_Toc112368435)

[2. Réaliser un état des lieux initial et prospectif des ressources en eau dans le contexte du dérèglement climatique 23](#_Toc112368436)

[III. Élaboration et co-construction des scénarios prospectifs et programme d'actions 30](#_Toc112368437)

[1. Élaborer plusieurs scénarios (dont le scénario sans projet) 30](#_Toc112368438)

[2. Construire le programme d’actions 33](#_Toc112368439)

[3. Comparaison et choix d’un programme d’actions 34](#_Toc112368440)

[IV. Mise en œuvre du programme d’actions, suivi et évaluation (à compléter) 36](#_Toc112368441)

[1. Contractualisation du PTGE (à compléter) 36](#_Toc112368442)

[2. Organiser le suivi du projet et des indicateurs (à compléter) 37](#_Toc112368443)

[3. Prévoir les prestations et conseils spécialisés (à compléter) 39](#_Toc112368444)

**Introduction**

Un projet de territoire pour la gestion de l’eau (PTGE) est une démarche qui vise à prendre en charge des enjeux de gestion quantitative et/ou qualitative de l’eau dans un territoire et à définir puis mettre en œuvre un programme d’actions permettant d’atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques. Ce programme d’actions est l’aboutissement d’un processus de travail relativement complexe, qui fait l’objet de plusieurs étapes de travail. Le terme « projet de territoire » désignera dans ce guide le processus de travail tandis que le livrable final sera nommé programme d’actions du projet de territoire.

Si les objectifs et les différentes étapes d’un PTGE sont définis dans l’instruction du Gouvernement du 7 mai 2019, il n’en demeure pas moins que l’organisation du projet (calendrier, périmètre de l’étude, organisation des échanges entre les acteurs, modalités de concertation) et les outils utilisés restent au choix du porteur du PTGE en lien avec le comité de pilotage. Le projet de territoire a vocation à être adapté au contexte dans lequel il est mis en place tout en s’inscrivant dans la réglementation générale (notamment le code de l’environnement en intégrant les modifications introduites par le décret 2021-795 du 23 juin 2021 et le décret 2022-1078 du 29 juillet 2022) et la planification dans le domaine de l’eau (SDAGE et SAGE).

Outre l’instruction du Gouvernement du 7 mai 2019, son additif, le rapport de la mission d’inspection CGEDD-CGAAER sur les PTGE et le centre de ressources à venir, ce guide constitue un outil d’aide pour accompagner les porteurs de projets et les acteurs dans l’élaboration de PTGE.

Il a pour objectif d’expliciter et détailler les différentes étapes du PTGE, depuis l’émergence du projet jusqu’à la mise en œuvre du programme d’actions. Ce guide met également en lumière différentes modalités d’organisation et propositions d’actions pour éviter certains écueils et faciliter la mise en œuvre opérationnelle des PTGE. Il détaille notamment le pilotage du projet par le porteur, la réalisation de l’état des lieux, du diagnostic qui sont essentiels dans la démarche PTGE.

Le guide aborde toutes les étapes d’un projet de territoire afin d’apporter une aide à tous les acteurs de futurs PTGE, quel que soit le stade d’avancement de la démarche.

Le présent guide est structuré selon les quatre grandes étapes d’élaboration et de mise en œuvre d’un PTGE :



Des propositions d’analyse et de mise en lumière d’outils / modalités d’organisation sont décrites pour chacune de ces étapes afin d’accompagner le porteur de projet et les acteurs dans le processus de pilotage du PTGE et la mise en œuvre d’un programme d’actions.

# Émergence du Projet de Territoire pour la Gestion de l’Eau, engagement de la démarche

Cette partie s’adresse plus spécifiquement aux porteurs de projets, afin de les aider à aborder le pilotage du projet dans les meilleures conditions. Tout en explicitant les principaux enjeux de gouvernance, de co-construction et de gestion de projet, elle propose des pistes concrètes pour avancer dans le processus de travail.

L’émergence d’un PTGE est l’étape la plus en amont qui va marquer le début du processus de mise en œuvre du PTGE. Elle suppose que soient constitués les trois éléments suivants :

* Une problématique de gestion quantitative de l’eau et/ou qualitative (par exemple des situations de crise estivale répétées qui compromettent certains usages, ou le non-respect de débits objectif d’étiage, ou des pressions incompatibles avec l’atteinte du bon état des masses d’eau requis a titre de la DCE…), actuellement constatée ou anticipée par rapport à des échéances à venir (échéances réglementaires, perspective du changement climatique…)
* Un territoire qui soit le lieu de manifestation de cette problématique, mais aussi le lieu de sa possible prise en charge, avec une collectivité compétente sur ce territoire
* Une convergence politique entre les institutions (maître d’ouvrage territorial, État, agences de l’eau…) pour engager un processus de prise en charge.

Un document simple de quelques pages décrivant à grands traits la problématique telle qu’elle est connue ou anticipée, et le cadre territorial de sa prise en charge gagnerait à être rédigé à ce stade : la rédaction de ce document pourrait mobiliser les institutions dans le cadre d’un groupe de travail restreint qui préfigurerait le groupe commanditaire (cf page 15) qui pilotera la démarche par la suite.

Ce document pourra également servir de base à la saisine du PCB pour la désignation du préfet référent, qui constituerait le moment officiel de démarrage du processus.

Un groupe de préfiguration restreint peut aussi s’impliquer à ce stade : le porteur de projet, l’État et les financeurs (Agence de l’eau, Collectivités). Ce groupe de travail pourra fixer des objectifs supplémentaires et complémentaires à ceux définis par l’instruction du 7 mai 2019 pour la démarche, ses modalités globales d’organisation (gouvernance, animation) et le calendrier du projet.

## Définir le périmètre géographique pertinent pour le PTGE

La définition du périmètre géographique du PTGE doit intervenir en début de démarche et être validée par les instances de gouvernance.

L’instruction du 7 mai 2019 précise que le périmètre doit impérativement « *refléter la cohérence hydrologique et hydrogéologique. Dans le cas de l’existence d’un SAGE, il est recommandé que le périmètre du PTGE soit celui du SAGE ou équivalent à celui du SAGE, dans une logique de cohérence avec l’ensemble des objectifs à atteindre sur le territoire. »*

La logique hydrographique qui prévaut pour la délimitation du PTGE n’exclut toutefois pas de possibles ajustements (notamment en phase de diagnostic) pour s’assurer de la pleine pertinence du « territoire de projet » au regard des enjeux quantitatifs et/ou qualitatifs.

Les retours d’expérience montrent que le périmètre du PTGE peut également être défini à une échelle plus restreinte que celle du SAGE si le bassin versant apparaît trop important en superficie ou dépasser le périmètre du SAGE pour prendre en compte d’autres ressources, notamment les eaux souterraines.

Certains retours d’expérience soulignent par ailleurs l’intérêt de pouvoir définir le périmètre du PTGE au regard du degré d’opérationnalité souhaité du programme d’actions (lié aux acteurs participant aux différentes instances de concertation et donc à même de définir des actions les plus adaptées et opérationnelles possibles).

|  |
| --- |
| **Quelques exemples de périmètres PTGE (à compléter et indiquer les agences et départements concernés)**   * Bassin versant/sous bassin versant : Douze, Seugne, Seudre, Tescou, Puiseaux-Vernisson, Isle * Ajustement de bassin versant/ sous bassin versant : Adour amont / Charente aval Bruant * Plusieurs bassins versants : Aume Couture, Serein-Armançon, Drac amont * Nappe / aquifère souterrain : Dombes |

Clarifier le périmètre géographique du PTGE auprès des acteurs

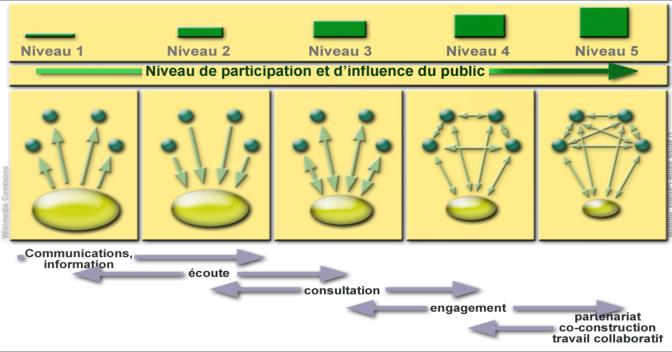
Il convient d’être clair et transparent sur le choix du périmètre du PTGE, ainsi que de justifier de son calage ou au contraire sa différenciation par rapport à d’autres périmètres existants sur le secteur (masse d’eau souterraine ou superficielle, bassins ou aquifères en déséquilibre identifiés par le SDAGE, Zone de Répartition des Eaux, SAGE, contrat de rivière ou de nappe, périmètre de gestion par un OUGC, Autorisation unique de Prélèvement, études d’évaluation des volumes prélevables.). Le porteur de projet pourra notamment réaliser en amont du processus, une cartographie croisant le périmètre du PTGE avec ceux des autres outils de gestion / planification / études pour clarifier la situation auprès des acteurs de la démarche et éviter toute confusion.

## Préparer la participation

La participation des acteurs, et parfois des citoyens, est une composante essentielle des démarches de PTGE : aucune démarche ne peut s’envisager sans mobilisation et contribution de l’ensemble des acteurs. Cette participation favorisera l’adhésion au programme d’actions et de lever d’éventuelles difficultés d’acceptabilité sociétale. Pour autant, mettre en place un processus de participation n’est pas chose facile, et renvoie à de nombreuses questions. Cette partie a pour objectif de dresser un bilan succinct de la connaissance sur les enjeux de participation (plusieurs régimes de travail possibles, implication des acteurs, du grand public, articulation avec le volet technique) et d’aider le porteur de projet à mettre en place un dispositif adapté à son territoire. Une annexe sur le processus de participation est également proposée, détaillant les questions à se poser, les modalités d’écoute des acteurs, les coûts associés et les retours d’expérience concernant le recours à un garant.

### Identifier un régime de participation dès le lancement de la démarche

La participation s’inscrit dans le courant de la [démocratie participative](https://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9mocratie_participative), et fait appel à des régimes de travail qui peuvent être très variables, comme illustré sur le schéma ci-dessous (d’après Santé Canada modifié, repris par le guide français (2011) de l'IRSN, [Gestion des sites potentiellement pollués par des substances radioactives](http://www.irsn.fr/FR/Actualites_presse/Actualites/Documents/IRSN_Guide-gestion-sites-pollues_2011.pdf))



Savoir quel régime de participation convient à quelle étape du projet de territoire est une des premières difficultés pour le porteur. Par exemple, le diagnostic relève-t-il d’une démarche de consultation (il est produit par le maître d’ouvrage qui a recours à un bureau d’études expert, puis soumis à l’avis des acteurs) ou de co-construction (les acteurs sont mis au travail pour formuler eux-mêmes les éléments de diagnostic) ?

Dans les faits, il n’y a pas de réponse unique à cette question : les processus participatifs font l’objet actuellement de beaucoup de recherches, et sont encore dans le champ des innovations démocratiques “non stabilisées”

<https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux>

<https://www.debatpublic.fr/la-democratie-participative-669>

Clarifier les intentions en matière de participation : consultation /co-construction

La participation n’est pas une fin en soi. Elle est au service d’objectifs d’amélioration de l’action publique (transparence et pertinence des décisions, meilleure prise en compte des attentes, meilleure implication des acteurs et des citoyens, etc.).

D’une manière générale, il convient de retenir le principe suivant :

* lorsque les contenus du projet de territoire sont produits par des experts (bureau d’études, Comités techniques ou « COTECH »), **le régime de participation est plutôt celui de l’information, de la consultation** : les productions des experts sont communiquées aux acteurs et/ou au grand public qui sont amenés à enrichir, amender ou critiquer ces productions. Ces processus peuvent se dérouler au sein de comités de pilotage (COPIL) ou de réunions « classiques ». L’effort à fournir par le pilote est donc avant tout un effort de transparence, de pédagogie et de communication.
* lorsque les acteurs ou le grand public sont invités à contribuer pour produire du contenu (diagnostics, scénarios, etc.), **le régime de travail est plutôt un régime de co-construction** : ces processus font alors appel à des méthodes spécialisées qui en général justifient de faire appel à des opérateurs professionnels. Le pilote (avec ces opérateurs) doit alors créer les conditions pour la rencontre et le travail ensemble des participants, organiser la traçabilité des travaux, capitaliser sur les productions, et faire émerger des synthèses partageables.

Par construction, les processus reposant sur du travail d‘expertise sont plus « fermés » et plus rapides à mettre en œuvre. Ils ont l’inconvénient de moins impliquer les acteurs, et donc parfois de mal percevoir certaines réalités du terrain, et peuvent conduire à des fragilités (contestation de l’expertise, production de contre-expertise, etc.). A l’inverse, les processus en co-construction sont plus ouverts, plus impliquants, mais complexes à mettre en œuvre, et leurs résultats sont plus difficiles à valoriser.

Cette réflexion sur les objectifs de la participation doit aussi permettre au porteur de projet de cibler les compétences attendues de l'animation/facilitation et in fine s’interroger sur son internalisation ou son externalisation. Dans tous les cas, il paraît indispensable d’écrire un cahier des charges qui définisse les principes de la participation, ce qui est souvent oublié lorsque l’animation est interne. Ce cahier des charges peut constituer un élément de la feuille de route évoquée ci-après.

### L’implication des acteurs dans la co-construction

Les acteurs sont une catégorie particulière de personnes impliquées dans le PTGE : ils se différencient du grand public ou des citoyens (cf. ci-dessous). Les acteurs sont soit des représentants officiels de catégories d’usagers, soit des experts (chercheurs, techniciens, personnes qualifiées, usagers experts…), soit des responsables d’institutions, soit des responsables d’organismes privés concernés par certains usages, soit des représentants d’associations, etc. Ils incarnent des dimensions particulières des problèmes de gestion de l’eau, des compétences spécifiques, des responsabilités politiques ou techniques dans la gestion, etc.

Il est attendu d’eux que leurs compétences et/ou leurs responsabilités nourrissent le processus à toutes ses étapes (diagnostic, scénarios, plan d’action, etc.), et que leur implication contribue à déployer les actions.

La gouvernance du PTGE (cf. ci-après) rassemble en général les acteurs et/ou les usagers de la gestion de l’eau du territoire au sein d’un comité de pilotage et de groupes de travail divers (Cotech, commissions, etc.).

Plusieurs questions peuvent se poser utilement dans la mise en place du processus de participation des acteurs :

* tous les acteurs/usagers concernés sont-ils effectivement mobilisés au sein de cette gouvernance ?
* ces acteurs / usagers ont-ils une position, une vision, des attentes au sujet des problèmes de gestion de l’eau du territoire ?
* que connaît-on vraiment de ces positions ? sont-elles conflictuelles, convergentes ?
* quelle connaissance mutuelle ces acteurs/usagers ont-ils de leurs positions respectives ?

Une démarche d’écoute des acteurs est indispensable pour le PTGE. Elle doit permettre très tôt à chacun d’exprimer ses attentes. Dans certaines situations où le porteur de projet identifie des problèmes aigus, cette écoute peut faire l’objet d’une prestation spécifique (cf. annexe sur le processus de participation).

|  |
| --- |
| **Retour d’expérience PTGE Tescou : réalisation d’un audit patrimonial**  Les préfets du Tarn et de Tarn-et-Garonne ont confié à une équipe de l’ADEPRINA/AgroParisTech, la réalisation d’une démarche préalable au projet de territoire pour le bassin versant du Tescou suite à la crise de Sivens, explicitement orientée vers la recherche d’une co-construction. La proposition faite par l’équipe de l’ADEPRINA/AgroParisTech est celle d’une démarche stratégique orientée vers la compréhension et la prise en charge du problème par les acteurs concernés. Cette démarche stratégique a consisté à réaliser un audit patrimonial :  <https://www.tarn.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_audit_patrimonial_Bassin_versant_du_Tescou_Vdef-2.pdf> |

### Liens entre études techniques, économiques et processus de participation

La réalisation d’études (hydrologiques, socio-économiques, environnementales, etc.) est une constante des projets de territoires (cf. partie II). Le besoin de communiquer sur ces études, de faire valider leurs résultats, d’obtenir des consensus sur certaines interprétations pose la question de l’articulation entre l’expertise, la mise en œuvre dans ces études, et la participation.

Le terme « études » (techniques, économiques…) désigne par ailleurs une large gamme d’activités :

* lors de l’état des lieux : activités de collecte et mise en forme de données factuelles et d’informations sur le territoire (ex liste des retenues collinaires avec leur caractéristiques)
* lors du diagnostic : il s’agit alors de simuler, de modéliser, d’estimer des tendances, des phénomènes (par exemple : quels sont parmi les usages les prélèvements qui impactent le plus le débit d’étiage ?)
* lors de la prospective : il s’agit alors d’imaginer de nouvelles tendances d’évolution sous certaines contraintes ou facteurs de changement (par exemple : quelles évolutions des systèmes agricoles pour les années à venir, avec quels impacts sur les besoins en eau ?)

La sollicitation des acteurs lors de ces phases d’études peut relever des intentions suivantes :

* Informer les acteurs sur les études que le porteur de projet met en place, dans une logique de transparence ;
* Faire adhérer les acteurs aux résultats des études, et s’assurer qu’ils les comprennent et les valident ;
* Mobiliser l’expertise des acteurs pour qu’ils contribuent au bon déroulement des études, qu’ils fassent preuve d’un regard critique sur les productions, les interprétations ;
* Associer les acteurs à la conception même des études, à la réflexion sur leur pertinence, à la définition des cahiers des charges, etc.

Très schématiquement, les situations suivantes peuvent se retrouver. Elles illustrent quatre niveaux progressifs de participation des acteurs :

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Information | Consultation | Concertation | Co-construction |
| Le porteur de projet a décidé de faire une étude sur un sujet donné, il a écrit le cahier des charges, et il annonce en Copil qu’il lance une étude sur ce sujet et informe du calendrier | Le porteur de projet pense qu’une étude est nécessaire, mais il souhaite impliquer le Copil. Il expose au Copil son intention de faire une étude et soumet à l’avis du Copil un projet de cahier des charges sur lequel il recueille des critiques et des propositions | Le porteur de projet mène en Copil une discussion sur l’intérêt de faire l’étude, et propose un groupe de travail pour rédiger le cahier des charges | Le porteur de projet installe un groupe de travail « Etudes et données », animé par un facilitateur, qui réfléchit en co-expertise aux différentes études à mener et propose un cadre pour ces études au Copil |

Ceci amène à bien différencier deux phases autour de ces études :

-Une phase de conception

-Une phase de réalisation

Puis à clairement définir les modalités de participation relatives à ces phases.

La phase de conception est celle qui aboutit à la rédaction de cahiers de charges : elle suppose la formulation de besoins d’études, la sélection des sujets à étudier et des questions à investiguer, l’identification des compétences requises pour ces études, une analyse de leur faisabilité, de leur intérêt.

La phase de réalisation consiste à mobiliser les méthodes, les modèles, les sources de données, les références, les expertises pour établir des constats, des corrélations, des analyses, des simulations en vue de répondre aux attendus du cahier des charges.

L’association des experts, des acteurs, des partenaires, du grand public aux travaux menés dans le cadre des études dépend du régime de participation mis en place. L’objectif peut être d’informer sur les études, de communiquer sur leur résultat, de copiloter les travaux d’un bureau d‘études, de critiquer, interpréter les résultats, d’enrichir les travaux par des références complémentaires, de formuler des accords sur les résultats, etc.

La rédaction du cahier des charges des études est l’étape cruciale qui permet au porteur de projet :

* de spécifier ce qui va être étudié ou non : il n’est en général pas de la compétence du porteur de projet d’imposer au prestataire d’études, les méthodes techniques d’études (quelles sources de données, quels modèles utiliser ? quelles méthodes d’analyse employer ? etc.).
* Par contre, il est essentiel de bien formuler les questions auxquelles les études doivent apporter des réponses, de fixer certaines exigences/contraintes méthodologiques, et d’exprimer des attentes sur la forme attendue de ces réponses. Une participation préalable des acteurs à la formulation de ces questions peut s’avérer une aide intéressante pour le porteur afin de spécifier ses attentes dans les cahiers de charges
* -de définir la façon dont les prestataires techniques vont interagir avec les acteurs : quelles étapes des études devront faire l’objet de travail avec des groupes d’acteurs, dans quels objectifs (communiquer sur l’avancement, présenter des résultats, négocier des points méthodologiques, soumette des résultats à critique, intégrer de l’expertise externe, valider des conclusions, etc.).

A noter que la prestation technique d’étude et l’organisation d’un débat autour des résultats d’une étude sont deux activités qui relèvent de domaines métiers différents (ingénierie technique d’un côté, facilitation/animation de l’autre). Sur certains sujets potentiellement conflictuels, l’étude doit bien être conçue comme un élément qui alimente une discussion stratégique entre les acteurs, elle-même organisée dans le cadre de la démarche de participation.

Certains retours d’expérience ont souligné l’importance de ne produire qu’un seul cahier des charges incluant production technique et participation, afin qu’un groupement disposant de toutes les compétences requises réponde et propose lui-même une imbrication pertinente des volets, pour éviter des process “séparés” qui ne se répondent pas l’un l’autre.

Cela dépend cependant de l’approche générale choisie pour piloter le processus de la participation dans le cadre du PTGE (cf. ci-après).

|  |
| --- |
| **Retour d’expérience PTGE Isle sur l’intérêt d’un processus de participation et de la nécessité de s’y prendre dès l’émergence du PTGE (à compléter)**  Dans le cadre du PTGE Isle, porté par EPIDOR, un premier marché a été lancé en 2021 afin d’accompagner les différentes étapes sur le volet technique. Ce premier marché était très fermé sur les aspects “participation”.  Le préfet coordonnateur de bassin a souhaité la mise en place d’un garant de la concertation sur ce projet de territoire. Finalement, c’est l’idée de la mise en place d’un processus de facilitation qui a émergé au sein du comité de pilotage (sans occulter la proposition de mobiliser un garant mais plus en aval du PTGE). Le GIP Transition a alors appuyé EPIDOR pour la rédaction d’un cahier des charges sur ce volet.  Le lancement de cette commande publique n’a pas été forcément évidente, le porteur n’étant pas habitué à ces démarches : rédaction des termes d'un marché, consultation et sélection d'opérateurs compétents sur ces aspects “participation”.  Finalement un prestataire a été retenu. Il est prévu de réaliser une synthèse de l’écoute des acteurs (40 entretiens prévus sous la forme d’un audit patrimonial) et de produire une note méthodologique de recherche de convergence pour la fin de l’étape d’état des lieux, qui permettra d’ajuster le processus de participation prévu pour la suite de l’étude.  Le retour d’expérience montre l’importance de considérer le volet « participation » dès le démarrage de l’étude, notamment pour assurer une bonne imbrication des volets “participation” et “technique”. Même si la méthode envisagée permettra d’adapter les deux volets suite à la phase d’état des lieux et diagnostic, en s’y prenant en amont, le PTGE Isle aurait pu lancer un cahier des charges unique. |

### La participation du grand public

Selon l’article [L120-1 du Code de l’environnement](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037268944/), la participation du public à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement est mise en œuvre en vue d’améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique, d’assurer la préservation d’un environnement sain pour les générations actuelles et futures, de sensibiliser et d’éduquer le public à la protection de l’environnement, d’améliorer et de diversifier l’information environnementale.

S’agissant du PTGE qui n’est pas un objet juridique, le code de l’environnement ne précise évidemment pas comment faire participer le public. Il revient au porteur de projet de s’interroger sur l’implication du “grand public” dans sa démarche PTGE :

Que peut-elle apporter en complément des débats au sein des instances de gouvernance ? Est-elle justifiée ? Si oui, dans quel esprit la mener ? Avec quels moyens ? Comment l’articuler avec les travaux impliquant les acteurs ?

Au-delà de la participation des acteurs présents au sein des instances de gouvernance, certains porteurs peuvent décider d’aller plus loin et de mobiliser “directement” le grand public. Les témoignages sur des actions mises en place montrent que l’implication des citoyens se fait à des degrés très variés avec par exemple :

* Mise en place de conférence sur l’eau “grand public” ;
* Mise en place de “café - débat” ;
* Mise en place d’un site internet participatif ;
* Rencontre d’habitants et questionnaire (sur les marchés, au cours d’événements locaux).

À ce jour, il n’est pas recensé de concertation préalable avec une présentation au public de plusieurs variantes de programmes d’actions.

Globalement, il est important de se référer aux travaux en cours de la recherche sur ces sujets : <https://www.participation-et-democratie.fr/> pour mieux évaluer l’intérêt de telles démarches pour le PTGE.

|  |
| --- |
| **Retour d’expérience PTGE Garonne amont : mise en place d’un dialogue citoyen**  En 2019, le PTGE Garonne Amont a mis en place des phases de dialogue citoyen et de concertation. Un panel de 30 citoyens, représentatif de la diversité des habitants du territoire de projet, a été constitué. Il s’agissait pour ces citoyens de participer à des travaux collectifs consistant d’une part à identifier des axes stratégiques d’intervention et, d’autre part, à préconiser des pistes d’actions pour assurer la préservation et le partage de la ressource en eau. Ils se sont réunis au cours de 4 sessions de travail de 2 jours chacune, pour produire un “avis du panel citoyen”.  Au cours de la première session dite d’information, le panel s’est emparé des enjeux généraux autour de l’eau et des jeux d’acteurs du territoire. La seconde session a permis aux panélistes d’explorer le futur climatique du territoire, d’approfondir sa connaissance de l’hydrosystème et des atteintes qu’il subit, d’appréhender le lien au territoire et l’encadrement institutionnel de la politique de l’eau. Le panel s’est ensuite retrouvé pour délibérer sur l’ensemble des informations recueillies par ses membres, organiser la réflexion autour de recommandations et identifier les enjeux stratégiques. Il s’est enfin réuni pour hiérarchiser ses recommandations et s’accorder sur les formulations définitives de l’avis.  En parallèle de ces ateliers citoyens, ce sont des ateliers thématiques, des rencontres d’habitants et un site internet participatifs qui ont permis de recueillir l’avis de tous. Cette démarche s’inscrit dans le cadre de la [Charte du dialogue citoyen](https://www.haute-garonne.fr/votre-departement/citoyennete/charte-du-dialogue-citoyen-du-conseil-departemental-de-la-haute-garonne) proposée par le Conseil départemental de la Haute-Garonne.  **Schéma de l’implication citoyenne sur le PTGE Garon’Amont**    De l’avis des garants, l’avis du panel citoyen a bien constitué la feuille de route pour l’élaboration du projet de territoire : les actions proposées sont réparties selon les thèmes identifiés par le panel et un tableau permet de faire le lien entre les 130 recommandations du panel et les actions associées proposées. Cependant, la CNDP regrette que sur les 43 recommandations non traduites en propositions d’action, les raisons avancées soient peu explicites pour 13 d’entre elles (simplement mentionnées comme « hors champ de compétence du PTGE ») et qu’aucune explication ne soit donnée pour 6 d’entre elles.  <https://www.garonne-amont.fr/le-dialogue-citoyen-en-2019/dialogue-citoyen/>  Les points de vigilance mentionnés par rapport à cette façon de fonctionner concernent :  -le coût important (à compléter) et l’acceptabilité pour des secteurs économiques des mesures proposées par des citoyens ayant finalement eu une formation “réduite” |

### La possibilité de recourir à un garant

L’instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 indique que *« pour garantir le processus de concertation, le préfet référent peut recommander le recours à un garant indépendant vis-à-vis des enjeux du territoire. ».*

Un garant est un tiers externe qui va suivre les travaux du PTGE dont la fonction peut être étendue à plusieurs missions :

* vérifier que le cadre de participation mis en place par le maître d’ouvrage est approprié, et qu’il est bien respecté tout au long du processus
* être saisi par des parties prenantes qui considèreraient que leur participation est entravée ou que leurs contributions ne sont pas bien prises en compte dans le processus
* suggérer en conséquence des aménagements du processus, ou des corrections relatives à telles ou telles étapes pour répondre aux demandes qui lui sont adressées.
* peut attester que la participation a été de qualité et le documenter

Globalement, il est intéressant de se représenter le garant comme un « opérateur qualité », qui alerte le porteur sur des dysfonctionnements qui pourraient nuire au processus. Il ne se substitue cependant pas au porteur dans la résolution de ces dysfonctionnements. A noter que du fait du coût de cet accompagnement, certains porteurs de PTGE ont décidé de mobiliser un garant uniquement à partir de l’étape des scénarios.

Enfin, en cas de blocage du processus, il est par ailleurs possible de faire appel à un médiateur. A noter que les services de l’État peuvent, en tant que de besoin jouer un rôle de médiateur tout au long de la démarche.

### A retenir :

* Les questions posées par la participation sont nombreuses et complexes : une formation préalable aux principales notions impliquant les élus, techniciens et institutionnels impliqués dans le pilotage du projet est recommandée
* La rédaction d’une feuille de route de la participation dans le PTGE est un exercice incontournable, qui peut contribuer à poser les bonnes questions au bon moment.
* Le processus de participation et les études techniques ne peuvent pas être pensées indépendamment : l’expertise des acteurs doit servir à orienter les études, et les productions des études doivent alimenter les travaux en co-construction des acteurs
* L’animation d’un processus de participation du public relève de domaines métiers émergents, qui font appel à des méthodes et des compétences spécifiques : le recours à des opérateurs spécialisés est gage de qualité et de sécurité pour le porteur de projet
* Le temps requis pour co-construire, et le coût des processus de co-construction ne doivent pas être sous-estimés.

## Établir les cercles d’acteurs et les modalités de gouvernance

L’instauration de la gouvernance étant essentielle pour piloter le processus de travail et aboutir à l’adoption et la mise en œuvre d’un programme d’actions, cette partie décrit quatre niveaux de gouvernance et traite des cercles les plus fréquemment établis dans les territoires.

### Les quatre niveaux de gouvernance

L’instruction gouvernementale PTGE du 7 mai 2019 indique que *« le préfet coordonnateur de bassin ou le préfet référent est garant de la pluralité des acteurs composant le comité de pilotage du PTGE ».*

Par ailleurs, *« Les services de l’État, notamment la direction départementale des territoires (et de la mer) répondant au préfet référent ainsi que les DREAL et DRAAF concernées, participent aux réunions du comité de pilotage, s’assurent du respect de l’instruction et des conditions fixées par l'instance de gouvernance pour l’élaboration du PTGE, le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre. »*

Concernant la composition de ce comité, elle précise qu’il *« incombe aux autorités locales (État, collectivités...) de désigner ou de créer le cadre de gouvernance adapté, s'appuyant sur un* ***comité de pilotage****, pour permettre de refléter l'ensemble des usages (eau potable, agriculture, industrie, navigation, énergie, pêche, usages récréatifs, etc.) et d'assurer une représentation équilibrée (représentants des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux, des usagers non professionnels dont les associations de consommateurs, des associations de protection de l’environnement, des usagers professionnels des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'aquaculture, de la batellerie et du tourisme et des usagers professionnels du secteur industriel et de l'artisanat, des représentants de l’État ou de ses établissements publics concernés) à la co-construction et aux projets d’actions qui en découleront. Les structures ayant des missions d’organismes uniques de gestion collective (OUGC) doivent être impliquées, ainsi que les financeurs potentiels, afin de cerner rapidement le champ des possibles en matière de financements. ».*

En outre, l’instruction mentionne *qu’« en présence d’un SAGE, la Commission Locale de l’Eau (CLE), étendue aux parties intéressées non-membres de la CLE, constitue le cadre du comité de pilotage du PTGE.”*

Au vu de ce qui précède, il est possible de décrire quatre niveaux de gouvernance qui interagissent lors d’un PTGE :

* La gouvernance externe au PTGE : il s’agit des instances qui existent préalablement au PTGE et mobilisent des acteurs sur des thématiques et un territoire qui a des liens avec le PTGE : ex la CLE d’un SAGE, ou un contrat de rivière, une zone de captage, etc.
* Les instances de pilotage du processus PTGE : ce sont plutôt des instances de « back-office », où est conçue la démarche, où sont pris les arbitrages relatifs à son dimensionnement, son calendrier, les méthodes et moyens qu’elle mobilise, etc.
* L’instance officielle de suivi et de décision (COPIL), au sein de laquelle sont prises les décisions relatives au PTGE
* Les instances participatives, dans lesquelles les acteurs sont amenés à contribuer. Celles-ci peuvent être régulières (cotech, groupes de travail, commissions ad hoc) ou temporaires, voire ponctuelles (réunion publique, séminaire, focus groupe, etc.)

### Les situations de gouvernance les plus fréquentes

Les situations les plus fréquentes pour les trois derniers niveaux de gouvernance définies ci-dessus sont les suivantes.

1. les instances de pilotage du processus :

* En interne au porteur de projet : **l’instance décisionnelle de la collectivité** qui valide le budget et les moyens dédiés au PTGE
* En partenariat avec les institutions : un groupe restreint impliquant le porteur de projet (souvent l’animateur, parfois un élu) et des représentants des principales institutions concernées dans la sphère État (Agence de l’eau, DDT, DREAL, DRAAF, OFB). Ce groupe (qui pourrait être nommé **groupe commanditaire**) est celui qui conçoit l’organisation du processus et formalise les décisions sur son déroulement;
* En association avec quelques partenaires « externes » : un groupe souvent appelé **COTECH** ou comité de suivi, qui complète le groupe commanditaire avec des expertises, et qui est mobilisé par exemple pour travailler sur les cahiers des charges d’études, mais aussi pour réfléchir au déroulement global du processus. Peuvent être présents au COTECH : un représentant de la chambre d’agriculture, du conseil départemental, d’autres institutions légitimes etc. Les membres de ce groupe peuvent se faire le relais auprès de leur réseau des avancées, etc.
* Parfois, le groupe commanditaire et le COTECH sont fusionnés. Ces groupes sont généralement animés par l’animateur du PTGE, ou co-animés avec la DDT.

1. L’instance officielle de suivi et de décision

Elle est généralement désignée sous le nom de **COPIL** : ce COPIL est présidé par le porteur de projet, en association avec l’État (préfet). Il regroupe les acteurs considérés comme représentatifs par les pilotes (cf. ci-après). Le COPIL est informé de l’avancement du PTGE et émet des avis sur l’ensemble des étapes, et productions. Il constitue le lieu où le porteur de projet met en débat certaines décisions. La sécurisation des débats en COPIL peut amener à formaliser les règles de décision. Il est notamment intéressant que ce COPIL permette de constater les accords et les désaccords. Il peut dans ce cadre être amené à s’exprimer par vote. De par sa taille, le COPIL n’est pas adapté pour mener un travail en profondeur sur le contenu du PTGE et le travail fin de co-construction est préparé au sein du COTECH.

1. Les instances participatives

Comme évoqué précédemment, **ces instances participatives ne peuvent pas être dissociées d’un cadre global de la participation**, qui établit ses objectifs, son déroulement et son articulation avec les processus techniques. Chaque instance doit être décrite par sa fonction (à quoi sert-elle ?), sa composition (qui est concerné par cette instance ?), son régime de participation (information, consultation, concertation, co-construction ?), son mode d’animation et sa place et son rôle dans le processus global (contribue-t-elle à l’état des lieux, au diagnostic, à la détermination des enjeux, aux scénarios, aux orientations, à la constitution des programme d’actions, au choix d’un programme d’actions ?)

D’une manière générale, il est intéressant pour le porteur de projet d’être en capacité de tracer les éléments constitutifs du projet de territoire, qui permettent de rendre compte de l’instance/étape du processus qui a produit ou validé tel ou tel élément de contenu. Par exemple, si en fin de processus, le programme d’actions contient une mesure donnée (ex: développer les économies d’eau en agriculture par la mise en place de matériels économes), il s’agirait de pouvoir identifier le groupe de travail qui a proposé cette action.

Cela suppose de pouvoir rendre lisible comment chaque instance contribue à chaque étape.

Cette lisibilité pourrait être facilitée par la mise en place d’une **charte de participation**.

Cette charte présenterait les instances, leurs compositions, les objectifs et attentes liés à chaque instance et les règles qui garantissent l’élaboration progressive des contenus du PTGE (qui valide quoi et comment ?).

Le porteur de projet veillera à son articulation avec la feuille de route du PTGE.

Des principes de participation (écoute, partage des données, respect et prise en compte de la diversité des points de vue, engagement actif dans la concertation/co-construction) gagnent aussi à être mis en place : ils relèvent de la responsabilité des animateurs/facilitateurs, et leur mise en place et leur respect constituent autant un engagement du porteur de projet que des participants, sous la vigilance du garant (si présent).

### Retour d’expérience sur la composition du comité de pilotage

Dans le cadre de périmètres de PTGE liés à des sous-bassins versants de SAGE, certains porteurs ont préféré reconstituer un COPIL, reprenant les équilibres d’une CLE de SAGE, mais composée de membres plus locaux (facilité de participation, meilleure compréhension des problématiques, meilleure définition d’actions pertinentes). Cependant certains membres de la CLE sont des membres de ce COPIL pour assurer une bonne transmission de l’information (ex. en Charente).

La plupart des porteurs (Seudre, Seugne, Charente aval Bruant, Midour, Isle) soulignent l’importance d’assurer une représentation équilibrée des usagers au sein du COPIL. Elle permet de désamorcer de potentiels conflits dès le démarrage de l’étude et donc d’avoir l’ensemble des parties prenantes autour de la table du comité de pilotage.

Au-delà de la représentation par “type d’usage”, des réflexions animent les porteurs de projets sur la représentation des usages “dans leur diversité”. Par exemple la diversité des acteurs agricoles est-elle représentée ? Certains porteurs de projet invitent uniquement la Chambre d’agriculture estimant que cet organisme consulaire représente l’ensemble des agriculteurs, tandis que d’autres préfèrent également donner la voix à d’autres structures très présentes sur le volet développement agricole (ex : réseau Bio, réseau Adear, etc.) pour s’assurer d’une représentation directe de tous les systèmes agricoles du territoire.

### Modalités de prise de décisions dans une démarche PTGE

La question de la décision dans un PTGE est à la fois simple et complexe :

-simple car in fine, c’est bien le porteur de projet qui décide : c’est lui qui pilote le processus, commande les études, met en place la gouvernance, etc.

-complexe, car la plupart du temps, le porteur consulte ou co-construit préalablement dans les différentes instances de la gouvernance : quelle instance faut-il alors solliciter pour quelle étape ?

Cette question est également complexe car certaines étapes ne relèvent pas vraiment d’une décision : la remise par un bureau d‘études des résultats d’une étude n’est pas un acte soumis à décision. Pourtant, ces résultats peuvent être discutés, parfois contestés par certains acteurs. Il s’agit donc moins là pour le porteur de « décider » que ces résultats sont justes, que de décider s’il ouvre, ou non, un espace de discussion pour examiner et résoudre d’éventuels désaccords. Ou a minima d’enregistrer officiellement ce désaccord.

A ce titre, il peut être intéressant d’introduire une gradation des avis sur les productions du PTGE soumises à avis de participants :

* Consensus : les acteurs formulent un accord unanime sur la production en question ;
* Consentement : il n'y a pas d'accord positif de tous, mais personne ne s'oppose à ce que la production soit constitutive du PTGE ;
* Le désaccord : certains acteurs s’opposent à ce que la production soit intégrée dans le PTGE.

La plupart des retours d’expérience mentionnent un bon fonctionnement du COPIL et donc de la validation des étapes, sans qu’il y ait eu besoin d’une explicitation et d’un partage des règles. Mais quelques porteurs mentionnent le vote à main levée avec validation par majorité.

Lorsqu’une CLE préexiste et que le COPIL du PTGE n’est pas la CLE du SAGE, certains porteurs se sont organisés de façon telle que le COPIL PTGE vote, émet un avis, qui est ensuite transmis à la CLE du SAGE pour validation définitive (Charente).

### L’implication des acteurs de l’eau sur le long terme

Si l’instruction du 7 mai 2019 indique que *l’horizon temporel pour la définition d’un PTGE doit être de 2-3 ans*, l’expérience accumulée par les PTGE déjà engagés démontre que cet horizon est plutôt de 4 à 5 ans entre le démarrage de l’état des lieux et la validation du programme d’actions, la phase d’émergence pouvant à elle seule durer 2-3 ans.

La qualité des processus de travail proposés aux acteurs, leur transparence, la capacité de ces processus à prendre en compte les propositions des acteurs pour construire progressivement des contenus partagés (diagnostic, prospective, chemin de changement, projets d’action…) est une condition du maintien de l’engagement des acteurs dans la durée, depuis le lancement du processus de travail jusqu’à la mise en œuvre du programme d’actions.

### A retenir :

* Décrire les instances de la gouvernance, leur composition, leur fonction, ce qui pourra être repris dans la feuille de route
* Impliquer les acteurs environnementaux (APNE, syndicat de BV, fédérations de pêche et de protection des milieux aquatiques…) dans le processus de facilitation pour une meilleure prise en compte des enjeux des milieux et de la résilience du territoire (aspect sobriété, qualité, biodiversité, etc.)
* Impliquer dans les niveaux de gouvernance l’ensemble des financeurs potentiels, afin de cerner suffisamment tôt le champ des possibles en matière de financements.
* S’accorder en amont avec les acteurs de la démarche (le COPIL?) sur ce qui doit être validé collectivement pour chacune des étapes du PTGE, y compris les aspects techniques (études, diagnostic, état des lieux)
* Cranter les étapes selon des règles décisionnelles explicites et acceptées par tous, pour éviter les retours en arrière en organisant un COPIL au terme de chaque étape (notamment en CLE), instaurer un processus de validation de chaque étape du PTGE (pouvant faire intervenir le préfet référent)
* Il peut être difficile de prévoir à l'avance la forme complète de la gouvernance: certaines nécessités apparaissent au cours du processus. Il peut donc opportun de la questionner régulièrement en cours de processus

L’établissement d’une feuille de route (cf. infra) permet de préciser en toute transparence comment sera conduit le projet.

## Établir la feuille de route et le calendrier

La rédaction de la feuille de route [[1]](#footnote-1)permet de formuler explicitement la finalité et les grands principes de la démarche et d’en fixer le calendrier.

La feuille de route doit reprendre les règles de gouvernance définies et validées : les différents niveaux de gouvernance, la méthodologie d’animation, les règles de concertation et le recours à l’expertise, les études nécessaires ou déjà réalisées pour la constitution de l’état des lieux et du diagnostic du PTGE, tout cela organisé selon un échéancier, pouvant prendre la forme d’un tableau de bord.

De façon générale, les porteurs de PTGE identifient bien cette étape et réalisent cette feuille de route sous un format “interne” à l’image de la [feuille de route du PTGE Vie et Jaunay](https://www.vie-jaunay.com/uploads/PTGE/Feuille%20de%20route%20PTGE%20Vie%20Jaunay%20et%20annexes.pdf), [la feuille de route du PTGE Oudon](https://bvoudon.fr/sites/default/files/pdf/feuille_de_route_ptge_oudon.pdf) ou bien sous un format “cahier des charges” lorsque l’accompagnement technique, économique et au processus de participation est externalisé comme par exemple [le cahier des charges pour l’état des lieux et diagnostic des PTGE Charente aval Bruant / Seugne](http://www.fleuve-charente.net/wp-content/uploads/2016/12/CCTP_CharenteAval_Seugne_vf.pdf)

|  |
| --- |
| **Retour d’expérience sur le temps nécessaire pour élaborer un PTGE et mettre en œuvre le programme d’actions.**  Si dans les feuilles de route, les porteurs de PTGE se fixent bien des durées de 2 à 3 ans, les porteurs ayant bien avancé dans leur démarche PTGE (au moins arrivés à la phase de fin de diagnostic) font part d’éléments pouvant conduire à allonger les délais des démarches PTGE. Les motifs d’allongement le plus fréquemment invoqués sont liés à la qualité des études disponibles au lancement de la démarche. Si des études conséquentes doivent être réalisées, le délai de 2-3 ans devient pratiquement impossible à tenir du fait de :   * La durée importante pour mettre en place la “phase de cadrage”, plus particulièrement pour l’élaboration de cahier des charges si le volet “études” et “animation” sont externalisés (nombreux allers-retours, risques de relance de démarche), * La durée importante de la phase d’état des lieux, avec la difficulté de le baliser (difficulté d’avoir une liste des données intangibles, demande des acteurs, dans toute leur diversité, d’utiliser leurs données et les traiter, difficulté à récupérer certaines données).   Pour autant, il paraît nécessaire aux porteurs de projets de considérer que l’horizon temporel pour la définition du PTGE devrait être de 2-3 ans, conformément à ce que préconise l’instruction du 7 mai 2019, puis tenter autant que possible de se tenir à ces échéances tout en s’adaptant au départ puis en cours de processus. |

### Les études techniques et économiques à mener

Une phase préparatoire à l’élaboration de l’état des lieux et du diagnostic gagnera à être partagée a minima au sein du COPIL. Ceci passe par la rédaction d’un cahier des charges négocié, qui permettra la production d’études techniques et économiques adaptées aux spécificités du territoire et aux attentes des acteurs.

Cette phase devra, au regard du porter à connaissance de l’État, des études déjà existantes sur le territoire mais aussi des objectifs de la démarche PTGE, définir les études complémentaires éventuellement nécessaires pour construire des programmes d’actions puis en choisir un.

Certaines questions doivent donc se poser dès l’émergence de la démarche, notamment pour cadrer l’état des lieux et prévoir la rédaction de(s) cahier(s) des charges le cas échéant, notamment :

* Jusqu’où aller dans la précision de l’état des lieux ? Quels éléments incontournables et véritablement exploitables préexistants ? Quels éléments manquants ? Y a-t-il besoin d’un prestataire externe ?
* Comment organiser les phases d’état des lieux, de diagnostic, de prospective et de scénarios ? Comment aborder les aspects économiques et financiers liés à la démarche PTGE ? Y a-t-il besoin d’un prestataire externe ?
* Quelle durée prévoir pour ces études ? Qui peut potentiellement mener ces études ? Comment organiser le lien avec le volet “participation” ? Comment assurer une durée cohérente évitant un essoufflement de la démarche et donc de la participation ?

|  |
| --- |
| **Focus : réalisation d’un bilan des connaissances en amont d’un potentiel PTGE Loire en Rhône-Alpes**  En 2021, le Département de la Loire a décidé de procéder à un [bilan des connaissances](https://sage-loire-rhone-alpes.fr/wp-content/uploads/2021/02/Synth%C3%A8se-donn%C3%A9es-et-%C3%A9tudes-sage-LRA-VF.pdf) disponible à l’échelle du SAGE Loire en Rhône-Alpes.  Alors que le projet de programme de mesures 2022-2027 du bassin Loire-Bretagne identifie bien le territoire de la Loire en Rhône-Alpes comme prioritaire pour la réalisation d’un PTGE, se posait la question des connaissances déjà à disposition et des données complémentaires qui devraient être apportées par une étude HMUC ((hydrologie, milieux, usages, climat), pouvant constituer entre autres le socle de l’état des lieux-diagnostic du futur PTGE.  Le dimensionnement financier de l’étude HMUC et d’études complémentaires a ainsi pu être réalisé grâce à ce bilan des connaissances (à compléter par la durée prévisionnelle de la prestation). |

|  |
| --- |
| **Focus sur la réalisation d’analyses économiques et financière pour les PTGE à forte composante agricole (guide INRAE)**  Les analyses économiques et financières permettent d’évaluer le réalisme, la rentabilité et la pertinence des actions envisagées, en vue de fournir aux acteurs territoriaux des éléments de comparaison de différents scénarios du devenir du territoire au cours des 40 à 50 ans à venir.  Extrait de l’instruction du 7 mai 2019 :  « *Parmi les méthodes d’aide à la décision, les analyses économiques et financières sont particulièrement utiles. Elles doivent étayer et accompagner, de façon participative, la démarche de choix du programme d’actions qui sera finalement mis en place, tout en restant proportionnées.  L’analyse financière peut notamment être efficace pour apprécier rapidement le niveau de réalisme des principales actions envisagées et évaluer leur rentabilité pour les acteurs directement concernés. Dans le cas d’une infrastructure collective, l’analyse financière peut donner lieu à un calcul d’indicateurs de récupération des coûts, permettant d’évaluer le niveau de financement de l’infrastructure et de son fonctionnement dans la durée par les usagers directs ou indirects.  L’analyse économique permet de comparer les effets de plusieurs programmes d’actions possibles, du point de vue de la collectivité (territoire dans son ensemble), afin de sélectionner les solutions les plus porteuses de retombées socio-économiques positives pour le territoire. (…)De telles démonstrations faciliteront le dialogue territorial mais également le financement des actions du projet.* ».  Chaque scénario d’actions (cf partie III) devra faire l’objet d’une analyse économique et financière, afin d’éclairer le choix final du scénario le plus approprié et permettre de valider le programme d’actions du PTGE.  L’INRAE a produit un [guide](https://www.inrae.fr/actualites/analyse-economique-financiere-projets-territoire-gestion-leau-ptge-composante-agricole) pour aider les porteurs de projet à produire des approches économiques de qualité et ainsi améliorer les projets et participer à leur déverouillage.  Entreprendre ce type de démarche dès l’émergence du PTGE pourra permettre d’anticiper les besoins en données / information à aller rechercher de façon complémentaire dans l’étape d’état des lieux. |

### A retenir :

* La feuille de route doit mentionner les objectifs et principes de la démarche, décrire la gouvernance mise en place, identifier les nouvelles études à lancer et fixer le calendrier.
* Fixer un délai et des échéances pour les différentes étapes de validation du processus de travail, le rendu des études, la réalisation du programme d’actions (format d’un tableau de bord prévisionnel, à partager)
* Travailler le calendrier de la phase d’état des lieux au regard de l’existant et des études complémentaires nécessaires. Il peut être utile, dans le cadre de la conception de ce calendrier de se laisser un “temps” assez long pour cet exercice, tout en balisant les attendus de la phase “état des lieux” (voir la partie état des lieux). Il s’agit d’anticiper et se concerter sur les informations et données à acquérir et donc les études à réaliser, afin d’éviter la surenchère des études et l’aspect potentiellement chronophage de cette étape.

## Prévoir les possibilités de financements existants et les implications

Le levier financier étant essentiel pour piloter le processus de travail et faire aboutir le programme d’actions, le porteur de projet de devra :

* prévoir les engagements financiers pour la mise en place de la démarche (animation, études complémentaires) jusqu’à l’adoption du PTGE
* approcher la faisabilité et les conditions de financement pour certaines actions qui pourraient potentiellement être versées dans un programme d’action “PTGE”.

Une annexe sur les financements est proposée décrivant notamment les Aides de des Agences de l’Eau et les nouvelles lignes directrices de l’Union européenne concernant les aides d’État dans le secteur agricole attendues pour fin 2022 (en cours).

### Le financement des études pour la démarche PTGE (à compléter)

### La mise en place d’un comité de financeurs et ses modalités d’intervention pour la mise en œuvre d’actions

Pour rappel, l’instruction de 2019 indique qu’une « *pluralité de financeurs, tant de la démarche que des actions du PTGE, est possible : les usagers directs et indirects, les collectivités territoriales, les financeurs privés, les Agences de l’eau et les autorités de gestion de fonds européens (FEADER, FEDER). Le comité de pilotage doit prendre connaissance, très tôt dans la démarche, des critères propres à chaque financeur, afin de s'assurer du réalisme des actions envisagées*. »

Les retours d’expérience font mention des interrogations des porteurs sur le partage et la prise en compte du cadre d’intervention financière dès l’émergence du PTGE :

* Si ce cadre est finement partagé, décrivant les actions finançables, alors il existe un risque que les acteurs ne s’inscrivent *in fine* que dans ce cadre, parfois à l’opportunité, sans ouvrir les réflexions sur un “projet de territoire”. D’autre part, il peut y avoir au cours du processus, un changement de programmation FEDER/FEADER ou dans les programmes d’intervention des Agences de l'eau, avec une difficulté de mobilisation des acteurs du fait de ces changements.
* Si ce cadre n’est pas partagé dès le démarrage de l’étude, les acteurs peuvent imaginer des actions innovantes répondant aux enjeux du territoire. Cependant, s’il s’avère que ces actions ne peuvent *in fine* pas être financées, une remise en cause globale du programme d’actions peut advenir (compromis sur la mise en place de la globalité des actions).

La plupart des retours d’expérience ont montré que les porteurs sont, dès l’émergence du PTGE en lien avec l’un des principaux financeurs de la déclinaison des actions PTGE à savoir les Agences de l’eau (programmes pluriannuels d’intervention des Agences de l’eau). Cela permet d’échanger au sein du comité restreint, sur l’éventail des possibles tout en s’interrogeant sur les modalités de diffusion aux usagers de l’eau.

En revanche les liens avec les Régions sont souvent moins bien établis et les possibilités offertes par le FEDER/FEADER sont moins connues (PDRR pour les aides FEADER). Quant aux financements possibles par les financeurs privés et collectivités territoriales, les porteurs de projet ne s’en informent généralement pas en début de projet.

A noter également que les cadres de financements, quand ils sont établis, restent principalement au sein du comité restreint de suivi et ne sont pas généralement pas présentés au COPIL en début de projet.

|  |
| --- |
| **Retour du PTGE Midour : identification de la cartographie des financements possibles**  Pour ce PTGE, une cartographie des financements possibles a été réalisée par la DRAAF Occitanie à la demande de la DDTM des Landes. Cependant cette cartographie a été réalisée en fin de processus, une fois le programme d’actions validé. Elle n’a ainsi pas orienté le contenu du programme d’actions retenu, avec le risque que certaines actions ne puissent pas in fine être financées comme prévu. |

### A retenir :

* S’assurer que le porteur de projet établit un plan de financement mobilisant ressources externes et / ou autofinancements pour financer les études et l’animation des différentes étapes du PTGE.
* S’assurer du réalisme des hypothèses de financement retenues pour choisir un programme d’actions. A cette fin, réunir les principaux financeurs potentiels dès le début de la démarche afin de prendre connaissance de leurs modalités d’intervention, des conditions de financement et des moyens budgétaires disponibles (ex PDRR pour le FEADER, programmes d’intervention des agences de l’eau, etc.) et s’interroger sur la stratégie de diffusion de ces informations tout en prenant en compte les recommandations de l’instruction du 7 mai 2019.

## Annoncer et lancer collectivement la démarche

Une fois les cercles de gouvernance identifiés, l’objectif est de lancer officiellement le PTGE, et d’œuvrer pour la pleine implication de l’ensemble des acteurs du projet.

Il s’agit d’annoncer le lancement de la démarche tout en l’explicitant (contexte, enjeux, besoins, objectifs prévisionnels...), partager la feuille de route et le(s) cahier(s) des charges.

Le contexte, les enjeux, les objectifs, les modalités de gouvernance et le calendrier sont présentés aux acteurs en amont de la démarche. Il s’agira notamment de rappeler ce qu’est un PTGE et de traiter des attendus des acteurs.

Cette annonce peut prendre la forme d’un séminaire de lancement, ouvert à l’ensemble des usagers de l’eau d’un territoire et au cours duquel les membres du comité de pilotage de l’étude sont présents.

### La mise en place d’outils de communication

Il est important dès le démarrage du PTGE, de mettre en place des outils de communication adaptés au contexte, d’autant plus si le contexte territorial est complexe, comme par exemple :

* Des plaquettes de présentation sous format infographié. Elles rassemblent sous un format concis, des informations sur le contexte et les objectifs du PTGE, son calendrier et sa feuille de route, les modalités de mobilisation des acteurs, les contacts en cas de question.
* La rédaction d’articles ou de publications pour les réseaux sociaux repris par les sites internet des porteurs et des principales structures impliquées.
* La création d’une rubrique spécifique « PTGE » sur le site internet du porteur et / ou du site lié au SAGE (si présence d’un SAGE). Cette rubrique pourra s’enrichir progressivement des rapports et autres documents issus du PTGE.

|  |
| --- |
| **Exemple des outils de communication mis en place par le PTGE Allier Aval**  L’établissement Public Loire, sur le site internet du SAGE Allier Aval propose une rubrique spécifique liée au [PTGE Allier Aval](https://sage-allier-aval.fr/ptge-du-bassin-allier-aval/). Au sein de cette rubrique, les différentes étapes du PTGE sont explicités, mais surtout sont mises à disposition des f[iches infographiées et synthétiques sur le cadre, les étapes, les instances](https://sage-allier-aval.fr/ptge-du-bassin-allier-aval/3/). |

# État des lieux, diagnostic et enjeux

Une démarche de PTGE est une succession d’étapes, qui permettent de cheminer de la compréhension d’un problème de gestion de l’eau dans le territoire jusqu’à la mise en œuvre d’un programme d’actions adapté.

Les principales étapes de ce cheminement sont les suivantes :

1. État des lieux : il permet de décrire la situation de la (ou les) ressource(s) aux plans quantitatif et qualitatif, des usages et des milieux et de leur historique (état des lieux initial factuel). Il peut être alimenté par un porter à connaissance par l’État
2. Diagnostic avec formulation des enjeux et prospective : le diagnostic vise à construire la compréhension des relations entre variabilité de la ressource, usages, impact quantitatifs et qualitatifs sur les milieux, interactions entre ressources (souterraines, superficielles, zones humides et nappes d’accompagnement) et doit permettre la formulation explicite des enjeux qui concernent le territoire et sont à prendre en charge. Les conséquences du dérèglement climatique sur la disponibilité de la ressource en eau sont à évaluer.

Le diagnostic se différencie de l’état des lieux car il formule des enjeux ou des problèmes : l’état des lieux décrit et caractérise la situation et son évolution probable de manière factuelle ; le diagnostic identifie ce qui est grave, urgent, problématique, préoccupant, en formulant des explications.

Il doit permettre d’améliorer la compréhension collective des relations entre la ressource (état qualitatif, qualitatif, variabilité...), les usages, et leurs impacts quantitatifs et qualitatifs sur les milieux, mais aussi d’expliciter les visions et les besoins exprimés par les acteurs du territoire. Certains porteurs élargissent la réflexion à des aspects ayant trait au développement territorial et aux aspects socio-économiques.

Si l’état des lieux peut relever d’une expertise technique « neutre », le diagnostic suppose un parti-pris : il est souvent question de diagnostic « partagé », ce qui suppose un accord entre les acteurs sur les termes du diagnostic.

Il faut pour cela un socle commun de connaissances, une compréhension des besoins et contraintes des différents usages, un croisement des points de vue, et donc une forte implication des différents usagers de l’eau. Comme précisé dans la partie précédente, ces convergences relèvent de méthodes spécifiques de participation, qui pourront soit être animées par le porteur de projet, soit confiées à un opérateur spécialisé.

Dans tous les cas, le processus doit permettre de formuler clairement les enjeux/ problèmes qui ressortent du diagnostic, et de travailler avec les acteurs jusqu’à obtenir un accord sur cette formulation (ou une formulation amendée).

Techniquement, un enjeu se formule sans verbe, et représente quelque chose qui peut s’améliorer ou se dégrader (par exemple : « la disponibilité de la ressource en eau » est un enjeu, celle-ci pouvant augmenter ou diminuer). L’ajout d’un verbe (par exemple « accroitre la disponibilité de la ressource en eau » relève du scénario (cf. partie suivante).

## Porter à connaissance des informations disponibles sur la gestion de l’eau dans le territoire

Pour faciliter et objectiver la réalisation de l’état des lieux et du diagnostic, le préfet, transmet à la structure porteuse un « porter à connaissance initial de l’État et ses établissements publics » comportant notamment les données et informations dont ils disposent sur :

* L’état des ressources en eau sur les aspects quantité, qualité, milieux. L’état des lieux établi pour la DCE décrit les pressions ainsi que l’état des masses d’eau (fréquence de satisfaction du DOE…). ;
* Les zonages environnementaux : réservoirs biologiques, arrêtés frayères, listes 1 et 2 au titre de la continuité écologique, les zones humides, les habitats et espèces d’intérêt communautaire inféodés aux milieux aquatiques… ;
* Les documents de planification (SDAGE, SAGE, SRADDET…) ;
* Les bases de données des prélèvements (BNPE, IOTA, BSS...) ;
* Tout autre document de réglementation, d’expertise et de prospective détenu par les services de l’État et diffusable : par exemple volumes prélevables si existant, arrêté d’autorisation de prélèvement (AUP) si existante et documents liés…, arrêtés sécheresse si existant, inventaire des plans d’eau avec leur statut réglementaire / zones humides si existants, étude de prospective territoriale, etc.
* Un historique des volumes prélevés pour les différents usages. Une analyse rétrospective s’appuyant sur les 5 à 10 dernières années est nécessaire pour déterminer le volume de prélèvement en période de basses eaux, à partir duquel le volume de substitution sera déterminé.

Il peut être pertinent d’organiser ce porter à connaissance dès la phase d’émergence du PTGE, dans le cadre du groupe restreint mentionné au début du I. Cela peut aider à cadrer ce qui est déjà existant et donc non nécessaire de refaire ou reprendre pour l’étape d’état des lieux, diagnostic, prospective.

Il serait aussi intéressant que ce porter à connaissance soit associé à une note de problématique qui explicite la vision de l’État sur les enjeux pour le territoire (cette vision étant amenée à être complétée/ amendée dans le cadre du processus de diagnostic).

A noter que la plupart de ces données sont rassemblées et visualisables grâce à l’outil cartographique en ligne de l’OFB : [CartOgraph](https://cartograph.eaufrance.fr/)’.

### Focus sur les données de prélèvements d’eau

Plusieurs organismes recensent les prélèvements d’eau :

* les Agences de l’eau perçoivent des redevances pour le prélèvement sur la ressource en eau et possèdent des données sur les volumes annuels prélevés pour l’ensemble des usages (eau potable, irrigation, industrie, canaux, etc.). Les données sont retranscrites chaque année dans la Banque Nationale des Prélèvements quantitatifs en Eau (BNPE) ;
* Les Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT(M)) sont chargées d’instruire les dossiers d’autorisation et de déclaration de prélèvements d’eau et disposent des volumes autorisés ;
* Les organismes uniques de gestion collective des prélèvement d’eau pour l’irrigation (OUGC) ont en charge la gestion et la répartition des volumes d’eau prélevés à usage agricole sur un territoire déterminé ;
* Les Directions Régionales de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement (DREAL) sont chargées de la surveillance et du contrôle des installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE) et disposent de certaines données de prélèvements.

|  |
| --- |
| **Retour d’expérience : travail collégial de l’Agence de l’eau Adour Garonne, la DDTM 17 et l’OUGC pour l’harmonisation des données pour le PTGE Charente aval et Bruant**  Au démarrage de l’état des lieux, il s’est avéré que l’Agence de l’eau Adour Garonne (AEAG), la DDTM17 et l’OUGC disposaient chacun de données pouvant se compléter les unes les autres. La donnée finale intéressant le porteur concernait les volumes prélevés annuellement par quel type d’acteur et sur quelle ressource. La BNPE de l’AEAG contenait ses données mais il s’est avéré en la comparant avec la BDD de la DDTM (autorisation / prélèvement) et la BDD de l’OUGC (prélèvements agricoles), que la BDD de l’AEAG n’était pas complète. Les trois structures ont alors travaillé de concert pour produire une BDD complète et stabilisée.  Grâce à ce travail, il n’y a pas eu de remise en cause, ce travail collégial à fait l’unanimité sur le territoire en assurant de sa fiabilité. |

## Réaliser un état des lieux initial et prospectif des ressources en eau dans le contexte du dérèglement climatique

L’état des lieux initial porte sur la situation actuelle du territoire sous l’angle de la gestion de l’eau.

Il vise notamment à identifier la nature du déséquilibre actuel ou à venir, entre la ressource en eau disponible et les besoins des usages, en intégrant le bon fonctionnement des milieux aquatiques et les perspectives du changement climatique. Il est alimenté par des études sur l’hydrologie, les milieux, les usages, les impacts du changement climatique.

En général, l’état des lieux a deux composantes :

* Une composante actuelle, qui peut être nourrie d’historique : il s’agit de caractériser le territoire et les activités tels qu’ils sont aujourd’hui
* Une composante tendancielle : il s’agit de décrire ce que vont devenir le territoire et les activités au regard de certains modèles prédictifs.

La composant tendancielle est à différencier des scénarios prospectifs : elle porte sur des évolutions très probables selon les connaissances actuelles (par ex : l’accroissement des températures, la hausse de la population…).

L’état des lieux comporte un volet sur le fonctionnement hydrologique des eaux superficielles et des eaux souterraines en situation actuelle et en situation désinfluencée des prélèvements, l’estimation du débit et des niveaux piézométriques minimaux nécessaires aux besoins des milieux aquatiques et aux écosystèmes terrestres associés. Le lien avec le qualitatif est indispensable à ce stade (concentration des substances, température, oxygénation, etc.).

Un autre volet porte sur l’analyse des prélèvements actuels par usage et de leur évolution historique tous usages anthropiques confondus (eau potable, agriculture, industrie, tourisme, transport, pêche, énergie dont hydroélectricité et nucléaire, neige de culture, etc.).

Un troisième volet est la formulation de tendances probables pour le territoire, afin de poser les premiers éléments de connaissance pour les 20 à 30 prochaines années, sur les données démographiques, les projections économiques du territoire, des enjeux stratégiques (souveraineté nationale, sécurité et diversification alimentaire, santé publique…), mais également les analyses sur le futur des débits, des hauteurs de nappe d’eau, de la pluviométrie et de l’évapotranspiration dans le contexte du changement climatique.

Éléments de cadrage de l’état des lieux initial des ressources en eau et des besoins des usages

La plupart des retours d’expérience ont montré que les porteurs de PTGE avaient des difficultés à cadrer l’état des lieux, d'où l’aspect chronophage de cette étape, voire la perte de sens / fil rouge au fur et à mesure de cette étape, aboutissant alors sur un état des lieux “catalogue”.

Les porteurs de projet sont en général tiraillés entre :

* L’objectif de rester sur une bonne connaissance du contexte général du territoire dans le cadre d’une appréhension des ordres de grandeurs permettant ensuite de co-construire une trajectoire de retour à l’équilibre quantitatif.
* Les demandes légitimes des acteurs d’approfondir les analyses de données, de parvenir à mettre en regard tous les types de données existantes, notamment à lier données quantitatives /qualitatives/ “milieux” / économie, etc. Certains estiment qu’il faut aller au plus précis, notamment sur les prélèvements d’eau et les usages. Car l’absence de précision dans les données de l’état des lieux initial entraîne des études prospectives imprécises.

Ainsi certaines données, dont disposent l’État et ses établissements publics mais aussi d’autres acteurs peuvent permettre d’affiner l’état des lieux (selon le cadre définis par la phase d’émergence, propre au territoire) pour cette caractérisation de la ressource en eau dont :

* Les tendances récentes pour identifier géographiquement les zones où les pressions sur la ressource en eau s’accentuent (<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/evolutions-de-la-ressource-en-eau-renouvelable-en-france-metropolitaine-de-1990-2018>) ;
* Les données relatives aux besoins des milieux dont pourraient disposer l’OFB, les fédérations de pêche (Plans Départementaux pour la Protection des milieux aquatiques et la Gestion des ressources piscicoles), les syndicats de rivière, le COGEPOMI ;
* Les données sur la pédologie des sols et leur réserve utile en eau auprès des Chambres Départementales d’Agriculture ;
* Les données sur l’occupation des sols (Corine Land Cover), l’artificialisation des sols (SCoT, PLUi, PLU) ;
* Les données pouvant préciser les prélèvements en contactant les syndicats d’alimentation en eau potable, les ASA pour l’agriculture, etc. ;
* Les données agricoles liées aux assolements, aux systèmes d’exploitation, à l’irrigation, à l’économie des exploitations : données des RPG (2010 à 2020), Recensements Agricoles en accès libre sur data.gouv.fr (1988 à 2010) ou en lien avec la DRAAF (pour 2020), données des CERFrance (typologie et économie des exploitations agricoles).

A noter que la connaissance fine des prélèvements nécessite en général un travail important de collecte, structuration et analyse de données existantes mais aussi un travail complémentaire d’investigation et de terrain en cas de données lacunaires.

|  |
| --- |
| **Focus sur les analyses HMUC du SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027, reconnues comme un élément incontournable de la phase état des lieux- diagnostic des PTGE du bassin**  Les analyses Hydrologie Milieux Usages Climat ([analyses HMUC](https://sdage-sage.eau-loire-bretagne.fr/home/actualite-sdage-et-sage/contenu1/lactualite-du-sdage-et-des-sage/analyses-hydrologie--milieux--usage--climat--suivez-le-guide.html)), sont un outil spécifique au bassin Loire-Bretagne, mais proches dans leur contenu et leurs principes des démarches développées dans d’autres bassins. Elles répondent aux objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau et elles constituent une démarche globale intégrant les 4 volets hydrologie, milieux, usages, et climat et intégratrice des objectifs d’atteinte du Bon État des masses d’eau.  Cependant l’état des lieux d’un PTGE ne se limite pas à une analyse HMUC qui n’en est qu’un élément (parmi des éléments plus tournés vers le développement territorial et son économie par exemple), mais les éléments de l’analyse HMUC doivent être repris dans le PTGE.  L’Agence de l’eau Loire-Bretagne mentionne la durée minimale de 2 ans pour réaliser une étude HMUC permettant d’aborder tous les paramètres Hydrologie, milieu, usages et Climat |

### La prise en compte des besoins des milieux dans l’état des lieux initial ; détermination des volumes prélevables

De nombreux porteurs de PTGE se questionnent sur la meilleure façon d’intégrer les besoins des milieux dans l’état des lieux, les données sur lesquelles s’appuyer, etc.

Les valeurs clés de bon fonctionnement des milieux (vie, reproduction, croissance, déplacement...) peuvent concerner des débits de cours d’eau, des niveaux d’eau dans les marais ou encore des niveaux piézométriques pour certains milieux humides. Selon le guide HMUC, il n'est pas forcément nécessaire ni pertinent d’estimer des débits biologiques partout. Il est donc conseillé de privilégier les secteurs les plus influencés par les prélèvements, pour bénéficier de la possibilité offerte par les méthodes d’estimation des « débits biologiques » de tester des scénarios alternatifs de prélèvements et d’en mesurer les effets sur les milieux.

Le [réseau Onde](https://onde.eaufrance.fr/) (Observatoire National des données sur les étiages), peut être un bon point de départ pour la récupération de données. Elles peuvent être complétées par les données des syndicats de rivières et fédérations de pêche (données quantifiées et/ou qualitatives).

Pour ces analyses, il peut être pertinent d’avoir une vigilance particulière sur les têtes de bassin, les petits affluents, les zones de source et zones humides d'accompagnement.

La disponibilité de l’eau est un enjeu qui concerne chaque projet de territoire : elle relève d’une analyse de la différence entre les prélèvements réalisés et autorisés historiquement et les ressources réellement disponibles actuellement dans le respect du bon fonctionnement des milieux aquatiques. Cette analyse doit permettre aussi de se projeter à la lumière des ressources probablement disponibles à l’horizon des 20 à 30 prochaines années.

Cette étape permet notamment de définir les « volumes prélevables » en période de basses eaux (au sens du [décret n°2021-795 du 23 juin 2021](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043694462) relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse).

L’impact des prélèvements effectués hors période de basses eaux doit aussi être évalué. Ces prélèvements doivent permettre que les besoins des milieux demeurent satisfaits.

À l’issue de cette détermination des « volumes prélevables » et de la soutenabilité des prélèvements, une confrontation est réalisée entre cette réalité et les besoins exprimés dans l’état des lieux et son complément prospectif, produisant le diagnostic qui doit être partagé et validé par l’instance délibérative.

### La réalisation d’un inventaire des retenues pour inclure les volumes stockés dans l’état des lieux initial

Sur de nombreux territoires, les localisations et volumes associés aux retenues d’eau (avec ou sans usage) sont souvent mal connus. Pourtant les plans d’eau (retenues) permettent le stockage de volume potentiellement mobilisables pendant la période estivale.

|  |
| --- |
| **Retour d’expérience : évaluation de l’impact cumulé des retenues collinaires du PTGE Doux -Mialan**  Dans le cadre du PTGE Doux-Mialan (2018-2022), il a été décidé de procéder à une évaluation de l’[impact cumulés des retenues](https://www.archeagglo.fr/actualites/dossier-gestion-quantitative-de-leau/).  Le bassin du Doux est en effet marqué par la présence de nombreuses retenues collinaires. La DDT de l’Ardèche avait fait le constat que de nombreuses retenues existantes (environ le tiers) n'étaient plus utilisées, l’eau se retrouvant stockée, sans utilité au lieu d’alimenter les cours d’eau.  Alors que l’étude volume prélevable (2009-2011) avait identifié près de 700 retenues, un nouvel inventaire (2017) en recensait près de 900 sur le territoire, l’inventaire n’étant toujours pas exhaustif. La première phase de cette évaluation a donc été de compléter l’inventaire et de caractériser les retenues (fonctionnement, volume, usage). Pour cela ont été combinées des analyses de photo aériennes, des questionnaires envoyés aux propriétaires, des visites de terrains avec les propriétaires. **Le total s’élève aujourd’hui à 950 retenues.**  En 2020, un protocole a été signé par tous les acteurs locaux de l’eau, pour dessiner une gestion collective des retenues du bassin du Doux et notamment voir si la réutilisation de retenues aujourd’hui sans usage peut être envisagée si de nouvelles demandes de construction de retenues sont faites.  L’ensemble de ces nouvelles données et la possibilité d’aller plus loin seront reprises dans le cadre du bilan et de la reprise du PTGE. |

### La caractérisation des prélèvements agricoles pour l’état des lieux initial

Les prélèvements caractérisant l’état des lieux initial sont évalués sur la base des volumes réellement prélevés et déclarés à l’Agence de l’eau. Toutefois, les prélèvements non soumis à la redevance due à l’agence de l’eau (montant inférieur à 100 euros) peuvent représenter une quantité à ne pas négliger.

Les retours d’expériences montrent que pour certains territoires, des doutes peuvent émerger sur la fiabilité des données liées aux prélèvements agricoles, plus particulièrement pour des territoires sans organisation commune des prélèvements agricoles, sans réseaux d’irrigation structurés, sans “historique de gestion de l’eau”.

Les retours d’expériences montrent plusieurs stratégies pour stabiliser collectivement la connaissance des prélèvements d’eau à usage agricole, toujours en s’appuyant sur les déclarations à l’Agence de l’eau:

* Proposer aux structures dotées de données liés aux “prélèvements agricoles” de comparer et stabiliser une base de données unique (Agence de l’eau, DDT(M), OUGC)
* Comparer les prélèvements issus des bases de données “prélèvement” de l’agence de l’eau avec une “estimation des prélèvements liés à l’irrigation” qui pourra être réalisée :
* soit en estimant les besoins en eau de chaque type de culture sur le territoire, ainsi que la part irriguée de chaque type de culture sur le territoire et réaliser l’analyse en croisant avec l’occupation du sol agricole (Registre Parcellaire Graphique),
* soit en réalisant une typologie des exploitations agricoles et en estimant la part occupée par chaque type sur le territoire, estimer les prélèvements en eau par type d’exploitation, croiser les données à l’échelle du territoire (appui des données RA, CerFrance, diagnostic agraires existants sur le territoire).
* soit en sollicitant directement les agriculteurs par des enquêtes (papier, internet).

|  |
| --- |
| **Exemple de l’enquête internet réalisée pour le PTGE Oudon par la Chambre d’agriculture des Pays de la Loire sur les usages agricoles de l’eau**  La Commission Locale de l'Eau s’est engagée en 2019 à élaborer un PTGE sur le bassin versant de l'Oudon dans le cadre de la révision du Schéma d’Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin versant de l’Oudon.  Dans le cadre de l’état des lieux, il est prévu une mise à jour des données des prélèvements agricoles pour les usages en irrigation, et abreuvement et le cas échéant en lutte antigel de vergers par aspersion.  La Chambre d’Agriculture des Pays de la Loire est chargée de cette mise à jour. Pour ce faire, elle a mis en place une [enquête en ligne](https://pays-de-la-loire.chambres-agriculture.fr/actualites/toutes-les-actualites/detail-de-lactualite/actualites/bassin-de-loudon-un-projet-de-territoire-ptge-pour-securiser-lacces-a-leau-des-agriculteurs/) (avec possibilité de répondre sous format papier) à destination des agriculteurs. Quelques extraits sont proposés ci-dessous. Pour présenter la démarche, la Chambre d’agriculture a organisé quatre réunions sur le bassin en mars 2022. |

État des lieux prospectif de la ressource en eau et son échéance

Dans le cadre des PTGE, il existe un enjeu fort à anticiper le changement climatique pour assurer une gestion équilibrée de la ressource. Les retours d’expérience montrent que la prospective est une notion de plus en plus traitée mais avec des approches diverses. L’objectif sera d’intégrer un **état des lieux prospectif de la ressource en eau**.

|  |
| --- |
| **Focus : proposition du bassin Rhône Méditerranée sur l’**[**état des lieux prospectif de la ressource en eau**](https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/sierm/files/content/2021-06/202011_STB_RMed_Note_prospective_gestionquanti_2020-VF2.pdf)  Suite à l’état des lieux, il est recommandé de caractériser l’évolution des conditions naturelles hydrogéologiques et hydrologiques en contexte de changement climatique.  Il est alors attendu sur certaines variables liées à la caractérisation de la ressource en eau et qui auront été jugées clefs pour le territoire de produire l’évolution tendancielle de ces variables au regard des rétrospectives sur les 10 à 30 ans. L’évolution tendancielle des débits et des niveaux de nappes est caractérisée pour l’horizon temporel défini. Pour ce faire, des indicateurs pertinents sont définis par le groupe de contribution. Ils peuvent être chiffrés ; mais il peut également s’agir de constats qualitatifs (rupture de l’alimentation en eau potable, assèchement d’un tronçon de cours d’eau, déconnexion aquifère/cours d’eau…).  De cette relecture du passé, des hypothèses prospectives « ressource en eau » sont produites.  En terme d’échéance de la prospective, la note du secrétariat technique du SDAGE Rhône-Méditerranée recommande de se placer à un horizon d’au moins 30 ans (distinction climat présent / climat futur selon la communauté scientifique) et au plus 50 ans afin que les choix présents puissent garder une influence sur les situations futures considérées. |

### Prévisions de l’évolution des prélèvements en eau

Il peut être intéressant, pour chaque usage de l’eau de produire des évolutions constatées et prévisibles, sa dépendance à l’eau tant en quantité qu’en qualité et son potentiel d’économie d’eau.

Dans la majorité des cas, les porteurs de projets prolongent donc des tendances observées des prélèvements de chaque usage mais en les adaptant au regard :

* des projets de développement connus pour le territoire et ayant un impact sur la ressource en eau : par exemple un agrandissement important prévu pour une collectivité (SCoT, PLU, SDAEP), un projet touristique impliquant une augmentation forte des besoins en eau, un ouvrage hydraulique ayant déjà eu des autorisations, etc.
* La prise en compte du développement d’économie d’eau par la mise en place de nouvelles techniques : par exemple la réduction des fuites des réseaux d’AEP.
* La prise en compte de la réglementation et du retour à l’équilibre quantitatif d’ici 2027

### Approche prospective des besoins en eau pour l’agriculture

A la différence des sujets précédents, la prospective sur les besoins en eau agricoles ne peut pas se construire uniquement dans la prolongation de tendances historiques : en tant qu’activité économique, l’agriculture est la résultante des projets des agriculteurs et des filières, sous l’influence des marchés, des soutiens publics, des orientations politiques, et de la demande des consommateurs.

Les fortes incertitudes de la période actuelle (sur l’évolutions des marchés, des tendances de consommation, etc.) amènent à la plus grande prudence quand il s’agit de « modéliser » les besoins agricoles dans 20 ou 30 ans.

Certains porteurs de projets prennent le parti de caractériser les systèmes agricoles en place sur le territoire (Adour Amont, Boutonne, Tescou), et de questionner leurs possibles évolutions, et cela pour plusieurs objectifs :

* Comprendre l’évolution des systèmes agricoles au cours des années (en lien avec les aspects pédo-climatiques et économiques), faire comprendre aux parties prenantes du PTGE pourquoi les exploitations agricoles sont sur tel ou tel système et pourquoi les besoins en eau sont ce qu’ils sont ;
* Disposer d’une typologie fine d’exploitations agricoles en place sur le territoire et de leur trajectoire d’évolutionpermettant de comprendre la place de l’irrigation dans l’évolution des exploitations agricoles et plus largement du tissu économique ;
* Disposer d’éléments de compréhension suffisamment fins pour travailler sur l’évolution possible des systèmes agricoles au regard des contraintes climatiques futures, des projets des agriculteurs, des stratégies de filières et des besoins en eau en découlant pour l’état des lieux prospectif.

De telles démarches supposent la plupart du temps d’identifier un échantillon de situations à partir d’une typologie des exploitations agricoles du territoire (Source guide INRAE p 50).

Pour poursuivre dans cette démarche, réaliser des enquêtes auprès des exploitants agricoles (et des filières) paraît incontournable. Certains porteurs de projet recommandent plusieurs outils comme le diagnostic agraire (AgroParisTech), méthode déployée sur une partie du territoire du [PTGE Adour Amont](https://www.youtube.com/watch?v=V38cNigwpRk) et du [PTGE Boutonne](https://www.youtube.com/watch?v=_OaCo867I6s).

Ainsi certains porteurs de projets, décident de réaliser de véritables diagnostics des pratiques agricoles du territoire, notamment vis-à-vis de l’eau (volet quantitatif, qualitatif, gestion/préservation des milieux aquatiques et humides, pratiques agroécologiques ou non, réflexions / accompagnements vers le changement de cultures moins gourmandes en eau et en intrants…)

Le livre blanc réalisé par la plateforme agroécologie d’Auzeville (devenu GIP transitions) suite à son intervention sur le territoire du Tescou fournit un descriptif documenté d’une démarche de diagnostic des besoins agricoles du territoire dans son intégralité.

|  |
| --- |
| **Les paramètres les plus pertinents à retenir pour réaliser une typologie d’exploitations dans le cadre d’un PTGE**  Sans prétendre résumer ici les méthodes de travail rencontrées, les paramètres suivants interviennent souvent pour définir les types d’exploitations agricoles et leurs évolutions.  • Des paramètres de taille d’exploitation (taille économique, surfacique, de main−d’œuvre, effectif d’animaux…)  • Des paramètres d’orientation technique des exploitations (OTEX) ou de part de cultures à forte valeur ajoutée  • Des paramètres d’importance des impacts potentiels sur les exploitations :  - part de la SAU qui est irriguée,  - importance des cultures non irriguées et à forte valeur ajoutée (susceptibles d’atténuer les impacts),  - part des cultures irriguées à forte valeur ajoutée dans la surface totale irriguée,  • Des paramètres techniques d’irrigation :  - mode d’accès à la ressource (individuel, collectif mixte)  - technique d’irrigation utilisée (gravitaire, aspersion, micro−irrigation)  - volumes d’eau consommés |

# Élaboration et co-construction des scénarios prospectifs et programme d'actions

## Élaborer plusieurs scénarios (dont le scénario sans projet)

D’une manière générale, les scénarios sont construits en imaginant des évolutions possibles pour les problèmes / enjeux identifiés dans le diagnostic. Un scénario consiste donc à proposer des directions d’évolution pour les enjeux. En général, un scénario vise aussi à englober tous les enjeux dans une même formulation.

Par exemple, on pourrait formuler deux scénarios très différents pour un territoire:

* Un scénario sobriété : « réduire les consommation d’eau en développant les économies d’eau et en faisant évoluer l’agriculture vers des productions moins consommatrices d’eau »
* Un scénario « économique » : « sécuriser l’accès à l’eau pour l’agriculture, et augmentant la disponibilité de l’eau par un accroissement du stockage de l’eau hivernale »

Les scénarios, comme les définitions des enjeux, peuvent difficilement se concevoir sans la participation des acteurs.

RETEX sur la construction de scénarios

Les porteurs envisagent cette étape de scénarios de façon très diverses :

* soit des **scénarios d’actions contrastés**, constitués d’une combinaison d’actions permettant de préserver ou rétablir un équilibre quantitatif. Les actions au sein des scénarios sont très différentes, seul le pilier des actions d'économie d'eau reste constant d’un scénario à l’autre.
* soit des **scénarios d’actions à ambition différente** : les actions sont les mêmes d’un scénario à l’autre, mais l’ambition donnée à chaque scénario est différente (en terme de volume d’eau économisés d’un scénario peu ambitieux à un scénario très ambitieux : c’est le choix qui a été pris par de nombreux porteurs de PTGE, comme le PTGE Midour, PTGE Charente aval bruant, Aume-Couture.

-avantages identifiés par les porteurs : aspect directement opérationnel, rapidité, choix qui se porte souvent sur un scénario médian et acceptable par tous

-inconvénients identifiés par les porteurs : risque de remise en question par des acteurs non impliqués dans l’élaboration de ces scénarios

* soit des **“scénarios prospectifs”** qui imaginent des futurs possibles pour le territoire, des pistes très contrastées de développement territorial qui vont alors nécessiter la mise en place de levier d’actions pour aboutir aux futurs souhaitables, ce futur souhaitable impliquant la préservation ou le rétablissement de l’équilibre quantitatif.

A noter que peu de PTGE ont, à ce jour, réalisé ce type de travail. Ce sont surtout des PTGE émergents qui mobiliseront cette démarche (PTGE Dombes) ou bien des PTGE/ ex-PGRE qui réalisent une révision intégrant totalement la notion de prospective pour se projeter davantage dans les questions de changement climatique (PTGE Lac du Bourget, PTGE Haut-Doubs)

-avantages identifiés par les porteurs : réflexion davantage stratégique, mobilisation d’une diversité d’acteurs

-inconvénients identifiés par les porteurs : surcoût et durée plus longue du processus

|  |
| --- |
| **La participation territoriale pour l’élaboration des scénarios**  Pour les scénarios “à actions” :  Midour : Travaux en ateliers multi-acteurs (émergence de pistes d’action par secteur, partage des pistes d’action entre secteurs) puis structuration par le comité technique des actions par thématique, définition des ambitions des scénarios par un groupe de travail  Pour les “scénarios prospectifs”   * Le secrétariat technique du bassin Rhône-Méditerranée recommande la mise en place d’un groupe de contribution qui mobilise préférentiellement le comité de pilotage du PTGE élargis à tout autre acteur du territoire susceptible de contribuer à la définition et/ou à la mise en œuvre des actions d’adaptation au changement climatique pour la gestion équilibrée de la ressource en eau. * Certains PTGE envisagent de construire les scénarios en plusieurs ateliers avec un groupe restreint d’acteurs (une vingtaine, toujours les mêmes), représentatifs de la diversité des usages de l’eau et des usages économiques. Les scénarios seront alors partagés et travaillés en cotech et copil PTGE (Dombes). |

L’importance du scénario 0 ou scénario “sans projet ”

Le scénario « sans projet » constitue le scénario de référence pour comparer différents scénarios d’actions. Il décrit ce que deviendrait le territoire à l’avenir en l’absence de projet. Il ne signifie pas un territoire sans évolutions. En particulier, il tient compte des changements de l’encadrement réglementaire des conditions de prélèvement en périodes de basses eaux (cf. IRSTEA, Analyse économique et financière des PTGE à composante agricole. Principes méthodologiques, 2019).

A ce stade du processus et pour aider à faire avancer les acteurs dans leurs réflexions, il est fondamental d’établir le “scénario 0” ou le “scénario sans projet de territoire” (et non pas “sans projet d’infrastructure”). En effet, dans la réflexion de scénarios, les acteurs vont, de façon naturelle, aller chercher des actions qui leurs seraient favorables dans le futur et vont comparer leur situation actuelle avec ce que serait leur situation avec la mise en place des scénarios imaginés.

Or pour “forcer les esprits”, il semble plus logique de comparer la situation future sans mise en place d’aucun scénario avec la situation future mettant en place des scénarios.

Le [guide de l’INRAe](https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/Guide-approche-%C3%A9conomique_version%20finale%281%29.pdf) (traitant de la méthode des analyses économiques, l’un des outils visant à comparer les scénarios) caractérise le scénario “sans projet” par :

* Une application des mesures réglementaires, donc un retour à l’équilibre même sans PTGE (cela peut vouloir dire une baisse des prélèvements) ;
* L’impact du changement climatique, modulant besoins en eau et disponibilité en eau ;
* L’impact d’autres changements (prix de l’énergie, attentes sociétales, autres dynamiques…) ;
* L’adaptation des usagers de l’eau à ces changements (ce qui signifie souvent une réduction des prélèvements).

Selon l’INRAe, c’est au regard de ce scénario (a priori non souhaité) que se construit le(s) scénario(s) avec PTGE visant à aller vers un ‘’futur plus souhaitable”. Dans ce cadre d’analyse économique, le retour à l’équilibre du scénario “sans projet ” est important par principe de la réglementation mais aussi parce qu'un respect des équilibres signifie normalement une absence de dommage ou de coûts d'opportunité de la ressource qui sont tous deux difficilement monétarisables dans le cadre de la mise en place d’une analyse économique).

Souvent pour les porteurs de projet, la comparaison des scénarios-programme d’actions avec un scénario « 0 » est perçue comme inutile alors qu’elle peut permettre d’ouvrir les esprits sur les conséquences d’une non-action pour le territoire (et donc inciter à agir) et d’autre part méthodologiquement il s’agit du cœur de l’analyse économique telle que proposée par le guide de l’INRAe.

Certains porteurs envisagent le scénario “sans projet ” d’une autre manière, souvent issue d’un processus de consultation du comité de pilotage et de la façon d’envisager les étapes suivantes du PTGE : il s’agit de l’atteinte des volumes prélevables en basses eaux uniquement par diminution des prélèvements.

La mobilisation de prospectives déjà existantes sur le territoire pour construire les scénarios prospectifs

Pour certains territoires, il existe des démarches prospectives (ex étude “2050”), utilisant des modélisations climatiques, hydrauliques, hydrogéologiques. Ces études ont abouti sur des scénarios prospectifs à l’horizon 2050, imaginés par les acteurs, et sur lesquels des modélisations ont été réalisées (impacts quantitatifs, qualitatifs, etc.).

S’il semble logique, voire pertinent de s’appuyer sur ces données pour un PTGE, les retours d’expériences montrent que dans les faits, les liens sont difficiles à opérer : périmètre de l’étude “2050” différent du périmètre du PTGE (ce qui implique des acteurs différents et donc des scénarios qui peuvent ne pas convenir aux acteurs du PTGE), étude “2050” datant de plusieurs années et donc modélisations considérées comme obsolètes par les acteurs territoriaux.

Le changement climatique est associé à un grand nombre d’incertitudes (plusieurs scénarios du GIEC). Il paraît illusoire de travailler sur des données précises. Face au risque d’acteurs remettant en question les valeurs retenues, certains porteurs de PTGE ont pris le parti de valider avec un groupe d’acteurs restreint mais légitime, les valeurs prises tout en étant transparents auprès des acteurs sur les choix faits, les incertitudes liées, les ordres de grandeur en découlant.

La mobilisation de démarches territoriales “long terme” en cours sur le territoire pour travailler sur des scénarios prospectifs

Il est possible que le territoire ait déjà engagé des réflexions, voire mis en place des programmes d’actions sur des thématiques qui ne sont pas directement axées sur l’eau mais qui peuvent mettre en lumière certaines volontés de développement territorial impactant les ressources en eau.

Il paraît donc important, dans l’élaboration des scénarios “prospectifs” ou “à action”, de les porter à connaissance des acteurs du PTGE, interroger leur acceptation territoriale, voire les intégrer dans les scénarios.

Les retours d’expérience montrent que dans la majorité des cas, ces démarches sont bien connues des parties prenantes des PTGE, mais les interactions avec les scénarios sont peu travaillées avec les acteurs. C’est davantage le porteur du PTGE qui porte la notion de cohérence entre les scénarios : pour les scénarios à actions en reconnaissant/ soutenant / renforçant certaines actions de la démarche (pour celles qui démontrent un impact positif sur le maintien ou le rétablissement d’un équilibre quantitatif) ou bien pour les scénarios prospectifs en s’assurant de la cohérence des perspectives de la démarche avec au moins l’un des scénarios du PTGE.

Les types de démarches avec impact sur le développement territorial à moyen/long terme pouvant être prises en compte si elles existent seraient :

* Projet Alimentaire territorial
* Plan climat-air-énergie territorial
* Projet de territoire des pôle d’équilibre territorial et rural
* Programme d’actions de PNR

La mobilisation des acteurs économiques pour travailler sur les scénarios

Il ressort des retours d’expérience la difficulté à mobiliser les opérateurs économiques dans cette phase de construction de scénarios. Pour autant, ils disposent d’une vision à moyen et long terme intéressantes à mobiliser dans le cadre de l’élaboration de scénarios : aussi bien sur des notions de développement territorial que d’actions pouvant constituer des scénarios.

Suite au Varenne Agricole de l’Eau et du Changement Climatique initié par les deux Ministères en charge de l’agriculture et de l’environnement en mai 2021, les Chambres Régionales d’Agriculture se sont engagées dans l’écriture des plans d’adaptation au changement climatique en travaillant avec les filières.

|  |
| --- |
| Mobiliser la DGPE et Inrae pour mettre en avant les travaux filières du VAECC (à intégrer dans une annexe dédiée ou dans le centre de ressources)  +  Rex avec un PTGE ayant mobilisé les filières à identifier |

## Construire le programme d’actions

Le programme d‘actions est la liste détaillée (et organisée) des actions qui vont concourir à la réalisation du ou des scénarios souhaitables. Conformément à l’instruction gouvernementale du 7 mai 2019, les actions du PTGE doivent privilégier les solutions dites « sans regret », c'est-à-dire qui seront bénéficiaires quelle que soit l’ampleur du changement climatique (amélioration de la qualité de l’eau, maîtrise des consommations, économies d’eau, etc.). En outre, un PTGE contient nécessairement un volet de recherche de sobriété par les économies d’eau.

Retex sur les types d’actions possibles, à verser dans les PTGE

Les retours d’expérience montrent que les programmes d’actions comprennent bien des actions du type “économie d’eau ». Peuvent aussi être recensées des mesures du type :

* réduction des pertes dans les réseaux d’eau potable
* sobriété des usages : sensibilisation, plantation des espaces verts avec des espèces adaptées aux conditions sèches, arrêt de l’arrosage d’espaces verts
* économie d’eau liées aux innovations matérielles : par exemple pour l’irrigation : retour lent, pivot, outil de pilotage (météo, tensiomètre, logiciel d’aide à la décision)
* économies d’eau liées à une meilleure organisation territoriale : remobilisation de retenues existantes peu ou non mobilisées, répartition plus agile des tours d’allocation d’eau, gestion collective de l’eau grâce à un OUGC.

Les retours d’expérience montrent que la mobilisation et création d’ouvrage sont des pistes d’actions largement mobilisées pour les PTGE, notamment pour les territoires à forts enjeux agricoles :

* transferts d’eau
* mobilisation de retenues existantes mais non exploitées selon leur potentiel
* stockage de substitution
* création de nouvelles réserves multi-usage

Sont également proposées des actions visant à infléchir le développement territorial et ses activités:

* La mise en place de systèmes de réutilisation d’eaux usées
* la modification de systèmes/ filières agricoles : développement de filières à bas niveau d’intrant (eau, phytosanitaire, engrais), développement de l’agroforesterie

De plus en plus, les plans d’actions mentionnent les solutions fondées sur la nature :

* Restauration de zones humides
* Agroforesterie
* Désimperméabilisation des sols

Sont également proposées des actions de l’ordre de l’amélioration des connaissances, de l’organisation de la gouvernance pour la déclinaison du PTGE, etc.

|  |
| --- |
| Mobiliser UICN pour mettre en avant les mesures innovantes (à intégrer dans une annexe dédiée ou dans le centre de ressources)  + Retour d’expérience sur un PTGE avec mise de mesures innovantes |

A retenir :

* Engager les mesures sans regret dès le début du processus de travail, sans attendre la validation du scénario et programme d’actions associé. Il s’agirait de s’entendre collectivement sur des mesures sans regret, qui pourraient être mises en place dès le démarrage du PTGE, cela évitant le risque d’une trop longue période “sans action” pendant l’élaboration du PTGE.

## Comparaison et choix d’un programme d’actions

Chaque scénario doit faire l’objet d’une analyse économique et financière, afin d’éclairer le choix final du scénario le plus approprié et permettre de valider le programme d’actions du PTGE.

Les analyses économiques et financières constituent un élément essentiel d’aide à la décision et à la concertation. Elles n’ont pas vocation à s’y substituer

Ainsi la notion d’acceptabilité collective des mesures est souvent mise en regard des résultats des analyses économiques pour justifier le choix d’un scénario par les porteurs (Midour).

Pour s’assurer d’une comparaison complète, la mise en place d’une analyse multi-critères est recommandée afin d’appréhender l’ensemble des impacts possibles des scénarios au-delà de l’analyse des volumes d’eau, des aspects économiques et des notions d’acceptabilité.

L’estimation des volumes d’eau économisés par scénario-programme d’actions

Les gains ou les économies d’eau des différentes actions et donc des différents scénarios méritent d’être quantifiés afin de permettre la comparaison de l’efficience de chaque scénario vis-à-vis de la ressource.

A compléter avec des Rex

Retex sur les analyses économiques et financières des scénarios-programme d’actions

Ce type d’analyses est souvent un des points faibles des PTGE tant du point de vue global (projection économique du territoire et de ses filières) que particulier (analyse des projets).

Les porteurs de projet mentionnent la complexité du sujet (manque d’ingénierie interne, manque de bureaux d’étude spécialisée), l'envie d’avancer de façon opérationnelle après des mois, voire des années d’études pour les phases précédentes, etc.

Pour autant, cette étape est demandée par l’instruction gouvernementale du 7 mai 2019 et des outils existent pour sa mise en place. Tous ces outils insistent sur la nécessité de réaliser une analyse économique **suite à une réflexion collective sur un projet global de territoire**.

Pour les territoires avec des enjeux quantitatifs de l’eau à dominante agricole et pour lesquels des stratégies de projets de territoires très différentes semblent se dessiner pour les usagers de l’eau, la méthodologie proposée par le [guide de l’INRAe](https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/Guide-approche-%C3%A9conomique_version%20finale%281%29.pdf) est celle préconisée (pour les actions relatives aux usages agricoles de l’eau). Le principe du guide est de comparer un ou plusieurs scénarios au scénario “0” ou “sans projet de territoire” pour voir s’ils amènent à une meilleure situation économique ou non.

Les étapes sont les suivantes :

* Caractériser le secteur agricole l’année 0 du projet de territoire : caractérisation des exploitations agricoles, caractéristiques pédo-climatiques, typologie d’exploitation, caractérisation des filières agricoles
* Caractérisation du scénario “sans projet de territoire” : voir précédemment pour la définition : impacts sur les évolutions induites en termes de pratiques agricoles, nouveaux modèles technico-économiques des exploitations, impacts sur les filières
* Caractérisation du (des) scénario(s) avec projet de territoire : dimensionnement des actions et identification des coûts, impact sur les bénéficiaires des actions (pratiques agricoles, systèmes d’exploitation, filière)
* Analyse économique et financières de (des) scénario(s) avec projet de territoire et comparaison avec le scénario “sans projet de territoire” : comparaison des coûts et bénéfices “marchands” des scénarios.

Les retours d’expérience du bassin Rhône Méditerranée montrent que les porteurs de projet ont suivi les recommandations de la [note du secrétariat technique du SDAGE](https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/sierm/files/content/2019-12/4-2-NOT-PGRE-STB-VFinale.pdf)  (mis à jour en 2019), avec la réalisation d’analyses économiques approfondies pour les projets d’infrastructure de plus de 10 millions d’euros.

Dans le détail, ces analyses incluent :

* une analyse économique, comprenant un diagnostic de territoire, une analyse de la faisabilité technique, une analyse coût-efficacité et une analyse coûts-bénéfices des actions de rétablissement de l'équilibre quantitatif envisagées par le PGRE /PTGE lors de son élaboration. Elle permet d'apprécier l'opportunité économique des investissements envisagés.
* Une analyse de la récupération des coûts du projet d'infrastructure de substitution. Elle permet d'apprécier la durabilité économique des investissements.

L’Agence de l’eau Adour Garonne a également développé une méthode d’analyse économique simplifiée qui est mise à disposition des porteurs de projets. Pour les PTGE, pour lesquels un projet d’ouvrage est porté dès l’émergence par certains usagers de l’eau, alors il est recommandé :

* de bien travailler en amont sur le devenir souhaité du territoire (la validation de l’ouvrage, même si c’est une demande, n’étant pas forcément un aboutissant du PTGE)
* d’analyser si les différents scénarios et donc programme d’actions (sans ouvrages) axés sur les économies d’eau, optimisation des pratiques et ouvrages existant, Reut, SFN ne permettront pas d’atteindre l’équilibre quantitatif aux échéances réglementaires fixées.
  + Si l’équilibre est atteint de cette manière: analyse coût-efficacité des différentes solutions (sans ouvrage) et choix d’un scénario (sans ouvrage)
  + Si l’équilibre ne peut être atteint, il s’agit de la même manière de réaliser une analyse coût-efficacité des différentes solutions (comprenant le(s) ouvrage(s)) et choix d’un scénario (avec ouvrage(s)). Il faudra donc réaliser une analyse de la récupération des coûts des infrastructures et réaliser une analyse simplifiée des retombées économiques des volumes d’eau accessibles grâce aux ouvrages envisagés.

L’importance d’une analyse multicritère des scénarios

Il est également important de réaliser une analyse multi-critères des scénarios, même si cela n’est pas souvent réalisé par les porteurs de PTGE. En effet, elle permet, dans le choix du scénario et donc du programme d’actions d'intégrer l’ensemble des conséquences économiques, sociales et environnementales directes et indirectes sur le territoire.

[Le guide de l’INRAe](https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/Guide-approche-%C3%A9conomique_version%20finale%281%29.pdf) présente les principes à la réalisation d’une grille d’analyse multicritère, avec des indicateurs monétaires, d’autres critères quantitatifs, des critères qualitatifs. Il est recommandé aux parties prenantes ou à l’organe de décision du PTGE, de pondérer ces indicateurs pour justifier le choix du scénario finalement retenu. A noter qu’il existe des incertitudes sur les données pour comparer les actions puis scénarios-programmes d’actions entre eux. A ce titre, il peut être intéressant de choisir collectivement les indicateurs paraissant les plus pertinents (en nombre limité pour éviter l’aspect chronophage) pour opérer ces comparaisons, tout en s’assurant de l’acceptation des parties prenantes sur le degré d’incertitude lié.

|  |
| --- |
| **Exemple de présentation des gains en termes d’économie d’eau apportés par les actions du PTGE Midour** |

Le montage financier du programme d’actions envisagé

A ce stade et avant de valider et contractualiser le programme d’actions, il est nécessaire de réaliser le montage financier du programme d’actions.

Cette étape cruciale pour la mise en œuvre des actions a pour objectif de voir quelle action pourrait être déjà financée par quel financeur au vu des conditions de financement et d’étudier quelles sont les nouvelles modalités financières à créer pour les autres mesures.

Au-delà des financeurs, il peut être également pertinent d’étudier les acteurs qui peuvent apporter des garanties financières au projet.

# Mise en œuvre du programme d’actions, suivi et évaluation (à compléter)

## Contractualisation du PTGE (à compléter)

Si le SAGE est un document de planification permettant d’intégrer le volet gestion quantitative de la ressource, le PTGE va plus loin et débouche sur un programme d’actions. Actuellement, ce n’est pas le PTGE qui emporte les financements des Agences de l’Eau puisqu’intervient ensuite un contrat avec engagement du maître d’ouvrage et clauses conditionnelles (dont par exemple la réduction des prélèvements, l’implantation du projet dans un secteur en déséquilibre quantitatif, ou encore la réalisation d’une analyse économique).

Ainsi, la démarche PTGE n’emporte pas d’autorisations mais un accord des partenaires à engager des actions et des financements qui pourra être formalisé par un contrat entre porteurs, maîtres d’ouvrage et financeurs. Il permettra de garantir la mise en œuvre des actions identifiées dans le PTGE et de soutenir le cas échéant des projets de substitution/transfert des prélèvements d’eau afin de contribuer à l’objectif global de rétablissement de l’équilibre quantitatif, en lien avec le bon état des eaux (objectif de la DCE) et en référence aux orientations du SDAGE.

Il reviendra au porteur de projet, d’être attentif à la formalisation contractuelle du PTGE, document actant les engagements de chacun de ses signataires, notamment sur le volet programme d’actions.

Retex sur la contractualisation dans le cadre de PTGE (à compléter)

Si la contractualisation paraît être importante pour les porteurs de projet, la manière de faire est plus variable d’un PTGE à l’autre. Se posent ainsi les 2 questions principales : Quel format de contractualisation ? Ensuite comment faire respecter ce « contrat » ?

|  |
| --- |
| **Retour d’expérience des PTGE ayant mis en place des chartes d’engagement pour la mise en oeuvre du programme d’actions**  Le PTGE Garonne Amont a mis en place un [protocole d’accord](https://www.garonne-amont.fr/wp-content/uploads/2020/12/06_Projet-de-protocole-daccord.pdf) ayant pour objectif de confirmer la volonté commune de continuer à soutenir conjointement le PTGE dans sa phase opérationnelle selon certains principes énumérés.  Le PTGE Midour a fait signer une [déclaration d’adhésion](https://www.institution-adour.fr/projet-de-territoire-midour/documents-de-suivi.html?file=files/adour_files/docs/PT_Midour/COPIL/PT_Midour_COSUIVI_2020_10_12.pdf) (voir l’annexe du CR) : signature des représentants (élus) du programme d’actions.  Le PTGE Sèvre - Niortaise Mignon a fait signer un [protocole d’accord Sèvre Niortaise Mignon](https://www.deux-sevres.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-eau-risques-naturels-et-technologiques/Projet-de-construction-de-reserves-de-substitution-bassin-versant-Sevre-Niortaise-et-Mignon/Signature-du-protocole-d-accord-concernant-les-reserves-de-substitution/Signature-du-protocole-d-accord-concernant-les-reserves-de-substitution). Ce protocole entérine le fait que la sécurisation de l’eau que le projet de réserves de substitution apporte aux exploitants agricoles irrigants ne peut se faire qu’en contrepartie d'engagements individuels de ces exploitants et d’engagements collectifs des acteurs du monde agricole. |

## Organiser le suivi du projet et des indicateurs (à compléter)

Conformément à l’instruction de 2019, « *le comité de pilotage assure la mise en place d’un suivi du PTGE en définissant les conditions du suivi (fréquence a minima annuelle, comité de suivi, indicateurs). Il est recommandé de prévoir une évaluation à terme du PTGE, au bout de 6 à 12 ans, afin d’établir un bilan des actions mises en œuvre, un suivi des effets sur la ressource, une vérification de l’atteinte des objectifs. ».*

Il existe différentes catégories d’indicateurs :

* Les indicateurs de réalisation : interventions et actions directement réalisées par le porteur de l’action
* Les indicateurs de résultats : effets produits par le programme d’actions, à court et moyen termes, sur les compartiments, publics cibles et réalités du programme d’actions
* Les indicateurs d’impacts : effets à long terme, positifs et négatifs, induits par la mise en œuvre du programme d’actions.

|  |
| --- |
| **Retour d’expérience PTGE Midour : tableau de bord annuel des indicateurs de réalisation**  Annuellement, le porteur du PTGE Midour met à disposition le [tableau de bord](https://www.institution-adour.fr/projet-de-territoire-midour/documents-de-suivi.html) de suivi des actions du PTGE. Un code couleur permet de facilement identifier les actions terminées, en cours avec respect du calendrier, en cours avec retard du calendrier, non initié avec vigilance |

Un suivi des actions (**indicateurs de réalisation**) peut être mené avec des indicateurs pouvant être de l’ordre des ETP engagés, montants financiers engagés, respect du calendrier, estimation du degré/ pourcentage de réalisation de l’action, etc.

Les données exhaustives sur les prélèvements en eau paraissent être des données de suivi incontournables (**indicateurs de résultats**). Il paraît alors pertinent de mobiliser les partenariats pour assurer le recueil de ces données entre les parties prenantes : les OUGC pour les prélèvements agricoles, les collectivités pour les prélèvements domestiques, les services départementaux et régionaux de l’État pour les prélèvements industriels et agricoles hors OUGC... Les autres indicateurs de résultats dépendent largement du type d’actions mises en place.

La poursuite de la capitalisation des données de suivi de la ressource (débit, niveau piézométriques, qualité de l’eau) parait être un incontournable afin de pouvoir mesurer un potentiel impact du programme d’actions (**indicateurs d’impact**).

|  |
| --- |
| **Retour d’expérience : Exemple de l’observatoire des pratiques agricoles mis en œuvre sur le PTGE Sèvre Niortaise (79)**  L'[observatoire des pratiques agricoles et des actions en faveur de la biodiversité aquatique et terrestre](https://observatoire-eau1779.fr/#/) est conduit par la Chambre d’agriculture des Deux-Sèvres et l’Etablissement Public du Marais Poitevin.  L’objectif de l’observatoire est de 4 ordres :   * connaître l’assolement du territoire du périmètre du PTGE et du volume d’irrigation sur les cultures mises en place par les irrigants ; * suivre la qualité de l’eau des captages d’eau potable ; * connaître les pratiques agricoles et les actions mises en œuvre en faveur de la biodiversité aquatique et terrestre via les engagements individuels des agriculteurs irrigants ; * présenter les enjeux de biodiversité et les secteurs d’actions prioritaires. |

La mise en place d’un comité de suivi (à compléter)

Au-delà des phases d’état des lieux, diagnostic, scénarios, l’État, ses établissements publics (agences de l’eau notamment), les collectivités et le cas échéant les OUGC sont tenus de fournir aux territoires qui en font la demande les données territoriales nécessaires au suivi des PTGE. Il s’agirait donc de s’entendre au sein du comité de pilotage sur les données qui doivent être remontées régulièrement pour le suivi de la mise en œuvre du PTGE.

## Prévoir les prestations et conseils spécialisés (à compléter)

* Appuyer les porteurs de projet par des prestations et conseils spécialisés :

-Un conseil spécialisé en ingénierie de la concertation voire médiation de conflits, mobilisant des outils et méthodes fondés sur les démarches de type CoOPLAaGE ou CO-CLICK EAU développées par INRAE.

-Un appui spécialisé en recueil de données (eau, agriculture, changement climatique, socio-économie…).

Liste des annexes :

* CDC des étude volumes prélevables étiage et hors étiage (CEREMA, BRGM, OFB, INRAE)​
* CDC pour l’état des lieux initial et prospectif​
* CDC pour l’étude économique et financière (en lien avec le guide de l’INRAE)​
* Articulation entre SDAGE/SAGE/AUP/etudes VP et PTGE​
* Cadre réglementaire dont le décret de 2021 et les VP hors étiage ​
* Financements (nouvelles lignes directrices d'ici fin 2022​)
* Charte d’un PTGE ​
* Communiquer sur la démarche ​

​

Autres propositions d’annexes

* **Processus de participation**
* **Principaux résultats du Projet explore 2070**
* **Contenu du centre des ressources à venir**
* **Travaux VAEEC sur les filières**
* **Mesures innovantes (UICN)**

**Annexe sur le processus de participation (à compléter)**

Extrait de la [charte de la participation](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf) du public :

*« La participation du public est un élément incontournable de l’élaboration de la décision, nécessaire à l’amélioration de sa qualité et de sa légitimité. Elle constitue un facteur déterminant dans la construction de la confiance entre les acteurs, notamment par sa contribution à une plus grande transparence. Elle nécessite pour ce faire la mobilisation des moyens indispensables à sa mise en œuvre. »*

Un processus complexe à organiser

Le grand nombre d’acteurs à impliquer, l’échelle territoriale du projet, sa durée, le caractère sensible et parfois clivant des enjeux, rend l’organisation de la participation complexe à organiser. Il n’existe pas de méthodologie de travail standard pour cela, et chaque porteur de PTGE devra choisir et adapter le processus aux enjeux du territoire.

Clarifier les intentions en matière de participation

Mobiliser des acteurs et/ou des citoyens pour les faire participer au processus de travail et de mise en œuvre du programme d’actions du PTGE suppose des intentions claires pour le porteur :

* Que cherche-t-on à faire? A faire émerger une compréhension partagée de la situation du territoire ? A formuler ensemble un diagnostic des problèmes ? A comprendre la vision des acteurs ? A imaginer des scénarios ? A co-construire les éléments méthodologiques du cahier des charges d’une étude technique ? A impliquer les acteurs pour qu’ils s’investissent in fine dans le plan d’action et portent les actions etc. ? A améliorer l’acceptabilité in fine des décisions ?
* Quelle gouvernance doit être mise en place pour permettre la participation ?
* Quelles seront les grandes étapes du processus de participation?
* A quel moment faudra-t-il établir des points d’accord, prendre des décisions? ? Quelles formes prendront ces accords et/ou ces décisions ? De quelles instances relèveront-ils ?
* Qui est concerné par le processus, à quel stade et dans quel but : les acteurs institutionnels représentatifs des structures, les acteurs de terrain, les usagers de l’eau, les citoyens?

Ces questions peuvent recevoir des réponses différentes selon les stades du processus PTGE : état de lieux, diagnostic, formulation des enjeux, prospective et scénarios, plan d’action, suivi.

Le processus d’écoute des acteurs

Un processus d’écoute vise à mobiliser une liste définie d’acteurs, pour faire ressortir la compréhension des enjeux du territoire, leurs attentes, leur vision de l’avenir, leur intérêt pour la démarche et les conditions de leur participation dans la démarche PTGE.

Cette écoute peut utilement constituer un premier niveau structurant pour la participation, en faisant émerger les enjeux stratégiques autour du processus.

Il peut être réalisé par le porteur lui-même ou bien il peut être fait appel à des organismes indépendants, extérieurs au territoire.

L’écoute des acteurs peut s’envisager grâce à différents outils :

* L’écoute individuelle des acteurs par un cabinet externe (ex Curé, Isle), avec des méthodes comme celle de l’audit patrimonial (AgroParisTech, Association Patrimoniale Internationale)
* L’organisation de concertation bilatérale préparatoire pour lever les idées reçues entre les acteurs (PTGE Puiseaux Vernisson : échanges amont entre la CDA 45 et Loiret Nature Environnement, PTGE Cher: échanges avec la majorité des APNE)
* La mise en place dès cette phase d’émergence de groupes de travail multi-acteurs, qui au-delà de l’expression de leurs attentes et de leur compréhension personnelle, peuvent d’ores et déjà formuler une vision commune de la problématique du territoire (en faisant tomber progressivement les idées reçues) et commencer à baliser les données qui seraient nécessaire d’aller rechercher dans le cadre de l’état des lieux pour avancer sur leur propre questionnement (méthode proposée par l’Ifrée)

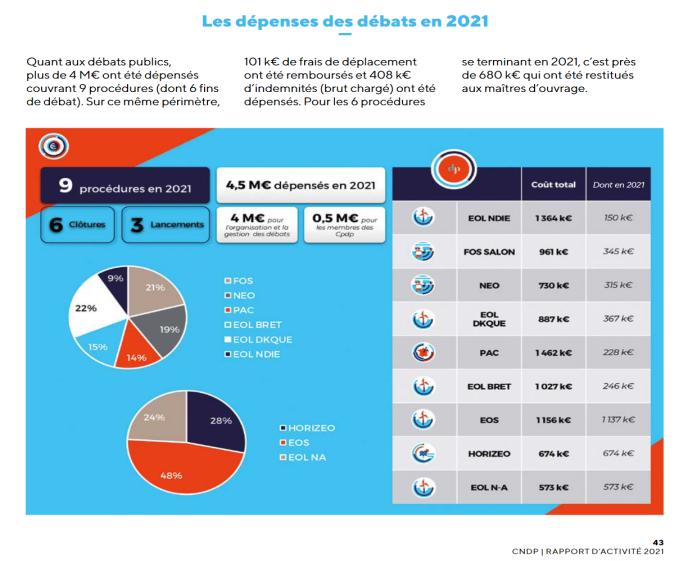
Cette mise en relation avec les acteurs est d’autant plus nécessaire si le porteur n’est pas « installé » sur la thématique de la gestion des ressources en eau, par exemple une collectivité territoriale ayant accepté de porter le PTGE sur demande, à défaut d’autre porteur légitime.

Le temps et les coûts des processus de participation

La participation prend du temps, et peut s’avérer coûteuse selon l’ambition qu’on lui assigne. Il n’existe pas de solution rapide et peu chère pour mener des processus corrects. En ce sens, les points de réflexion listés ci-dessus sont essentiels pour bien dimensionner la démarche.

Même si elle s’avère hors norme par ses moyens, la référence à la convention citoyenne sur le climat <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/budget/> est intéressante.

Le bilan des débats publics organisés par la CNDP fournit aussi des ordres de grandeurs pour des processus qui sont plutôt liés à de grosses infrastructures.



Sans tirer de conclusion hâtive de ces éléments, il convient de retenir qu’un processus de participation faisant appel à un prestataire spécialisé, concernant un nombre important d’acteurs, sur des questions complexes et se déroulant sur du moyen terme est un poste important. La meilleure façon d’estimer le meilleur coût reste encore la commande publique, à partir d’un cahier des charges bien construit.

Le rôle du garant et les avantages et inconvénients

Le garant n’est ni le négociateur, ni l’arbitre, ni le conciliateur pas plus que le médiateur. Il n’est pas non plus co-auteur du projet et ne peut pas imposer la forme du processus de co-construction. Le rôle du garant est assez variable d’une concertation à l’autre, en fonction du contexte territorial, mais dans la majorité des cas, il est un observateur et un témoin actif. Il peut rappeler les principes du débat public, s’assurer que les recommandations de la CNDP sont prises en compte, peut émettre des suggestions sur les modalités de la concertation auprès du porteur de projet (dans toutes ses dimensions). Le garant peut produire un bilan à la fin de la ou des concertation (s) et peut formuler des avis et recommandations pour la suite du processus.

Les garants doivent recevoir une indemnité sur la base du nombre d'heures effectivement consacrées à leurs différentes missions (participation aux séances plénières, groupes de travail, missions de conciliation).

Les avantages et inconvénients de recourir à un garant

Certains porteurs de PTGE ont exprimé les avantages et inconvénients à la présence de garants dans le processus de participation (cf. annexe), notamment :

* le garant peut être important pour la confiance des acteurs dans le cadre de travail : il peut être un recours pour tout acteur du projet de territoire qui se sentirait "mal traité "dans le processus.

Mais le garant peut perdre la confiance des acteurs dans le cas où il n’est pas du tout familier avec le sujet de l’eau et ses enjeux.

* le garant pousse les porteurs PTGE à s’emparer de la question de l’implication des citoyens dans le processus, ce qui est effectivement un point d’entrée peu travaillé dans les projets de gestion de l’eau.

Mais il existe le risque d’un manque de discernement sur les marges de décision des citoyens pour un projet à vocation opérationnel (qui n’existe pas si les citoyens sont invités à s’exprimer sur des aspects plus stratégiques).

* un autre risque est de pousser le porteur trop loin dans la mise en place d’une participation citoyenne, dans un processus très coûteux pour une plus-value pas forcément évidente car peu opérationnelle (les citoyens n’étant in fine pas les porteurs d’action).
* le garant est souvent mobilisé dès le démarrage des processus afin d’instaurer, de base, un climat de confiance. Or, les premières étapes d’un PTGE sont souvent très chronophages (état des lieux et diagnostic), la rémunération des garants étant prise en charge, uniquement sur un temps limité, le garant est impliqué pour le suivi de l’état des lieux/ diagnostic, puis peut ne pas suivre la suite de la démarche PTGE, faute de moyens financiers de la structure porteuse. Cela est d’autant plus dommageable que les porteurs estiment que ce sont plutôt sur les étapes finales que la mobilisation d’un garant est pertinente. Riches de ces retours, certains PTGE les plus récents ont décidé de mobiliser un garant uniquement à partir de l’étape des scénarios.
* à la fin du processus, le garant peut attester que la participation a été de qualité : il doit donc documenter de manière extérieure le processus et sa qualité, ce qui est un retour d’expérience intéressant pour d’autres PTGE (Article R121-19 et suivants du code de l’environnement)

Mais le risque est que le processus et son animation soient uniquement jugés sur des recommandations émanant du garant et qui n’ont pas été forcément prises en compte par le porteur pour différentes raisons (comme par exemple l’ensemble des recommandations sur la participation citoyenne pour des raisons de coûts).

1. Il s’agit du « cahier des charges » de la démarche dont parle l’instruction du 7 mai 2019. Il définit les processus, objective les grands principes et fixe un calendrier. [↑](#footnote-ref-1)