RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Appui à l'aboutissement de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)

Examen de l'élaboration de quinze PTGE
Identification de voies de progrès

Rapport CGEDD n° 013749-01, CGAAER n° 21016

établi par
Gérard FALLON (CGAAER) et Claude GITTON (CGEDD), coordonnateurs
Nathalie BERTRAND, Virginie DUMOULIN et Pascal KOSUTH (CGEDD)
Philippe ALLIMANT et Alain JOLY (CGAAER)

Mai 2022

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

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

Statut de communication
☐ **Préparatoire à une décision administrative**
☐ **Non communicable**
☐ **Communicable (données confidentielles occultées)**
☒ **Communicable**

Sommaire

Résumé **5**

Liste des recommandations **7**

Introduction **9**

1 Le PTGE : mobiliser l'intelligence collective face aux contraintes grandissantes sur l'eau et ses usages dans les territoires **10**

1.1 Éléments de contexte 10

1.1.1 Des facteurs multiples de déséquilibre entre ressource en eau et besoins, appelant une obligation d'agir 10

1.1.2 La gestion équilibrée et durable de la ressource en eau : un objectif majeur de politique publique 11

1.1.3 Agir pour corriger et prévenir les déséquilibres entre ressource en eau et besoins écologiques et anthropiques 11

1.2 Le développement d'outils de gestion de la ressource en eau 12

1.2.1 Le PTGE : un outil de concertation pour engager le changement 12

1.2.2 Identifier les difficultés de la démarche territoriale et promouvoir les voies de résolution 12

1.3 La méthodologie de la mission 13

2 Enseignements de la mission et voies de consolidation de la démarche de PTGE ... 14

2.1 La démarche 14

2.1.1 Animer le PTGE 14

2.1.2 Articuler le PTGE avec les dispositifs existants 14

2.1.3 Phase d'émergence du PTGE 15

2.1.4 Phase d'état des lieux et de diagnostic : la nécessité d'une compréhension partagée du territoire 16

2.1.5 Phase d'élaboration des scénarios et de choix du programme d'actions 17

2.1.6 Amorcer le programme d'actions : l'intérêt des actions « sans regret » 18

2.2 La gouvernance 18

2.2.1 Le portage du projet de territoire 19

2.2.2 La nécessaire mobilisation de l'ensemble des parties prenantes 20

2.2.3 Des instances formalisées d'information, de concertation, de validation et de décision 21

2.3 La mobilisation et le partage des connaissances 21

2.3.1 Le PTGE, une démarche qui nécessite la mobilisation de nombreuses connaissances territoriales 21

2.3.2 La mobilisation et l'appropriation des connaissances : difficultés et points de vigilance 23

2.3.3 Les voies d'amélioration 26

2.4 Les enjeux juridiques 28
2.4.1 Un cadre juridique cherchant à concilier initiative locale et droit de l'eau 28
2.4.2 Des mesures de nature à favoriser la confiance entre acteurs 29
2.4.3 Consolider le cadre juridique de l'évaluation de la ressource en eau disponible et de son utilisation 30
2.4.4 Sortir des situations de blocage 32
2.5 Le positionnement de l'État dans les PTGE 33
2.5.1 Un État territorial pluriel 33
2.5.2 L'action des services de l'État dans les PTGE 34
2.5.3 Des voies d'amélioration 35
2.6 Les aspects économiques et financiers 36
2.6.1 La difficulté de l'approche socio-économique globale du projet de territoire 36
2.6.2 Le caractère incontournable des études de faisabilité économique et financière des projets 38
2.6.3 Les voies d'amélioration 38

Conclusion 41

Annexes 43

Annexe 1. Lettre de mission 44
Annexe 2. Bassin versant et périmètre de projet 46
Annexe 3. Liste des personnes rencontrées 47
Annexe 4. Liste des sigles et acronymes 56
Annexe 5. Glossaire 58
Annexe 6. Évolution de l'action publique pour le retour à l'équilibre entre les usages et les disponibilités en eau 62
Annexe 7. Inventaire des plans d'eau existants 67
Annexe 8. Éléments de cadrage pour les porteurs de projet 69
Annexe 9. Localisation des quinze PTGE 81
Annexe 10. Monographies des quinze PTGE 82
Annexe 11. Quinze territoires engagés dans la gestion de l'eau : difficultés rencontrées et voies de réponses 104
Annexe 12. Fiches-actions 108
Annexe 13. Références bibliographiques 119

Résumé

Le constat d'un déséquilibre entre les usages de l'eau et la ressource disponible n'est pas nouveau. Peu après la promulgation de la loi sur l'eau de 1992, certains territoires ont ainsi été identifiés comme présentant un déséquilibre quantitatif structurel de la ressource c'est-à-dire une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux usages. Ce déséquilibre se manifeste essentiellement à l'étiage. Du fait du changement climatique, il a tendance à s'intensifier et à s'étendre, avec la perspective d'une diminution des précipitations efficaces* [1] partout en France métropolitaine, réduisant la recharge des nappes et le débit des rivières.

L'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 a défini le cadre d'élaboration des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Destinés à assurer dans la durée un équilibre entre les usages de l'eau et la ressource disponible, ils doivent être le fruit d'une concertation locale associant toutes les parties prenantes.

Au regard des difficultés et lenteurs de déploiement des PTGE, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ont été missionnés pour apporter un appui aux acteurs locaux d'une quinzaine de PTGE « sans empiéter sur les prérogatives décisionnelles des territoires » et pour rédiger des recommandations visant à « accélérer l'aboutissement et la mise en œuvre opérationnelle des PTGE ». La mission a accompagné ces démarches en liaison étroite avec les services déconcentrés de l'État. L'analyse de ces expériences variées a permis d'identifier des voies de progrès.

La mission constate que les difficultés rencontrées sur le terrain trouvent très souvent leur origine dans un déficit de méthode, de dialogue et d'écoute mutuelle, les situations les plus tendues pouvant prendre une tournure conflictuelle et contentieuse. L'approche de la gestion locale de la ressource et des usages de l'eau est souvent compartimentée et lacunaire alors qu'elle devrait être systémique et globale et, à ce titre, intégrer les interactions entre les usages et l'ensemble des ressources naturelles (eau, sol, biodiversité, etc.).

Les conditions de mise en place du PTGE sont essentielles pour engager la démarche sur la voie de la co-construction : les principaux points d'attention sont l'équilibre de la gouvernance, la délimitation du périmètre géographique, l'implication et l'impartialité du porteur de projet et la qualité du travail d'animation. L'engagement des collectivités dans la démarche, notamment dans son portage, apparaît crucial pour le succès du PTGE.

Ambiguïtés, non-dits, manque de transparence sont des écueils fréquents de la démarche, d'où l'intérêt de systématiser l'établissement précoce d'une feuille de route, document de référence qui va définir le cadre de l'action collective et le mode opératoire : recueillir l'expression des préoccupations et des attentes des acteurs, expliciter les grands objectifs et principes de la démarche, préciser le contenu et les modalités de validation des différentes étapes opérationnelles et fixer le calendrier prévisionnel de réalisation.

Le PTGE ne peut se construire sur de « l'à peu près » : la mobilisation et le partage de connaissances éprouvées conditionnent la solidité des analyses, la bonne compréhension des enjeux territoriaux et la confiance entre les acteurs. Les besoins d'actualisation ou de compléments de connaissance doivent être identifiés dès la phase d'état des lieux, et les études correspondantes engagées et pilotées.

La construction de plusieurs trajectoires possibles d'évolution du territoire en fonction de scénarios de gestion de la ressource en eau, puis le choix de l'une d'elles et de son programme d'actions associé constituent une véritable difficulté du volet prospectif du PTGE. L'intérêt d'un scénario « sans projet » est mal compris, et sans cette situation de référence la négociation devient le principal outil pour arrêter la trajectoire à suivre. L'analyse coût-bénéfice* est le parent pauvre de la démarche, alors qu'elle est un outil d'aide à la décision pour la réalisation d'actions, notamment faisant appel aux aides publiques. La mission recommande de faire de l'approche coût-bénéfice un véritable outil de dialogue,

[1] Les astérisques sont utilisés pour les termes définis dans le glossaire annexé au présent rapport (annexe 5)

de systématiser la définition d'un scénario « sans projet » et d'évaluer l'efficience économique et la valeur ajoutée des différents scénarios envisagés.

La mobilisation de l'ingénierie financière des territoires est nécessaire pour s'assurer de la faisabilité des investissements et de leur rentabilité en tenant compte des éventuels soutiens publics. La mission recommande d'associer les financeurs dès le début de la démarche, de privilégier les maîtrises d'ouvrage collectives ayant une assise financière solide et d'étudier les possibilités de prêts à très long terme pour les infrastructures lourdes.

Des actions nationales pourraient, y compris par voie réglementaire, faciliter la gestion territoriale de l'eau. Elles concernent la diffusion des données sur les usages de l'eau, l'amélioration de la connaissance de la ressource (notamment en période de hautes eaux) et de l'impact des prélèvements, la mobilisation des plans d'eau inutilisés, l'évolution des règles de répartition de l'eau entre agriculteurs pour ouvrir l'accès à l'irrigation à de nouveaux agriculteurs.

Une procédure de labellisation des PTGE pourrait être examinée. Un centre de ressource national dédié aux PTGE pourrait proposer des documents de référence (référentiels de méthodes, modèles de cahiers des charges, etc.) et permettre de capitaliser et de partager les expériences des territoires. Un groupe national d'appui pérenne pourrait répondre à des demandes ponctuelles de PTGE souhaitant une tierce expertise temporaire pour essayer de dénouer certaines situations difficiles et aider à franchir une étape.

Sur la base de ce retour d'expérience, et sous réserve de prendre en compte les points de vigilance relevés, la mission confirme l'intérêt du PTGE en tant que démarche endogène d'un territoire, qui a l'ambition d'appréhender sans les dissocier les dimensions environnementale, économique et sociale de la gestion de l'eau, et qui mise sur l'intelligence collective pour identifier une trajectoire de gestion équilibrée de la ressource puis la concrétiser à travers un programme d'actions.

Liste des recommandations

Le texte entre crochets […] précise à qui s'adresse chaque recommandation.

Recommandation 1. [ministères] Prescrire, dès l'amorce de la démarche, l'établissement d'une feuille de route du PTGE qui permet d'expliciter les grands objectifs et les grands principes de la démarche, de s'assurer de l'expression et du recueil des attentes des acteurs, d'éclairer les modalités de participation du public, de préciser le contenu et les modalités de validation des différentes étapes opérationnelles et de fixer le calendrier prévisionnel. Cette feuille de route est validée par le préfet. 16

Recommandation 2. [ministères] Renforcer la prise en compte par les acteurs des territoires des enjeux de l'approche systémique de la gestion locale de l'eau. L'état des lieux, le diagnostic puis le programme d'actions doivent considérer les différentes ressources naturelles (eau, mais aussi sols et éléments paysagers) et leurs interrelations, ne pas dissocier leurs dimensions quantitative et qualitative et prendre en compte les différents usages et leurs déterminants. 18

Recommandation 3. [ministères] Renforcer l'appui national apporté aux acteurs des territoires : (i) actualiser, développer et diffuser les méthodologies de connaissance de la ressource en eau et d'évaluation des impacts des prélèvements, notamment en période de hautes eaux ; (ii) expertiser la mise en place d'un centre de ressource national dédié aux PTGE et celle d'un groupe national d'appui pérenne mobilisant un vivier d'experts sur un large spectre de compétences. 27

Recommandation 4. [ministères] Expertiser la mise en place de nouveaux outils réglementaires pour (i) faciliter le partage d'informations sur les usages de l'eau, (ii) favoriser la mobilisation des plans d'eau inutilisés et (iii) encadrer les modalités de mise à jour de la répartition entre agriculteurs de l'eau pour ouvrir l'accès à l'irrigation à de nouveaux agriculteurs. 32

Recommandation 5. [ministères] Introduire un jalon supplémentaire avec la validation de la feuille de route par le préfet référent afin de renforcer le rôle de veille et de facilitation de l'État en phase d'émergence des PTGE.
[préfets référents] S'assurer avec le porteur de la démarche que les conditions essentielles au démarrage se mettent en place : équilibre de la gouvernance, périmètre géographique considéré, mobilisation de l'animation territoriale, premiers éléments méthodologiques envisagés pour impliquer les différentes familles d'acteurs dans un objectif d'approche globale de la gestion de l'eau sur le territoire. 35

Recommandation 6. [ministères] Renforcer la maîtrise, par les acteurs des PTGE, de l'approche coût-bénéfice et en faire un véritable outil de dialogue et de co-construction du projet territorial et de son programme d'actions : (i) vulgariser le guide méthodologique développé pour les PTGE à composante agricole et former les structures d'animation à l'analyse coût-bénéfice ; (ii) systématiser l'identification de plusieurs scénarios possibles de gestion territoriale de l'eau dont un scénario « sans projet », puis (iii) procéder à l'évaluation coût-bénéfice de chacun d'eux pour argumenter le choix du scénario retenu. 40

Recommandation 7. [ministères] (i) Prescrire l'engagement suffisamment tôt d'une réflexion pour retenir des actions dont le financement est réaliste et (ii) expertiser les possibilités de mettre en place des prêts à très long terme pour le financement des infrastructures lourdes. [préfets référents] Contribuer dans ce cadre au choix d'actions réalistes : mobiliser et si nécessaire renforcer la capacité d'ingénierie financière des territoires engagés dans un PTGE ; associer les financeurs dès le début de la démarche ; animer une instance technique départementale de concertation et de coordination des financements ; s'assurer de la solidité de l'assise financière des maîtrises d'ouvrage collectives 40

Introduction

Les ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture ont mis en place en février 2021 une mission interministérielle d'appui dans l'objectif de favoriser l'aboutissement des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Le présent rapport rend compte des enseignements de la mission. Il identifie les facteurs de réussite et les difficultés rencontrées par les acteurs des territoires impliqués dans des PTGE. Il propose des voies de progrès qui font l'objet de recommandations détaillées.

La mission s'est attachée aux initiatives engagées par les acteurs locaux dans quinze sous-bassins versants[2] confrontés à des tensions plus ou moins importantes entre ressource en eau et besoins, cette dimension quantitative s'avérant par ailleurs indissociable des enjeux de qualité des eaux et de fonctionnalité des milieux.

Les bassins versants examinés présentent en matière de gestion territoriale de l'eau une grande diversité de contextes et d'expériences. Les préoccupations de partage de l'eau sont très marquées dans les territoires aux climats les plus secs qui ont acquis au fil du temps une « culture de gestion collective de l'eau ». Elles sont plus récentes dans les territoires mieux pourvus en eau mais aujourd'hui en déséquilibre du fait de l'accroissement des prélèvements. Elles sont partout grandissantes sous l'effet du changement climatique.

Accompagnant la planification de l'eau (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE – et, le cas échéant, schémas d'aménagement et de gestion des eaux – SAGE), les démarches de projets de territoire ont d'abord été cadrées par une première instruction gouvernementale du 4 juin 2015, aujourd'hui remplacée, à la lumière d'une expertise des difficultés pratiques rencontrées et des facteurs de réussite identifiés par les territoires[3], par l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au « projet de territoire pour la gestion de l'eau » (PTGE)[4]. Cette instruction assigne aux acteurs des territoires l'ambition de mobiliser leur intelligence collective pour définir, par la concertation, un projet opérationnel global qui assure dans la durée un équilibre entre prélèvements d'eau pour les usages domestiques et économiques et ressource disponible, en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant le dérèglement climatique et en s'y adaptant. Le PTGE apparaît ainsi comme un outil de concertation pour engager le changement.

Conduite en lien étroit avec les services déconcentrés de l'État sur les bassins concernés, la mission a contribué à l'expression des préoccupations des acteurs locaux, à l'analyse des difficultés et à la recherche de solutions. Sur la base d'un large travail d'écoute, la mission s'est penchée sur d'importants déterminants des dynamiques locales de gestion de l'eau :

- l'économie générale de la démarche, notamment son caractère multidimensionnel qui doit conjuguer besoins des populations, état des milieux et activités du territoire, avec une forte polarisation sur des enjeux agricoles parfois très conflictuels ; mais aussi sa nécessaire articulation avec les cadres de planification et d'actions existants ;
- la gouvernance du projet, son organisation et son fonctionnement ;
- la mobilisation et le partage des connaissances, comme socle pour l'édification concertée d'un projet de territoire ;
- les développements juridiques qui s'attachent au PTGE ;
- les enjeux économiques et financiers du projet de territoire.

La mission a prêté une attention particulière au positionnement de l'État, dans la conjugaison de ses missions de facilitation et d'autorité régalienne.

---

[2] Voir annexe 9

[3] Mission conduite en 2017-2018 à la demande des ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture - Rapport CGEDD et CGAAER - 2018 - Pierre-Étienne Bisch (préfet honoraire), Louis Hubert (CGEDD), Claude Mailleau (CGAAER), Florence Denier-Pasquier (FNE) et Luc Servant (APCA).

[4] Désignée par « l'instruction du 7 mai 2019 » dans la suite du présent rapport

1 Le PTGE : mobiliser l'intelligence collective face aux contraintes grandissantes sur l'eau et ses usages dans les territoires

1.1 Éléments de contexte

1.1.1 Des facteurs multiples de déséquilibre entre ressource en eau et besoins, appelant une obligation d'agir

Les territoires évoluent continûment sous l'effet de multiples facteurs, globaux et locaux, dont certains entraînent des déséquilibres entre ressource en eau et besoins :

- L'environnement économique des entreprises et les conditions de marché évoluent ; les politiques des filières orientent les activités de production et leurs besoins en ressources dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, de l'énergie, du tourisme, etc. L'eau en est souvent un facteur de production et les conditions de sa disponibilité pèsent sur les acteurs économiques. L'impact est particulièrement important pour l'agriculture, premier secteur consommateur net d'eau en été (figure 1).

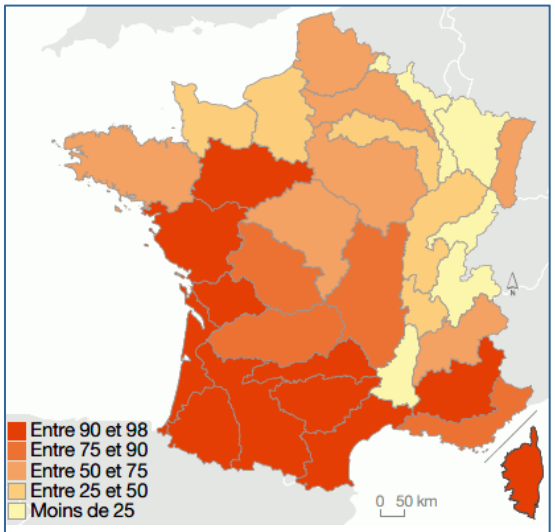


Figure 1. Part de la consommation agricole (%) dans la consommation estivale d'eau, tous usages confondus (CGDD, OFB, 2020)

- Les ressources et les milieux aquatiques sont fortement exposés, en quantité et en qualité, à la variabilité interannuelle des conditions météorologiques et aux pressions des usages. Ainsi, la part du territoire métropolitain touchée par des restrictions d'eau a dépassé 25% chaque année de 2015 à 2020, dépassant 60% en 2017 et 2019 (Commissariat général au développement durable (CGDD), Office français de la biodiversité (OFB), 2020) ; 73% du territoire métropolitain est classé en zone vulnérable nitrates ; la part des masses d'eau de surface en bon ou très bon état écologique est de 43,3% pour les cours d'eau et de 34,2% pour les plans d'eau (OFB, 2022).
- L'évolution des modes de vie modifie le rapport de l'usager à l'eau, accroissant les besoins en eau potable ; la sensibilité des Français aux enjeux environnementaux progresse.
- Sur le plus long terme, les effets du changement climatique se manifestent d'ores et déjà et les projections des experts sont pessimistes :
  - Les six dernières années ont été les six années les plus chaudes qui aient été enregistrées depuis 1850. À l'horizon 2100, l'élévation des températures risque fort de dépasser +1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. En France métropolitaine, dans un scénario de forte émission de gaz à effet de serre, elle pourrait atteindre ou dépasser +4 °C par rapport à la période de référence 1976-2005[5] ;
  - La répartition des précipitations se modifie : elles deviennent moins abondantes l'été, avec une recrudescence prévue des épisodes de sécheresse notamment dans l'ouest français, et plus abondantes l'hiver surtout dans le nord du pays. Le cumul annuel de précipitations présente une hausse plus marquée sur la moitié nord et une baisse sur certaines régions de la moitié sud (SOUBEYROUX J-M et al, 2020). Cette évolution des précipitations

[5] Sur l'horizon fin de siècle, on attend un réchauffement moyen en France métropolitaine compris entre de l'ordre de +1°C et de l'ordre de +4,5 °C (SOUBEYROUX J-M et al, 2020).

conjuguée à celle des températures conduit à une diminution des précipitations efficaces. Les projections climatiques annoncent ainsi à l'horizon 2100 une réduction des débits moyens annuels et des débits d'étiage des cours d'eau de 20 à 50% selon les régions (figure 2), ainsi qu'une diminution de la recharge des nappes et une baisse quasi généralisée de leur niveau (Explore 2070).

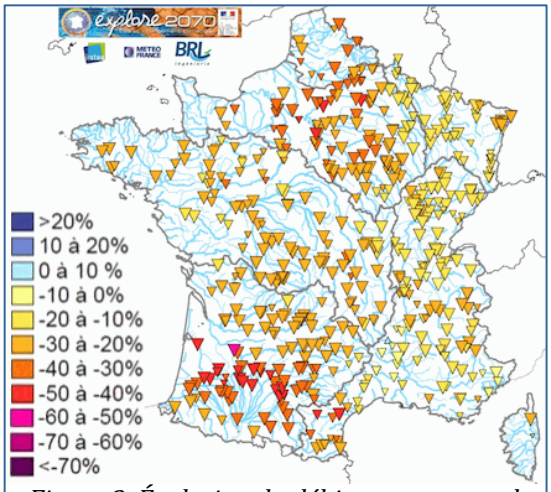


Figure 2. Évolution du débit moyen annuel (Explore 2070)

1.1.2 La gestion équilibrée et durable de la ressource en eau : un objectif majeur de politique publique

Assurer une « gestion équilibrée et durable de la ressource en eau » en tenant compte des adaptations nécessaires au changement climatique est l'objectif central de notre droit de l'eau, fixé par l'article L.211-1 du code de l'environnement. La planification de l'eau, dans sa dimension générale par grands bassins versants (SDAGE) et dans ses déclinaisons locales (SAGE), constitue le socle de cette politique. Sa mise en œuvre mobilise un large dispositif réglementaire de police de l'eau et l'accompagnement financier de la puissance publique, via notamment les agences de l'eau.

L'objectif de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau nécessite de mettre en perspective, dans l'espace et dans la durée, la ressource en eau appréhendée à l'échelle d'un bassin versant, les activités utilisatrices de cette ressource (les usages, générateurs de besoins) en tenant compte des besoins des milieux aquatiques. Elle implique ainsi de rechercher auprès des acteurs d'un territoire les voies et moyens d'évaluation puis de partage de la ressource disponible pour satisfaire au mieux les besoins liés aux différents usages, tout en assurant le bon fonctionnement des milieux aquatiques. À l'échelle locale, cette approche croisée de la ressource et des usages conduit à devoir articuler logique hydrographique et « bassin de vie », en tant qu'espace territorial susceptible de porter une démarche de projet.

1.1.3 Agir pour corriger et prévenir les déséquilibres entre ressource en eau et besoins écologiques et anthropiques

L'évolution des conditions climatiques, des besoins liés aux usages et à la préservation des milieux aquatiques, des sensibilités sociétales, modifient continûment les conditions d'accès à l'eau et les relations entre usagers. Les modes de gestion de l'eau doivent impérativement évoluer et les acteurs de la gestion à l'échelle des territoires doivent être porteurs de ces changements.

Ces constats et prévisions imposent aux territoires d'agir sur les usages de l'eau et sur les ressources dans une double préoccupation : (1) corrective lorsqu'une situation de déséquilibre récurrent entre ressource disponible et prélèvements en eau compromet le bon état de la ressource et des milieux aquatiques et génère des conflits d'usages, (2) prospective, pour permettre au territoire de se projeter dans l'avenir en maîtrisant les facteurs de déséquilibre auxquels il sera exposé, et donc en intégrant les enjeux de l'eau dans ses démarches et projets d'aménagement ainsi que dans les diverses activités concourant à son développement économique et social.

Engager une dynamique concertée de changement est difficile. Chaque individu, chaque groupe d'acteurs d'un territoire, a des finalités, des contraintes, une vision des changements souhaitables qui lui sont propres. Si la nécessité de la concertation est incomprise, si l'écoute mutuelle et la confiance entre groupes d'acteurs sont déficientes, les résistances au changement se développent, générant difficultés et blocages.

Une façon de prévenir cette difficulté est d'inscrire de façon résolue la gestion de l'eau dans une approche territoriale globale, « multi-usages », intégratrice des préoccupations qui sous-tendent les logiques des différents acteurs locaux. Cette approche cherche à les concilier par la concertation, sur la base d'une analyse collective des différents enjeux visant à identifier la nature et l'intensité des réponses souhaitables.

Par exemple, pour l'agriculture, les réponses aux besoins en eau peuvent être de différentes natures allant de l'ajustement des pratiques agricoles (adaptation incrémentale) à l'adaptation des systèmes d'exploitation (adaptation systémique) voire à une modification en profondeur de ces systèmes (adaptation transformante) (Bidaud, 2013).

De même pour les milieux, les réponses aux enjeux de préservation peuvent mobiliser un éventail de mesures, depuis le respect de seuils de quantité et de qualité jusqu'à la réhabilitation active d'écosystèmes (renaturation du lit mineur des cours d'eau, restauration de zones humides, plantation de haies…).

1.2 Le développement d'outils de gestion de la ressource en eau

1.2.1 Le PTGE : un outil de concertation pour engager le changement

> *« Un PTGE est une démarche reposant sur une approche globale et co-construite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique. Il aboutit à un engagement de l'ensemble des usagers d'un territoire (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêche, usages récréatifs, etc.) permettant d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des milieux aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant. ».*
> (source : instruction du 7 mai 2019)

Un PTGE porte donc plusieurs objectifs : mobiliser les acteurs dans une dynamique « multi-usages, multi-acteurs, multi-leviers » ; répondre aux questionnements de ces acteurs sur les attendus environnementaux et socio-économiques de la gestion territoriale de l'eau ; traiter les préoccupations quantitatives et qualitatives sur la ressource et les milieux (voir fiche-action n° 1) ; intégrer les efforts d'adaptation des usages au changement climatique ; explorer des scénarios de gestion et les programmes d'actions associés et décider collectivement du scénario à mettre en œuvre.

1.2.2 Identifier les difficultés de la démarche territoriale et promouvoir les voies de résolution

Une centaine de PTGE sont actuellement en cours en France, à des stades d'avancement variés. L'expérience montre que leur mise en œuvre se heurte parfois à des difficultés de différentes natures qui peuvent les freiner, voire les bloquer. Elles portent sur la mise en œuvre de la démarche, la gouvernance, la mobilisation des connaissances, le cadre juridique, les rôles de l'État et des collectivités, les enjeux économiques et financiers. Ces différents points structurent la partie 2 du rapport.

1.3 La méthodologie de la mission

Le travail de la mission s'est fondé sur l'analyse de quinze PTGE[6], illustrant une diversité de contextes locaux et de stades d'avancement (voir la carte de localisation en annexe 9 et les monographies en annexe 10).

L'équipe constituée de sept membres, quatre du CGEDD et trois du CGAAER, a procédé par entretiens et par exploitation d'une importante base documentaire (planification – SDAGE et SAGE – bases de données sur les arrêtés sécheresse, les volumes prélevés…). La focale des entretiens, d'abord large (administrations centrales, représentations nationales des collectivités, des organisations professionnelles agricoles et des associations), a été resserrée (préfets coordonnateurs de bassin, DREAL de bassin et DRAAF, agences de l'eau) avant d'aborder les quinze territoires.

Pour cette phase, la mission a organisé son travail en binômes, en veillant au « mixage des binômes » pour brasser les retours d'expérience et optimiser les complémentarités (deux personnes par territoire, un membre du CGEDD et un membre du CGAAER).

Des déplacements sur chacun des territoires ont permis de rencontrer les acteurs locaux de la gestion de l'eau (préfet référent du PTGE et DDT(M), collectivités départementales et intercommunales, profession agricole et représentation du monde irrigant, associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE), établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et syndicats de rivières, etc.). Environ 150 entretiens ont été réalisés, représentant des échanges avec près de 350 interlocuteurs nationaux et locaux. Selon les calendriers des territoires, la mission a pu participer à certains « temps forts » (comités techniques, comités de pilotage, réunions de concertation programmées par les préfets). Les contacts avec les DDT(M) ont pu être d'autant plus étroits et nombreux que les phases de la démarche présentaient un caractère sensible, le dialogue aidant à la maturation des sujets et à la prise de décision.

Les apports de la mission ont été de trois natures :

- Pour chaque PTGE suivi, la mission a accompagné les acteurs en apportant un regard extérieur, en partageant quand c'était pertinent l'expérience d'autres PTGE, suggérant des voies de résolution de certaines difficultés. Elle a pu, pour certains PTGE, apporter des compléments d'analyse technique à la demande des porteurs de projets. En décembre 2021, la mission a exposé à chaque préfet référent son analyse de la démarche territoriale en cours et formulé des recommandations. La portée de cet appui doit être appréciée à sa juste mesure : la mission n'avait pas vocation à se substituer aux décideurs locaux ; son intervention, temporaire et en cours de processus, ne pouvait couvrir l'ensemble de la démarche.
- Sur la base de ces expériences, la mission a rédigé des éléments de cadrage à l'attention des porteurs de projets (voir annexe 8). Elle a par ailleurs formulé des recommandations générales, organisationnelles, techniques et juridiques, pouvant être utiles aux porteurs de PTGE comme aux services de l'État. Ces analyses et recommandations portent sur les principales difficultés identifiées et sont développées dans la partie 2 du rapport.
- Enfin les contributions de la mission ont également alimenté les réflexions du groupe de travail sur les PTGE mis en place dans le cadre du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique en 2021. La convergence des analyses et propositions de la mission et du groupe Varenne permet d'apporter des éclairages complémentaires au dispositif des PTGE dans l'objectif d'en renforcer la portée et d'en améliorer la mise en œuvre.

Le travail de la mission a été suivi selon un rythme quasi-mensuel par les trois cabinets ministériels, avec la préoccupation de conforter le PTGE comme outil au service des territoires et d'inscrire des avancées concrètes dans les conclusions du « Varenne ».

[6] Adour-Garonne (Adour amont, Boutonne, Charente aval et Bruant, Seudre, Seugne), Loire-Bretagne (Allier aval, Clain, Curé, Cher-Yèvre-Auron), Rhône-Méditerranée (Coulon-Calavon, Drac amont, Lac du Bourget et alluvions de la plaine de Chambéry, Véore-Barberolle et alluvions de la plaine de Valence) et Seine-Normandie (Puiseaux-Vernisson, Serein-Armançon)

2 Enseignements de la mission et voies de consolidation de la démarche de PTGE

2.1 La démarche

La démarche de PTGE se déroule en plusieurs phases. Le retour d'expérience des 15 PTGE[7] montre que le bon déroulement de chacune d'elles est un élément-clé de l'aboutissement du projet. L'animation y contribue de façon décisive.

2.1.1 Animer le PTGE

L'animation du PTGE est le plus souvent assurée par les services techniques de la collectivité porteuse de la démarche. La mission a généralement rencontré les élus accompagnés de leurs services et noté la proximité entre portage politique et animation. Elle a pu relever sur certains territoires une préoccupation de renforcement de l'animation (par exemple sur Puiseaux-Vernisson). L'animation est parfois répartie entre plusieurs intervenants (établissement public Loire et chambre d'agriculture du Cher sur le bassin Yèvre-Cher-Auron par exemple). Elle peut parfois se confondre avec le rôle de catalyseur ou de médiateur assuré par les services de l'État, en phase d'émergence de la démarche (Allier aval), en cas de contexte sensible (Drac amont) voire de conflit (Clain).

L'animation de la démarche est l'un des facteurs qui conditionne l'implication des acteurs dans le processus de co-construction. La mission observe que le besoin d'animation se manifeste à tous les stades pour favoriser l'expression des parties prenantes, faciliter le partage des connaissances et la compréhension du territoire, mobiliser les ressources méthodologiques nécessaires et assurer le suivi technique du PTGE.

Les entretiens multiples avec les acteurs locaux n'ont pas dénoté de situation particulière de carence en matière d'animation. La mission relève toutefois les points d'attention suivants :

- Vu l'omniprésence du besoin d'animation dans la démarche territoriale, un défaut d'animation compromettrait immanquablement la bonne fin du PTGE. L'équipe d'animation doit idéalement associer des compétences techniques et pédagogiques. La question du financement de l'animation doit être traitée dès le tout début de la démarche.
- *A contrario*, un « excès d'animation » pourrait prendre la forme d'un empiétement de l'animation sur les prérogatives des décideurs, les services anticipant sur les conclusions du comité de pilotage ou se substituant à lui, ce qui tendrait à dévoyer la démarche.
- La gestion nationale des PTGE pourrait, en s'appuyant sur le centre de ressources proposé en 2.3.3, faire vivre le réseau des animateurs territoriaux dans un double objectif : (i) permettre des temps d'échanges à l'occasion de rencontres nationales périodiques pour mutualiser les expériences ; (ii) former les animateurs. L'offre de formation pourrait notamment porter sur les techniques du travail collaboratif, l'approche socio-économique d'un territoire, l'analyse coût-bénéfice ou la méthode prospective d'analyse par scénarios.[8]

2.1.2 Articuler le PTGE avec les dispositifs existants

Dans la plupart des territoires, les préoccupations de gestion quantitative et qualitative de l'eau (résorption des déséquilibres chroniques, lutte contre les pollutions diffuses et l'altération des milieux aquatiques) ont donné lieu à des démarches de planification (SAGE) et à la mise en œuvre de programmes d'actions soutenus financièrement par les agences de l'eau (plan de gestion de la ressource en eau (PGRE), contrat territorial de gestion quantitative et qualitative de l'eau (CTG2Q),

[7] Dans la suite du rapport, sauf indication contraire, les expressions « les 15 territoires » et « les 15 PTGE » désignent les quinze PTGE accompagnés par la mission.

[8] Le centre national de ressources mis en place pour les captages (https://professionnels.ofb.fr/fr/cdr-captages) propose des outils et des formations pour construire et évaluer des scénarios d'évolution des pratiques agricoles en vue de restaurer la qualité des eaux. Une démarche similaire serait utile pour les PTGE.

protocoles, etc.). Comme la mission l'a constaté, certains acteurs des territoires considèrent que la démarche en cours « vaut PTGE », d'autres qu'il peut en être une étape, une composante ou un moyen de financement. S'il est nécessaire de tenir compte des démarches préexistantes, le lien entre le PTGE et ces démarches suscite donc localement un besoin de clarification.

Une réponse à ce besoin peut être apportée :

- d'une part par l'administration centrale, en rappelant et en précisant :
  - les finalités respectives et les complémentarités de ces outils et démarches : SAGE et programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau ciblent l'objectif environnemental de retour au bon état de la ressource en eau ; le PTGE repose sur une approche globale du territoire dans ses relations à l'eau, intégrant des dimensions environnementale liée à la préservation des milieux, socio-économique liée aux usages et prospective liée au contexte du changement climatique,
  - les possibilités d'adaptation de la démarche aux territoires,
  - la nécessité de préserver la cohérence d'ensemble, notamment en mobilisant tous les acquis des démarches en place (connaissance du territoire, implication des acteurs) pour construire le PTGE ;
- d'autre part, par un travail de réflexion locale visant à identifier pour les démarches engagées préalablement à la publication de l'instruction du 7 mai 2019, les étapes nécessaires à leur évolution vers le PTGE.

2.1.3 Phase d'émergence du PTGE[9]

Un PTGE a vocation à réunir les différentes parties prenantes du territoire autour de la gestion de la ressource en eau. La première action est donc la définition d'une gouvernance claire et adaptée. Elle fait l'objet d'un développement spécifique au chapitre 2.2. Les autres points de la phase d'émergence sont abordés ci-après.

♦ Définir le périmètre géographique

La définition du périmètre du PTGE est l'une des étapes initiales d'un PTGE. En première approche, la logique hydrologique conduit à retenir les limites d'un sous-bassin versant (ex. Puiseaux-Vernisson, Seugne…). Néanmoins, l'examen des 15 PTGE montre que dans certains cas le périmètre pertinent pour conduire des études puis pour agir peut être plus restreint (ex. Charente aval et Bruant) ou plus large (ex. Drac amont) que le périmètre hydrologique, ces ajustements étant liés au fonctionnement du territoire en tant que bassin de vie (voir annexe 2).

♦ Un préalable : le recueil des préoccupations et des attentes

Pour ne pas engager la démarche sur des non-dits ou des ambiguïtés, il est important de permette très tôt à toutes les parties d'exprimer leurs préoccupations et ce qu'elles attendent d'une démarche territoriale de gestion de l'eau (voir fiche-action n° 2). Cette étape doit permettre, d'identifier les points d'accord et éventuellement de désaccord dans des termes où les parties prenantes se reconnaissent, et ainsi de fixer un cadre de travail dénué d'incompréhensions. Ne pas formaliser cette écoute mutuelle préalable présente un risque d'insatisfaction des parties pouvant conduire au conflit voire au blocage de la démarche.

♦ Adopter une feuille de route pour élaborer le PTGE

L'élaboration d'un PTGE génère des besoins de fonctionnement (logistique, animation) et d'études. Il appartient à la gouvernance du PTGE de procéder à l'inventaire des études utiles et d'ores et déjà disponibles (voir chapitre 2.3), notamment en examinant les démarches préexistantes (SDAGE, SAGE, PGRE, contrats de rivières, contrats territoriaux financés par les agences de l'eau, etc.). Les besoins complémentaires doivent être identifiés précocement.

[9] Pour les premières étapes de l'élaboration d'un PTGE, l'instruction du 7 mai 2019 parle « d'amorce de la démarche ».

Les coûts de fonctionnement et d'étude doivent être chiffrés par le porteur de projet et discutés avec les financeurs potentiels pour s'assurer de la faisabilité des plans de financement.

L'instruction du 7 mai 2019 définit une durée indicative de deux à trois ans pour l'élaboration d'un PTGE. Les 15 PTGE montrent toutefois des délais souvent plus longs. Fixer dès le lancement du PTGE des délais pour les différentes étapes de l'élaboration du PTGE est nécessaire au pilotage de la démarche.

L'établissement de la feuille de route[10] constitue donc un exercice concerté de planification des actions requises pour l'élaboration du PTGE.

Pour s'assurer du démarrage de la démarche dans de bonnes conditions, la mission propose que la feuille de route, une fois adoptée par la gouvernance du territoire, soit validée par le préfet référent du PTGE, par délégation du préfet coordonnateur de bassin.

Encadré n° 1. La feuille de route

La « feuille de route » est un document établi au cours de la phase d'émergence qui formule explicitement (i) les grands objectifs et les grands principes du PTGE, (ii) les modalités de la gouvernance et de la prise de décision, (iii) le contenu des différentes étapes opérationnelles et le calendrier.

Elle définit comment le public sera associé à la démarche.

Recommandation 1. ***[ministères] Prescrire, dès l'amorce de la démarche, l'établissement d'une feuille de route du PTGE qui permet d'expliciter les grands objectifs et les grands principes de la démarche, de s'assurer de l'expression et du recueil des attentes des acteurs, d'éclairer les modalités de participation du public, de préciser le contenu et les modalités de validation des différentes étapes opérationnelles et de fixer le calendrier prévisionnel. Cette feuille de route est validée par le préfet.***

2.1.4 Phase d'état des lieux et de diagnostic : la nécessité d'une compréhension partagée du territoire

L'état des lieux décrit l'état du territoire et son évolution passée, sous l'angle de la ressource en eau, des milieux aquatiques, des usages et pratiques associées, des politiques mises en œuvre. Il inclut également la description des besoins exprimés par les différentes familles d'acteurs. Il peut utilement s'appuyer sur des représentations cartographiques. L'origine des données utilisées doit être indiquée.

Le diagnostic intervient ensuite. Il résulte d'une analyse critique de l'état des lieux et de sa projection dans la durée, sur la base des tendances constatées sur le territoire (évolutions démographique, économique…). Il explique donc l'état du territoire en identifiant les causes et les processus physiques, écologiques, techniques et socio-économiques qui sous-tendent son évolution. Au regard des questionnements des acteurs, il analyse les liaisons usages/milieux, la satisfaction des usages et les comportements des différents acteurs.

Le diagnostic doit s'appuyer sur un travail d'analyse objectif, fondé sur des bases techniques et scientifiques éprouvées, ce qui plaide en faveur d'un recours à des prestataires pluridisciplinaires plutôt qu'à un travail totalement réalisé en régie.

La mission a constaté que l'absence de diagnostic et d'études adoptés par le comité de pilotage a mis en échec plusieurs PTGE, allant jusqu'à des blocages par la voie contentieuse (Charente-Maritime, Vienne). Sans accord collectif sur l'état de la ressource et des besoins, sur le diagnostic initial et

[10] L'instruction du 7 mai 2019 parle d'un « cahier des charges » de la démarche. Il définit les processus, objective les grands principes et fixe un calendrier.

prospectif du territoire, il ne peut y avoir ensuite de démarche consensuelle, les actions ne parviendront pas à se mettre en place.

La mission confirme l'intérêt de faire valider le diagnostic par le préfet coordonnateur de bassin, ou par le préfet référent par délégation.

2.1.5 Phase d'élaboration des scénarios et de choix du programme d'actions

Pour permettre l'atteinte de tout ou partie des besoins exprimés dans la phase de diagnostic, dans le respect des volumes prélevables* définis puis répartis entre usages, les acteurs du PTGE sont appelés à définir un programme d'actions. La pertinence de ce programme – sa capacité à répondre aux objectifs fixés – va dépendre d'une part de la trajectoire d'évolution que pourront retenir collégialement les acteurs du PTGE, et d'autre part de la faisabilité technique, économique et financière des actions envisagées. Sur la base du diagnostic posé, le choix d'une trajectoire consensuelle est donc un enjeu majeur du PTGE.

L'instruction du 7 mai 2019 préconise l'étude comparée de plusieurs programmes d'actions, puis le choix de l'un d'eux sur la base d'évaluations proportionnées notamment économiques. Le guide méthodologique pour les PTGE à composante agricole (Loubier et al, 2019) introduit la notion de scénario de référence pour l'analyse coût-bénéfice, ou « scénario sans projet », qui prévoit l'atteinte des volumes prélevables par la seule diminution des prélèvements, sans autre action territoriale sur le volet quantitatif.

Le chapitre 2.6 aborde cette question sous l'angle socio-économique et montre la complexité d'une telle approche ainsi que la difficulté pour les territoires à la mettre en œuvre.

La mission relève que le choix d'un programme d'actions résulte parfois d'un « raisonnement à l'envers » où une hypothèse de départ apparaît posée comme conclusion, ce qui crée un risque élevé de controverse. Tel est par exemple le cas d'un PTGE affichant un objectif de stockage d'eau défini sur la base d'un raisonnement certes existant mais conduit de façon sectorielle ou unilatérale par le monde irrigant et non pas sur une base contradictoire. On retrouve ici l'importance déjà soulignée des phases préalables et le rôle-clé de l'animation.

Le lien entre gestion de la ressource en eau et gestion des sols est très peu pris en compte dans l'élaboration des programmes d'actions des 15 PTGE[11]. Pourtant, certaines pratiques modifient favorablement les sols et la circulation de l'eau, permettant de réduire le ruissellement, d'augmenter l'infiltration vers les nappes phréatiques et d'améliorer le stockage de l'eau dans les sols. Pour améliorer l'alimentation hydrique des plantes, on peut ainsi s'intéresser à l'implantation d'éléments paysagers ralentissant le ruissellement (bandes enherbées, talus et haies), l'insertion de prairies dans les successions de cultures, la couverture des sols durant les intercultures, la réduction voire la suppression du labour, etc. Une vision agronomique étriquée conduit à ignorer ces leviers pour l'adaptation au changement climatique. Leur absence peut s'analyser comme une carence de l'approche globale.

Le projet de territoire retenu (trajectoire et programme d'actions) est soumis à l'approbation du préfet référent, par délégation du préfet coordonnateur de bassin. La décision d'approbation du PTGE pourrait utilement constater que le mode opératoire prévu par la feuille de route du PTGE a été suivi et que les obligations générales applicables à la gestion de l'eau ont été prises en compte. Cette décision pourrait rappeler qu'elle ne vaut pas pour autant autorisation administrative des actions envisagées, chacune d'elle restant tributaire d'une instruction administrative complète dans le cadre du régime qui lui est applicable. La portée de cette décision est évoquée au chapitre 2.4.

[11] Un effort est à noter dans le bassin Adour-Garonne, avec par exemple le projet BAG'AGES (Bassin Adour-Garonne, quelles performances des pratiques AGroEcologiqueS ; voir Agence de l'eau Adour-Garonne et INRAE, 2021). Mais l'adhésion sur le terrain reste faible.

2.1.6 Amorcer le programme d'actions : l'intérêt des actions « sans regret »

Si la phase d'élaboration du PTGE peut nécessiter plusieurs années, cette période ne peut pas pour autant être une période « sans action sur la ressource », car tout attentisme en la matière peut d'une part compromettre le retour à l'équilibre à l'échéance fixée par le SDAGE 2022-2027, et d'autre part décourager les acteurs locaux impliqués dans la gestion de la ressource en eau voire exacerber les tensions entre ces acteurs. Or il est possible que des actions bénéfiques, réalisables rapidement voire urgentes, soient définies avant même que les études d'état des lieux et de diagnostic soient achevées.

La mission recommande d'identifier, dès le démarrage de la phase d'élaboration du PTGE, des actions dites « sans regret »*, c'est-à-dire qui auront des effets bénéfiques sur la ressource en eau quelle que soit l'ampleur du changement climatique (amélioration de la qualité de l'eau, maîtrise des consommations, économies d'eau, amélioration de l'état humique des sols, « désimperméabilisation » des surfaces, etc.) et susceptibles d'être mises en œuvre rapidement dans le cadre d'un premier volet opérationnel du PTGE, amorçant ainsi le programme d'actions.

Certaines actions décidées avant l'adoption du PTGE sont analysées par la mission comme des actions sans regret. À titre d'exemples, une démarche de réduction de l'usage des pesticides est engagée sur le bassin du Curé dans un partenariat associant l'agglomération de la Rochelle et les agriculteurs locaux ; sur les territoires Charente aval et Seugne, la suppression de forages agricoles non conformes contribuera à la sécurisation des nappes souterraines utilisées pour l'alimentation en eau potable du département de la Charente-Maritime.

Recommandation 2. ***[ministères] Renforcer la prise en compte par les acteurs des territoires des enjeux de l'approche systémique de la gestion locale de l'eau. L'état des lieux, le diagnostic puis le programme d'actions doivent considérer les différentes ressources naturelles (eau, mais aussi sols et éléments paysagers) et leurs interrelations, ne pas dissocier leurs dimensions quantitative et qualitative et prendre en compte les différents usages et leurs déterminants.***

2.2 La gouvernance

De façon très générale, la gouvernance est une des clés de la réussite des démarches de projet mobilisant les acteurs d'un territoire. Les projets territoriaux de gestion de l'eau n'y font pas exception comme l'illustrent les 15 PTGE.

Par gouvernance d'un PTGE, la mission entend le schéma d'organisation qui encadre son élaboration et sa mise en œuvre. Le schéma d'organisation repose sur le principe d'une participation de tous les acteurs concernés afin de construire une représentation commune du territoire et bâtir un projet collectif. La gouvernance recouvre le portage du projet de territoire, son pilotage et les instances de travail qui constituent la comitologie du PTGE.

La gouvernance doit permettre de formaliser les étapes de l'élaboration puis de la mise en œuvre du PTGE : partager l'information, consulter les parties prenantes (recueillir l'expression des préoccupations, attentes et avis et attentes des acteurs), assurer le dialogue voire la négociation, élaborer les décisions, adopter la feuille de route, valider les étapes du projet, adopter le projet global, suivre et piloter sa mise en œuvre.*

2.2.1 Le portage du projet de territoire

Le portage politique et le portage opérationnel

L'importance du portage politique dans la réussite des projets territoriaux, quelle qu'en soit leur nature, a été largement soulignée par les auteurs dont les travaux de recherche appliquée ont porté sur la gouvernance territoriale : ce portage garantit la légitimité de la démarche (Martinez, 2013) ; il constitue un des grands principes de la gouvernance territoriale (Rey-Valette et al, 2011) ; il conforte tout programme d'actions, par exemple dans la gestion des aires d'alimentation de captage d'eau (Brugidou et al, 2020).

Selon les termes de l'instruction du 7 mai 2019, *« le porteur de projet est responsable du processus (…). Il peut s'agir du président de la commission locale de l'eau (CLE), lorsqu'elle existe, ou d'un président d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), lorsqu'il existe, ou encore d'une personnalité reconnue sur le territoire et dans le domaine de la gestion de l'eau.* ». L'instruction indique également que le préfet référent doit engager « *un dialogue ouvert et constructif avec la structure porteuse du PTGE* ». Cette formulation, qui semble logiquement faire le parallèle avec la structure porteuse d'un SAGE, traduit de fait la latitude dont disposent les territoires pour définir le portage du PTGE.

La mission retient que la notion de « portage de la démarche » recouvre deux composantes distinctes : son portage politique d'une part, son portage opérationnel d'autre part.

Le portage politique est assuré par une « structure » (collectivité territoriale, établissement public, structure porteuse de SAGE, etc.) dont il importe que la légitimité soit reconnue par l'ensemble des parties prenantes. Cette structure mandate l'un de ses membres, en général son président, pour la représenter en qualité de « porteur de projet », interlocuteur privilégié du préfet référent. Le porteur de projet assume les composantes du projet de territoire telles qu'étudiées, définies puis adoptées par le comité de pilotage (voir 2.2.3).

Le portage opérationnel est une fonction-support assurée par la « structure porteuse » (collectivité territoriale, établissement public, structure porteuse de SAGE, etc.). Cette structure est le maître d'ouvrage de l'animation du PTGE et des études qui lui sont liées.

Le porteur politique est en général issu de la structure porteuse qui l'a mandaté pour la représenter en qualité de « porteur de projet ». Ce n'est pas toujours le cas lorsque le porteur politique est une « personnalité reconnue » désignée *intuitu personæ*. L'identification de la structure porteuse est alors moins explicite. La mission recommande que soient formalisées dans un document écrit l'organisation et les modalités de fonctionnement du portage de la démarche. S'agissant du portage opérationnel, le document précisera utilement les modalités de financement de l'animation et des études (autofinancement, aides diverses).

Les 15 PTGE présentent, quel que soit le bassin considéré, une grande diversité de situations quant à la nature du portage politique et opérationnel (syndicats mixtes, conseils départementaux, EPTB, EPAGE, chambres d'agriculture, etc.). Les monographies en annexe 10 illustrent cette diversité. Certains territoires rencontrent des difficultés à dégager un portage politique reconnu légitime par l'ensemble des parties prenantes.

- **L'implication systématique d'une collectivité territoriale**

Les collectivités territoriales apparaissent parfois insuffisamment motrices dans le portage des PTGE, pouvant préférer laisser l'État en première ligne notamment en phase de démarrage. Pourtant, les compétences dont elles disposent, notamment la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), et leur capacité à développer une vision territoriale globale en font des acteurs essentiels de la gouvernance de l'eau.

La mission juge pertinent que le portage politique du PTGE engage systématiquement une collectivité territoriale ou une structure issue de collectivités territoriales ayant capacité à appréhender globalement la gestion de l'eau, dans ses diverses dimensions (environnement, économie) et ses

différents usages. Tel peut être le cas des EPTB, des EPAGE, des syndicats mixtes dédiés ou des agglomérations. Lorsque le portage du PTGE s'oriente vers des groupements de communes aux attributions plus ciblées (syndicat de rivière, syndicat d'eau potable par exemple), la formule d'un portage politique conjoint, associant plusieurs structures aux compétences complémentaires, peut être envisagée. Dans les territoires à fort enjeu agricole peut également être envisagé un portage politique conjoint par une collectivité territoriale et une chambre d'agriculture.

2.2.2 La nécessaire mobilisation de l'ensemble des parties prenantes

Les préoccupations de gestion de l'eau qui s'expriment sur un territoire sont le fait d'acteurs multiples (collectivités, acteurs économiques, société civile, associations, État…) qui agissent à des échelles géographiques différentes (locale ou « supra-locale » : départementale, bassin hydrographique, régionale, nationale) et exercent leurs activités respectives sur des domaines de compétence se chevauchant parfois, selon leurs propres logiques d'intérêt, éventuellement divergentes.

L'implication des différentes parties prenantes est essentielle pour ne pas exposer le PTGE à un risque de non-aboutissement. La gouvernance du PTGE doit donc être « multi-acteurs », associer tous les usages et prendre en compte les relations entre l'amont et l'aval. Si nécessaire, une « discrimination positive » peut contribuer à l'équilibre des représentations.

Au-delà du cas des collectivités territoriales évoqué ci-avant, la mission a relevé certains facteurs susceptibles de fragiliser ou de compromettre l'équilibre attendu dans l'exercice de la gouvernance du PTGE.

- L'implication dans les démarches territoriales des filières agricoles et plus globalement de l'environnement économique de l'agriculteur (coopération, négoce, assurance, crédit) s'avère souvent faible ou inexistante. La question de la gestion équilibrée de la ressource en eau, pourtant essentielle pour la production agricole, apparaît éloignée des préoccupations des filières. Pour certaines productions, les filières contractualisent avec des agriculteurs sous réserve qu'ils soient en mesure d'irriguer, la question de l'accès à la ressource en eau pour l'irrigation étant du ressort de l'agriculteur[12]. Pourtant, les filières agricoles sont porteuses de solutions, notamment par le développement de cultures susceptibles d'être plus sobres et de mieux valoriser économiquement l'eau d'irrigation.
- L'implication des associations, en particulier des APNE, est variable. Souvent peu organisées et dotées de faibles moyens, elles peinent parfois à faire entendre leur voix dans les différentes étapes du processus d'élaboration du PTGE, si ce n'est le cas échéant en déférant devant la justice administrative autorisations uniques de prélèvement et autorisations de création de retenues. Ces contestations contribuent à enrayer le processus, notamment lorsque les annulations entraînent un arrêt de la mise en œuvre du programme d'actions. Plusieurs bassins de l'ex-région Poitou-Charentes concentrent de telles difficultés, révélatrices de visions profondément divergentes du « modèle territorial » de gestion de l'eau.

Encadré n° 2. Le comité de pilotage

Le comité de pilotage est l'organe décisionnel qui, en recherchant le consensus, fixe les règles de fonctionnement, arrête la feuille de route (voir 2.1.3) et adopte le PTGE et ses documents d'étape (le diagnostic par exemple).

Il importe que ses prérogatives et son mode de fonctionnement soient clairement établis et formalisés, pour éviter toute ambiguïté dans les relations entre ce comité et la structure porteuse, qui s'avèrent solidairement liés à chaque étape de la démarche[13].

[12] La mission a rencontré une coopérative agricole qui apporte un appui technique et financier à ses adhérents pour monter des dossiers pour la création de plans d'eau soumis à déclaration.

[13] Un désaccord entre comité de pilotage et structure porteuse compromettrait la capacité de celle-ci à « porter politiquement » les dispositions non consensuelles. L'objet du différend ne pourrait alors qu'être « remis sur le métier » jusqu'à accord des deux parties. Mais un tel cas de figure n'a pas été rencontré par la mission.

2.2.3 Des instances formalisées d'information, de concertation, de validation et de décision

Les 15 PTGE montrent que la cartographie des instances mises en place varie d'un territoire à l'autre tout en présentant une certaine homogénéité.

♦ Un comité de pilotage

L'instruction du 7 mai 2019 fournit un cadre général pour établir la gouvernance, tout en faisant place à une large subsidiarité : « *désigner ou créer le cadre de gouvernance adapté, s'appuyant sur un comité de pilotage, pour permettre de refléter l'ensemble des usages et d'assurer une représentation équilibrée (…) à la co-construction et aux projets d'actions qui en découleront. (…)* »

À l'image de la CLE qui dispose de la prérogative décisionnelle d'adopter le SAGE et les documents préparatoires, le comité de pilotage[14] du PTGE est considéré, dans l'esprit de l'instruction du 7 mai 2019, comme l'organe décisionnel du PTGE.

L'instruction du 7 mai 2019 prévoit que les services de l'État (DDT(M), DREAL, DRAAF) participent aux réunions du comité de pilotage, avec la nécessité pour ces services de conjuguer positionnement technique, en tant que contributeurs ou facilitateurs de la démarche, et positionnement régalien puisque le projet territorial sera *in fine* soumis à approbation préfectorale (voir chapitre 2.5).

♦ Des cercles techniques (groupes de travail, comités techniques)

Ils sont constitués selon les enjeux à traiter ; ils assurent le suivi des études, des évaluations socio-économiques, etc. et formulent des propositions techniques au comité de pilotage chargé d'arrêter les décisions. Les services de l'État ont vocation à participer à ces cercles de travail.

♦ Une gouvernance qui s'appuie le cas échéant sur celle du SAGE

Les PTGE étudiés par la mission concernent presque tous un territoire déjà doté d'une CLE, voire d'un SAGE approuvé. L'instruction du 7 mai 2019 dispose 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* ». La mise en œuvre de cette disposition n'a pas appelé d'observation notable de la mission.

2.3 La mobilisation et le partage des connaissances

Les PTGE tablent sur une compréhension collective des ressources en eau, des milieux aquatiques, des usages de l'eau, en termes de besoins et de consommation, et de leurs interactions, pour définir une stratégie de gestion équilibrée et durable. Chaque famille d'acteurs impliquée dans le PTGE est porteuse de connaissances, de questionnements et de visions - souvent partielles - des trajectoires souhaitables.

La mobilisation et le partage des connaissances, en apportant des éléments objectifs de réponse, si besoin étayés scientifiquement, à ces questionnements, doivent permettre leur appropriation par les acteurs et préparer leur capacité à élaborer ensemble des scénarios équilibrés de gestion durable de la ressource intégrant le changement climatique.

2.3.1 Le PTGE, une démarche qui nécessite la mobilisation de nombreuses connaissances territoriales

La mobilisation des connaissances couvre le recueil des données et des savoirs, leur mise à la disposition des instances de travail et leur analyse. Elle constitue la base de la phase d'état des lieux et de diagnostic du PTGE, avec l'objectif d'éclairer le fonctionnement du territoire et de développer la

[14] Parfois dénommé « comité de territoire »

compréhension qu'en ont les acteurs. Cette mobilisation intervient également dans la phase suivante d'élaboration de scénarios pour évaluer l'impact et la faisabilité de différentes stratégies de gestion.

Les connaissances nécessaires dépendent des spécificités des territoires et des questionnements des acteurs. Elles permettent notamment d'éclairer l'état des ressources en eau et des milieux aquatiques et les pressions qu'ils subissent. La liste ci-dessous n'est ni exhaustive, ni systématiquement pertinente pour tous les PTGE.

- Le territoire : sa démographie et son évolution, les dynamiques de développement économique, l'occupation des sols, l'agriculture (exploitations, population agricole, systèmes de production, pratiques, évolution) ;
- Les états :
  - Les ressources en eau : la structure du bassin et du réseau hydrographique ; les précipitations et leur variabilité interannuelle ; la dynamique des débits des cours d'eau et des étiages ; la dynamique des nappes ; les plans d'eau, leurs volumes et leurs dynamiques ; les interactions entre précipitations, nappes, cours d'eau et plans d'eau ; les dynamiques hivernales et l'impact environnemental des prélèvements en hautes eaux ; les scénarios de changement climatique ;
  - Les milieux aquatiques du territoire : l'état des masses d'eau souterraines au sens de la « directive cadre sur l'eau » du 23 octobre 2000 (DCE) (figure 3) ; l'état écologique des masses d'eau superficielles au sens de la DCE, et les objectifs à atteindre ; les services écosystémiques rendus par les milieux aquatiques ; la qualité des eaux, notamment les teneurs en nitrates et en pesticides, et les objectifs à atteindre ; les étiages de cours d'eau (réseau hydrométrique pour les principaux cours d'eau et réseau de l'observatoire national des étiages (ONDE) pour les secondaires), leur évolution et leur impact sur la biodiversité aquatique ; les zones humides ; les aménagements de bassin contribuant à l'infiltration des eaux, dont les zones d'expansion de crue ;
  - L'état des sols et les liens entre sols et ressource en eau : état humique et son évolution, capacité de rétention en eau des sols, couverture des sols, éléments de maillage paysager freinant le ruissellement ; surfaces imperméabilisées ;

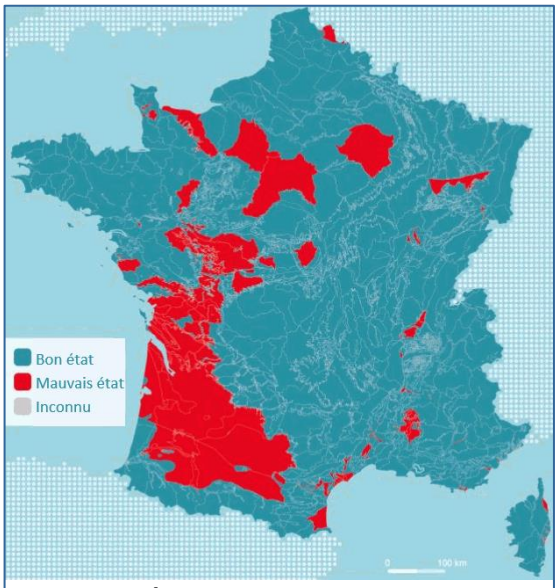


Figure 3. État quantitatif des masses d'eau souterraine en 2019 (OFB, 2022)

- Les pressions et usages de l'eau : pratiques, besoins actuels, besoins futurs : Une connaissance fine des volumes prélevés, des ressources mobilisées (forages en eaux souterraines, rivières, plans d'eau…) et de la distribution spatiale et temporelle des prélèvements est nécessaire.
  - Besoins en eau pour la consommation humaine : la population, les besoins en eau potable et leur distribution géographique ; les périmètres d'alimentation de captage, les sources d'eau brute utilisées pour l'eau destinée à la consommation humaine et leur qualité ; l'analyse historique (10 ans) des prélèvements ; la gestion et la valorisation des rejets d'eaux usées traitées dans les milieux ; les besoins actuels et les besoins perçus à 10-20 ans ;
  - Agriculture irriguée : la part de l'agriculture irriguée : le nombre d'exploitations, les cultures et superficies irriguées et leur distribution géographique ; les pratiques d'irrigation et les volumes d'eau en fonction des cultures, des précipitations et des sols ; la sensibilité des rendements au volume d'eau pour l'irrigation ; l'agriculture biologique ; les

filières contractualisées avec clause de volume d'eau mobilisable ; la valeur ajoutée de l'irrigation ; l'analyse historique (10 ans) des prélèvements et du lien entre précipitations, besoins, arrêtés sécheresse et prélèvements réels ; la répartition des prélèvements entre les agriculteurs irrigants ; les besoins actuels et les besoins perçus à 10-20 ans ;

- Besoins industriels : les secteurs d'activité industrielle, leurs besoins en eau, leur distribution géographique, la gestion des eaux usées, l'analyse historique (10 ans) des prélèvements ; les besoins actuels et les besoins perçus à 10-20 ans ;
- Autres activités : l'impact du tourisme sur les besoins en eau potable ; les activités de plaisance, de sport et de pêche, l'aquaculture et la conchyliculture ; les systèmes de marais ; l'abreuvement du bétail.

- Les réponses et les cadres de gestion
  - Planification et réglementation : le SDAGE 2022-2027 (objectifs d'état pour 2027 et réductions des pressions nécessaires à leur atteinte…), le SAGE (répartition du volume disponible des masses d'eau superficielles ou souterraines entre les différentes catégories d'utilisateurs…), les programmes d'actions réglementaires et contractuels (nitrates, pesticides…)
  - Dispositifs de soutien d'étiage, de gestion des crues
  - Gestion structurelle des prélèvements : les études ayant conduit à la définition des volumes prélevables*, l'historique des autorisations uniques de prélèvement (AUP*), la répartition par domaines d'usages, l'échéance pour le respect du volume prélevable ;
  - Gestion conjoncturelle des prélèvements : les arrêtés sécheresse (mesures temporaires de limitation des usages de l'eau, règles de déclenchement de mesures), la fréquence de déclenchement, les impacts sur les prélèvements, l'efficacité des mesures conjoncturelles en termes de respect du débit objectif d'étiage* (DOE).

2.3.2 La mobilisation et l'appropriation des connaissances : difficultés et points de vigilance

La mobilisation des connaissances dans les PTGE est confrontée à plusieurs difficultés :

♦ L'explicitation des visions, des objectifs et des questionnements des différentes familles d'acteurs

La connaissance est d'autant mieux mobilisée et appropriée qu'elle apporte des réponses aux questionnements des acteurs. Elle a également vocation à faire évoluer les visions et objectifs qu'ils portent sur leur territoire.

À ce titre, le recueil des préoccupations et attentes des différentes familles d'acteurs évoqué au 2.1.3 s'avère essentiel.

♦ Le risque d'approches partielles, de sujets importants « mis de côté »

L'expérience des PTGE montre que certains sujets importants sont peu abordés dans la phase d'état des lieux et de diagnostic des PTGE. À titre d'exemples :

- l'état écologique des milieux aquatiques au sens de la DCE, ses déterminants (pressions morphologiques, chimiques, hydrologiques…) les objectifs d'amélioration et les trajectoires envisageables. Les documents établis dans les bassins hydrographiques pour la mise en œuvre de la DCE pourraient apporter beaucoup d'informations et d'analyses (état des lieux, SDAGE, programme de mesures) ;
- la sévérité des étiages, leur répartition géographique et leurs déterminants (état des nappes, précipitations, prélèvements…), la fréquence et le degré d'efficacité des arrêtés sécheresse, leur impact sur les prélèvements ;

- l'état chimique des eaux (notamment nitrates et autres polluants), ses déterminants, les objectifs à atteindre et les actions pour y parvenir ;
- l'inventaire et la distribution des forages et des plans d'eau sur le territoire, leurs modes de gestion et leurs usages, leur impact sur la ressource en eau et la biodiversité… La connaissance peut être particulièrement lacunaire pour les plans d'eau qui ne sont pas utilisés pour l'irrigation (voir annexe 7) ;
- les liens entre la ressource en eau et les sols, considérés en tant que milieux vivants et comme ressource (emprise ou facteur de production) pour les activités du territoire.

La formulation initiale des questionnements, la réflexion collective et l'analyse des expériences d'autres PTGE peuvent aider à couvrir de façon plus complète les principales questions pertinentes pour le PTGE.

♦ Les contraintes liées à l'acquisition des données nécessaires et aux délais d'études

Disposer de connaissances scientifiques sur l'état de la ressource en eau et des milieux aquatiques, mais aussi de données actualisées et fiables sur les usages, conditionne tout l'exercice de construction du PTGE, depuis la phase d'état des lieux jusqu'au choix d'un programme d'actions.

Le recueil des attentes et des besoins des acteurs d'une part, le recensement des éléments de connaissance disponibles d'autre part doivent permettre d'identifier les champs de connaissance nécessitant des investigations complémentaires ou spécifiques.

S'agissant de la connaissance de la ressource, le besoin exprimé porte fréquemment sur l'actualisation des évaluations de volumes prélevables*, les études initiales ayant été généralement réalisées il y a plus d'une dizaine d'années en application de la circulaire du 30 juin 2008. Une autre préoccupation montante est l'évaluation de la capacité des milieux à répondre à un accroissement des prélèvements hors période de basses eaux destinés à alimenter des réserves de substitution* pour un usage en période de basses eaux. Des besoins d'études socio-économiques sont également identifiés pour la réalisation du diagnostic territorial initial et l'élaboration de scénarios d'évolution.

Il est donc essentiel, pour mobiliser ces connaissances, de faire appel à des compétences spécifiques, notamment s'il y a lieu de procéder à de nouvelles études (études HMUC* et assimilées, actualisation des études de volumes prélevables articulées avec le décret 2021-795 du 23 juin 2021, études sur les zones humides en lien notamment avec les solutions fondées sur la nature*, etc.). La gouvernance du PTGE doit mettre en place, pour les études, une démarche de gestion de projet incluant l'arbitrage des priorités, le portage des études à réaliser, la définition des cahiers des charges et des calendriers, les plans de financement et le suivi.

♦ Des diagnostics insuffisamment explicatifs

La mission a observé que le diagnostic de certains PTGE est plus descriptif qu'explicatif (voir encadré n° 3 à titre d'illustration). Dès lors, il ne peut répondre au questionnement des acteurs, ce qui va handicaper la poursuite des travaux.

Ce constat confirme l'intérêt de fonder le diagnostic sur la trame de questionnement des acteurs pour approfondir l'analyse des données.

Encadré n° 3. Mieux comprendre la variabilité interannuelle des volumes prélevés pour l'irrigation

Les volumes prélevés pour l'irrigation présentent de fortes variations interannuelles. L'analyse de leur historique, issu des données des organismes uniques de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (OUGC) ou des agences de l'eau, est souvent faite de façon sommaire en comparant la série pluriannuelle du volume prélevé au « volume prélevable ». Une analyse plus approfondie permet d'expliquer cette variabilité interannuelle par le lien entre les prélèvements pour l'irrigation, les précipitations, les superficies et les besoins des cultures irriguées, les années avec arrêtés sécheresse. Il en découle une description statistique des besoins et une quantification de l'impact des arrêtés sécheresse sur la réduction des volumes prélevés.

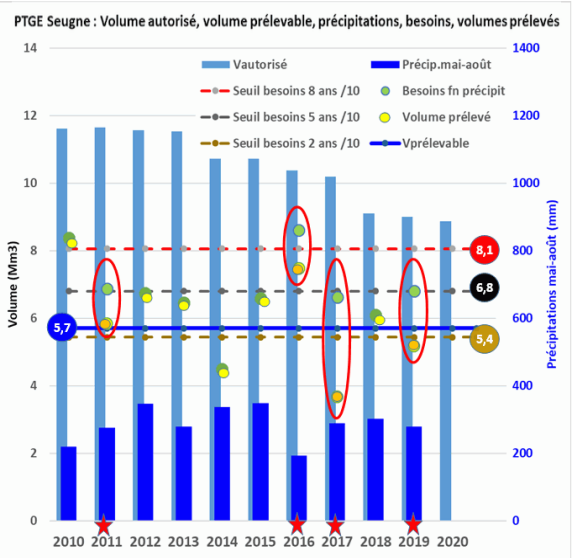


Figure 4 Analyse des liens entre volumes annuels prélevés pour l'irrigation, précipitations et arrêtés sécheresse (source : « Diagnostic » du PTGE Seugne) étoiles rouges : années avec arrêtés sécheresse

♦ Un déficit d'appropriation des connaissances

L'élaboration de l'état des lieux et du diagnostic du PTGE est souvent confiée, au moins en partie, à des prestataires coordonnés par le porteur de projet. Ces travaux sont généralement restitués via un document écrit, une ou quelques séances de présentation et de discussion en comité technique et une présentation devant le comité de pilotage. Ce mode de restitution est nécessaire, mais n'est pas suffisant pour que les acteurs du PTGE s'approprient réellement le diagnostic et la compréhension du territoire. Des démarches d'animation sont indispensables pour y parvenir : ateliers de travail et de restitution, analyses croisées entre familles d'acteurs.

♦ La difficulté méthodologique de l'approche prospective pour passer du diagnostic à l'élaboration de scénarios de gestion

L'élaboration de scénarios de gestion et le choix de l'un d'entre eux nécessitent des analyses et des simulations hydrologiques, environnementales, socio-économiques et financières. Celles-ci mobilisent des outils et des méthodes spécifiques et de nouvelles formes de connaissances. La difficulté de cette approche globale et prospective est abordée sous l'angle socio-économique au chapitre 2.6.

♦ La mobilisation des connaissances pour le suivi du programme d'actions

Pour cette étape, la mission relève un double point de vigilance dans la mobilisation des connaissances. Si la mise en œuvre du programme d'actions s'avère plus difficile que prévu voire impossible, il importe de pouvoir en comprendre les causes pour pouvoir réagir et le cas échéant modifier le projet. Si à l'inverse la réalisation du programme d'actions suit le déroulement escompté, il demeure essentiel de s'assurer qu'il produit les effets attendus. Dans tous les cas, la mise en œuvre du programme d'actions doit faire l'objet d'un pilotage collectif et d'un processus de suivi-évaluation qui requiert des dispositifs d'observation et des indicateurs adaptés.

♦ La difficulté d'accès aux données

L'accès libre aux informations environnementales est une obligation réglementaire pour les données détenues, reçues ou produites par l'État, les collectivités ou les organismes privés ayant une mission

de service public liée à l'environnement[15]. Toutefois l'extrême foisonnement des informations accessibles notamment par internet ainsi que la méconnaissance des sources de données publiques peuvent constituer paradoxalement des facteurs limitants.

L'accès aux données à caractère économique est plus difficile. Pour l'agriculture, les recensements agricoles et toutes les analyses dérivées de ces recensements sont libres et constituent des sources précieuses de connaissance. En revanche certaines données agricoles issues notamment du traitement des déclarations annuelles de surface des agriculteurs au titre de la politique agricole commune, qui permettraient une analyse très fine des territoires agricoles et de leur évolution, ne sont pas toutes accessibles et valorisables à cet effet. L'accès aux données non publiques des secteurs d'activité économique peut être rendu difficile pour de multiples raisons : les sources ne sont pas connues des acteurs locaux ; le détenteur de l'information ne produit pas de données ; le détenteur produit des données mais limite voire refuse leur diffusion ; les données sont privées et couvertes par la confidentialité, donc non diffusables... Un enjeu majeur de connaissance s'attache à l'organisation de la transparence de l'information dans le respect de la confidentialité.

♦ Divergences sur les méthodes ou sur l'interprétation des résultats

Cette difficulté peut être notamment sensible sur les territoires confrontés à des divergences de « modèle » de développement territorial. Elle constitue un point de vigilance face au risque de confusion entre des opinions véhiculées par des « sachants autoproclamés »[16] ou par divers groupes de pression et des expertises scientifiquement établies et opposables. L'animation, le recours à des sources scientifiques reconnues, l'utilisation de méthodes éprouvées dans d'autres PTGE peuvent contribuer à gérer de telles situations.

2.3.3 Les voies d'amélioration

♦ Des voies locales d'amélioration de la mobilisation des connaissances

Les difficultés et points de vigilance relevés ci-avant montrent :

- le rôle déterminant de l'animation dans l'expression des objectifs et des questionnements des familles d'acteurs. Ces questionnements contribuent à structurer le diagnostic ;
- le besoin d'un « paysage des enjeux des PTGE », permettant aux porteurs de projets d'éviter que des sujets importants soient laissés de côté ;
- le besoin de méthodes pour la réalisation du diagnostic, afin d'éviter qu'il reste descriptif sans être explicatif, et pour l'élaboration de scénarios. La capitalisation des expériences de PTGE contribuera à la diffusion de méthodes appropriées ;
- le rôle de l'animation également dans l'appropriation des connaissances et du diagnostic par les acteurs du PTGE.

Il revient aux acteurs locaux de prendre en compte ces points de vigilance pour assurer une mobilisation satisfaisante des connaissances. La mission identifie aussi d'autres voies d'appui de caractère plus général :

♦ Renforcer le porter à connaissance par les services de l'État

L'État peut faciliter l'accès aux données existantes de plusieurs façons : à l'échelle nationale, au travers d'un guide méthodologique expliquant et illustrant l'accès aux principales sources de données pertinentes pour les PTGE ; à l'échelle du territoire, en contribuant à l'identification des données existantes mais aussi des données manquantes, facilitant ainsi la définition des éventuels besoins d'études.

---

[15] Convention d'Aarhus, 25 juin 1998
(voir https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2005_124_R_0001_01&from=FR)

[16] Dérive dénommée « ultracrépidarianisme ».

Les services de l'État doivent également être en capacité de répondre aux questions des acteurs sur la réglementation et sa mise en œuvre (méthodes de détermination des débits objectifs d'étiage* et des volumes prélevables*, évaluation de l'impact des arrêtés sécheresse, etc.).

♦ Stimuler la mise en place d'observatoires territoriaux

Les observatoires sont des outils collaboratifs qui catalysent et structurent la connaissance du territoire. Ils permettent de construire une compréhension partagée de l'état du territoire, des dynamiques en jeu, des évolutions, de l'efficacité des mesures et actions. Un observatoire doit être conçu dans la durée (~10 ans), ce qui nécessite un engagement collectif, une responsabilisation des acteurs du territoire et une animation régulière.

Mis en place en tant qu'outil du PTGE, un tel observatoire permet, en phase de mise en œuvre du programme d'actions, d'échanger en toute transparence chaque année sur les usages et la situation de la ressource[17], les avancées du programme, le niveau d'atteinte des objectifs et les difficultés rencontrées.

♦ Mettre en place un centre de ressource national

Chaque PTGE est spécifique à son territoire et ne doit pas, au-delà de la démarche commune, « coller » à un modèle standard. Il y a toutefois un grand intérêt à capitaliser les approches mises en œuvre par les différents PTGE, à diffuser leurs expériences et à proposer des référentiels de méthodes, des modèles de cahiers des charges pour les études adaptés à différentes problématiques, des retours d'expérience sur l'animation, sur les programmes d'actions efficaces, mais aussi sur les points de blocage, les solutions trouvées pour les dépasser. Un centre de ressource national pour les PTGE pourrait jouer ce rôle.

♦ Mettre en place un groupe national d'appui pérenne aux PTGE ?

Cette proposition appelle également un examen de faisabilité. À travers ses contacts dans les territoires, la mission a perçu que l'écoute des acteurs locaux par une tierce expertise et les échanges avec les représentants locaux de l'État sont certainement de nature à décanter certaines préoccupations locales et certaines voies de réponses. Un tel appui demeure temporaire, il peut aider à franchir une étape mais ne peut avoir raisonnablement l'ambition de trouver des solutions qui auraient complètement échappé aux acteurs et décideurs locaux. En revanche, il pourrait constituer une ressource d'expertise pointue, sous la forme d'un vivier national d'experts mobilisables à cet effet et susceptibles de s'appuyer en tant que de besoin sur le secteur de la recherche et du développement. Le positionnement des conseils généraux des ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture serait à préciser dans ce dispositif.

Recommandation 3. ***[ministères] Renforcer l'appui national apporté aux acteurs des territoires : (i) actualiser, développer et diffuser les méthodologies de connaissance de la ressource en eau et d'évaluation des impacts des prélèvements, notamment en période de hautes eaux ; (ii) expertiser la mise en place d'un centre de ressource national dédié aux PTGE et celle d'un groupe national d'appui pérenne mobilisant un vivier d'experts sur un large spectre de compétences.***

[17] À titre d'exemple, la mission peut citer l'initiative locale qui permet de dresser chaque année un bilan des usages pour le PTGE Lac du Bourget

2.4 Les enjeux juridiques

Le projet de territoire a été conçu dès 2013 comme un dispositif flexible pour gérer la ressource en eau, adaptable aux spécificités territoriales et susceptible d'être rapidement mis en œuvre à une échelle locale. Il a été choisi d'en limiter la portée normative et de le maintenir dans « le droit souple », sans l'intégrer au code de l'environnement, donc sans lui donner d'existence réglementaire (voir annexe 6). L'instruction du 7 mai 2019 a confirmé ce choix et a introduit la dénomination de « PTGE ». Pour autant, le droit de l'eau s'applique à toute la mise en œuvre opérationnelle du PTGE, qu'il s'agisse de la répartition de la ressource entre les différents usages ou de la réalisation des projets de toute nature en lien avec la gestion de l'eau et les milieux aquatiques.

La mission a examiné cette caractéristique juridique du PTGE au regard des initiatives en cours sur les 15 territoires et a constaté que certaines difficultés liées tant à l'application du « droit souple » créé par l'instruction gouvernementale, que du « droit dur » inscrit dans la réglementation, sont de nature à retarder l'aboutissement des PTGE :

- L'absence de cadre méthodologique imposé peut se traduire par une mise en débat insuffisante de la trajectoire et du programme d'actions retenus par un territoire, ce qui peut précariser la recherche du consensus entre les acteurs locaux ;
- La fragilité des réponses apportées par certains projets aux attendus de la réglementation dont ils relèvent expose les décisions préfectorales à un risque contentieux ;
- La capacité de certains acteurs à répondre à des exigences juridiques (avoir la compétence pour mettre en œuvre la procédure de déclaration d'intérêt général - DIG) ou à assurer une gestion collective dont l'intérêt général est reconnu par les parties prenantes (gestion collective de l'irrigation…).

Pour accélérer l'élaboration et la mise en œuvre des PTGE, la mission a cherché à identifier les voies et moyens juridiques de nature à prévenir au mieux les retards et les remises en cause des choix initiaux.

2.4.1 Un cadre juridique cherchant à concilier initiative locale et droit de l'eau

♦ L'intérêt et les limites d'un outil du « droit souple »…

Du fait de son appartenance au « droit souple » le PTGE n'est pas juridiquement comparable à un document de planification, comme un SDAGE ou un SAGE par exemple, qui soumet certaines actions à des obligations de conformité ou de compatibilité. Il ne vaut pas non plus autorisation des actions programmées, lesquelles demeurent intégralement soumises aux prescriptions réglementaires qui les régissent. Le programme d'actions, lorsqu'il est approuvé par le préfet, est ainsi dépourvu de force juridique propre, ce qui conduit certains acteurs à s'interroger sur la portée de « l'approbation » du PTGE et de son programme d'actions, jalon prévu par l'instruction du 7 mai 2019.

Dans l'esprit de l'instruction gouvernementale, la validation par le représentant de l'État du diagnostic territorial et son approbation du PTGE et de son programme d'actions s'entendent non pas comme des décisions administratives de portée normative, mais comme la formalisation d'une reconnaissance par l'État de la qualité du projet issu d'un travail réalisé en co-construction, et par là-même de la prise en compte des attendus de l'instruction.

La mission observe toutefois que cette lecture est à nuancer : l'approbation, à l'issue de la phase de dialogue territorial, des volumes d'eau associés au programme d'actions[18] est susceptible de faire grief et revêt à ce titre une portée normative. On pourrait considérer qu'il en va de même de l'approbation du programme d'actions, puisqu'un refus d'approbation fermerait *in fine* l'accès des maîtres d'ouvrage aux financements de l'agence de l'eau[19].

[18] Voir § 2 de l'instruction du 7 mai 2019

[19] Voir annexe 2 de l'instruction du 7 mai 2019

Si la définition du PTGE par une simple instruction permet une souplesse de mise en œuvre, divers acteurs rencontrés ont relevé, à l'opposé, les inconvénients d'une absence de portée normative du PTGE, notamment sur deux points principaux : (i) l'absence de « cadrage temporel » de la démarche se traduit par des délais d'élaboration excessivement longs ; (ii) l'adoption du PTGE n'apporte pas vraiment de sécurité juridique aux autorisations accordées ensuite par l'autorité administrative en phase de mise en œuvre, comme le confirment certaines procédures contentieuses.

♦ … qui n'exonère pas les acteurs des exigences du « droit dur »

Dans les 15 territoires, les arrêtés préfectoraux annulés par la justice administrative concernent tous l'utilisation de l'eau pour l'irrigation. Il s'agit d'autorisations délivrées pour la réalisation d'ouvrages et pour des prélèvements d'eau, des autorisations délivrées à des organismes uniques de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (OUGC*). Il s'agit également de DIG au titre de l'article L211-7 du code de l'environnement et des articles L151-36 à L151-40 du code rural et de la pêche maritime (DIG pour réaliser puis gérer des réserves de substitution* destinées à l'irrigation agricole). Les juridictions contestent les volumes figurant dans des autorisations de prélèvements délivrées à des OUGC et relèvent une intégration environnementale insuffisante de certains ouvrages de stockage. Les décisions d'annulation diffèrent la réalisation de certains ouvrages, voire y font définitivement obstacle, et remettent en cause la trajectoire de retour à l'équilibre retenue par le projet de territoire.

En contrepoint de ces procédures transparaît également, exprimée par certains acteurs de sensibilité environnementale mais aussi agricole, une critique des insuffisances du droit de l'eau, auquel il est reproché de ne pas suffisamment garantir l'équité du partage de la ressource considérée en tant que patrimoine commun.

La recherche du consensus entre les acteurs d'un territoire impliqués dans la gestion de l'eau est le principe fondateur de la démarche de PTGE. Divers leviers peuvent y contribuer, parmi lesquels des leviers « à dimension juridique ». Certains sont du ressort de l'initiative locale, d'autres peuvent nécessiter des interventions de niveau national. Lorsque le consensus s'avère impossible à atteindre se pose la question de l'arbitrage.

2.4.2 Des mesures de nature à favoriser la confiance entre acteurs

♦ Assurer la transparence des données locales relatives aux usages de l'eau

La mission a constaté qu'assurer la transparence des données locales relatives aux usages de l'eau, c'est-à-dire l'accès aussi large et complet que possible aux informations utiles, dans le respect des obligations s'attachant à la confidentialité, est une condition nécessaire essentielle de la confiance entre acteurs dans la construction d'un projet de territoire garant de l'intérêt collectif (voir 2.3.2). La mission recommande de généraliser la mise en place de remontées d'information sur les usages mensuels de l'eau. Une évolution réglementaire serait de nature à garantir une telle évolution (voir fiche-action n° 3).

♦ Fonder le PTGE sur les engagements respectifs des parties prenantes

Afin de conforter le caractère « multi-acteurs » du PTGE, la mission recommande de donner à ce projet la forme d'un accord écrit signé par toutes les parties prenantes[20] et scellant leur engagement à agir pour la mise en œuvre du programme d'actions retenu. Les futurs maîtres d'ouvrage s'engagent ainsi à monter les dossiers techniques et financiers pour réaliser le programme d'actions et les financeurs pressentis s'engagent à attribuer des aides financières dans le respect de leurs modalités d'intervention et sous réserve des moyens budgétaires disponibles. Une expertise juridique serait utile pour voir si une telle formalisation confère au programme d'actions la forme juridique d'un contrat au sens des articles 1101 et suivants du code civil et en analyser toutes les incidences.

[20] Il va de soi qu'une telle proposition n'est pas transposable aux situations de dissension évoquées au 2.4.4.

♦ S'appuyer sur des maîtrises d'ouvrage pouvant assurer une gestion collective et pérenne des nouveaux ouvrages de stockage et de transfert

En phase de réalisation du programme d'actions, « l'engagement à faire » fixe aux maîtres d'ouvrage des obligations de résultat qui elles-mêmes dépendent en partie de leur « capacité à faire ». Il importe donc de s'assurer que les maîtres d'ouvrage ont la compétence juridique requise (voir fiche-action n° 4) et disposent d'une capacité technique et financière suffisante (voir fiche-action n° 5).

Pour accorder leur aide financière à la réalisation de certains investissements, de stockage ou de transfert d'eau notamment, certaines agences de l'eau exigent que la propriété des ouvrages soit collective. Cette exigence vise à s'assurer que les réalisations projetées ne sont pas la juxtaposition de projets conçus séparément, à l'échelle d'une exploitation agricole par exemple, mais qu'elles s'inscrivent bien dans un cadre garantissant dans la durée une gestion collective de la ressource. Cette disposition contribue à répondre à une préoccupation d'équité dans le partage de l'eau. Elle implique que le maître d'ouvrage de l'investissement aidé ait capacité juridique à devenir propriétaire de l'ouvrage collectif et à en assurer la gestion.

♦ Être vigilant sur la qualité des dossiers de demande d'autorisation

Ce point souligne pour mémoire le caractère essentiel de l'évaluation environnementale[21] des projets du programme d'actions, un défaut d'évaluation motivant souvent les annulations prononcées par le juge administratif. La mission convient que le caractère intégré de l'évaluation environnementale[22] d'un projet puisse constituer une difficulté pour les maîtres d'ouvrage. La démarche du PTGE ne peut en rien soustraire les maîtres d'ouvrage aux obligations du droit européen et du droit national. Elle est en revanche de nature à faciliter la réalisation des études d'impact, en prenant appui sur les connaissances et analyses produites pour l'état des lieux et le diagnostic. Les maîtres d'ouvrage peuvent par ailleurs solliciter de l'administration un cadrage préalable des études d'impact. Il s'agit d'un moyen efficace pour aider à identifier les enjeux majeurs et préciser les exigences réglementaires.

2.4.3 Consolider le cadre juridique de l'évaluation de la ressource en eau disponible et de son utilisation

♦ Faire évoluer les règles de partage entre agriculteurs des volumes d'eau alloués à l'agriculture

Dans une préoccupation d'équité dans le partage de l'eau, la mission considère que l'application des règles de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation ne doit pas conduire à figer les situations héritées du passé. Elle doit notamment permettre à de nouveaux irrigants d'accéder à la ressource. Pour accroître les marges de manœuvre des OUGC dans leurs prérogatives de répartition des volumes d'eau entre irrigants, la mission recommande de cadrer dans la réglementation nationale des principes qui permettraient à l'OUGC de faire évoluer plus rapidement les plans annuels de répartition, au-delà de la seule redistribution des volumes qui se libèrent spontanément aujourd'hui. Il serait alors opportun de laisser une certaine subsidiarité pour paramétrer localement les critères de modification de l'allocation (voir fiche-action n° 6).

♦ Consolider juridiquement la prise en compte des retenues existantes

La connaissance de l'état quantitatif de la ressource conduit, entre autres sujets, à s'intéresser aux retenues existantes, d'une part pour en dresser l'inventaire (voir annexe 7), d'autre part pour identifier

[21] Transposition de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

[22] Elle doit en effet identifier et analyser les incidences ou impacts du projet non seulement sur la ressource en eau, mais plus généralement sur toutes les composantes humaines et physiques et du territoire (population et santé humaine, biodiversité, terres, sol, air et climat, biens matériels, patrimoine, paysage, etc.) ainsi que les interactions entre ces éléments.

les plans d'eau qui ne sont pas ou plus utilisés pour l'irrigation et qui pourraient revenir à cet usage. Utiliser cette ressource dormante permettrait en effet d'accroître les volumes substituables à des prélèvements existants, de réduire le volume des retenues de substitution* à créer, de diminuer d'autant le coût des ouvrages à créer et de conforter la viabilité et l'acceptabilité du projet. La mobilisation pour l'irrigation de plans d'eau inutilisés soulève la problématique des rapports entre l'eau et le foncier, mais aussi entre l'intérêt privé et l'intérêt collectif. La mission recommande de mener une réflexion pour établir un cadre juridique permettant dans la durée la mobilisation et l'utilisation agricole des retenues concernées (voir fiche-action n° 7).

♦ Préciser les conditions de prélèvement hors périodes de basses eaux

L'objectif de retour à l'équilibre dans les bassins en déséquilibre quantitatif conduit les acteurs locaux et notamment les agriculteurs à envisager, entre autres solutions, celle de la substitution de prélèvements en basses eaux par des prélèvements effectués à une autre période de l'année et stockés en retenues de substitution. Les CLE d'une part, les instances de gouvernance de PTGE d'autre part portent dès lors une plus grande attention à la capacité des milieux à supporter des prélèvements hors périodes de basses eaux et aux incidences de ces prélèvements (risque d'altération de la recharge des nappes, risques d'accélération et d'amplification des étiages).

Certaines décisions d'annulation d'autorisation de construction et d'exploitation de réserves de substitution sont motivées par une insuffisance dans l'étude des impacts environnementaux des prélèvements opérés en période de hautes eaux et destinés au remplissage des réserves. Il revient donc au maître d'ouvrage de s'assurer de la qualité de son dossier de demande d'autorisation.

Deux voies peuvent être envisagées pour sécuriser l'autorisation de prélèvements d'eau hors période de basses eaux :

- l'une, à droit constant, viserait à asservir les prélèvements de hautes eaux à des conditions de niveau de nappe et de débit des cours d'eau, en faisant application du point II de l'article R211-21-2 du code de l'environnement[23] et des prescriptions applicables aux prélèvements d'eau ;
- l'autre, passant par une modification réglementaire, consisterait à préciser dans la réglementation nationale les modalités d'encadrement de ces prélèvements destinés au stockage « hivernal » (connaissance de la ressource potentiellement mobilisable, cadrage des conditions de prélèvement, connaissance des incidences).

Cette alternative a fait l'objet, à la clôture du « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique », d'un arbitrage prévoyant, par voie réglementaire, la possibilité pour le préfet coordonnateur de bassin, de compléter la stratégie d'évaluation des volumes prélevables par des dispositions relatives aux prélèvements hors période de basses eaux sur les sous-bassins présentant une situation ou un risque de déficit hydrique structurel.

♦ Justifier les volumes qui figurent dans les demandes d'AUP

L'annulation d'une autorisation unique de prélèvement (AUP*) délivrée à un OUGC, lorsqu'elle survient, peut donner un coup d'arrêt au PTGE. Pour motiver certaines annulations d'AUP, le juge administratif a pu fonder sa décision sur une justification insuffisante d'une part des besoins de prélèvements, et d'autre part du volume autorisé, lequel s'avère parfois très supérieur au volume des prélèvements réellement effectués jusque-là [24] . Au regard notamment de la fragilité juridique de certaines autorisations, le décret 2021-795 du 23 juin 2021 a précisé les conditions d'évaluation du volume prélevable* en période de basses eaux et prévu la possibilité de délivrer une AUP avec des prélèvements autorisés temporairement supérieurs à ce volume, dans le cadre d'un programme concerté de retour à l'équilibre.

---

[23] « *En dehors de la période de basses eaux, des conditions de prélèvement en volume ou en débits peuvent être définies de façon à mieux encadrer le respect des intérêts mentionnés à l'article L211-1.* »

[24] Exemple de motivation du jugement : « *sur la décennie précédant la demande d'autorisation, les prélèvements effectivement réalisés étaient en moyenne inférieurs de moitié* ».

2.4.4 Sortir des situations de blocage

Des désaccords profonds sur les finalités du projet de territoire et notamment sur ses objectifs agricoles peuvent conduire à une rupture du dialogue entre les acteurs et provoquer le blocage de la démarche (cas du Clain, de la Boutonne, du Curé).

Au regard de son caractère endogène et participatif, la démarche d'élaboration du PTGE recherche le consensus et à défaut le choix majoritaire. L'instruction du 7 mai 2019 n'évoque pas l'éventualité d'un arbitrage, mais la mission considère qu'une telle question relève de prime abord des instances de gouvernance, d'où l'intérêt de formaliser très en amont de la démarche les modalités de prise de décision (voir chapitre 2.1). Le recours à des tiers experts peut être une voie de solution, sans garantie de succès toutefois.

Lorsque la gouvernance ne parvient pas dans un délai raisonnable à identifier un projet faisant consensus alors qu'elle dispose des études requises, certains acteurs considèrent qu'il appartient au préfet de « prendre la main » pour ne pas rester dans une situation de blocage.

Dans un tel cas de figure, plusieurs options peuvent être envisagées pour le préfet :

- Prendre acte de l'incapacité des acteurs locaux à élaborer un PTGE. Ce faisant, le préfet replace la gestion de l'eau dans le champ exclusif du « droit dur ». Le retour à l'équilibre repose sur ce droit et sur des initiatives individuelles et non plus sur une dynamique collective. Le contrôle du respect de la planification de l'eau (SDAGE, SAGE) intervient au cas par cas, avec la police de l'eau comme seul régulateur. Les volumes prélevables sont ainsi respectés, sauf à exposer l'État à une mise en cause pour inaction. Les investissements dans les ouvrages de substitution ne sont alors pas éligibles aux aides de l'agence de l'eau ;
- Demander au comité de pilotage de procéder à un vote pour choisir, parmi les différents scénarios identifiés et analysés, celui qui rassemble le plus de suffrages, puis procéder à l'approbation du projet retenu. Une telle option nécessite que les termes du choix proposé soient très explicites, ce qui peut buter sur la difficulté, signalée par ailleurs, qui s'attache à la construction de scénarios ;
- Intervenir directement dans la prise de décision et donc procéder à un arbitrage, ce qui nécessite une évolution réglementaire du rôle des préfets.

Lors de la clôture du « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique », un arbitrage a prévu de renforcer, par voie réglementaire, le rôle du préfet de département afin d'améliorer les modalités de concertation, le calendrier et la prise de décisions.

Recommandation 4. ***[ministères] Expertiser la mise en place de nouveaux outils réglementaires pour (i) faciliter le partage d'informations sur les usages de l'eau, (ii) favoriser la mobilisation des plans d'eau inutilisés et (iii) encadrer les modalités de mise à jour de la répartition entre agriculteurs de l'eau pour ouvrir l'accès à l'irrigation à de nouveaux agriculteurs.***

2.5 Le positionnement de l'État dans les PTGE

L'État a pour mission de faire appliquer le droit, quand bien même il s'agit de « droit souple ». Il intervient dans les PTGE de manière légitime et opportune pour faciliter et accompagner l'initiative territoriale, sans se substituer aux décideurs locaux. Il s'assure tout au long de la démarche de la qualité des échanges au sein des instances de gouvernance, de la qualité des documents produits et de leur appropriation par l'ensemble des parties prenantes.

2.5.1 Un État territorial pluriel

Adressée aux préfets (de bassin, de région et de département) et aux agences de l'eau, l'instruction du 7 mai 2019 définit le cadre du PTGE, ainsi que l'objectif général de facilitation assigné à l'État pour le bon déroulement de la démarche : « *les services de l'État doivent favoriser l'émergence de PTGE (…) afin d'anticiper les enjeux (…) de gestion quantitative de l'eau et de co-construire un projet fédérateur pour y répondre* ». Le dispositif est placé sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin et sa mise en œuvre assurée, par voie de délégation, par le préfet de département, désigné comme « préfet référent » en cas de périmètre interdépartemental. Les préfets de région sont cités par l'instruction pour rappel de leurs missions conformément à la répartition des compétences de l'État dans les régions.

L'instruction du 7 mai 2019 mentionne deux rôles de l'État, correspondant à deux modes opératoires :

- un rôle d'impulsion initiale (« *Le préfet coordonnateur de bassin définit les situations dans lesquelles la conduite des PTGE doit être encouragée* »), de validation (du diagnostic, du programme d'actions) et d'approbation (des volumes d'eau associés au programme d'actions et du PTGE dans son ensemble). Ces prérogatives liées à l'exercice de l'autorité de l'État ne présentent pas toutes le caractère de décisions administratives de portée normative ;
- un rôle de « garde-fou », qui assure un lien de cohérence entre l'objectif de facilitation assigné au préfet et ses attributions régaliennes : le préfet veille à l'intégration des enjeux du changement climatique dans la démarche, à la prise en compte de la sobriété des usages, à la transparence des informations et des études, au partage des analyses des services déconcentrés ; il s'assure de la mise en place de la démarche de co-construction et est garant de la pluralité des acteurs et de l'effectivité du processus de concertation ; afin de prévenir au mieux tout constat d'incompatibilité avec les documents de planification lors de l'instruction des demandes d'autorisation pour la réalisation du programme d'actions, le préfet s'assure de la prise en compte des dispositions et objectifs environnementaux du SDAGE et de l'obligation de non-détérioration de l'état des masses d'eau fixée par la DCE.

La mission a rencontré les représentants de l'État aux différentes échelles territoriales, et ses déplacements dans les 15 territoires (voir annexe 3) lui ont permis d'appréhender d'une part la façon dont les services font application de l'instruction du 7 mai 2019, et d'autre part la perception qu'ont les acteurs locaux de cette action de l'État.

D'une façon générale, les principaux interlocuteurs des acteurs locaux des PTGE sont le préfet de département, la DDT(M) et l'agence de l'eau. Les directions régionales sont d'abord des interlocutrices des services départementaux de l'État, et sont plus ou moins bien identifiées par les acteurs locaux des territoires. Les DREAL sont davantage citées que les DRAAF, et la perception de leur positionnement environnemental varie bien sûr selon les interlocuteurs. Les DRAAF ont un rôle à jouer pour veiller à une bonne prise en compte de l'encadrement des aides d'État au secteur agricole, en relation avec les Conseils régionaux.

La mission n'a pas ressenti que le caractère pluriel de l'État territorial, qui n'est pas une spécificité du PTGE, puisse être un facteur de confusion ou de complication dans la démarche de PTGE. Elle recommande de définir précisément les attributions déléguées par le préfet coordonnateur de bassin au préfet de département référent pour l'élaboration et la mise en œuvre du PTGE, et suggère également que le comité d'administration régionale (CAR) se saisisse périodiquement du dossier des PTGE pour en assurer la coordination stratégique et le suivi.

Un suivi périodique des PTGE en réunion de la commission administrative de bassin (CAB) pourrait également être l'occasion pour les services de l'État d'examiner l'avancement des démarches et d'évoquer les points de réussite et les difficultés. Un débat pourrait également être avoir lieu régulièrement au sein du comité de bassin en invitant les porteurs de projets à présenter l'avancement de leur PTGE, en phase d'élaboration ou de mise en œuvre.

2.5.2 *L'action des services de l'État dans les PTGE*

♦ Attributions régaliennes *vs* ingénierie territoriale

Sur tous les territoires qu'elle a suivis, la mission a constaté un important engagement opérationnel des DDT(M), avec des équipes de direction d'autant plus mobilisées que les démarches sont sensibles et butent sur des obstacles. Dans les démarches sans écueil majeur, cette implication de proximité demeure essentielle pour veiller à la prise en compte des attendus gouvernementaux et contribuer à prévenir d'éventuelles difficultés. Une bonne pratique consiste à identifier un membre de l'équipe de direction (souvent le directeur adjoint) comme plus particulièrement chargé du suivi du PTGE.

Si la direction de la DDT(M) assure le relais opérationnel du préfet sur des attributions d'analyse des situations, de concertation, d'incitation, de recherche de conciliation voire de médiation, le positionnement des services en charge de l'eau dans ces directions peut être plus difficile. Les chefs de service et leurs adjoints détiennent en général une excellente connaissance des situations des territoires et de leur hydrologie. Cependant, leurs attributions et celles de leurs équipes, dans un contexte de pression continue sur les effectifs, se focalisent très majoritairement sur l'exercice de la police de l'eau (instruction de dossiers et contrôles) et la gestion conjoncturelle de la sécheresse. Au titre de ces attributions, c'est surtout la planification de l'eau qui motive l'implication territoriale des services déconcentrés, ce qui les met en position de pouvoir expliquer sur le terrain les complémentarités et les spécificités respectives du SAGE et du PTGE lorsque les deux outils coexistent. Cet atout n'est pas à sous-estimer, dès lors que toute ambiguïté ou incompréhension peut s'avérer source de difficulté dans le déroulement d'une démarche territoriale.

Les effectifs dédiés à l'ingénierie territoriale dans les DDT(M) rencontrées par la mission sont résiduels ou inexistants. Certaines collectivités en secteur rural, notamment de montagne, regrettent le délaissement technique qu'a représenté depuis 2012 l'arrêt de l'ingénierie publique de l'État, faute de véritable relais sur ces secteurs par l'initiative privée. Cependant, la mission n'a pas relevé de carence majeure d'ingénierie territoriale, nombre de collectivités - intercommunales notamment - s'étant dotées de services techniques performants. En revanche, des besoins spécifiques d'expertise juridique ou financière ont été exprimés en direction des services de l'État, avec la préoccupation de sécuriser les projets au regard du droit applicable. À titre d'exemples, on peut citer la mise en œuvre d'une DIG au bénéfice d'un syndicat mixte ouvert ou encore l'expertise de certaines situations particulières liées au régime juridique des associations syndicales autorisées. La mission a pu constater que les services demandent un appui ponctuel auprès des administrations centrales sur des sujets complexes, notamment en cas de contentieux.

Le positionnement régalien de l'État est parfois considéré par certains acteurs territoriaux et notamment par certaines collectivités, comme affaiblissant sa légitimité à s'investir dans une réflexion territoriale voire à peser sur son déroulement, cette opinion traduisant surtout des enjeux de pouvoir local.

La mission constate que l'État doit proportionner, quantitativement et qualitativement, ses moyens territoriaux à l'ambition qu'il entend donner à sa politique de l'eau. Elle recommande donc d'expertiser les voies et moyens pour parvenir à cette adéquation.

♦ Les missions de facilitation et de « garde-fou »

Ces missions recouvrent toutes les interventions opérationnelles de l'État au contact des acteurs locaux du territoire, et leur intensité est logiquement dépendante de chaque contexte local : concertation avec les différentes familles d'acteurs pour aider à l'émergence du projet, à la mise en place de sa gouvernance, puis au déroulement de la démarche ; mise en œuvre du porter à connaissance (voir

2.3.3) ; participation aux groupes de travail et au comité de pilotage du PTGE ; présidence du comité « ressource en eau »[25] ; animation de l'instance technique départementale informelle de concertation et de coordination sur le financement de la politique territoriale de l'eau[26] que la DDT(M) pourrait opportunément assurer, etc.

Il est indispensable que le préfet référent veille au bon avancement de l'élaboration du PTGE puis de sa mise en œuvre. Il doit détecter très tôt des difficultés et échanger avec les porteurs de projet pour voir comment ils peuvent réagir.

♦ L'exercice de « l'autorité de l'État » dans la démarche de PTGE

Ce point est évoqué, sous ses aspects juridiques, au chapitre 2.4 qui aborde notamment la question de la portée des attributions décisionnelles du préfet dans la démarche de PTGE.

Un point de vigilance relevé par la mission porte sur la prérogative du préfet de reconnaître la qualité de PTGE à une démarche territoriale de gestion de l'eau préalablement engagée (voir 2.1.2). La conversion d'un contrat territorial préexistant en un PTGE ne peut résulter d'une pétition de principe, mais doit être le fruit d'un travail de réflexion locale visant à analyser si tous les attendus de l'instruction du 7 mai 2019 sont bien pris en compte dans la démarche en cours. À défaut, certains acteurs sont fondés à considérer que l'instruction gouvernementale n'est pas respectée et que « l'esprit du PTGE » est bafoué. Le consensus devient alors impossible, compromettant la bonne continuation de la démarche territoriale.

Pour des raisons de transparence, la mission recommande de veiller à formaliser par écrit, en les argumentant, les décisions préfectorales de validation et d'approbation prévues par l'instruction du 7 mai 2019 (voir chapitre 2.1) et à les rendre publiques.

Sur les territoires confrontés à des situations conflictuelles, certains acteurs en appellent à l'arbitrage de l'État. Cette prérogative n'est pas expressément définie par l'instruction du 7 mai 2019, eu égard au caractère endogène et participatif qu'elle confère à la démarche d'élaboration du PTGE. Cette question est évoquée au chapitre 2.4 sous ses aspects juridiques ; elle est également illustrée en annexe 11.

2.5.3 Des voies d'amélioration

♦ Renforcer le rôle de l'État en phase d'émergence des PTGE

Recommandation 5. ***[ministères] Introduire un jalon supplémentaire avec la validation de la feuille de route par le préfet référent afin de renforcer le rôle de veille et de facilitation de l'État en phase d'émergence des PTGE.***
[préfets référents] S'assurer avec le porteur de la démarche que les conditions essentielles au démarrage se mettent en place : équilibre de la gouvernance, périmètre géographique considéré, mobilisation de l'animation territoriale, premiers éléments méthodologiques envisagés pour impliquer les différentes familles d'acteurs dans un objectif d'approche globale de la gestion de l'eau sur le territoire.

♦ Orienter le PTGE vers un dispositif de labellisation ?

La mission suggère que soit expertisée la faisabilité d'une labellisation des PTGE (voir fiche-action n° 8) à l'instar du dispositif existant pour les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Un cahier des charges national serait élaboré et une validation des projets prononcée au regard de ce cahier des charges, après recueil de l'avis d'une instance de bassin à qui le porteur de projet aurait

[25] Voir l'instruction du 27 juillet 2021 relative à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse hydrologique et le guide de mise en œuvre des mesures de restriction des usages de l'eau en période de sécheresse à destination des services chargés de leurs prescriptions en métropole et en outre-mer (juin 2021)

[26] Voir 2.6.3 et fiche-action n° 10

présenté le PTGE élaboré.

Cette proposition tendrait à renforcer le cadre d'élaboration des PTGE, nécessiterait une animation nationale accrue. L'État ne serait plus le seul à porter un regard extraterritorial sur les projets finalisés. Par ailleurs, elle faciliterait l'articulation avec la GEMAPI. Il s'agirait de s'appuyer, lorsqu'ils existent, sur les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

Une telle évolution, sous réserve qu'elle soit jugée possible, pourrait également illustrer l'importance que l'État attache aux initiatives locales de gestion de l'eau, dans les réponses qu'elles apportent à l'enjeu majeur d'adaptation au changement climatique.

2.6 Les aspects économiques et financiers

2.6.1 La difficulté de l'approche socio-économique globale du projet de territoire

La mission a constaté que les enjeux économiques du PTGE sont généralement assimilés, par les acteurs locaux, à la capacité du territoire à mobiliser la ressource en eau pour les activités marchandes (agricoles, touristiques, artisanales, industrielles, eau potable…) afin de créer de la valeur ajoutée et générer des revenus[27], oubliant l'ensemble des services écosystémiques non marchands.

Dans les territoires à forte activité agricole, cas le plus fréquemment rencontré par la mission, l'analyse économique du PTGE tend à se confondre avec celle de son agriculture. La légitimité d'acteurs locaux non agricoles à participer à ce débat n'est pas toujours reconnue.

Appréhender la dimension économique globale d'un PTGE ne peut se limiter à examiner de façon sectorielle les seules activités de production mais nécessite une approche qui examine tous les usages de l'eau, marchands et non marchands, et les interactions voire les compétitions existant entre eux. Une telle approche globale, intégrant les enjeux de la ressource en eau dans une réflexion prospective, constitue une réelle difficulté pour les acteurs des PTGE.

La cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau (Bisch et al, 2018) chargée d'analyser les difficultés de mise en œuvre des démarches territoriales avait relevé d'une part la faiblesse des approches économiques dans les territoires enquêtés[28] et d'autre part le potentiel de ces approches pour améliorer et déverrouiller les projets.

L'instruction du 7 mai 2019 souligne la nécessité de comparer plusieurs scénarios d'évolution possibles et leurs programmes d'actions associés pour atteindre dans la durée un équilibre, puis de choisir l'un de ces scénarios sur la base d'évaluations économiques et financières.

Elle invite à faire usage du « guide pratique pour les études économiques et financières des PTGE à composante agricole », dont la réalisation a été confiée à l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA). Ce guide, publié en octobre 2019 (Loubier et al, 2019)[29], fournit à l'attention des porteurs de projets un cadre d'analyse schématisé dans la figure 5[30]. La mission a été informée qu'un travail d'actualisation de ce document est en cours.

---

[27] Les actions à finalité environnementale non créatrices de richesse « monétarisée » ne sont généralement pas perçues comme revêtant une dimension économique.

[28] « *La faiblesse de l'approche économique (aucun projet n'a donné lieu, comme le demande l'instruction de juin 2015, à une analyse coût-bénéfice* et encore moins à celle de la récupération des coûts) ne permet pas de démontrer la pertinence des équipements les plus importants figurant dans des projets de territoire (retenues, systèmes de transfert d'eau et d'irrigation)* »

[29] intégré aujourd'hui dans l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

[30] L'approche présentée dans le guide compare différents scénarios en fonction de leurs coûts et de leurs bénéfices. Elle est parfois appelée analyse coût-bénéfice (ACB). Les auteurs du guide ont préféré le terme d'analyse économique et financière.

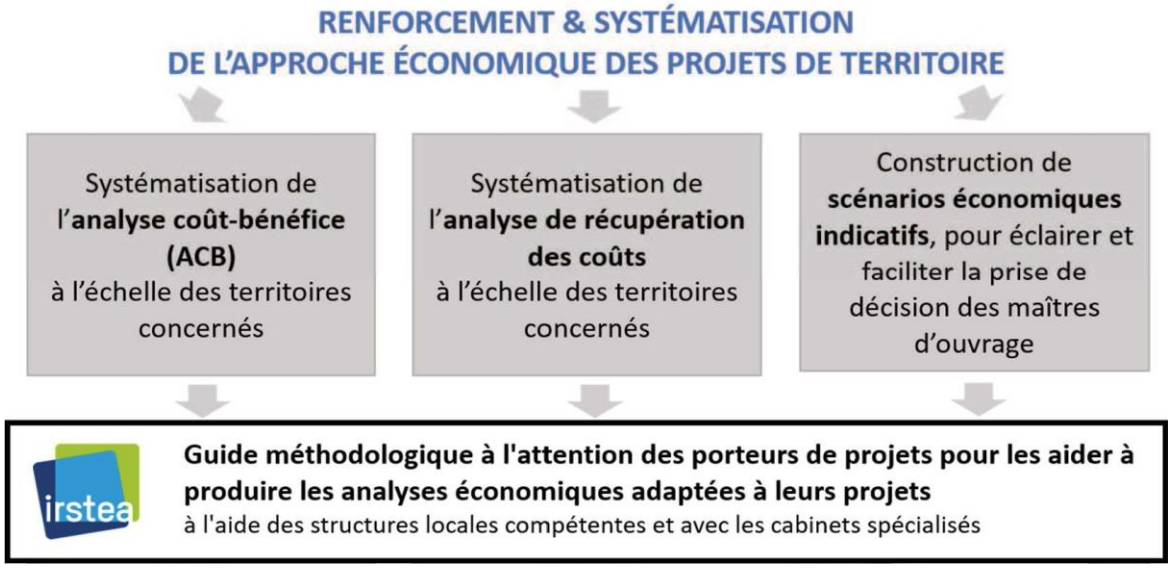


Figure 5 : Contenu de l'approche économique des projets de territoires (source : Loubier et al, 2019)

Le guide préconise la construction concertée d'un scénario « sans projet »[31], qui prévoit l'atteinte des volumes prélevables en période de basses eaux par la seule diminution des prélèvements, sans autre action territoriale sur le volet quantitatif, et qui permet donc de chiffrer ce que seraient pour le territoire les conséquences de l'inaction et de fournir ainsi une base de comparaison pour l'analyse coût-bénéfice* des « scénarios avec projet ».

Sur les territoires qu'elle a suivis, la mission a constaté que ce raisonnement n'était en pratique pas mis en œuvre, y compris pour les démarches engagées postérieurement à la publication de l'instruction du 7 mai 2019. Cela s'explique par la difficulté de décrire et de chiffrer le scénario « sans projet », mais sans doute aussi par l'absence d'orientation méthodologique pour les usages anthropiques non agricoles, pouvant conduire certains acteurs à penser que l'effort d'adaptation est essentiellement attendu de l'agriculture. Les scénarios de retour à l'équilibre sont assez peu contrastés et interrogent peu l'efficience économique des différents leviers d'action possibles et la pertinence d'en inscrire certains dans le programme d'actions retenu. L'intérêt même de la construction concertée d'un scénario « sans projet » est mal compris, cette construction étant surtout perçue comme une figure imposée, lourde, complexe et consommatrice de temps et de moyens. Dès lors, les analyses conduites ciblent principalement l'incidence de la consommation d'eau d'irrigation sur le revenu agricole, les investissements de gestion de l'eau et les aides financières pour leur réalisation apparaissant comme une réponse au risque de perte de revenu.

Au regard de la difficulté de procéder à une comparaison « objective » de scénarios, la négociation devient alors le principal outil pour arrêter la trajectoire à suivre par le projet de territoire. Son aboutissement est incertain quand se confrontent des conceptions divergentes du devenir souhaitable de l'agriculture. L'absence de scénario « sans projet » prive au final les acteurs du territoire d'un outil qui, en abordant sous un angle économique la question de l'intérêt général (voir Loubier et al, 2019), pourrait contribuer à déverrouiller les projets faisant appel aux aides publiques.

[31] Le scénario « sans projet » 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 avec le respect des volumes prélevables (Loubier et al, 2019). Il peut donc correspondre à un scénario de très forte réduction des autorisations de prélèvement.

2.6.2 Le caractère incontournable des études de faisabilité économique et financière des projets

Au regard de la difficulté rencontrée par les territoires pour construire et surtout chiffrer des scénarios globaux, donc multi-usages, d'évolution visant une gestion équilibrée de la ressource en eau, l'approche économique du PTGE tend à se confondre avec les études de faisabilité des opérations inscrites ou à inscrire dans le programme d'actions. Tous les programmes définis à ce jour pour les territoires suivis par la mission prévoient des investissements de stockage d'eau pour l'usage agricole, et parfois pour d'autres usages, visant à limiter la réduction du revenu agricole qui pourrait résulter du rééquilibrage entre besoins et ressource disponible, avec parfois une anticipation de l'augmentation estimée des besoins futurs.

Indépendamment de la question parfois très sensible de leur acceptabilité sociale, et au-delà même des considérations de faisabilité technique des projets, la mission constate que certains de ces investissements, même inscrits dans un PTGE validé, peinent à se concrétiser faute de parvenir à réunir l'ensemble des financements nécessaires. Les études de faisabilité économique et financière des projets apparaissent alors insuffisantes pour constituer un véritable outil d'aide à la décision pour les maîtres d'ouvrage et les financeurs publics. Au titre des difficultés rencontrées, la mission relève :

- une méconnaissance, lors de la construction du programme d'actions, des conditions d'accès aux aides publiques (encadrement communautaire des aides publiques au secteur agricole[32], conditions d'éligibilité aux aides des principaux financeurs) ;
- une faible rentabilité des investissements qui limite, pour les agriculteurs, les possibilités de financement de leur participation par recours à l'emprunt.

2.6.3 Les voies d'amélioration

Globalement, il s'agit de faire prendre conscience aux acteurs des territoires que la réflexion socio-économique attendue ne peut se limiter aux analyses statistiques classiques de production, d'aides ou de revenus, par types d'activité ou par types de filière. Ces éléments d'état des lieux et de diagnostic ne constituent pas en soi des scénarios d'évolution, mais seulement des contributions à leur élaboration. La complexité de la démarche d'analyse prospective appelle un besoin de simplification méthodologique, de vulgarisation, de formation, de pédagogie, d'ingénierie et d'accompagnement technique. L'activation de ces différents leviers facilitera le transfert de savoir-faire et l'appropriation de cette approche par les territoires.

♦ Simplifier l'approche socio-économique et financière globale des territoires et valoriser le guide méthodologique produit par INRAE

La simplification doit être recherchée à l'occasion de l'actualisation du guide INRAE (Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement) sur l'analyse économique et financière des projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE) à composante agricole.

Pour conduire cet exercice, un groupe de travail national pourrait être mis en place en relation avec des territoires volontaires. Il associerait des organismes déjà engagés dans cette réflexion comme INRAE, AgroParisTech, la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine, des administrations centrales (direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) au ministère en charge de l'agriculture et direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) au ministère en charge de l'environnement), des collectivités et opérateurs ayant compétence à intervenir en matière de gestion territoriale de l'eau. Ce groupe de travail aurait vocation à élaborer ou valider les

[32] Les lignes directrices de l'UE concernant les aides d'État dans les secteurs agricoles et forestiers et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01) fixent des conditions pour rendre admissibles les aides d'État aux investissements portant sur l'irrigation. Parmi ces conditions figurent en particulier : (i) la nécessité de réduction effective de la consommation d'eau pour les irrigations existantes (économie d'eau rendue possible par l'investissement) ; (ii) pas de soutien aux irrigations nouvelles (augmentation nette de surface irriguée) portant sur des masses d'eau n'étant pas en bon état quantitatif ; (iii) la contribution des différents utilisateurs d'eau à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. (Ayphassorho et al, 2020)

différents documents d'appui suggérés.

La mission a relevé tout particulièrement l'intérêt de l'approche socio-économique conduite sur certains territoires de Nouvelle-Aquitaine (bassins de la Boutonne amont, d'Adour amont) par AgroParisTech et la chambre régionale d'agriculture, en partenariat avec l'agence de l'eau Adour-Garonne et la DRAAF. L'analyse territoriale se fonde sur une typologie des systèmes agraires présents sur le territoire, chaque type représentant un système identifié par les caractéristiques techniques et socio-économiques moyennes des exploitations qui le constituent. L'analyse des facteurs d'évolution de l'activité agricole et entre autres des conditions d'accès à la ressource en eau, permet d'identifier les trajectoires d'évolution des exploitations, sur une base d'abord rétrospective, mais dont le prolongement prospectif peut alimenter la construction de scénarios d'évolution de l'agriculture du territoire, notamment par croisement avec les analyses de filières et de marchés. L'approche typologique permet de questionner la variabilité de l'efficience de l'eau selon les systèmes. La restitution de cette approche, en contribuant au nécessaire partage d'information sur l'activité agricole et sa diversité, est de nature à dépassionner les débats (voir fiche-action n° 9). Cette initiative mérite d'être encouragée, et les conditions et modalités de sa « massification » expertisées. Ses enseignements opérationnels pourraient utilement donner lieu à un cahier pédagogique à diffuser, le cas échéant en complément du guide INRAE sur les PTGE.

D'autre part, la préconisation de mise en application concrète du guide pourrait utilement s'accompagner de sessions de formation spécialisées à destination des acteurs du PTGE en charge de cette analyse. Une sensibilisation de chaque structure animatrice de PTGE est aussi à préconiser.

Enfin, une extension du guide méthodologique pourrait opportunément porter sur les usages non agricoles de la ressource en eau.

♦ Diffuser les « bonnes pratiques » de l'approche socio-économique et financière globale des territoires via un centre de ressources national

La mission recommande d'inventorier les démarches déjà réalisées afin de les capitaliser sous forme de fascicules méthodologiques à l'attention des territoires, diffusables à travers un centre de ressources national des PTGE (voir 2.3.3). Les prestataires ayant déjà conduit de telles démarches pourraient être consultés et sollicités pour la mise au point des fascicules correspondants.

La constitution d'un vivier d'experts (voir 2.3.3) permettrait de répondre à des demandes ponctuelles d'intervention, sur demande des territoires, par exemple pour la construction de scénarios et leur analyse coût-bénéfice.

♦ S'assurer de la faisabilité économique et financière des projets à inscrire dans le programme d'actions

Les améliorations attendues portent sur (i) le renforcement de la justification de chaque action, qui ne saurait se résumer en un simple argumentaire d'accompagnement de la demande de financement, et (ii) la robustesse du plan de financement associé.

La base d'un diagnostic général consensuel et d'une projection territoriale socio-économique partagée ne suffit pas à légitimer toute action, tout investissement ou toute nouvelle infrastructure. Les projets sont soumis à diverses obligations du droit européen auxquelles il n'est pas possible de déroger :

- La directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (DCE) dispose que les États membres « tiennent compte du principe de la récupération des coûts (…) conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur ». L'instruction du 7 mai 2019, reprenant les termes de l'instruction du 4 juin 2015, ne fixe pas une obligation de recouvrement total des coûts par les usagers des ouvrages, mais définit un niveau minimal de récupération[33].
- La réalisation des ouvrages envisagés doit être justifiée au regard de la séquence « éviter - réduire - compenser ».

[33] « *A minima*, les recettes issues des usagers doivent permettre de couvrir la totalité des frais de fonctionnement et, sauf exception dûment justifiée, l'amortissement de la part non subventionnée de l'ouvrage. »

Les voies d'amélioration proposées par la mission visent le renforcement de l'appropriation de la démarche d'analyse coût-bénéfice de projet par les acteurs concernés et le montage de plans prévisionnels de financement ayant des chances raisonnables de voir le jour :

- Encourager le recours à une prestation d'ingénierie externe pour l'analyse coût-bénéfice du PTGE ;
- Conforter le caractère obligatoire du calcul de la récupération des coûts ;
- Mettre en place une instance technique départementale de concertation et de coordination sur le financement de la politique territoriale de l'eau. Cette instance informelle serait réunie en tant que de besoin à l'initiative de l'État et fonctionnerait en mode projet. Elle associerait les services techniques des financeurs institutionnels pour examiner la compatibilité des actions envisagées avec les cadres d'intervention qu'ils sont chargés d'appliquer. Une telle instance faciliterait le bouclage des plans de financement. Elle aurait notamment à connaître des analyses coût-bénéfice réalisées par les porteurs de projet. Cette organisation ne se substituerait pas aux instances décisionnelles des financeurs (voir fiche-action n° 10).

Recommandation 6. ***[ministères] Renforcer la maîtrise, par les acteurs des PTGE, de l'approche coût-bénéfice et en faire un véritable outil de dialogue et de co-construction du projet territorial et de son programme d'actions : (i) vulgariser le guide méthodologique développé pour les PTGE à composante agricole et former les structures d'animation à l'analyse coût-bénéfice ; (ii) systématiser l'identification de plusieurs scénarios possibles de gestion territoriale de l'eau dont un scénario « sans projet », puis (iii) procéder à l'évaluation coût-bénéfice de chacun d'eux pour argumenter le choix du scénario retenu.***

Recommandation 7. ***[ministères] (i) Prescrire l'engagement suffisamment tôt d'une réflexion pour retenir des actions dont le financement est réaliste et (ii) expertiser les possibilités de mettre en place des prêts à très long terme pour le financement des infrastructures lourdes.***
[préfets référents] Contribuer dans ce cadre au choix d'actions réalistes : mobiliser et si nécessaire renforcer la capacité d'ingénierie financière des territoires engagés dans un PTGE ; associer les financeurs dès le début de la démarche ; animer une instance technique départementale de concertation et de coordination des financements ; s'assurer de la solidité de l'assise financière des maîtrises d'ouvrage collectives.

Conclusion

À l'issue de l'accompagnement des quinze PTGE, la mission dégage quelques idées-forces de son retour d'expérience.

Dans un PTGE, « tout se joue au début ». Des objectifs d'ensemble peu clairs ou mal compris, une insuffisante écoute préalable des préoccupations et des attentes des acteurs locaux, une marginalisation de certains d'entre eux, toute ambiguïté dans l'organisation de la démarche ou dans le « qui fait quoi », sont autant de facteurs qui empêchent la démarche de s'engager sur de bons rails.

Dans un territoire contraint à retrouver un équilibre dans la durée entre ressource en eau et usages, c'est le « mouvement », et non l'inaction, qui peut permettre d'atteindre l'objectif fixé. Il est toutefois nécessaire d'évaluer les incidences de l'inaction (correspondant au scénario d'un territoire « sans projet ») pour pouvoir par la concertation choisir une trajectoire d'évolution souhaitable et, à travers elle, identifier la nature et l'intensité des actions à mettre en œuvre, puis les réaliser.

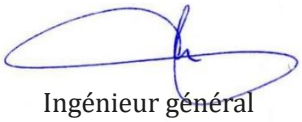
Le PTGE doit être un pacte de confiance entre ses parties prenantes. La confiance ne se décrète pas, mais doit se construire tout au long de la démarche. Elle repose notamment sur l'acquisition et le partage de connaissances de qualité, mais aussi sur un chiffrage réaliste des scénarios et programmes d'actions envisagés, attestant de leur faisabilité. Elle appelle une approche globale du territoire qui considère tous les usages et ne doit pas dissocier les préoccupations – étroitement liées – de gestion quantitative et de qualité de la ressource.

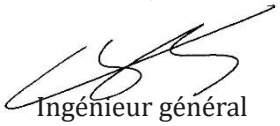
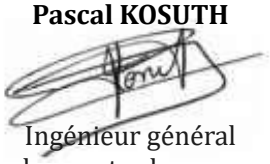
L'effort collectif des territoires doit aussi tirer parti de la dynamique nationale dans laquelle il s'inscrit. Dans le contexte de changement climatique, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau dans les territoires s'affirme comme un objectif majeur de politique publique. La mise en place d'un centre de ressources national et d'un vivier national d'experts pourraient conforter le PTGE. D'autres actions nationales relatives aux ressources et aux usages pourraient faciliter la gestion territoriale de l'eau, en expertisant au besoin la voie réglementaire.

La montée en puissance des PTGE tient aussi à la capacité de l'État de catalyser l'initiative locale et de contribuer, dans un rôle d'accompagnement, d'expertise et si nécessaire de médiation, à créer les conditions de la réussite. Les services déconcentrés de l'État doivent disposer des moyens d'action correspondants. La question de « l'adéquation missions-moyens » n'est pas propre au PTGE et n'a pas été approfondie par la mission, mais elle doit conduire en tout état de cause à intégrer dans les dialogues de gestion les objectifs de déploiement et d'accompagnement des PTGE.

La gestion du risque économique lié aux évolutions de productions et de pratiques est également un enjeu de politique publique, particulièrement important dans les territoires à forte dimension agricole. Dans une démarche territoriale d'intérêt collectif, la couverture de ce risque appelle elle aussi l'organisation d'une réponse. La mission d'accompagnement a considéré que cette question était inhérente à toute situation de changement et non pas spécifique au PTGE, et qu'elle sortait donc de son périmètre d'intervention. Le travail d'expertise qu'elle justifierait pourrait néanmoins s'articuler très opportunément avec les chantiers visant à conforter le PTGE pour en faciliter l'aboutissement.

Par ce retour d'expérience, la mission exprime sa conviction de la pertinence du PTGE, outil territorial qui fait le pari de la puissance du collectif. Le PTGE est susceptible d'être « mis à la main » de chaque territoire. Sous réserve de prêter attention aux divers points de vigilance relevés, il peut être conduit à bonne fin.

Philippe ALLIMANT	**Nathalie BERTRAND**	**Virginie DUMOULIN**	**Gérard FALLON**
			
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts	Administratrice générale	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Claude GITTON	**Alain JOLY**	**Pascal KOSUTH**
		
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Annexe 1. Lettre de mission

Paris, le 22 JAN. 2021

Signé

La Ministre de la Transition Ecologique
Le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation
La Secrétaire d'État auprès de la Ministre
de la Transition Écologique chargée
de la Biodiversité

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Environnement
et du Développement Durable

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux

N/Réf : TR508713
V/Réf :

Objet : Mission conjointe : Groupe d'appui pour l'aboutissement de Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE)

Les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) définis par l'instruction du 7 mai 2019 ont pour ambition, par la voie d'une démarche locale concertée recherchant le consensus et l'engagement des différentes familles d'acteurs d'un territoire, de trouver et de préserver l'équilibre entre les ressources en eau dont dispose ce territoire et les besoins en eau liés aux différents usages consommateurs de ces ressources. La gestion équilibrée doit garantir la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques et permettre de répondre aux besoins domestiques et économiques du territoire, notamment ceux de l'agriculture, avec la double préoccupation de sobriété des usages et d'anticipation des effets du changement climatique.

Sur un nombre grandissant de territoires, la recherche de l'équilibre entre ressources et besoins en eau devient particulièrement difficile lorsque les ressources disponibles s'avèrent insuffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins, notamment ceux de l'agriculture.

Les PTGE appellent à rechercher et à formaliser plusieurs voies de réponses, notamment :

-faire évoluer les systèmes d'exploitation agricoles pour les adapter à la disponibilité de la ressource en eau ;
- le stockage d'eau ou le transfert d'eau, il s'agit de mobiliser la ressource en eau en période de hautes eaux - notamment par des ouvrages de stockage ou de transfert - pour s'en servir en période de sécheresse pour couvrir les différents usages (eau potable, soutien d'étiage, irrigation, industrie, etc.) et diminuer ainsi les prélèvements en période de basses eaux (principe de substitution). Toutefois, les projets de stockage d'eau (retenues agricoles ou multi-usages) butent sur divers obstacles et peinent à se concrétiser.

.../...

Une cellule d'expertise installée en octobre 2017 par les ministres en charge de l'agriculture et de la transition écologique a examiné les difficultés de mise en œuvre des projets de territoire [1] jusqu'alors cadrés par l'instruction de 2015 relative au financement des retenues de substitution. Faisant suite aux recommandations de la cellule, l'instruction gouvernementale du 7 mai 2019 a précisé le cadre d'élaboration de tels projets. Il s'agit notamment d'aboutir à un diagnostic partagé des ressources disponibles, des besoins actuels et futurs des divers usages, à un programme d'actions qui détaille les économies d'eau ainsi que, dans le cas de projet d'ouvrages, les volumes d'eau associés en précisant la période de prélèvement (étiage et hors étiage).

Dans la continuité de ces travaux et dans un contexte climatique qui accentue les tensions, il importe, pour répondre aux enjeux territoriaux de la gestion de l'eau, de s'assurer désormais du bon avancement de ces démarches et de leur finalisation, tout en veillant à une concertation efficace et en recherchant des solutions permettant une gestion économe de l'eau.

Pour y contribuer, au regard de la complexité de ces démarches d'ingénierie, nous vous demandons de constituer un groupe d'appui restreint, que les territoires engagés dans une démarche de PTGE pourront solliciter.

Ce groupe d'appui est mandaté pour accompagner des porteurs de projet sous l'égide des préfets de bassin. Il aura pour mission principale de contribuer à la résolution des points de blocage de la démarche d'élaboration et de mise en œuvre de certains PTGE. Il pourra en tant que de besoin formuler toute proposition d'appui méthodologique et d'expertise, proposer et faciliter la mobilisation de compétences externes susceptibles de répondre à des besoins spécifiques du territoire (en matière hydro-climatique, technique, économique, sociologique.). Ce groupe d'appui aura pour objectif de mener à leur terme au moins 14 PTGE pré-identifiés au niveau national parmi les sollicitations émanant des préfets de bassin. Il pourra également répondre aux sollicitations de porteurs de projet via les préfets de bassin.

Le groupe d'appui participera au suivi régulier de l'ensemble des projets de territoire, en lien avec le groupe de travail dédié du Conseil National de l'Eau. Il sera identifié comme l'interlocuteur du préfet impliqué dans l'élaboration du PTGE.

Sur la base des enseignements tirés des démarches conduites sur les territoires accompagnés, le groupe d'appui formulera toute proposition qui lui paraîtra de nature à faciliter la mise en œuvre opérationnelle des PTGE.

Le groupe d'appui ne devra pas empiéter sur les prérogatives décisionnelles du territoire.

Il rendra compte régulièrement de ses interventions dans le cadre d'un point d'étape mensuel avec les trois cabinets ministériels. Ce groupe d'appui (« task force ») comportera six membres, soit trois représentants de chaque conseil général. Parmi ces membres, un binôme CGAAER-CGEDD sera désigné comme pilote de la mission.

Dans un délai de 12 mois à compter du début de sa mission, le groupe d'appui rédigera à l'attention des administrations centrales du ministère de la transition écologique et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation des recommandations visant à accélérer l'aboutissement et la mise en œuvre opérationnelle des PTGE.

Barbara POMPILI

Julien DENORMANDIE

Bérangère ABBA

[1] Rapport de la cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse – Rapport CGEDD et CGAAER - 2018 - Pierre-Etienne Bisch (préfet honoraire), Louis Hubert (CGEDD), Claude Mailleau (CGAAER), Florence Denier-Pasquier (FNE), Luc Servant (APCA).

Annexe 2. Bassin versant et périmètre de projet

Dans certaines situations, le périmètre pertinent d'un PTGE peut nécessiter des ajustements par rapport au périmètre hydrologique du bassin versant, pour des motifs liés à la connaissance de la ressource ou au fonctionnement du territoire en tant que bassin de vie.

Ainsi, la prise en compte des liaisons hydrologiques entre les nappes souterraines de plusieurs sous-bassins contigus peut s'avérer nécessaire pour permettre aux études en cours d'évaluer le volume prélevable* d'un sous-bassin donné, comme l'illustre le cas de la Seudre. Un autre exemple est celui du PTGE du Curé dont le bassin fait partie intégrante du marais poitevin, doté d'un seul et même organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (OUGC*), l'établissement public Marais Poitevin (EPMP). Les études « hydrologie-milieux-usages-climat » (HMUC)* et d'évaluation du volume prélevable doivent être réalisées à cette échelle globale et non à l'échelle du seul bassin du Curé.

Dans les Hautes-Alpes, il apparaît pertinent d'inclure dans un même périmètre de projet non seulement le sous-bassin du Drac amont, en situation de déséquilibre hydrique, mais aussi une partie riveraine appartenant au bassin de la Durance, bénéficiaire d'un transfert d'eau prélevée dans le Drac, afin que la démarche de projet intègre dans une même approche globale les enjeux d'alimentation en eau potable de la ville de Gap et d'irrigation agricole du Gapençais au même titre que les enjeux de gestion de la ressource dans le Champsaur-Valgaudemar.

Annexe 3. Liste des personnes rencontrées

Contacts nationaux, régionaux et de bassin
AGUILERA Alain, DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes, Ingénieur général de bassin Rhône-Méditerranée-Corse
ARTHAUD Guillaume, Agence de l'eau Seine-Normandie, direction du programme et des interventions
BALIQUE Benjamin, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Conseiller de cabinet
BATTEGAY Sabine, Irrigants de France et association générale des producteurs de maïs (AGPM), Animatrice (Irrigants de France), responsable Environnement et production (AGPM)
BEAUSSANT Benjamin, DRAAF Ile-de-France, Directeur
BERNARD André, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), Vice-président de l'APCA, Président de la chambre régionale d'agriculture de Provence-Alpes-Côte d'Azur
BISCH Pierre-Étienne, Préfet honoraire, Coordinateur de la cellule d'expertise sur la gestion territoriale de l'eau (rapport remis en 2018)
BLANC Patricia, Secrétariat d'État chargé de la Biodiversité, Directrice de cabinet
BRULÉ Hervé, DREAL Centre-Val de Loire, DREAL de bassin Loire-Bretagne, Directeur
BRUNELLE Joanna, DRIEAT Ile-de-France, Adjointe au chef du département ressource et milieux aquatiques
CAMPHUIS Nicolas-Gérard, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Directeur territorial Centre-Loire
CHOISY Guillaume, Agence de l'eau Adour-Garonne, Directeur général
CHOUMERT Émeline, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Chef de service Agriculture et milieux aquatiques
COANTIC Amélie, Ministère de la transition écologique, Sous-directrice
CROSNIER Gilles, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Chargé de mission à la DGPE
DANTIN Michel, CGAAER, Président du comité de bassin Rhône-Méditerranée de 2008 à 2017
DENIER-PASQUIER Florence, France-Nature-Environnement, Vice-présidente
DEVIENNE Sophie, professeure UFR agriculture comparée et développement agricole, AgroParisTech
ÉVAIN-BOUSQUET Nathalie, Agence de l'eau Seine-Normandie, Directrice du programme et des interventions
FEUILLET Christian, DREAL Centre-Val de Loire, service Eau, biodiversité, risques naturels et Loire
FRÉTILLÈRE Éric, Irrigants de France, Président
GALIRI Nathalie, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
GALTIER Bertrand, Secrétariat d'État chargé de la Biodiversité, Directeur adjoint de cabinet
GIBAUD Catherine, DREAL Centre-Val de Loire, Cheffe du service Eau, biodiversité, risques naturels et Loire
GOUPIL Sébastien, DREAL Nouvelle-Aquitaine, Adjoint au chef de département Eau et ressources minérales
GRÉMY Lucile, Agence de l'eau Adour-Garonne, Directrice des interventions et de l'expertise
GRISEZ Claire, Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) Ile-de-France, Directrice
GUERINEL Bénédicte, DREAL Nouvelle-Aquitaine, adjointe au chef du service Patrimoine naturel
GUILLAUME Marc, Préfet de la région Ile-de-France, Préfet coordinateur de Bassin Seine Normandie, Préfet de région Ile-de-France
GUILPART Alexis, France-Nature-Environnement, Coordinateur du réseau Eau et Milieux Aquatiques
GUTTON Martin, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Directeur général
GUYOT Étienne, Préfet de la région Occitanie, Préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne
JONCOUR François, Agence de l'eau Adour-Garonne, adjoint de la directrice territoriale Adour et côtiers

HÉBERT Nicolas, Agence de l'eau Adour-Garonne, Directeur adjoint des interventions et de l'expertise
HENRY DE VILLENEUVE Caroline, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, Service de bassin Rhône-Méditerranée et plan Rhône, Pôle délégation de bassin
HORS Jérôme, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Chargé de mission à la DGPE
HUBERT Louis, CGEDD, Membre de la cellule d'expertise sur la gestion territoriale de l'eau (rapport remis en 2018)
HULIN Vincent, Ministère de la transition écologique, Conseiller biodiversité, eau et bien-être animal
JOUGLA Philippe, FNSEA, Administrateur national
JUTAND Christophe, Agence de l'eau Adour-Garonne, direction territoriale Atlantique-Dordogne
KA-HO Yim, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
KALIFA Benjamin, Agence de l'eau Seine-Normandie,
LAUNAY Jean, Comité national de l'eau, Président
Le FEUNTEUN Marie, Nature Environnement 17, Juriste
LEMÉNAGER Bruno, Agence de l'eau Adour-Garonne, directeur territorial Atlantique-Dordogne
LEMONNIER Sylvie, DREAL Occitanie, Directrice adjointe
LEQUIEN Alexandra, DGALN/DEB, Adjointe à la cheffe de bureau
LOCQUEVILLE Bruno, DRAAF Centre-Val de Loire, directeur
LOUBIER Sébastien, économiste UMR G-eau, INRAE
MABRUT Véronique, Agence de l'eau Adour-Garonne, directrice territoriale Adour et côtiers
MARTINAUD Alain, Coordination Rurale, Agriculteur, responsable hydraulique
MATHIEU Yannick, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, DREAL de bassin Rhône-Méditerranée-Corse, DREAL adjoint
MÉRY Sébastien, Irrigants de France et AGPM (association générale des producteurs de maïs), vice-président de la chambre d'agriculture du Loiret
MICHAUX Sophie, Coordination Rurale, Responsable du service Études, analyses et prospectives agricoles
MICHAUX Hélène, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, DREAL de bassin Rhône-Méditerranée-Corse, Cheffe de service et cheffe de pôle
MORVAN Jean-Pierre, Agence de l'eau Loire-Bretagne, directeur territorial Allier-Loire amont
NOARS Françoise, Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, SGAR Auvergne-Rhône-Alpes
PICOCHE Yves, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Directeur du département des programmes et interventions
PITON Pierre, DRAAF Centre-Val de Loire, Ingénieur général de bassin Loire-Bretagne
RAYNARD Olivier, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Directeur territorial Poitou-Limousin
REGAD Jacques, DREAL Nouvelle-Aquitaine, directeur adjoint
RIGOULET-ROZE Fabrice, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Directeur de cabinet
ROCARD Sandrine, Agence de l'eau Seine-Normandie, Directrice générale
ROY Laurent, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Directeur général
SAPPEY Alain, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Chef du service planification
SCHNEIDER Francis, Agence de l'eau Seine-Normandie, Directeur territorial Seine-amont, Sens
SCHWARTZ Christian, DRAAF d'Occitanie, IGB Adour-Garonne
SERVANT Luc, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), Vice-président de l'APCA, Président de la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine
THIBAULT Olivier, DGALN/DEB, Directeur
VILOINGT Thomas, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Chargé de mission Agriculture
WITTEN Aude, Agence de l'eau Adour-Garonne, Directrice générale adjointe

ZAKINE Carole, In Vivo, Juriste
ZUNINO Éric, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Sous-directeur « Performance environnementale et valorisation des territoires » (SDPE)

Adour amont
ARGENTIN Cécile, FNE Hautes-Pyrénées, Présidente de FNE 65, Vice-présidente de FNE Midi-Pyrénées
BACHTANIK Bruno, DDT des Hautes-Pyrénées, Bureau Ressource en eau
BOYER Julien, chambre d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques, chef de projet
CAUBIOS Abdel, ASA du Lys
CHESNEAU Valérie, Pisciculture « Esturgeon de l'Adour », responsable recherche/développement sanitaire et environnement
DYBUL Floriane, EPTB « Institution Adour », Animatrice du SAGE Adour-amont
DEHEZ Gérard, Coopérative Vivadour
DÉLAS Bruno, Association de défense des Irrigants de la Vallée de l'Adour,
GRIHON Bernard, OUGC Irrigadour
KINDTS Philippe, Bios du Gers / bio nouvelle-Aquitaine
LABAT Catherine, Conseil départemental Hautes-Pyrénées
LAFFONTA Claude, Conseil départemental Hautes-Pyrénées
LAJUS Pierre, Coopérative Vivadour
LASSERRE Lilian, chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées, vice-président
MARCATO Frédéric, Coopérative Vivadour
PLOUVIER Matthieu, chambre d'agriculture du Gers, élu
PORTELLI Didier, EPTB « Institution Adour », Directeur général des services
RIOU Michel, Commission nationale du débat public (CNDP), garant
ROSES Olivier, Amis de la Terre du Gers
ROUSSET Sylvain, DDT des Hautes-Pyrénées, Directeur
SIMON Stéphane, EPTB « Institution Adour », responsable du service ressource en eau
URBAN Florian, EPTB « Institution Adour », chargé de mission PTGE

Allier aval
ADAM Jacques, OVH
ARNAUD Baptiste, Chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme, Vice-Président
BONNEFOUS Nicolas, Chambre d'agriculture de l'Allier, Vice-président
BOYER Robert, FNE
DUPUY Manuelle, DDT du Puy-de-Dôme, Directrice adjointe
GRAVIER Marie-Hélène GRAVIER, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, DREAL de bassin Rhône-Méditerranée-Corse, Cheffe Eau, Hydroélectricité, Nature
GUILLON Jean-Claude, CCI Auvergne-Rhône-Alpes, Vice-président, chargé de la commission régionale d'aménagement du territoire
LAROUDIE Fabienne, DDT du Puy-de-Dôme
MAUDUIT Caroline, DDT du Puy-de-Dôme, Cheffe du service eau, environnement, forêt
MAZEAU Lucile, EPL Loire, Animatrice du SAGE Allier aval
NICOLAS Bertrand, Chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme, Vice-Président
NICOLAU Nathalie, DDT du Puy-de-Dôme
POTIER Jean, Chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme, Chef du pôle productions

PRUVOT Francis, Chambre d'agriculture de l'Allier
QUENOT Gérard, UFC Que Choisir 86
ROCHARD Maiwen, Établissement public Loire, Chargée de mission PTGE Bassin Allier Aval
ROSSIGNOL Benoît, Établissement public Loire, Directeur
ROUSSET Guillaume, DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes, Directeur adjoint
TARDIFF Vincent, LIMAGRAIN, Directeur Développement Territorial

Boutonne, Charente aval - Bruant, Curé, Seudre, Seugne
AGAT Alexandre, ASA de Saintonge centre - Irrigants de Charente-Maritime, Président
BASSELIER Nicolas, Préfet de la Charente-Maritime
BAZUS Jennifer, DDTM de la Charente-Maritime, Bureau de la gestion quantitative de l'eau
BERNARD Micheline, Syndicat mixte des rivières et des marais d'Aunis (SYRIMA), Vice-présidente
BITEAU Benoît, Conseil régional Nouvelle-Aquitaine - Député européen
BLONDEL Claire, Syndicat mixte du bassin de la Seudre, Chargée de mission
BOURRY Jean Marie, SOS Rivières Charente-Maritime
BRET Hortense, EAU 17
BERTHET Jean-Louis, SYRIMA, Directeur
BRUNET Christian, SAGE et PTGE Charente-aval, Président de la CLE
CASTAGNEDE-IRAOLA Claire, DREAL Nouvelle Aquitaine, Cheffe Eau et Ressources Minérales
CEAUX Serge, Services des eaux de La Rochelle, Directeur
CHASTAING Christophe, UNIMA, Directeur
CHATELAIN Thierry, DDT des Deux-Sèvres, Directeur
COIRIER Daniel, Comité régional de la conchyliculture de Poitou-Charentes, Président
DAVID Jean-Philippe, Syndicat mixte du bassin de la Seudre, Directeur, Animateur du SAGE
DE ROFFIGNAC Françoise, Conseil départemental de la Charente-Maritime, Présidente du SYRES17
DELAPOUGE Vladimir, DREAL Centre-Val de Loire, DREAL de bassin Loire-Bretagne
DEMARCQ Jean-Louis, SOS Rivières Charente-Maritime
DESWARTVAEGHER Nathalie, SAGE et PTGE Boutonne, Animatrice
DU PEUTY Jean-Eude, EPMP, Directeur adjoint
ÉMARD Frédéric, SAGE et PTGE Boutonne - Syndicat mixte de la Boutonne (SYMBO), Président de la CLE, président du SYMBO
ÉRAUD Marie, IFREE, Chargée de mission
FERCHAUD Pascal, SAGE Seudre, Président de la CLE
FERNANDEZ Paula, DREAL Occitanie, DREAL de bassin Adour-Garonne, Directeur adjoint
FOMBEUR Laurent, OUGC de Saintonge, Directeur
FONTAINE Yann, DDT de la Charente-Maritime, Chef Eau, biodiversité
GODINEAU Jean-Claude, EPTB Charente, Président
GOULEVAND Gaël, ASA des irrigants de la Seudre, Vice-Président
GUÉRINEL Bénédicte, DREAL Nouvelle-Aquitaine, Adjointe au chef de service patrimoine naturel
GUIGNARD Wilfrid, ASA des irrigants d'Aunis, Agriculteur irrigant
GUINDET Claude, SAGE et PTGE Charente-aval, Ex-président de la CLE
JAMIN Alain, ASA Bruant, Président
JOLY Alban, SAGE et PTGE Boutonne, Animateur du SAGE
KRABAL Guillaume, Communauté d'agglomération de La Rochelle, Vice-président
LEIBREICH Johann, Établissement public Marais Poitevin, Directeur

LIBAUD Élodie, Conseil départemental de la Charente-Maritime, Chargée de mission gestion quantitative de l'eau
MANSON Christophe, DDT de la Charente-Maritime, Directeur adjoint
MARIN Lucie, SYRIMA
MAZA Alex, irrigant en ASA
MERCIER Fabien, Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), responsable LPO des programmes d'études Charente-Maritime
METAYER Guillaume, Conseil départemental de Charente-Maritime, Directeur de la mer
MICHEL Franck, Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine, Chargé d'études économiques
MILCAMPS Jean-Baptiste, Conseil départemental de Charente-Maritime, Directeur du pôle aménagement
MINOT Denis, EAU 17, Directeur
OUVRARD Régis, Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), Délégué territorial Nouvelle-Aquitaine
PABOEUF Alexandre, Chambre d'agriculture, Technicien irrigation
PICAUD Patrick, Nature Environnement 17, Président
PICHODOU Kristell, Conseil départemental de Charente-Maritime
POUSSIN Fabien, SYRES17, Directeur
PRIOL Alain, DDTM de la Charente-Maritime, Directeur
RIBREAU Pascal, ASA des irrigants d'Aunis, Président
ROUET Marie, Fédération de pêche de la Charente-Maritime, Directrice
SIROT Baptiste, EPTB Charente, Directeur
TAPIN Jacques, IFREE, Président
TRANQUARD Cédric, Chambre d'agriculture de la Charente-Maritime, Président
URANO Gauthier, Chambre d'agriculture de la Charente-Maritime, Animateur PTGE
VENTEAU Jacques, ASA des irrigants d'Aunis, Agriculteur irrigant

Cher - Yèvre - Auron
BARACHET Gérard, Fédération de pêche du Cher, Vice-président
BODIN Christophe, Conservatoire botanique national du Bassin parisien, Botaniste
BORELLO Cécile, Union Départementale des Syndicats d'Irrigants du Cher (UDSI), Président
BOURDEAU-GARREL Jonathan, SAGE Cher amont, Animateur du SAGE
BOUVIER Jean-Christophe, Préfet du Cher
COLIN Julien, SAGE Cher aval, Animateur du SAGE
CORNILLEAU Maxime, Établissement public Loire - SAGE Yèvre-Auron, EPL Animation Concerteau
CUENOT Maxime, DDT du Cher, Directeur adjoint
DUTHOU Jean-Michel, Chambre d'agriculture du Cher, Vice-président
FALQUE Cécile, SAGE Yèvre-Auron, Animatrice du SAGE
GANGNERON Étienne, Chambre d'agriculture du Cher, Président
GILLET Jean-Dominique, Chambre d'agriculture du Cher, Sous-directeur
GUÉRIN Jean-Pierre, SAGE Cher amont, Président de la CLE
JAMET Denis, FDSEA du Cher, Vice-président
LAMY Jacques et Anne-Marie, Nature 18
LESPAGNOL Arnaud, FDSEA du Cher, Président
MILÉSIE Albert, DDT du Cher, Chef de service
MITTERRAND Jean-Louis, Fédération de pêche du Cher, Président

PROFFIT Benoît, OUGC – AREA BERRY, Directeur
PUIG Pauline, Chambre d'agriculture du Cher, Responsable de l'équipe Agronomie-Environnement
ROCHAIS Emmanuel, Conseil départemental du Cher, Directeur, direction dynamiques territoriales touristiques et environnementales
TOUZET Thierry, DDT du Cher, Directeur
VAISSADE-MAILLET Isabelle, Nature 18
VIDALIE Frédérique, DDT du Cher, Animatrice MISEN
VILLEMIN Virginie, Conseil départemental du Cher, Responsable du service de l'eau

Clain
BERRY Francine, Vienne Nature
BLAIZE Fabien, EPTB Vienne, Responsable de l'antenne de Poitiers
BLANCO Charline, EPTB Vienne, Animatrice du SAGE Clain
CASTELNOT Chantal, Préfète de la Vienne
CIUPA Chantal, CIUPA Environnement, Responsable de bureau d'études
COILLOT Jean-Pierre, UFC Que Choisir 86, Vice-président
DEPONT Stéphane, Grand Poitiers, Directeur du service Eau et assainissement
FORTIN Nicolas, Confédération paysanne de la Vienne
GIMONPREZ Benoît, Université de Poitiers, Professeur de droit
GIRARD Michel, Ingénieur agricole économiste, Vienne
GUÉRIN Claude, Rés'Eau Clain, Directeur
JACQUELIN Hervé, Association des irrigants de la Vienne (ADIV), Président
JOLLIVET Jean-Louis, Association Vienne Nature, Vice-président
LAMARCHE Bertrand, Rés'Eau Clain, Président
LORIOT Stéphane, EPTB Vienne, Directeur
LUCAUD Laurent, Grand Poitiers, Vice-président
NUQ Stéphane, DDT de la Vienne, Directeur adjoint
ORVAIN Jérôme, EPTB Vienne, Président
PIN Olivier, ADIV - Rés'Eau Clain, Vice-Président
POIRIER Freddy, Grand Poitiers, Vice-président
SAUVION Isabelle, Chambre d'agriculture de la Vienne, Responsable du pôle Gestion et protection des ressources naturelles
SIGALAS Éric, DDT de la Vienne, Directeur
TABARIN Philippe, Chambre d'agriculture de la Vienne, Président
TURPEAU François, Chambre d'agriculture de la Vienne, Vice-président

Coulon-Calavon
AUBERT Lucien, Communauté de communes du Pays Apt-Luberon, Vice-président
BLANC Gilles, DDT de Vaucluse, Chargé de mission
BRUN Mireille, Chambre d'agriculture de Vaucluse, Chargée de mission
BRUN Patrice, GAEC de Paradis à Reillane, Agriculteur
BUSI Frédéric, Chambre Agriculture de Vaucluse, Représentant local
CANTET Éric, DDT des Alpes-de-Haute-Provence, Adjoint chef service
CROZE Olivier, DDT de Vaucluse, Chef de service
DARGERY Viviane, Parc Naturel Régional du Lubéron, Référente eau

GOLIAT Jean-Pierre, EARL Mourre Nègre à Céreste, Agriculteur
GORIEU François, DDT de Vaucluse, Directeur
GUYOT Fabienne, Chambre d'agriculture des Alpes-de-Haute-Provence, Chargée de mission
JAMEUX Magali, Parc Naturel Régional du Luberon, Technicienne
LEBAUT Julie, Chambre d'agriculture des Alpes-de-Haute-Provence, Technicienne
PAQUETEAU Fabrice, Communauté de communes du Pays Apt-Luberon, Directeur service eau assainissement
PÉRELLO Didier, CLE du SAGE, Président
PROUST Cédric, Parc Naturel Régional du Luberon, Animateur du SAGE

Drac amont
AYMERICH Roland, Syndicat intercommunal d'exploitation de la nappe alluviale du Drac (SIENAD), Président
BARTHÉLÉMY Florence, DDT des Hautes-Alpes, Directrice adjointe
BOREL Fabrice, Communauté de communes du Champsaur-Valgaudemar, Président
BREILH Bertrand, CLEDA - Syndicat mixte de la Communauté locale de l'eau du Drac amont
CHAPEL Thierry, DDT des Hautes-Alpes, Directeur
CLAVEL Martine, Préfète des Hautes-Alpes
DE TRUCHIS Vincent, ASA du canal de Gap, Directeur
FANTI Bernard, Fédération de pêche des Hautes-Alpes
FIQUET Marc, DDT des Hautes-Alpes, Chef de service
GASDON Hervé, Société Alpine de Protection de la Nature (SAPN) :, Président
HUBAUD Christian, Conseil départemental des Hautes-Alpes
LIONS Éric, Chambre d'agriculture des Alpes-de-Haute-Provence, Président
NEBON Robert, ASA du canal de Gap, Président
PATIN Bernard, SAPN - Société alpine de protection de la nature
RICOU Patrick, Conseil départemental des Hautes-Alpes, CLEDA, Président CLEDA
ROGER Didier, Commune de Gap - Communauté d'agglomération Gap-Tallard-Durance, Maire de Gap, président de la Communauté d'agglomération Gap-Tallard-Durance
VIOSSAT Marc, Conseil départemental des Hautes-Alpes, Conseiller départemental

Lac du Bourget et alluvions de la plaine de Chambéry
AERTS Xavier, DDT de la Savoie, Directeur
BÉRARD Florent, Comité intercommunautaire pour l'assainissement du Lac du Bourget (CISALB), Chargé de mission ressource en eau
BOLOT Pascal, Préfet de la Savoie
BURETTE Noémie, Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, Chargée d'intervention sur le Lac du Bourget
EVRA-ASPORD Florence, Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, Chef de service Territorial Pays de Savoie
EYNARD-MACHET Richard, FNE Savoie, ex-Président
FRESSOZ Jean-Pierre, Grand Chambéry, Vice-président de Grand Chambéry, chargé de l'agriculture, de la forêt et de la ruralité, Maire de la Compote (Bauges)
GIREL Cyril, Grand Chambéry, Chef de service Environnement qualité, sécurité prospective
GUILLAUD Gérard, Fédération de Savoie pour la pêche et la protection du milieu aquatique (FSPPMA de Savoie), Président
JALINOUX Renaud, Comité intercommunautaire pour l'assainissement du Lac du Bourget (CISALB), Directeur

PELLÉGRINI Isabelle, Chambre d'agriculture Savoie Mont-Blanc, Vice-Présidente en charge de l'environnement
PEYRONNARD Marc, FNE Savoie, Vice-Président Affaires environnementales
PINGET Marie-Édith, Chambre d'agriculture Savoie-Mont-Blanc, Responsable d'équipe aménagement et environnement
PRONER Damien, Fédération de Savoie pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique (FSPPMA)
RUIN Fabienne, Chambre d'agriculture Savoie -Mont-Blanc, Direction technique
SCHWARTZ Martine, FNE Savoie, Présidente
SIVADE Ève, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Chargée d'étude sur la ressource à la délégation de Lyon
THIVEL Laurence, DDT de la Savoie, Cheffe de Service
TOUZEAU Christophe, Grand Lac, Directeur Service des Eaux
VALLAT Manuel, FSPPMA de Savoie, Directeur

Puiseaux-Vernisson
BARD Iseline, DDT du Loiret, Chef de service
CHARLEUX Jean-Louis, Loiret Nature Environnement 45, Co-président
CHARPENTIER Damien, CUMA du Vernisson, Président
HUSS Christophe, DDT du Loiret, Directeur
LOUCHARD Benoît, Chambre d'agriculture du Loiret, Chef équipe eau
MOES Matthieu, EPAGE du Loing, Directeur
VERSEIL Antoine, Fédération de pêche et de Protection des Milieux Aquatiques du Loiret, Technicien

Serein-Armançon
AVIOTTE Flavien, DDT de l'Yonne, Responsable de l'Unité Ressource en eau et pollutions diffuses
BAILLET Patrice, Syndicat mixte du bassin versant de l'Armançon (SMBVA), Président
BAROZET Olivier, Conseil départemental de Côte-d'Or, DGA
COUASNÉ Jean-Philippe, Fédération de pêche de Côte-d'Or, Ingénieur
DEBEAUPUIS Franck, Syndicat mixte du bassin versant de l'Armançon (SMBVA), Vice-président
DECHAUX Cécile, Chambre d'agriculture de la Haute-Marne, Responsable eau et milieux naturels
FOUCHER Édith, Chambre d'agriculture de l'Yonne, Responsable Environnement - Irrigation
GAILLARD Lucile, Syndicat mixte du bassin versant de l'Armançon (SMBVA), Animatrice du SAGE
GAUTHERON Rémi, Syndicat des Eaux du Tonnerrois, Président
GAUTHIER Benoît, Syndicat mixte du bassin versant du Serein (SBS), Animateur
GILLIS Stéphane, SDDEA Aube - Syndicat mixte de l'eau de l'assainissement collectif, de l'assainissement non collectif, des milieux aquatiques et de la démoustication, Directeur
GUSO Yann, Syndicat mixte du bassin versant du Serein (SBS), Animateur SBS
HAMMOU Lucile, Syndicat mixte du bassin versant de l'Armançon (SMBVA), Animatrice du SAGE Armançon
HENRIOT Étienne, Chambre d'agriculture de l'Yonne, Membre de chambre
HOU Jean-François, DDT de l'Aube, Directeur
LAGNEAU Michel, Syndicat mixte du bassin versant de l'Armançon (SMBVA), Président de la CLE du SAGE Armançon
LAUBIER Florence, DDT de la Côte-d'Or, Directrice
LAVIER Vincent, Chambre d'agriculture de la Côte-d'Or, Président

MERCUZOT Patrick, Syndicat mixte du bassin versant de l'Armançon (SMBVA), Membre du comité syndical
MÉRIC Solange, Chambre d'agriculture de l'Aube, Membre de chambre
PRÉVOST Henri, Préfet de l'Yonne
PRON Christophe, Chambre d'agriculture de l'Aube, Membre de chambre
RENAULT Sandrine, Chambre d'agriculture de l'Aube, Secrétaire générale
ROUSSEL Didier, DDT de l'Yonne, Directeur
ROUVE Stéphane, Préfet de l'Aube
SAISON Éric, Chambre d'agriculture de l'Yonne, Membre du bureau
SCHMIDT Jérôme, FDSEA de l'Aube, Salarié
SIMONNET Daniel, Syndicat mixte du bassin versant du Serein (SBS), Membre
SONVICO Jean-Pierre, Fédération de pêche de Côte-d'Or, Président
VERRIER Frédéric, Syndicat des eaux et de services de l'Auxois-Morvan (SESAM), Directeur
WICKER Frédéric, Voies navigables de France (VNF) Centre-Bourgogne, Adjoint à la direction des unités territoriales itinéraires

Véore, Barberolle et alluvions de la plaine de Valence
BARTHELON Patrick, Valence Romans Agglo, Directeur Adjoint (DGA)
BELTERMIEUX Michel, Régie des Eaux Valence Romans Agglo, Directeur adjoint VRA, distribution
BONNEFOY Nicole, Conseil départemental de la Drôme
BOROT Benoît, Régie des Eaux Valence Romans Agglo, Directeur adjoint Régie-ressource
BOUVIER David, Conseil départemental de la Drôme, Délégué Eau
BRELY Christian, FDPPMA 26, Président
BREYNAT Philippe, ADARII, Président
CARSANA Olivier, DDT de la Drôme, Chef d'unité
CHIFFLET Ludovic, Syndicat intercommunal des eaux (SIE) Plaine de Valence
DAMIRON Caroline, Syndicat intercommunal des eaux (SIE) de la plaine de Valence, Directrice
DOLS François, FRAPNA, Conseil d'administration
DUBOCS François, Chambre d'Agriculture 27, Référent irrigation-OUGC
DURAND Maxime, Régie des Eaux de Valence Romans Agglo, Directeur
GUIERS Serge, Association drômoise des agriculteurs en réseaux d'irrigation individuels (ADARII), Agriculteur adhérent
HAMELIN Olivia, Conseil départemental de la Drôme, Cellule animation communication
MONNET Yann, FDPPMA 27, Directeur
MORENO Stéphane, Valence Romans Agglo, Chargé mission GEMAPI
MOUTOUH Hugues, Préfet de la Drôme
NUTI Isabelle, DDT de la Drôme, Directrice
OBOUSSIER Marc, Syndicat intercommunal des eaux (SIE) Plaine de Valence, Président
PHILIPPOT Éric, Conseil départemental de la Drôme, Vice-Président
PRINCIC Emmanuel, DDT de la Drôme, Adjoint au chef de service
ROURE Stéphane, DDT de la Drôme, Chef de service
ROUX Hervé, FDSEA de la Drôme, Président
ROYANNEZ Jean-Pierre, Chambre d'agriculture de la Drôme, Président
VALLON Bernard, Syndicat d'irrigation de la Drôme (SID 26), Président
VIAL Anne-Claire, Syndicat d'irrigation de la Drôme (SID 26), Vice-présidente

Annexe 4. Liste des sigles et acronymes

Sigle	Signification
ACB*	Analyse coût-bénéfice
AEP	Alimentation en eau potable
AUP*	Autorisation unique de prélèvement attribuée à un Organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation
APNE	Associations de protection de la nature et de l'environnement
ASA*	Association syndicale autorisée
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAB	Commission administrative de bassin
CAR	Comité de l'administration régionale
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CISALB	Comité intercommunautaire pour l'assainissement du lac du Bourget, émanation des deux métropoles locales
CLE	Commission locale de l'eau
CNDP	Commission nationale du débat public
CNE	Comité national de l'eau
CTG2Q	Contrat territorial de gestion quantitative et qualitative de l'eau
CUMA	Coopérative d'utilisation de matériel agricole
DCE	Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, dite « directive cadre sur l'eau »
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DIG	Déclaration d'Intérêt Général
DOE*	Débit objectif d'étiage Débit permettant de satisfaire l'ensemble des usages en moyenne huit années sur dix et d'atteindre le bon état des eaux
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPMP	Établissement public du marais poitevin
EPTB	Établissement public territorial de bassin

Sigle	Signification
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HMUC*	Hydrologie-milieux-usages-climat, selon une méthodologie propre au bassin Loire-Bretagne
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement Créé le 1er janvier 2020, il est issu de la fusion entre l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) et l'IRSTEA
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (aujourd'hui intégré dans INRAE)
LEMA	Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques
MTE	Ministère de la transition écologique
ONDE	Observatoire national des étiages (onde.eaufrance.fr)
OFB	Office français de la biodiversité Créé au 1er janvier 2020, il est issu de la fusion entre l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)
OUGC*	Organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation
PAR	Plan annuel de répartition établi par l'OUGC
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PDRR	Programmes de développement rural régionaux
PGRE	Plan de gestion de la ressource en eau, méthodologie propre au bassin Rhône-Méditerranée
PTGE	Projet territorial de gestion de la ressource en eau
RGPD	Règlement général sur la protection des données
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
VNF	Voies navigables de France
ZRE	Zone de répartition des eaux

Annexe 5. Glossaire

Action/mesures « sans regret »

Actions qui auront des effets bénéfiques sur la ressource en eau quelle que soit l'ampleur du changement climatique (amélioration de la qualité de l'eau, maîtrise des consommations, économies d'eau, etc.). Les actions des PTGE doivent privilégier les solutions dites « sans regret ».

Source : Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au PTGE

Adopter, approuver, valider

Ces termes, souvent confondus dans le langage courant, recouvrent des significations différentes. La mission a retenu les définitions suivantes :

L'adoption (d'un acte, d'un contrat, d'un projet...) est le fait, pour une instance délibérante, de donner par un vote un caractère officiel et définitif à l'objet de la délibération.

L'approbation (d'un acte, d'un contrat, d'un projet...) est la décision par laquelle l'autorité administrative rend exécutoire l'objet de l'approbation. En l'absence d'approbation préfectorale, l'acte soumis à approbation ne peut être considéré comme opposable.

La validation d'un acte est la confirmation de sa régularité, c'est-à-dire du respect des règles qui régissent l'élaboration de cet acte.

Analyse coût-bénéfice (ACB)

L'analyse coût-bénéfice (ACB), prise dans sa signification la plus large, constitue l'outil d'évaluation standard qui permet la comparaison de différentes décisions entre elles. Elle permet l'identification de niveaux souhaitables de dépense. L'ACB permet de rendre plus transparentes les décisions. Dans le cadre des décisions publiques, l'ACB peut ainsi réduire les possibilités de capture technocratique, politique et démagogique. De plus, l'ACB est compatible avec une prise en compte accrue des demandes des citoyens en matière de sécurité telles qu'elles s'expriment sur les marchés du risque ou lors d'enquêtes publiques.

Source : TREICH Nicolas, décembre 2005 « *L'Analyse Coût-Bénéfice de la Prévention des Risques* », Laboratoire d'économie des ressources naturelles, 52 p.

Association Syndicale Autorisée (ASA)

Regroupement de propriétaires fonciers dont l'objet est d'effectuer en commun des travaux d'amélioration, d'entretien ou de mise en valeur des biens, par exemple la desserte en eau d'irrigation.

Source : Ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

Autorisation unique de prélèvement (AUP)

L'organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (OUGC)* est détenteur d'une autorisation unique de prélèvement pour le compte de l'ensemble des irrigants du périmètre de gestion. De ce fait, les demandes d'autorisation individuelles disparaissent sur le périmètre de gestion concerné.

L'autorisation unique de prélèvement est régie par les articles R214-31-1 à R214-31-4 du code de l'environnement.

Comité de pilotage

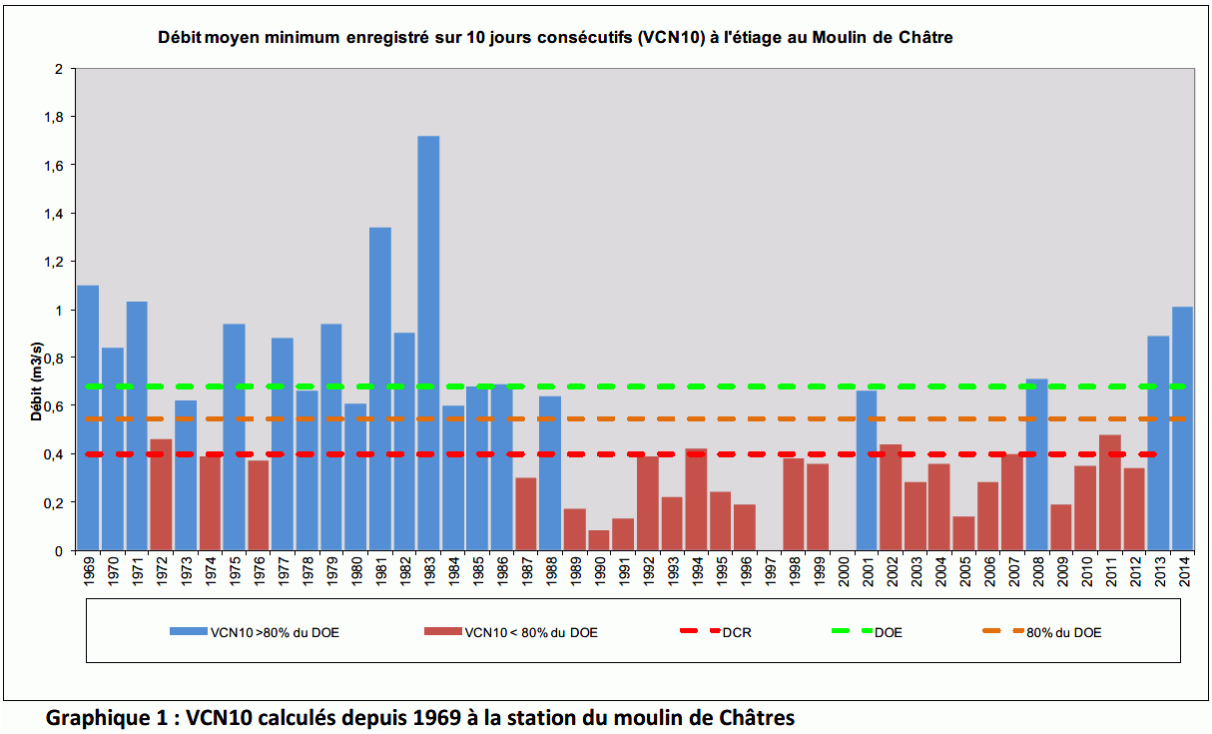
Voir encadré n° 2 page 20.

Débits objectifs d'étiage (DOE)

Les débits objectifs d'étiage (DOE) sont « *les débits permettant de satisfaire l'ensemble des usages en moyenne huit années sur dix et d'atteindre le bon état des eaux.* » (source : arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux). La méthodologie de détermination des DOE est variable d'un bassin à l'autre et parfois entre générations successives de SDAGE.

Dans le SDAGE Loire-Bretagne, le DOE est le débit moyen mensuel minimal annuel de fréquence quinquennale sèche (QMNA5) observé sur la période 1976-2012. Si le QMNA5 observé sur une période plus récente est inférieur au DOE, il est considéré que les prélèvements pour assurer les différents usages ne permettent pas d'assurer le bon fonctionnement du milieu aquatique. Cela revient à considérer que les prélèvements nets en période d'étiage doivent rester au niveau de la période de référence.

Dans le SDAGE Adour-Garonne, un travail de reconstitution des valeurs naturelles de débit (avant influences anthropiques) a été conduit. Le VCN10 (valeur minimale sur l'année de la moyenne glissante sur 10 jours consécutifs du débit) correspondant à l'année sèche de fréquence de retour d'1 année sur 5 a ainsi été reconstitué. Jusqu'au SDAGE 2016-2021 inclus, le DOE est considéré *a posteriori* comme « *satisfait une année donnée* » lorsque le VCN10 observé est supérieur à 80 % de la valeur du DOE et « *satisfait durablement* » lorsque ces conditions ont été réunies au moins 8 années sur 10. Cela revient à considérer que 20% du débit d'étiage naturel est disponible pour les prélèvements nets. Le graphique ci-dessous illustre l'application de cette règle d'évaluation pour la station du Moulin-de-Châtre située sur la Boutonne (Charente-Maritime). Entre 1969 et 1988, le DOE a été « *satisfait durablement* » puisque l'objectif a été respecté 16 années sur 20.



Graphique 1 : VCN10 calculés depuis 1969 à la station du moulin de Châtres

(source : diagnostic du projet de territoire de la Boutonne, novembre 2015).

Le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 a rehaussé les valeurs de DOE de 25% : l'objectif est passé de 80% à 100% du débit d'étiage naturel reconstitué. Par ailleurs, ce n'est plus une moyenne sur 10 jours consécutifs qui est comparée au débit de référence mais les débits moyens journaliers. Pour la Boutonne au Moulin-de-Châtre, l'objectif à respecter en moyenne huit années sur dix est passé de 0,544 m^3/s à 0,68 m^3/s. Le SDAGE 2022-2027 ne conduit plus à conclure que le DOE a été « *satisfait durablement* » entre 1969 et 1988.

Feuille de route

Voir encadré n° 1 page 16.

Hydrologie-Milieux-Usages-Climat (HMUC)

Voir annexe 8 page 80.

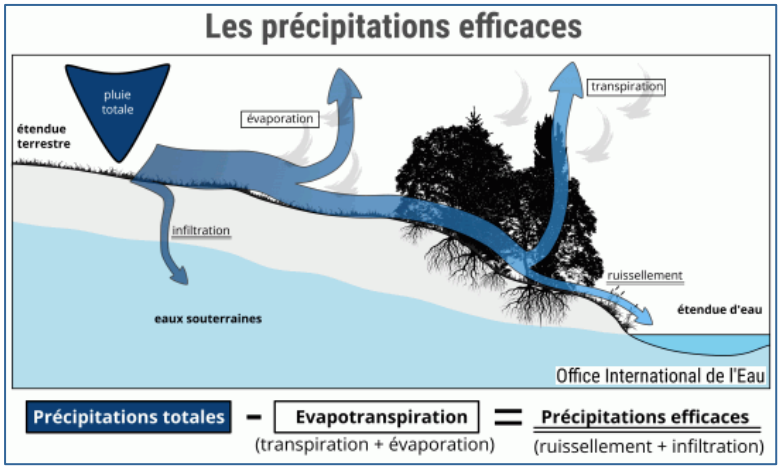
Organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (OUGC)

Un organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (OUGC) est une structure qui a en charge la gestion collective et la répartition entre les irrigants du volume autorisé sur un territoire déterminé.

Source : les OUGC sont régis par les articles R211-111 à R211-117-3 du code de l'environnement

Précipitations efficaces

Différence entre les précipitations et l'évapotranspiration réelle. Les précipitations efficaces peuvent être calculées directement à partir des paramètres climatiques et de la réserve facilement utilisable (RFU). L'eau des précipitations efficaces est répartie, à la surface du sol, en deux fractions : le ruissellement et l'infiltration.



Les précipitations efficaces correspondent à l'eau disponible pour l'écoulement et la recharge des nappes. Météo-France les évalue à l'aide de sa chaîne de modélisation hydro-météorologique.

Sources : https://glossaire.eauetbiodiversite.fr/concept/pluie-efficace et Météo-France, Bulletin de Situation Hydrologique au 1er avril 2022

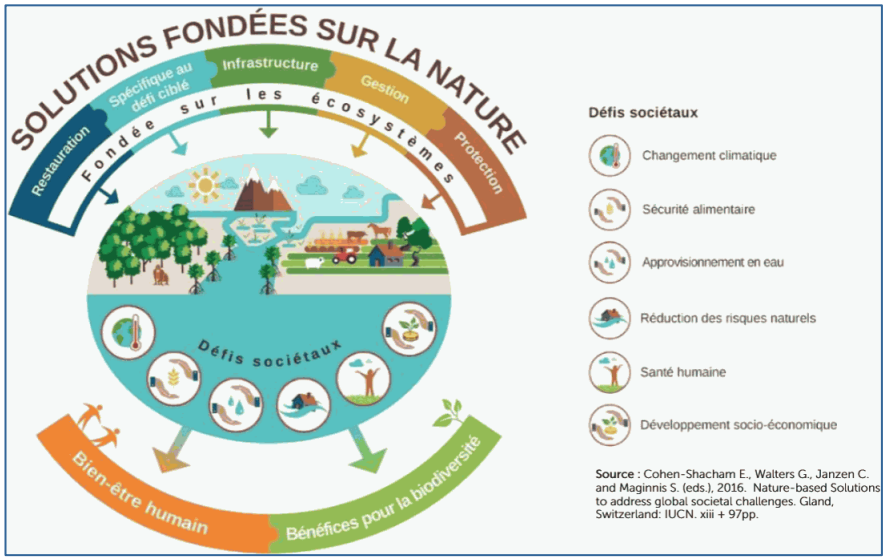
Retenue de substitution

Ouvrage artificiel permettant de substituer des volumes prélevés en période de basses eaux par des volumes prélevés en période de hautes eaux. Les retenues de substitution permettent de stocker l'eau par des prélèvements anticipés ne mettant pas en péril les équilibres hydrologiques, elles viennent en remplacement de prélèvements existants.

Source : Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au PTGE

Solutions fondées sur la nature

Les solutions fondées sur la nature sont des actions et projets qui visent à protéger, gérer durablement et restaurer les écosystèmes afin de répondre à des enjeux variés (changement climatique, gestion de la ressource en eau…) tout en protégeant le bien-être humain et la biodiversité.



Une solution fondée sur la nature doit satisfaire à deux exigences principales :

- Contribuer de façon directe à un « défi de société » identifié, autre que celui de la conservation de la biodiversité ;
- S'appuyer sur les écosystèmes et présenter des bénéfices pour la biodiversité.

Source : UICN France, mai 2018. *Les Solutions fondées sur la Nature pour lutter contre les changements climatiques et réduire les risques naturels en France*. 48 p.

Volume prélevable

Le volume prélevable est le volume maximal que les prélèvements directs dans la ressource en période de basses eaux, autorisés ou déclarés tous usages confondus, doivent respecter en vue du retour à l'équilibre quantitatif à une échéance compatible avec les objectifs environnementaux du SDAGE.

Il correspond au volume pouvant statistiquement être prélevé huit années sur dix en période de basses eaux dans le milieu naturel aux fins d'usages anthropiques, en respectant le bon fonctionnement des milieux aquatiques dépendant de cette ressource et les objectifs environnementaux du SDAGE.

Source : II de l'article R211-21-1 du code de l'environnement

Annexe 6. Évolution de l'action publique pour le retour à l'équilibre entre les usages et les disponibilités en eau

La question du retour à l'équilibre quantitatif est un sujet d'actualité depuis déjà de nombreuses années.

La réforme dite « des volumes prélevables » prévue par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), vise à passer d'une logique de gestion de crise (régulation par des arrêtés de limitation temporaire des usages de l'eau – arrêtés « sécheresse » – des situations où les prélèvements autorisés excèdent fréquemment ce qui peut être prélevé dans le milieu dans le cadre d'une gestion équilibrée) à une logique de gestion structurelle et collective de la ressource.

Dans ce cadre, il a été demandé en 2008 aux préfets (1) de déterminer dans tous les bassins en déficit quantitatif le volume prélevable, tous usages confondus, garantissant le bon fonctionnement des milieux aquatiques et (2) de réviser avant fin 2014 les autorisations de prélèvements pour que le volume total autorisé en période d'étiage soit au plus égal au volume prélevable.

Cette réforme s'est avérée difficile à concrétiser – l'échéance de 2014 a été repoussée plusieurs fois – et a fait l'objet de plusieurs ajustements. Le déséquilibre s'observe généralement durant l'étiage alors que les prélèvements agricoles représentent une très grosse part des prélèvements (voir figure 1 page 10).

La démarche de projet de territoire est apparue en 2013. Elle a éclairé les conditions pouvant justifier d'apporter d'importantes aides publiques pour la réalisation d'ouvrages à usage agricole. Elle a répondu au souhait souvent exprimé d'associer l'ensemble des parties prenantes à l'échelle d'un territoire pour co-construire un programme d'actions.

Depuis l'instruction du 7 mai 2019, la démarche de projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) a remplacé celle de projet de territoire. Les fondamentaux ont toutefois été conservés : ne pas mettre en œuvre de nouveaux outils réglementaires et faire confiance à des démarches locales, associant toutes les parties prenantes pour définir ensemble un programme d'actions assurant dans la durée un équilibre entre la ressource disponible et les usages.

La mise en œuvre d'actions apportant des résultats visibles sur les milieux devient urgente pour atteindre en 2027 les objectifs d'état des masses d'eau définis en application de la DCE.

➔ L'instruction du 30 juin 2008 devait conduire à revenir au plus tard fin 2014 à un équilibre entre les usages et la ressource disponible pour les bassins prioritaires en déficit quantitatif.

Dans un premier temps, le volume prélevable devait être connu au plus tard en 2019. Les préfets devaient ensuite établir un programme de révision des autorisations de prélèvement avec un volume total autorisé ne pouvant plus être supérieur au volume prélevable après le 31 décembre 2014. Les préfets pouvaient prendre en compte les projets réalistes de création de réserves, dont la mise en eau était prévue avant le 31 décembre 2014 pour autant que toutes les actions d'économies d'eau aient été réalisées et si un calendrier précis de réalisation de ces ressources lui était fourni.

Les programmes de révision des autorisations de prélèvement dans les secteurs en déficit comportaient la création d'ouvrages de stockage destinés à réduire les prélèvements en période d'étiage. Le financement prévisionnel de ces retenues de substitution était majoritairement apporté par les agences de l'eau.

➔ La circulaire du 3 août 2010 relative à la résorption des déséquilibres quantitatifs en matière de prélèvements d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation dans les bassins où l'écart entre le volume prélevé en année quinquennale sèche et le volume prélevable est supérieur à un seuil de l'ordre de 30% a reporté au 31 décembre 2017 la date de retour l'équilibre dans ces bassins à écarts importants.

> *Il est demandé aux présidents des conseils d'administration des agences de l'eau de considérer, dans les bassins à écart important, une majoration des taux d'aide pouvant aller jusqu'à 70% pour les études d'incidence et projets de retenues de substitution collectives, sous réserve d'une participation financière des agriculteurs.*
> *Il leur est également demandé, en particulier pour les projets de retenues de substitution collectives qui font l'objet de financements publics importants, de définir des conditions préalables devant être remplies par le pétitionnaire, telles qu'un niveau de réduction minimal des surfaces irriguées ou des volumes d'eau consommés à l'échelle du bassin.*

Les tensions rencontrées dans le sud-ouest pour l'application de la réforme des volumes prélevables ont conduit à faire remonter le sujet au niveau national, ce qui s'est traduit par un premier arbitrage rendu par la Présidence de la République le 31 mai 2011 et concrétisé par la signature des protocoles d'accord 2011 avec les présidents de chambres d'agriculture, d'une part par le préfet coordonnateur de bassin pour les deux Régions Midi-Pyrénées et Aquitaine et d'autre part par le préfet de région pour la Région Poitou-Charentes. Ces protocoles d'accord formalisaient les adaptations dérogatoires à caractère technique et portant sur les échéanciers pour la mise en œuvre de la réforme, avec une échéance reportée à 2021, de façon à permettre de créer une ressource en eau supplémentaire grâce à un programme de réalisation de nouvelles retenues d'eau. S'agissant des protocoles de 2011, des retards ont été pris dans l'application de leurs dispositions et ils ont fixé des volumes prélevables excessifs et maintenu une gestion dérogatoire (source : N. Mathieu et al, 2015).

➔ Par courrier du 2 octobre 2012, la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a demandé aux directeurs généraux des agences de l'eau de différer l'engagement de moyens financiers pour la réalisation de travaux de création de retenues de substitution dans l'attente des conclusions d'une mission parlementaire, de manière à ne pas obérer leur application ultérieure sur le terrain. La mission a été confiée à Philippe Martin, député du Gers. Cette mission avait pour objectif de conduire une réflexion d'ensemble sur les mesures d'accompagnement à la réforme des volumes prélevables en replaçant la problématique de la gestion quantitative de l'eau en agriculture sur des bases communes nouvelles permettant de renouer le dialogue entre tous les acteurs et de dégager des orientations partagées.

➔ Le rapport du député Philippe Martin (P. Martin, juin 2013) a souligné que la résolution des conflits actuels d'usage nécessite une concertation en amont des projets de retenues et une gestion au plus près des territoires selon une approche globale par bassin versant. Il a introduit la notion de projet territorial.

> *« Le projet territorial ne doit pas être un nouvel article du code de l'environnement, alors que la priorité du Gouvernement est de simplifier les procédures administratives. Il s'agit de soutenir une démarche de concertation sur un territoire déterminé (le plus souvent un sous-bassin versant), en vue d'encourager l'élaboration d'un projet collectif. ».*

Le Conseil Économique, Social et Environnemental a défendu lui aussi cette idée dans son rapport sur « la gestion et l'usage de l'eau en agriculture », soulignant la nécessité d'une gestion territoriale adaptée à chaque territoire hydrographique et préconisant d'inscrire l'irrigation dans les équilibres territoriaux du grand cycle de l'eau (CESE, 2013).

La conférence environnementale des 19 et 20 septembre 2013 a finalement consacré la notion de projet territorial en faisant reposer sur ces projets la sécurisation à court terme et la gestion à long terme de la ressource en eau.

➔ Par courrier du 11 octobre 2013, le Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a indiqué aux directeurs généraux des agences de l'eau qu'ils pourraient proposer à leurs instances le

financement de retenues de substitution pour les projets administrativement bien engagés et devant bénéficier d'une aide du FEADER programmée en 2013. Ces projets devaient être des projets collectifs s'inscrivant dans une démarche territoriale de progrès sur la gestion quantitative, permettant d'améliorer l'état des milieux et comprenant obligatoirement un volet visant à la réduction des prélèvements pour l'irrigation.

> *Pour conjuguer une sécurisation à court terme et une gestion à long terme de la ressource en eau, il est nécessaire que la gestion de la ressource en eau s'effectue dans le cadre de projets de territoire concertés localement avec l'ensemble des parties prenantes. Pour être efficaces, ces projets devront à la fois viser à améliorer la connaissance de la ressource, à promouvoir les économies d'eau (notamment via l'engagement dans des pratiques agricoles moins consommatrices d'eau) et à améliorer la qualité des milieux aquatiques tout en sécurisant l'approvisionnement.*

➔ Les délibération du 11 octobre 2013 et du 9 décembre 2014 du Comité national de l'eau (CNE)
Le CNE a proposé une définition du projet territorial. Les projets territoriaux ne remplacent pas la réglementation existante. Ils visent à accompagner, notamment dans les secteurs en tension, l'atteinte des volumes prélevables tels que définis par les préfets pour atteindre les objectifs fixés par la Directive Cadre sur l'Eau. Ils veillent à la non détérioration de la qualité chimique et écologique des milieux aquatiques, à la création de valeur ajoutée du territoire et au respect de l'échéancier pour le retour à l'équilibre quantitatif en cohérence avec le SDAGE.

➔ L'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution a mis en place le projet de territoire. Il est le fruit d'une concertation associant tous les acteurs du territoire.

> *Partage de la ressource : le projet de territoire doit traiter équitablement les usages pour leur accès aux ressources en rappelant les enjeux prioritaires au titre de la loi sur l'eau, ainsi que les usagers au sein d'un même usage. Le projet de territoire s'intéressera aux règles d'attribution de l'eau, dans le respect des compétences de chaque intervenant, pour inciter les bénéficiaires à aller vers les cibles retenues dans les objectifs. Lorsque cela est pertinent, le projet de territoire peut indiquer comment les marges de prélèvements dégagés peuvent notamment profiter aux nouveaux irrigants dont les jeunes agriculteurs.*

> *Le projet de territoire contribue ainsi à étudier les alternatives à la création de nouvelles retenues. Le stockage d'eau sera un des outils mobilisés dans le projet de territoire pour réduire les déficits quantitatifs, mais ne sera pas le seul levier mobilisé pour atteindre les objectifs du projet de territoire.*

L'instruction du 4 juin 2015 a confirmé l'attention à porter à la conduite d'actions relatives à la qualité des eaux et des milieux aquatiques. Elle a demandé aux agences de l'eau de réviser leurs modalités d'intervention et de prévoir (1) un premier taux d'aide pour la construction d'ouvrages de stockage inséré dans un projet de territoire traitant seulement le rétablissement des équilibres quantitatifs et (2) une majoration suffisamment nette du taux d'aide pour les projets qui viseront en sus l'amélioration de la qualité des eaux et/ou des milieux aquatiques.

➔ La cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse

Le Conseil des ministres du 9 août 2017 a décidé de mettre en place une cellule d'expertise afin de dénouer les éventuelles difficultés rencontrées dans la gestion de la ressource en eau en agriculture.

> *Cette cellule sera placée sous l'autorité conjointe des ministres de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture et de l'alimentation. D'ici le 31 octobre, la cellule d'expertise examinera les cas de tous les « projets de territoires » en cours afin de déterminer s'il est possible d'accélérer leur réalisation, et rendra compte aux ministres des conséquences à tirer de cet exercice.*
> (source : Compte rendu du Conseil des ministres du 9 août 2017)

La cellule a été coordonnée par le préfet Pierre-Étienne Bisch auquel était associé un membre du CGEDD, un membre du CGAAER, un représentant de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et un représentant de France nature environnement.

➔ L'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) a donné suite à la remise en 2018 du rapport de la cellule d'expertise. Elle a confirmé les grands principes du projet de territoire de 2015 et a apporté certaines précisions.

> *La démarche de PTGE permet, dans une dynamique de dialogue, de :*
> *• réaliser un diagnostic des ressources disponibles et des besoins actuels et futurs des divers usages ;*
> *• mettre en œuvre des actions d'économie d'eau pour tous les usages ;*
> *• accompagner les agriculteurs dans la mise en œuvre de la transition agroécologique ;*
> *• conduire les collectivités locales à désartificialiser les sols pour augmenter l'infiltration des eaux pluviales, et à considérer plus largement les solutions fondées sur la nature ;*
> *• assurer un partage équitable et durable de la ressource en servant en priorité les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ;*
> *• mobiliser la ressource en période de hautes eaux, notamment par des ouvrages de stockage ou de transfert, quand c'est utile et durable.*
> (source : communiqué de presse du 9 mai 2019)

➔ Les Assises de l'eau

De novembre 2018 à juin 2019, la seconde séquence des Assises de l'eau a abordé le thème « Changement climatique et ressource en eau : comment les territoires, les écosystèmes et l'ensemble des acteurs vont-ils s'adapter ? ».

Pour économiser et mieux partager l'eau pour préserver une ressource vitale, il a été retenu d'élaborer une cinquantaine de PTGE d'ici 2022, puis d'atteindre 100 projets à horizon 2027.

> *Ces projets auront pour objectif d'identifier les ressources en eau disponibles, les besoins, les économies possibles ainsi que les éventuels stockages d'eau à créer afin que chaque territoire concerné puisse avoir une utilisation raisonnée de cette ressource.*
> (source : dossier de presse du 1er juillet 2019)

➔ Le décret n° 2021-795 du 23 juin 2021 relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau

Ce décret a notamment introduit dans le code de l'environnement une définition du volume prélevable*.

> *Le décret fixe un cadre et une définition explicite permettant à l'ensemble des acteurs (agriculteurs, industriels, élus des collectivités territoriales responsables de la gestion de l'eau, mais aussi gestionnaires d'espaces naturels) d'agir pour préserver et partager la ressource dans un contexte juridique sécurisé.*
> (source : compte rendu du Conseil des ministres du 23 juin 2021)

➔ Le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique

Lancé le 28 mai 2021, le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique a été un travail collectif visant à construire une feuille de route opérationnelle pour répondre aux enjeux de gestion de l'eau et d'adaptation au changement climatique auxquels est confrontée l'activité agricole,

dans un contexte où l'eau sera une ressource de plus en plus rare, à préserver.

> *RENFORCER LES PROJETS DE TERRITOIRE POUR LA GESTION DE L'EAU (PTGE)*
> *Créés dans le cadre des Assises de l'Eau, les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) sont des outils de planification concertée portant sur l'ensemble des usages de l'eau sur un territoire (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, activités récréatives…). L'eau est utile et précieuse pour l'ensemble de notre économie et pour le bon fonctionnement de nos milieux naturels ; seule une approche concertée et intégrant dans les calculs l'ensemble des usages dans le respect de ce que la ressource peut nous offrir nous permettra de progresser.*
> *Les travaux du Varenne confirment que les PTGE sont les outils adaptés pour trouver les réponses spécifiques dans les bassins en tension. Toutefois, si cet outil a fait ses preuves, il doit être aujourd'hui conforté. Les groupes de travail du Varenne ont permis d'identifier des pistes d'amélioration des dispositifs et des voies permettant de lever les difficultés rencontrées.*
> (source : dossier de presse des Conclusions du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique , 1er février 2022)

Annexe 7. Inventaire des plans d'eau existants

Les plans d'eau (retenues) existant sur un territoire peuvent servir à la préservation des milieux aquatiques et à la satisfaction des usages anthropiques, par exemple en mobilisant pendant la période d'irrigation une partie de l'eau stockée. Les plans d'eau, lorsqu'ils sont en grand nombre, peuvent aussi avoir un impact significatif sur le fonctionnement quantitatif et qualitatif des milieux.

Un inventaire des plans d'eau sur le territoire du PTGE peut contribuer à répondre à plusieurs questionnements : (1) la connaissance des ressources en eau superficielle, des milieux aquatiques, des aménagements ; (2) la compréhension du fonctionnement individuel des plans d'eau, de leurs utilisations, de leurs rôles ; (3) le suivi de leur évolution interannuelle en lien avec l'évolution du climat, des usages et des aménagements ; leur impact sur la ressource et les milieux. Ces connaissances, qui relèvent aussi des SAGE, sont essentielles pour définir dans le cadre du PTGE une stratégie de gestion des ressources en eau et de leurs usages.

Contenu de l'inventaire

Dans l'absolu, un inventaire des plans d'eau devrait fournir à l'échelle du territoire et pour chaque plan d'eau les informations suivantes :

a) sa localisation (coordonnées, commune, sous-bassin…),

b) son type (lac, étang, mare, retenue collinaire, retenue de barrage, carrière, bassine…),

c) ses caractéristiques géométriques (volume, superficie, profondeur et leurs relations),

d) sa connexion avec le milieu naturel (ruissellement, réseau hydrographique, aquifères…),

e) son statut (foncier, privé ou public, non déclaré / déclaré / autorisé),

f) son mode de gestion (remplissage, vidange, débit réservé…), ses usages (naturel, laminage de crue, agriculture, industrie, énergie, eau potable, agrément…) et ses utilisateurs,

g) sa dynamique saisonnière : volume stocké, température, qualité des eaux,

h) ses évolutions interannuelles : création, évolution des usages, impact climatique.

L'inventaire prend la forme (1) d'une base de données et de fichiers de systèmes d'information géographique, (2) d'analyse de synthèse (par exemple le nombre de plans d'eau, leur capacité de stockage et leur distribution spatiale sur le territoire ; les ressources en eau mobilisées pour remplir les plans d'eau ; les principaux modes de gestion des plans d'eau…).

Produits existants à mobiliser

Un inventaire des plans d'eau sur un territoire donné peut s'appuyer sur différents produits existants, accessibles gratuitement :

- les couches « plans d'eau » (34 555 entités en métropole, non exhaustive) et « surfaces élémentaires en eau » (935 000 entités; toutes surfaces en eau) de la BD TOPAGE (©IGN) ;
- les couches « eau » des cartes d'occupation des sols annuelles (depuis 2016) issues du traitement de l'imagerie satellitaire Sentinel. Elles sont exhaustives mais incluent des entités autres que les plans d'eau : surfaces fluviales, maritimes, zones inondées…
- les cartes annuelles « occurrence eau » (SurfWater) du Centre national d'études spatiales (CNES), issues du traitement de l'imagerie satellitaire Sentinel, et qui définissent pour chaque pixel la fréquence à laquelle il est apparu « en eau » au cours d'une année donnée ;
- des inventaires régionaux ou locaux (par exemple l'inventaire des plans d'eau sur le bassin Adour-Garonne) réalisés par différents acteurs (agences de l'eau, EPTB…), dans différents cadres (SAGE, PTGE…). Ces inventaires sont en partie recensés par les dispositifs de collecte du SANDRE (service d'administration national des données et référentiels sur l'eau) ;
- les bases de données des plans d'eau auprès des DDT(M) (ouvrages soumis à autorisation pour

une superficie supérieure ou égale à 3 ha ; soumis à déclaration pour une superficie supérieure à 0,1 ha et inférieure à 3 ha).

Méthode de réalisation d'un inventaire

La méthode la plus rapide pour réaliser un inventaire local est aujourd'hui la suivante :

étape 1 : superposer la couche « surfaces élémentaires en eau » de la BD TOPAGE (©IGN), l'orthophoto IGN la plus récente, le contour vecteur du territoire d'intérêt ;

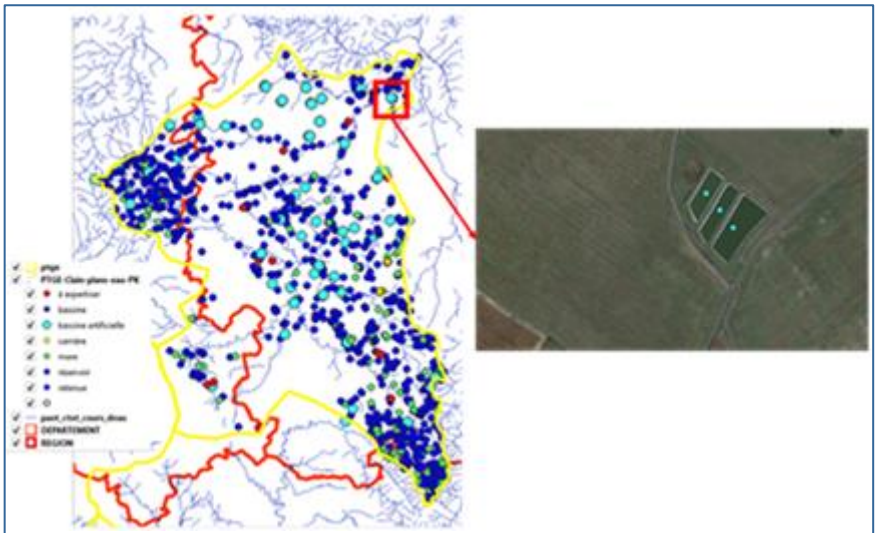
étape 2 : écarter les « surfaces élémentaires » ne correspondant pas à des plans d'eau (tronçons de cours d'eau, estuaires ou eaux littorales…) ;

étape 3 : fusionner les surfaces élémentaires « plan d'eau » correspondant à un même plan d'eau ;

étape 4 : attribuer à chaque plan d'eau résultant son type (selon une typologie à définir (b)) ;

étape 5 : établir les statistiques correspondantes ;

étape 6 : confronter l'inventaire des plans d'eau aux couches « eau » des cartes satellitaires annuelles d'occupation des sols et d'« occurrence eau » (CNES) ;



Exemple d'inventaire des plans d'eau sur le bassin du Clain

étape 7 : estimer les capacités de stockage des plans d'eau à partir de leur superficie : par relation globale entre superficie et volume établie à partir des données de superficies et volumes fournies dans les déclarations auprès des DDT(M) ; par exploitation de modèles numériques de terrain.

Échelle de réalisation

Cet inventaire peut être réalisé à deux échelles par des acteurs différents :

- Un inventaire national est en cours de réalisation et sera disponible fin 2022. Il permettra aux porteurs de PTGE d'extraire l'information sur les plans d'eau de leur territoire ;
- Un inventaire sur le territoire du PTGE peut être réalisé par le porteur du projet, en régie ou en prestation de bureau d'études, en s'appuyant sur les produits existants à l'échelle nationale et le cas échéant en enrichissant l'inventaire national avec les informations recueillies.

Annexe 8. Éléments de cadrage pour les porteurs de projet

Ce document établi en septembre 2021 peut constituer une base de travail pour produire à l'attention des porteurs de projets un guide pratique d'application de l'instruction du 7 mai 2019.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Éléments de cadrage pour la mise en œuvre des PTGE à destination des porteurs de projet

DOCUMENT DE TRAVAIL

Document établi par la mission d'appui pour l'aboutissement de PTGE

Septembre 2021

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

Contexte

Les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) ont été définis par l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019. L'ambition d'un PTGE est de définir, par la voie d'une démarche concertée à l'échelle d'un territoire, une stratégie permettant d'arriver, dans la durée, à un équilibre entre besoins et ressource en eau disponible, tout en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant les impacts du changement climatique et en intégrant l'enjeu de la qualité des eaux et de traduire cette stratégie en une feuille de route et un programme d'actions qui engagent les acteurs.

Cette démarche de co-construction se décline en quatre phases :

1) la phase d'émergence du projet ;

2) le diagnostic de la ressource et des besoins incluant un état des lieux initial et prospectif ;

3) la formulation de différents scénarios de stratégies de gestion et de programmes d'actions ;

4) la mise en œuvre et le suivi des programmes d'actions.

Chaque phase peut être déclinée en étapes.

Les présents éléments de cadrage préalable ont vocation à préciser ces phases et étapes afin de guider les acteurs qui s'engagent dans la mise en place d'un PTGE. Il ne s'agit pas d'un cadre rigide, le projet devant être adapté au territoire dans lequel il émerge, mais d'éléments dont peuvent s'inspirer les porteurs de projet en fonction du contexte local.

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 montre que cet horizon temporel est variable selon le contexte. Il apparaît plus raisonnable d'envisager un horizon temporel de 4 à 5 ans pour les trois premières étapes, surtout si l'ensemble des études n'a pas été réalisé préalablement au lancement du PTGE.

DOCUMENT DE TRAVAIL

SOMMAIRE

Phase 1 – Émergence du projet - Amorce de la démarche 73
1 – 1. Établir la gouvernance du PTGE 73
1 – 2. Définir le périmètre géographique 74
1 – 3. Établir la feuille de route 74
1 – 4. Prévoir et définir les engagements financiers 75
Phase 2 – État des lieux et diagnostic 75
2 – 1. Réaliser un état des lieux initial et prospectif 75
2 – 2. Faire un diagnostic partagé 76
Phase 3 – Élaboration et co-construction des scénarios et programmes d'actions 77
Phase 4 – Mise en œuvre du programme d'actions, suivi et évaluation 78
ANNEXES 79
Articulation PTGE-SAGE 79
Études Hydrologie-Milieux-Usages-Climat 80

DOCUMENT DE TRAVAIL

Phase 1 – Émergence du projet - Amorce de la démarche

La démarche de PTGE suppose l'identification d'un territoire (périmètre) sur lequel il est pertinent de formuler une problématique de gestion durable (quantitative et qualitative) de la ressource en eau.

1 – 1. Établir la gouvernance du PTGE

Un PTGE a vocation à réunir les différentes parties prenantes du territoire autour de la gestion de la ressource en eau. La première action est donc la définition d'une gouvernance claire ce qui suppose de :

♦ Définir les cercles de gouvernance

La mise en place de la gouvernance constitue une étape essentielle, car c'est par la validation collective de chacune des étapes du PTGE que se crée le consensus, y compris dans leur dimension technique. L'activation de la gouvernance doit se faire le plus en amont possible.

L'ensemble des acteurs et des usages/besoins doivent être représentés dans la gouvernance dès le départ, à travers leur participation à des cercles de gouvernance permettant l'expression des positions de chacun. Leur composition peut s'appuyer sur la CLE du SAGE, élargie si nécessaire pour assurer la représentation de l'ensemble des acteurs ou, si le périmètre du PTGE n'est pas celui du SAGE, une déclinaison territoriale de la CLE.

Le projet de territoire devant couvrir toutes les ressources et tous les besoins, il est important d'assurer une représentation équilibrée des différentes parties :

- représentants des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux, notamment les services en charge de l'eau potable et de l'assainissement et les financeurs des actions dans le domaine de l'eau ;
- représentants des usagers non professionnels dont les associations de consommateurs, de protection de la nature et de l'environnement ;
- représentants 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 (y compris producteurs d'énergie) et de l'artisanat. Dans le domaine agricole, les structures ayant des missions d'organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (OUGC) et les représentants des filières doivent également être associés.
- représentants de l'État ou de ses établissements publics concernés notamment l'agence de l'eau et l'OFB. Un préfet référent est désigné si le projet dépasse le champ géographique d'un seul département.

♦ Identifier le(s) porteur(s) du projet

Le porteur de projet est le responsable politique du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PTGE.

Au regard de l'expérience acquise par les PTGE déjà engagés, il apparaît préférable que le porteur du projet soit issu d'une structure issue de collectivités territoriales (département, syndicat mixte, agglomération) : l'implication des collectivités démontre que l'ensemble des usages sont examinés. Idéalement cela peut être un syndicat mixte disposant des compétences GEMAPI.

Mais il est également possible que plusieurs co-porteurs soient définis : par exemple syndicat mixte de rivière et chambre d'agriculture.

♦ Mettre en place les modalités de gouvernance

Les cercles de gouvernance doivent comporter un comité de pilotage, organe décisionnel. Il est composé des élus et des dirigeants habilités à s'engager pour la structure qu'ils représentent.

Des cercles techniques (groupes de travail, comités techniques) suivent les travaux en cours (études,

DOCUMENT DE TRAVAIL

évaluations socio-économiques, etc.) et proposent les décisions à l'organe décisionnel. Il est essentiel que tous les domaines (données sur l'eau, état des lieux et diagnostic, choix des études à mener, suivi-évaluation du PTGE, etc.) soient traités par la gouvernance.

Des cercles plus restreints, autour des porteurs de projets, peuvent préparer les décisions du comité de pilotage. Ils peuvent associer les services de l'État et les services financeurs.

Dès cette étape, les règles de vote et de prise de décision doivent être définies et validées, comme la composition des différents cercles de gouvernance, par l'organe décisionnel.

La délégation de l'animation des cercles de gouvernance à un tiers neutre (consultant externe) peut faciliter les travaux et renforcer l'acceptabilité de la prise de décision.

L'appui des services de l'État apparaît comme essentiel dans le lancement et l'accompagnement de cette démarche. Mais l'implication des collectivités territoriales (Département, communes et leurs groupements, Région) l'est tout autant. Une collaboration étroite et des échanges approfondis entre le porteur de projet, l'État et les principaux acteurs du territoire dès cette étape est très utile dès ce stade, l'État jouant un rôle de facilitateur et de détenteur de données réglementaires. Mais l'État n'est pas le porteur de projet.

1 – 2. Définir le périmètre géographique

La définition du périmètre géographique du PTGE constitue la deuxième étape du processus. Elle doit intervenir après la définition de la gouvernance, car elle doit être validée par l'organe décisionnel.

Le périmètre doit refléter la cohérence hydrologique et hydrogéologique. Il peut être celui du SAGE, car l'échelle du sous-bassin versant est souvent la solution la plus cohérente sur ces plans. Néanmoins, il peut être défini à une échelle plus restreinte si le sous-bassin versant se révèle trop étendu ou dépasser le périmètre du SAGE pour prendre en compte d'autres ressources, notamment souterraines. Il peut enfin dépendre de projets déjà engagés et à poursuivre, qui nécessitent l'implication de certains acteurs n'appartenant pas au périmètre du SAGE.

Il est possible de modifier ultérieurement le périmètre du PTGE si l'examen plus approfondi de l'état de la ressource ou des besoins vient étayer ce besoin de modification.

DOCUMENT DE TRAVAIL

1 – 3. Établir la feuille de route

Une fois la gouvernance mise en place, le portage du projet établi et le périmètre identifié, une feuille de route doit être adoptée de façon partagée. La rédaction de la feuille de route permet de formuler explicitement les grands objectifs 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 cercles de gouvernance, la méthodologie d'animation, les règles de concertation et le recours à l'expertise).

Elle doit également définir les études nécessaires pour la réalisation de l'état des lieux et du diagnostic (phase 2) du territoire, en s'appuyant sur l'existant (notamment lorsqu'un SAGE, un CTGQ ou un PGRE préexiste).

Le recours à l'expertise et à l'identification des sources de données disponibles est très important à cette étape.

La répartition des rôles entre les différents acteurs mérite également d'être définie : rôle des services de l'État, du porteur de projet, etc.

La feuille de route définit quand et comment le public sera associé à la démarche.

Elle doit enfin fixer le calendrier du PTGE en prenant en compte le temps des études comme de l'élaboration du programme d'actions.

1 – 4. Prévoir et définir les engagements financiers

Il convient dès cette phase de définir et de formaliser les engagements financiers pour mener à bien la démarche afin que les relations de travail soient claires. Chaque structure doit indiquer les ressources financières et humaines qu'elle met à disposition de la démarche. Ce budget initial doit permettre d'évaluer les capacités de financement de la démarche pour la phase 2 *a minima*.

Une première formalisation de l'ensemble des engagements, notamment une validation de la feuille de route, par le préfet coordonnateur de bassin peut avantageusement intervenir à cette étape.

Phase 2 – État des lieux et diagnostic

Cette deuxième phase est cruciale pour le déploiement du PTGE. Elle a pour finalités de :

(i) décrire la situation de la ressource, des usages et des milieux et leur historique (état des lieux initial factuel) ;

(ii) améliorer la compréhension collective des relations entre variabilité de la ressource, usages, impact quantitatifs et qualitatifs sur les milieux ;

(iii) expliciter les visions et besoins exprimés par les acteurs du territoire ;

(iv) rassembler l'information sur les scénarios de changement climatique et leurs effets sur la ressource et les besoins.

En effet, sans un diagnostic partagé, il est difficile d'établir une stratégie concertée et des priorités d'action. Cette phase ne doit donc pas être minimisée et doit prendre le temps nécessaire à la réalisation de l'ensemble des études identifiées comme utiles, non seulement sur l'état de la ressource, mais également sur l'expression et l'évaluation des besoins, qui doit s'appuyer sur des études socio-économiques sérieuses.

L'instruction du 7 mai 2019 parle de la réalisation d'un diagnostic. Il apparaît nécessaire de préciser que ce diagnostic comporte d'abord un état des lieux initial et prospectif puis un véritable diagnostic.

DOCUMENT DE TRAVAIL

2 – 1. Réaliser un état des lieux initial et prospectif

L'état des lieux initial est une photographie du bassin versant qui doit précéder le diagnostic. Il est alimenté par des études sur l'hydrologie, les milieux, les usages, les impacts du changement climatique et une analyse des besoins et de la situation socio-économique du bassin.

La plupart du temps ces études sont réalisées par un bureau d'études recruté par le porteur de projet.

Il est recommandé que chaque étape des études – y compris les choix techniques – soit validée au sein de l'un des cercles de gouvernance afin qu'elles soient appropriées par les acteurs du PTGE et que soit évitée leur remise en cause ultérieure par une partie des acteurs du PTGE. Chaque étape doit également être inscrite dans un calendrier prévisionnel clair afin que chacun des acteurs soit informé du temps nécessaire à sa réalisation et à son articulation avec les autres étapes. Certains travaux peuvent en effet être réalisés en parallèle, ou certaines études peuvent avoir anticipé la mise en place de la démarche PTGE.

À l'exception de territoires où le processus ne ferait que commencer et qui seraient particulièrement pauvres en analyses et études existantes, une partie plus ou moins importante des études nécessaires peut s'avérer être déjà totalement ou partiellement disponible (notamment dans les SAGE) ou être piloté dans leur réalisation par la CLE du SAGE (voir en annexe l'exemple des études HMUC issu du bassin Loire-Bretagne).

L'étape initiale à ne pas négliger est celle de l'acquisition de connaissances et de collecte de données : la transparence des données permettant de gagner la confiance des acteurs, celles-ci doivent être partagées entre les différents acteurs du territoire. Les secteurs à enjeux (déséquilibre de la ressource important, zone humide, captage en eau potable, etc.) doivent par ailleurs être identifiés en vue de les prendre en compte.

Le premier temps des études est l'analyse de l'état et des besoins des milieux naturels. Les études doivent porter sur le fonctionnement hydrologique des eaux superficielles (cours d'eau, données météorologiques, débits naturels) et des eaux souterraines (données hydrologique, liens nappes-rivières), l'estimation du débit et des niveaux piézométriques minimaux nécessaires aux besoins des écosystèmes aquatiques, des zones humides et des espèces inféodées. Cette étape comprend également l'analyse de la gestion des ressources (aménagements existants, réglementation – arrêtés sécheresse, volumes autorisés, inventaire des structures de gestion, des interconnexions, des conflits d'usage).

Le deuxième temps est celui de l'analyse des besoins par usage et de l'évolution des prélèvements : eau potable, besoins et usages économiques (agriculture, industrie, tourisme, transport, pêche, énergie dont hydroélectricité). Les questions socio-économiques liées à l'eau doivent être identifiées, formulées et approfondies au travers d'études socio-économiques appropriées. Il est utile de connaître la nature et la superficie des cultures irriguées et leur évolution. Le poids historique des prélèvements est ici pris en compte, sans pour autant qu'il justifie, à la fin de l'analyse des besoins, la sanctuarisation du volume des prélèvements pour l'un des usages.

Un troisième temps est l'analyse prospective du territoire, afin de définir le projet du territoire pour les vingt à trente prochaines années, tenant compte des données démographiques, des projections économiques du territoire, mais également des analyses sur le futur des débits et de la pluviométrie dans le contexte du changement climatique.

Cette phase doit notamment permettre de déterminer les risques en matière d'approvisionnement, à moyen terme, y compris pour des secteurs tels que l'eau potable ou l'abreuvement des animaux d'élevage.

DOCUMENT DE TRAVAIL

2 – 2. Faire un diagnostic partagé

Un premier temps de la phase de diagnostic, est celui du débat stratégique et de l'expression des questionnements des parties prenantes, auxquels le diagnostic doit permettre d'apporter des réponses. Ce temps permet d'améliorer la compréhension collective des relations entre variabilité de la ressource, 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.

Cela conduit à une analyse de la différence entre les prélèvements réalisés et autorisés historiquement et les ressources réellement disponibles.

Cette étape se rapporte à la définition des « **volumes prélevables** » en période de basses eaux (au sens du décret n°2021-795 du 23 juin 2021 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 ne doivent pas compromettre la bonne fonctionnalité des milieux.

Une comparaison est ensuite effectuée entre la ressource pouvant être prélevée et les besoins exprimés dans l'état des lieux et son complément prospectif, produisant le diagnostic qui doit être partagé et validé par le comité de pilotage.

Des scénarios de répartition sont ensuite élaborés entre usages et par entité hydrologique et hydrogéologique cohérente.

Pendant toute cette deuxième phase, un appui méthodologique peut être apporté par les services de l'État et ses établissements publics (DDT(M), DREAL, DRAAF, OFB, agences de l'eau, BRGM, CEREMA…).

Phase 3 – Élaboration et co-construction des scénarios et programmes d'actions

Un scénario « sans projet », prévoyant l'atteinte des volumes prélevables en basses eaux uniquement par diminution des prélèvements, est produit et ses conséquences pour le territoire sont analysées.

Sur la base du scénario sans projet, plusieurs scénarios de gestion, associés à différents programmes d'actions, sont définis pour permettre l'atteinte de tout ou partie des besoins exprimés dans la phase de diagnostic, dans le respect des volumes prélevables répartis. Ces projets de programmes d'actions sont comparés avant qu'un ne soit choisi.

Dans un premier temps, cette phase doit déterminer les leviers d'action pour réussir à équilibrer les prélèvements avec le maintien en bon état des milieux. Il peut s'agir des actions suivantes :

- actions liées à la sobriété et à l'optimisation des usages : tous les usages sont concernés (économies d'eau, amélioration de l'efficience, transition agroécologique, solutions fondées sur la nature*, optimisation des ouvrages existants, etc.) ;
- actions de modification des milieux susceptibles d'accroître la ressource disponible : amélioration des zones humides, travaux de continuité écologique et de restauration morphologique des cours d'eau. Il est primordial d'envisager les solutions fondées sur la nature dont les coûts peuvent être limités et répondre à plusieurs objectifs de politiques publiques (biodiversité, gestion qualitative de l'eau) ;
- actions de mobilisation de nouvelles ressources (par exemple nouveaux forages ou transferts d'eau sollicitant des ressources non déficitaires, réutilisation des eaux usées traitées sous certaines conditions) ;
- actions de stockage de l'eau permettant la substitution de volumes hivernaux aux volumes qui ne peuvent être prélevés en basses eaux : ces stockages peuvent concerner les usages agricoles mais également l'eau potable ou l'entretien des milieux. Ces options de stockage doivent entraîner l'étude de leur incidence sur les milieux, les probabilités de remplissage et la mise en place d'un système économique pérenne.

Une analyse coût-bénéfice de chacun des leviers d'action mobilisé par le projet territorial et de chacun des projets de programmes d'actions doit être menée au cours de cette phase. Les coûts et les bénéfices s'évaluent par rapport au scénario sans projet. Il n'est pas souhaitable de valider un programme d'actions dont le coût et les sources de financement n'ont pas été définis.

> *« Ces analyses [...] 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.*[34] »

Le guide technique « Analyse économique et financière des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) à composante agricole », produit par INRAE apporte de nombreuses réponses. Les sujets non agricoles doivent également faire l'objet d'une évaluation.

À ce stade, un programme d'actions sans regret peut être défini, avec sa propre temporalité. Il s'agit d'actions déjà lancées par des acteurs ou en cours de lancement, non conflictuelles et disposant d'un plan de financement, qui ne doivent pas prendre du retard. Elles permettent d'illustrer la progression du PTGE auprès des acteurs et l'atteinte de premiers objectifs comme une baisse des prélèvements.

[34] Extrait de l'instruction du 7 mai 2019

DOCUMENT DE TRAVAIL

Un travail doit être fait sur les modalités de répartition de la ressource, à la fois entre les usages mais également au sein d'un même usage. C'est notamment le cas de l'irrigation : la question de l'accès de tous à l'eau doit être examinée. Un travail sur l'équilibre amont-aval doit également être réalisé. Les impacts du changement climatique doivent être intégrés à ce stade.

Il est également important, au-delà des questions de gestion quantitative de l'eau, d'aborder la gestion qualitative de l'eau. En effet, des actions conduisant à une amélioration de la qualité de l'eau (réduction des intrants agricoles et industriels, assainissement non collectif, restauration morphologique des cours d'eau, etc.) peuvent accompagner le programme d'actions global. Ces actions facilitent l'acceptation par certains acteurs de la mise en place de retenues de substitution avec des co-financements publics.

À l'issue de cette étape, sur la base du programme d'actions ainsi validé, le PTGE est approuvé par le préfet coordonnateur de bassin ou le préfet référent.

Phase 4 – Mise en œuvre du programme d'actions, suivi et évaluation

Cette phase prévoit la mise en œuvre du programme d'actions et des modalités de partage de la ressource.

Dans cette dernière phase, les cercles de gouvernance doivent conserver un engagement permettant une action de validation des projets et de suivi (définition d'indicateurs de suivi), mais également faire une évaluation du programme à terme (6 à 12 ans).

DOCUMENT DE TRAVAIL

ANNEXES

Articulation PTGE-SAGE

Il apparaît ici utile de rappeler les différences et les complémentarités entre un SAGE et un PTGE.

→ un SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) est un outil de planification, visant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Il constitue une déclinaison territoriale à l'échelle du sous-bassin versant ou d'une nappe du SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) qui fixe les objectifs de bon état des eaux à l'échelle du bassin versant. Le SAGE planifie, recommande et encadre. La CLE (commission locale de l'eau) est son outil de gouvernance. Le SAGE comprend (1) un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) qui définit les objectifs généraux permettant de satisfaire aux principes de gestion équilibrée de la ressource et identifie les moyens prioritaires et (2) un règlement qui édicte des règles.

Lorsque le SAGE est approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L. 214-2 du code de l'environnement. Les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PAGD. Ces éléments confèrent une portée juridique au SAGE.

→ le PTGE a une visée plus opérationnelle. Il constitue une démarche de co-construction pour identifier des solutions concrètes sur la base d'une analyse économique et financière. Le programme d'actions doit identifier les maîtres d'ouvrage, le calendrier de mise en œuvre, les financements possibles. Le PTGE n'a pas de portée juridique en tant que tel.

Le PTGE doit être construit en cohérence avec le SAGE.

La CLE du SAGE peut, étendue aux parties intéressées non membres de la CLE, constituer le cadre du comité de pilotage du PTGE.

Le périmètre du PTGE peut être plus restreint que le périmètre du SAGE, ou être plus étendu (notamment pour lier eaux de surface et nappes).

La démarche PTGE est indépendante du calendrier du SAGE, mais les modalités de gestion identifiées dans le PTGE ont vocation à être intégrées au volet « quantitatif » du PAGD et du règlement du SAGE au moment de sa révision.

Les CLE de SAGE concernées émettent un avis conforme sur le PTGE avant son approbation par le préfet.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Études Hydrologie-Milieux-Usages-Climat

Le SDAGE du bassin Loire-Bretagne a introduit les études Hydrologie-Milieux-Usages-Climat (HMUC) en sa disposition 7A-2. Elles ont été conçues pour évaluer la faisabilité de l'adaptation par les SAGE de certaines dispositions du SDAGE et réunir des éléments à présenter à la CLE.

C'est un exemple de démarche qui permet d'évaluer les prélèvements d'eau compatibles dans la durée avec la satisfaction des besoins des milieux.

Elle doit nécessairement porter sur les quatre volets suivants :

H	Hydrologie : reconstitution et analyse des régimes hydrologiques naturels (non influencés par les actions anthropiques) • *description des différentes composantes des régimes hydrologiques, à l'échelle du BV concerné, au regard des besoins des milieux aquatiques* • *confrontation besoins/ressources disponibles* • *reconstitution des débits désinfluencés des actions anthropiques* pour : • *estimer l'effet des pressions* • *proposer si besoin d'adapter différents objectifs de débits*
M	Milieux : analyse des besoins des milieux depuis la situation de « bon état » jusqu'à la situation de crise, tenant compte des dernières méthodologies connues • *caractérisation des milieux aquatiques* • *recensement des espèces (faune, flore) et habitats à enjeux* • *analyse des causes de dysfonctionnements éventuels de ces milieux* • *évaluation des besoins des milieux, dont relation débit/qualité des cours d'eau*
U	Usages : analyse des différents usages de l'eau, connaissance des prélèvements actuels, détermination des prélèvements possibles, étude de solutions alternatives et/ou complémentaires d'économies d'eau pour les différents usages • *analyse des pressions de prélèvements, des rejets (nature, volumes, milieu concerné, évolution dans le temps…* • *densité et fonctionnement des plans d'eau* • *identification des possibilités et méthodes d'économie d'eau pour les différents usages*
C	Climat : intégration des perspectives de changement climatique, en utilisant *a minima* les données disponibles, dès maintenant et au fur et à mesure de l'amélioration des prévisions en la matière • *évolution quantitative prévisible de la ressource en eau* • *évolution prévisible des milieux et de leurs besoins en eau* • *évolutions prévisibles des usages de l'eau par l'homme* • *évolution prévisible du remplissage hivernal des réserves* L'adaptation au changement climatique nécessite une gestion équilibrée des ressources en eau sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne et de privilégier les économies d'eau.

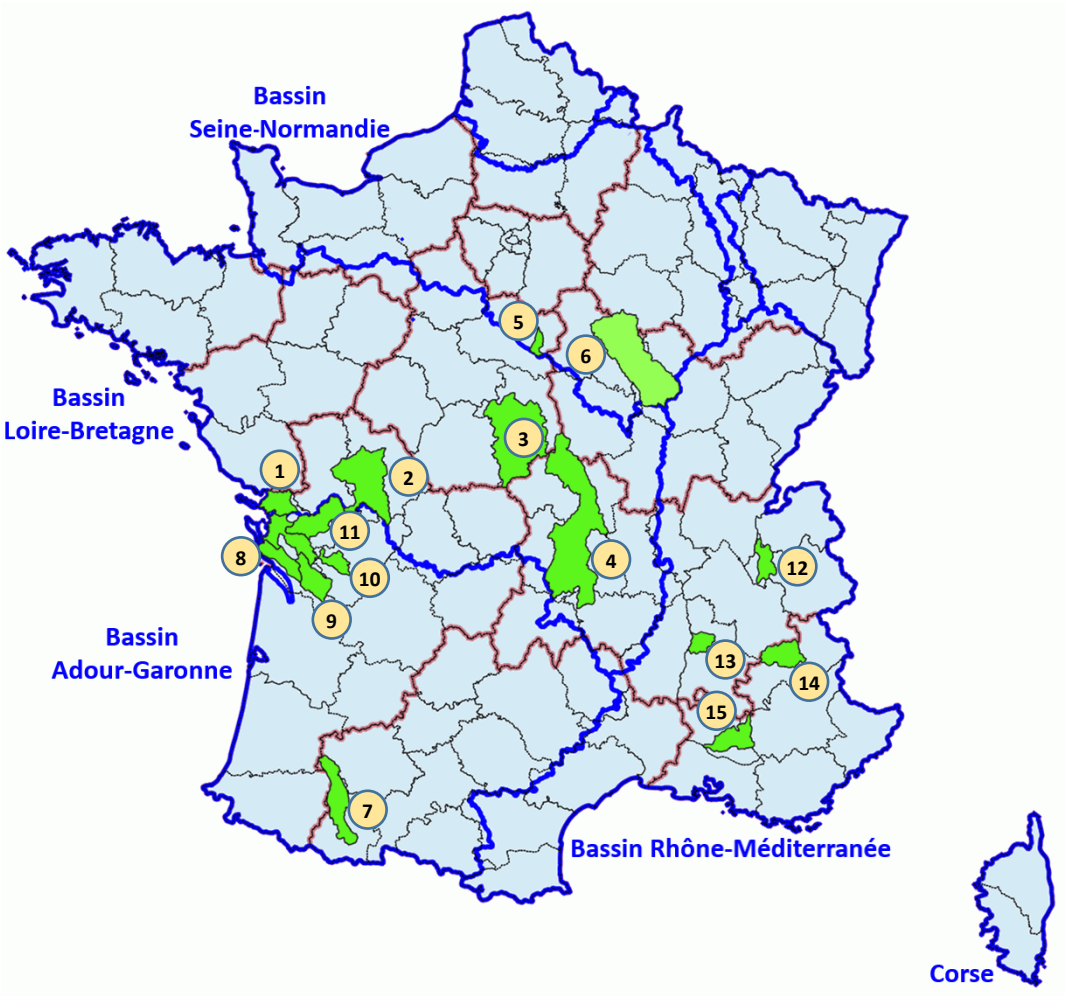
Source : 0210604_WebinaireHMUC_Intro_Cadre-_MVallet-VDeLapouge.pdf, juin 2021

DOCUMENT DE TRAVAIL

Annexe 9. Localisation des quinze PTGE

Loire-Bretagne	
1	Curé
2	Clain
3	Cher-Yèvre-Auron
4	Allier aval

Seine-Normandie	
5	Puiseaux-Vernisson
6	Serein-Armançon



Adour-Garonne	
7	Adour amont
8	Seudre
9	Seugne
10	Charente aval et Bruant
11	Boutonne

Rhône-Méditerranée	
12	Lac du Bourget et alluvions de la plaine de Chambéry
13	Véore, Barberolle et nappe des alluvions de la plaine de Valence
14	Drac amont
15	Coulon-Calavon

Annexe 10. Monographies des quinze PTGE

Seine-Normandie

Puiseaux-Vernisson 83

Serein-Armançon 84

Loire-Bretagne

Cher-Yèvre-Auron 85

Allier aval 87

Clain 88

Curé 89

Adour-Garonne

Boutonne 91

Charente aval et Bruant 93

Seugne 94

Seudre 95

Adour amont 97

Rhône-Méditerranée

Lac du Bourget et alluvions de la plaine de Chambéry 98

Véore, Barberolle et nappe des alluvions de la plaine de Valence 99

Drac amont 101

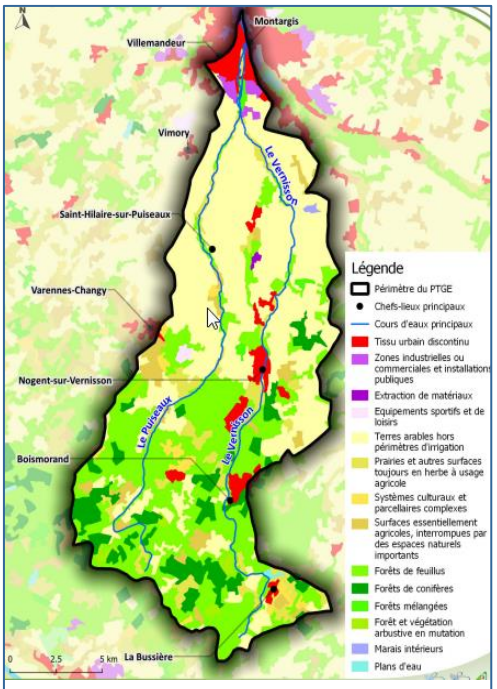
Coulon-Calavon 102

L'annexe 11 présente une lecture transversale des difficultés rencontrées par les PTGE et des voies de réponses des territoires.

Puiseaux-Vernisson

Bassin Seine-Normandie
Département du Loiret

Situation générale et enjeux



Source : Chambre Agriculture du LOIRET

- Deux sous-bassins affluents du Loing à Montargis. Entièrement compris dans le périmètre du SAGE Nappe de Beauce et milieux associés (craie sénonienne et calcaires tertiaires) mais situés à la frange sud-est.
- Territoire de 26 communes regroupées en 4 EPCI, rassemblant 80 000 habitants et 110 exploitations agricoles. Territoire sous-divisé en trois grands secteurs d'occupation du sol : nord urbanisé, centre agricole et zone de forêt au sud.
- Sur les 24 000 ha du bassin, la SAU en occupe environ 10 000, essentiellement orientés en grandes cultures (blé, orge, colza, maïs…). À noter que 4 500 ha sont drainés. La restauration de zones humides historiques est un fort enjeu.
- Avec un prélèvement de 9,6 millions de m^3 en 2015, l'irrigation a représenté jusqu'à 63% des volumes prélevés. Le diagnostic préalable (Chambre d'Agriculture, Antea Group) a mis en avant un déficit quantitatif important en période estivale couplé avec un « surplus » hivernal temporaire en eaux superficielles (retenues existantes, drainages).
- Dans ce contexte et pour anticiper les effets craints du changement climatique, une dynamique de réflexion collective s'est mise en place, essentiellement initiée et portée par des acteurs agricoles (CUMA, Chambre d'agriculture du Loiret). Elle a bénéficié de l'expérience du travail en collectif autour du sous-préfet coordinateur de Montargis pour la réparation des dégâts de la crue du Loing en mai-juin 2016.
- Ainsi, un PTGE complet, initialement porté par la CLE du SAGE, a pu être validé par le préfet du Loiret le 20/07/2020 mais seule une partie des 20 actions prévues a été réalisée.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- La dynamique initiale du PTGE est retombée après la réalisation de quelques-unes des actions seulement. Construction de trois réserves d'irrigation sur les sept prévues, effacement de deux retenues pour rétablir la continuité écologique mais peu d'avancée sur la restauration des milieux humides, les changements de pratiques agricoles ou les gains en prélèvements pour l'alimentation en eau potable (AEP)…
- Perte de confiance entre protagonistes du PTGE, lequel ne saurait se limiter à réaliser des stockages d'eau agricole. La reprise de la gouvernance par l'EPAGE du Loing est très attendue.
- Passer d'un PTGE « catalogue d'actions » où chaque porteur d'action est seul responsable à un partage des objectifs plus collectif et une mise en œuvre solidaire.
- Les enjeux respectifs de chaque « collège d'acteurs » du PTGE ne sont pas forcément entièrement appréhendés voire compris et admis par tous, ce qui nuit à la confiance nécessaire pour développer le plan d'action.
- La démarche requiert une forte capacité d'animation, d'encadrement et d'ingénieries (sociale, technique, financière, procédures d'instruction administratives et réglementaire…).

Voies de réponse du territoire

- Accompagnement et soutien institutionnel et financier à la nouvelle gouvernance. Implication proactive du préfet et ses services.
- Renforcement au-delà du recrutement de ½ ETP par l'EPAGE des moyens d'encadrement de la démarche.
- Adoption d'une feuille de route priorisant dans le temps des actions nouvelles en privilégiant des réalisations dans le domaine de l'amélioration environnementale (restauration zones humides, transition agroécologique, sobriété dans les consommations).
- Renforcement de la confiance par une valorisation des effets des actions déjà réalisées (gains environnementaux) et une plus grande communication sur le suivi et le contrôle des prélèvements déclarés et équilibres garantis (mobilisation des seules eaux de drainage par exemple pour le remplissage hivernal des réserves d'irrigation).

Serein-Armançon

Bassin Seine-Normandie
Départements de l'Yonne, la Côte-d'Or et l'Aube

Situation générale et enjeux

- Périmètre rural situé en « zone intermédiaire », où la ressource en eau devient quantitativement et qualitativement sensible, sollicitée par une diversité d'usages : alimentation en eau potable des populations, agriculture (abreuvement du bétail en Morvan-Auxois, irrigation des cultures, protection du vignoble de Chablis contre le gel), alimentation du canal de Bourgogne.

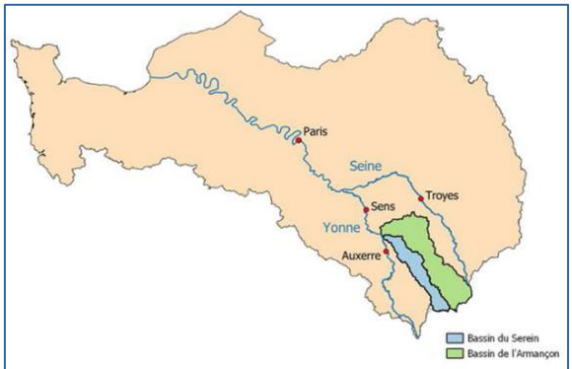


Figure 6 Source : SMBVA-SBS

- PTGE en phase de démarrage sur les bassins versants de deux affluents de l'Yonne (Armançon et Serein), officiellement lancé lors d'une première réunion de comité de pilotage à l'automne 2021. Implication forte des syndicats mixtes porteurs conjoints de la démarche (syndicat mixte du bassin versant de l'Armançon, SMBVA, porteur du SAGE Armançon ; syndicat du bassin du Serein, SBS) avec l'appui du syndicat des eaux et de services Auxois-Morvan.
- Les degrés d'implication des acteurs dans le PTGE ne sont pas encore tous clairement précisés (chambres d'agriculture, conseils départementaux et collectivités intercommunales, associations environnementales, VNF) ; poids significatif des syndicats d'eau, plutôt dans des logiques départementales. Importance de Voies Navigables de France (VNF), propriétaire gestionnaire du canal de Bourgogne) et de ses ouvrages d'approvisionnement en eau, notamment de la retenue de Grosbois (8 millions de m^3 stockés dans le Morvan).
- Développer une capacité collective d'anticipation pour concilier préoccupations environnementales et économiques est un enjeu de ce territoire davantage confronté pour l'instant à des alertes qu'à des tensions récurrentes et sévères sur la ressource en eau.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- La configuration du périmètre appelle, pour toutes les familles d'acteurs, un travail en interdépartementalité que la gouvernance mise en place doit catalyser.

- La démarche étant en phase de démarrage, nécessité d'une dynamique d'inclusion et d'appropriation collective, qui commence par le recueil des préoccupations et des attentes des diverses parties prenantes.
- Un « bon équilibre » de gouvernance constituera un facteur notable de réussite. Un indicateur en sera la qualité des liens que sauront notamment tisser les syndicats mixtes porteurs du projet de territoire, les chambres d'agriculture, les associations environnementales et VNF, acteurs-clés de ce bassin.
- La formalisation d'une feuille de route du PTGE apparaît nécessaire.

Voies de réponse du territoire

- Importance du rôle informel des services de l'État pour faciliter l'acculturation des acteurs locaux aux attendus d'un PTGE. Échanges avec les DDT des trois départements et le préfet référent (Yonne) pour inciter à l'implication de tous les acteurs dans la construction du PTGE, de façon à permettre en premier lieu un diagnostic consensuel.
- Une « consultation citoyenne » est engagée par les deux syndicats ; un examen des tenants et aboutissants de cette initiative (modalités, acceptabilité par les acteurs locaux, valorisation des résultats) pourra utilement éclairer la démarche.
- Les services de l'État, appelés eux aussi à travailler en interdépartementalité, doivent veiller à susciter l'adoption par le comité de pilotage d'une feuille de route formulant explicitement les grands objectifs, les principes de la démarche et son calendrier prévisionnel.

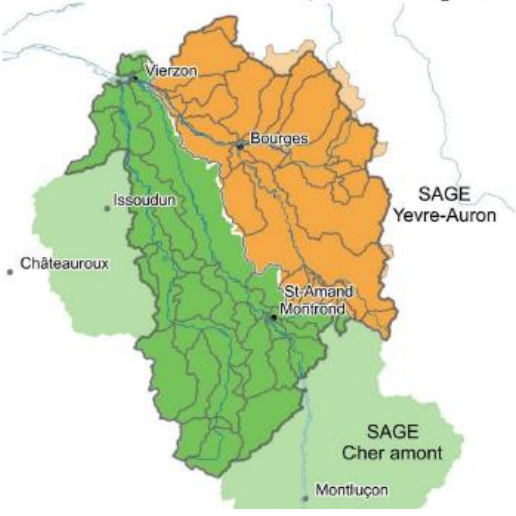
Lien utile : https://www.bassin-armancon.fr/

Cher-Yèvre-Auron

Bassin Loire-Bretagne
Département du Cher

Situation générale et enjeux

- Bassin de la zone intermédiaire, en zone de répartition des eaux et en zone vulnérable. 3 000 agriculteurs, dont une centaine d'irrigants ; 16 000 hectares irrigués.
- Périmètre intégralement situé dans le département du Cher et couvert par deux SAGE (périmètre du SAGE Yèvre-Auron + partie « Cher » du périmètre du SAGE Cher amont).
- Deux sous-bassins en déséquilibre important (Cher amont, Arnon amont). Stratégie de réduction des prélèvements engagée par l'OUGC AREA Berry ; besoin de stockage d'eau exprimé par les irrigants et contestation des volumes prélevables inscrits dans le SAGE.



Sous bassin versants
Source : CTG2Q du Cher

- Contrat CTG2Q élaboré sous l'impulsion de la chambre d'agriculture, signé en mai 2021, porté administrativement par le Conseil départemental. Demande de l'État d'une étude des ressources en

eau en période hivernale et d'une étude de faisabilité technico-économique de retenues de substitution pour évoluer vers un PTGE. Animation territoriale assurée par l'EPTB (l'Établissement Public Loire) et la chambre d'agriculture.

- Étude globale HMUC envisagée par les commissions locales de l'eau du bassin du Cher ; ses conclusions, attendues d'ici quatre à cinq ans, pourront conduire le préfet coordonnateur de bassin à actualiser les volumes prélevables.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Clivage entre enjeux d'environnement et enjeux agricoles ; les associations environnementales considèrent que le CTG2Q, essentiellement tourné vers le stockage de l'eau, ne répond pas aux attendus de l'instruction du 7 mai 2019.
- Inégale implication des différentes familles d'acteurs (faible implication des collectivités ; absence des filières ; manque de représentation des milieux de l'environnement), et difficile partage d'une vision collective de l'avenir du territoire.
- Dualité des missions attendues des services de l'État, leur participation au PTGE appelant à conjuguer missions régaliennes et compétences d'ingénierie territoriale et financière, dans un contexte de moyens réduits.
- À l'échéance du CTG2Q (phase d'études), certaines actions décidées comme la réalisation de retenues risquent d'être contestées si elles ne s'appuient pas sur un état des lieux et un diagnostic consensuels précisant les retenues en fonction de leurs incidences sur le milieu, leur volumétrie, la capacité du milieu à être remplies en période de hautes eaux sans altérer l'état des masses d'eau.

Voies de réponse du territoire

- S'appuyer sur le Département pour assurer le portage politique du PTGE, son influence territoriale dans un contexte rural pouvant lui permettre, avec l'appui opérationnel de l'établissement Public Loire, de mobiliser toutes les familles d'acteurs dans le comité d'élaboration du PTGE, instance de dialogue et de concertation prévue dans la feuille de route 2021-2026 du CTG2Q ; veiller à l'équilibre de la gouvernance et à la pluralité des expressions.
- Clarifier l'articulation entre CTG2Q et PTGE en précisant les étapes opérationnelles pour passer de l'un à l'autre, en intégrant les études complémentaires demandées par l'État ; la volumétrie et le phasage des projets de stockage de l'eau devront tenir compte des enseignements de l'étude HMUC et pourront nécessiter des ajustements.
- Réaffirmer localement la légitimité de l'État comme interlocuteur, facilitateur et garant du bon avancement de la démarche territoriale.

Allier aval

Bassin Loire-Bretagne
Départements du Puy-de-Dôme, de l'Allier, de la Haute-Loire, du Cher et de la Nièvre

Situation générale et enjeux

- Bassin hydrographique de 6344 km² qui compte 123 masses d'eau dont 98 d'eau superficielle et 17 masses d'eau souterraines. Le bassin compte aussi 4 810 km de linéaire de rivière.
- Le périmètre du PTGE comprend 463 communes, dont 128 de l'Allier, 8 du Cher, 31 de la Haute-Loire, 14 de la Nièvre et 282 du Puy-de-Dôme. Le PTGE concerne 31 EPCI.
- 81 % des masses d'eau superficielles du bassin présentes des dégradations. 11 % sont en mauvais état écologique. Les ressources en eau potable sont abondantes mais fragiles. Les acteurs économiques du territoire portent une forte demande d'accroissement des volumes disponibles pour l'irrigation. Le territoire est également caractérisé par les modalités de gestion des retenues destinées à soutenir l'étiage de l'Allier et de la Loire.
- Le PTGE est porté par l'établissement public Loire (EPL) qui met à disposition de la CLE une cellule d'animation. Le comité de territoire est composé de la CLE du SAGE renforcée par des représentants des EPCI et acteurs de l'aménagement et par des usagers. La première réunion du comité a été organisée le 13 décembre 2021. Elle a permis de mettre les membres au même niveau de connaissance de la démarche, de leur présenter la méthodologie de l'étude HMUC* sur laquelle s'appuie le PTGE. Elle a aussi permis d'amorcer la co-construction par l'organisation d'ateliers thématiques.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Nécessité de renforcer le portage politique par les élus locaux.
- Nécessité de bien appréhender tous les usages de l'eau (agricoles, AEP, embouteillage, industriels…) et les fonctionnalités des milieux naturels (zones humides, etc.).
- Besoin d'une acculturation des acteurs locaux à la problématique de gestion de la ressource en eau, notamment sur le lien amont-aval.

Voies de réponse du territoire

- Établissement d'une feuille de route du PTGE pour concrétiser la robustesse de la gouvernance.
- Finalisation d'une étude HMUC intégrant l'impact du changement climatique.
- Travaux par sous-territoires homogènes consacrés au partage d'objectifs économiques et de développement.

Clain

Bassin Loire-Bretagne
Départements de la Vienne, des Deux-Sèvres et de la Charente

Bassin du Clain – Source : SAGE

Situation générale et enjeux

- Bassin agricole (2 300 exploitants) confronté à un déséquilibre hydrique important (classé en ZRE) et à des pollutions diffuses qui altèrent la qualité des eaux (menace pour l'AEP).
- Prélèvements agricoles essentiellement en eau souterraine de 17 à 31 millions de m^3/an sur la période 2005-2017 (150 irrigants). Étiages prononcés des cours d'eau liés à l'affaiblissement de la nappe ; récurrence des arrêtés sécheresse qui réduisent significativement les volumes effectivement prélevés.
- Le règlement du SAGE Clain définit les volumes autorisés pour l'irrigation sur la période du 01/04 au 30/09, à hauteur de 22,078 millions de m^3 répartis entre 16 zones de gestion (borne applicable à compter du 11/05/2021, date de publication de l'arrêté d'approbation). Une étude HMUC* est en cours pour mettre à jour le volume prélevable*.
- Projet de stockage de 10,5 millions de m^3 pour soulager les étiages (41 retenues) ; OUGC Clain autorisé à prélever 28,7 millions de m^3, soit un volume « cible » de 18,2 millions de m^3 et un complément « provisoire » de 10,5 millions de m^3 « *dans l'attente de la réalisation des retenues de substitution* ».
- Vigoureuse opposition (i) des opposants au projet de stockage de l'eau (Confédération Paysanne, APNE) qui dénoncent un « accaparement » de l'eau - bien commun par une minorité d'irrigants et les effets négatifs du modèle irrigué intensif et (ii) de la chambre d'agriculture (Coordination Rurale), plutôt favorable à l'irrigation individuelle et en désaccord avec le modèle collectif proposé dans le « projet de territoire agricole Irrigants » (PTAI).
- Démarche de relance de la concertation territoriale engagée en 2021 à l'initiative de l'État, en vue de formaliser un protocole d'accord qui engage ses signataires sur des objectifs de résultats, portant sur la réalisation progressive des projets de retenues de substitution et sur l'amélioration de la qualité des eaux et de la biodiversité, par modification des pratiques culturales.
- Important enjeu de gouvernance pour trouver des voies de progrès qui puissent renouer le dialogue, atténuer les clivages et restaurer la confiance.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Visions divergentes et conflictuelles des relations eau-agriculture. Dialogue difficile ou rompu (boycott de la « démarche protocole » par les opposants).
- Territoire ayant dû relever le challenge de soumettre au comité de bassin Loire-Bretagne un projet de résorption du déséquilibre et une trajectoire 2022-2027 crédibles, pour obtenir dans le SDAGE 2022-2027 un report à 2027 de l'échéance d'atteinte du bon état quantitatif des masses d'eau souterraines (à défaut, l'attribution du « complément provisoire » deviendrait impossible).
- Questionnements sur l'impact des prélèvements hivernaux en nappes et sur la capacité de ces nappes à soutenir les étiages estivaux suivants.

- Formalisation d'un PTGE impossible avant l'approbation du SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027 (intervenue par arrêté du préfet coordonnateur de bassin du 18 mars 2022, après adoption le 3 mars 2022 par le comité de bassin Loire-Bretagne).

Voies de réponse du territoire

- Protocole finalisé au premier trimestre 2021, soumis à la validation des acteurs locaux puis à l'examen des instances de bassin. Dans le SDAGE 2022-2027, le report à 2027 de l'échéance d'atteinte du bon état quantitatif des masses d'eau souterraines du bassin du Clain a été accepté tout en considérant que « une prolongation de la démarche est encore nécessaire afin d'aboutir à un PTGE » (commission planification du comité de bassin).
- Possibilité de considérer le protocole comme une première contribution agricole à un futur PTGE, sous réserve de pouvoir en adapter le contenu aux études en cours (HMUC) et de mettre en place un portage et une gouvernance qui soient reconnus légitimes pour rechercher les voies de rassemblement et de conciliation. La mise en place de ce PTGE apparaît hautement souhaitable.

Curé

Bassin Loire-Bretagne
Départements de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres

Situation générale et enjeux

- Périmètre situé dans le département de la Charente-Maritime, couvert par un SAGE, mais également intégré dans le Marais poitevin (OUGC unique via l'Établissement public du Marais Poitevin - EPMP).
- Projet de gestion quantitative de l'eau de première génération, caduc fin 2020, relancé en 2021 qui s'appuie sur un CTGQ (2016-2020) porté par la Chambre d'agriculture 17 et le Syndicat mixte des réserves de substitution de la Charente-Maritime (SYRES17), signé avec l'agence de l'eau Loire-Bretagne, l'EPMP et le conseil départemental 17, un contrat territorial de milieux aquatiques porté par la Communauté d'agglomération de la Rochelle et le syndicat mixte milieux aquatiques (SYRIMA). Existe également un programme Re-Sources portée par la Communauté d'agglomération de la Rochelle sur la réduction de l'usage des pesticides.
- PTGE porté par le syndicat mixte des milieux aquatiques (SYRIMA), la Communauté d'agglomération de la Rochelle et la Chambre d'agriculture 17 depuis le 23 juin 2021.
- Objectif de limitation des prélèvements agricoles en période estivale à 4,7 millions de m^3 (-3,6 millions de m^3 par rapport au volume autorisé de 8,3 millions de m^3), et de réaliser des retenues de substitution (jusqu'à 16 envisagées sur tout l'Aunis) portées par le SYRES17 pour un montant de 1,66 millions de m^3 pour la première tranche (6 retenues).
- Annulation en juin 2020 de l'arrêté d'autorisation des six retenues.
- Annulation en juin 2020 de l'arrêté déclarant d'intérêt général la réalisation par le SYRES17 des six retenues.

- Annulation en mai 2019 de l'AUP délivrée en juillet 2016 à l'EPMP en raison de l'écart entre les volumes autorisés et les volumes prélevés antérieurement : « *L'autorisation délivrée n'a pas pour effet de réduire les prélèvements d'eau et, au contraire, autorise leur augmentation à la faveur des prélèvements hivernaux destinés au remplissage des retenues de substitution.* ».
- Études lancées sur les volumes prélevables pour toute la zone – résultats attendus pour 2022-2023.
- Tensions dans le département sur les retenues de substitution et opposition très forte des associations.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Fragilité du portage du projet et lente mise en œuvre de la gouvernance avec une opposition très forte des associations environnementales.
- Obtention du report à 2027 du bon état quantitatif dans le SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027 en échange d'avancées concrètes sur la feuille de route.
- Modalités de maîtrise d'ouvrage et de mise en œuvre des retenues (localisation, exploitation, financement) contestées par le juge administratif : les arrêtés pour la création des retenues ont été annulés par le juge administratif pour incompétence du SYRES17 à porter une DIG, et insuffisance de l'étude d'impact sur l'environnement.
- Insécurité juridique de la nouvelle AUP transitoire pour 2022-2023.
- Pas d'engagement budgétaire clair des collectivités à ce stade : SYRES17 en retrait sur ce projet suite à l'annulation de la DIG par le juge administratif, manque de capacités financières du SYRIMA et implication financière de la Communauté d'agglomération de la Rochelle à renforcer.

Voies de réponse du territoire

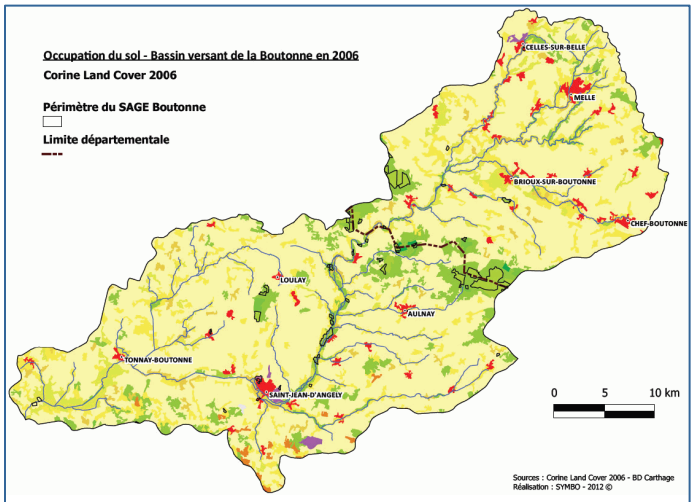
- Clarification sur les modalités de portage des projets de réserves par le SYRES17 (concerne tous les projets de la Charente Maritime).
- Décalage du calendrier des études techniques avec les besoins de stockage du monde agricole : lancer des actions dans regrets.
- Poursuite et consolidation de la gouvernance mise en place.

Boutonne

Bassin Adour-Garonne
Départements de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres

Situation générale et enjeux

- Territoire soumis à de très fortes tensions sur la ressource en eau, dans un contexte où l'irrigation s'est largement développée, suscitant des divergences sur les usages agricoles de l'eau et des oppositions aux systèmes irrigués dominants.
- Bassin en fort déséquilibre hydrique ; volume prélevable durant la période de basses eaux en Boutonne « supra » (rivières et nappes d'accompagnement) réparti par le SAGE entre les différents usages (respect d'ici 2021 d'un volume global de 6,1 millions de m^3 sur la période du 1er avril au 30 septembre, dont 3,8 millions de m^3 pour l'irrigation).



Source : PAGD du SAGE de la Boutonne

- Les prélèvements pour l'irrigation oscillent autour de 11 millions de m^3, avec des valeurs variant entre environ 10 millions de m^3 en 2011 à environ 12,5 millions de m^3 en 2013. Les autorisations de prélèvement pour l'irrigation sont en constante diminution, passant de plus de 20 millions de m^3 en 2007 à un peu plus de 15 millions de m^3 en 2013 (source : Plan d'aménagement et de gestion durable – PAGD – du SAGE de la Boutonne adopté le 7 juillet 2016).
- Le plan annuel de répartition (PAR) pour l'année 2021 a été arrêté le 9 juillet 2021 par les préfets de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres et a autorisé durant la période de basses eaux le prélèvement de 10,6 Mm^3 en Boutonne « supra » et de 1,8 Mm^3 en Boutonne « infra » (nappe captive déconnectée).
- Projet de territoire 2016-2021 porté par la chambre d'agriculture et le syndicat mixte de la Boutonne (Symbo), approuvé en 2016 sans les associations, sur des bases antérieures à l'instruction du 7 mai 2019.
- La mise en œuvre du projet de territoire est « grippée » à la suite de procédures contentieuses (annulation partielle de l'AUP, annulation de l'autorisation de créer 21 réserves de substitution, annulation de la déclaration d'intérêt général portée par le Syndicat mixte des réserves de substitution de la Charente-Maritime – SYRES17 – associant le Conseil départemental de la Charente-Maritime, la Chambre d'agriculture de la Charente-Maritime et trois Associations Syndicales Autorisées).
- Le dialogue est rompu entre la profession agricole et les associations, en raison de divergences profondes. Le saccage fin 2021 de retenues existantes a creusé le fossé.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Les principales actions prévues par le projet de territoire de 2016 n'ont pas été mises en œuvre, suscitant tensions et découragement.
- La profession agricole exprime une attente forte pour le stockage de l'eau en réserves étanches : le projet de territoire prévoyait le stockage de 6,8 Mm^3 (24 réserves pour 5,8 Mm^3 en Charente-

Maritime et 5 réserves pour 1,02 Mm^3 en Deux-Sèvres). Elle ne voit plus l'intérêt de l'ensemble des mesures du projet de territoire puisque les réserves ne voient pas le jour.

- Les règles de fonctionnement de l'OUGC sont peu propices à répondre aux questionnements en termes de valeur ajoutée créée avec l'eau d'irrigation, de nature des cultures irriguées (place controversée du maïs), de place de l'approvisionnement local et de partage de la ressource (rente de situation pour les irrigants historiques).
- Dans un contexte de défiance et de rupture de dialogue entre les acteurs s'opposant sur la gestion territoriale de l'eau, il est nécessaire de mettre en place une gouvernance reconnue qui puisse associer toutes les parties prenantes et promouvoir une démarche sereine de compromis.
- Nécessité d'actualiser et de partager le diagnostic territorial, préalablement à l'établissement de scénarios de retour à l'équilibre et au choix d'un programme d'actions.
- Nécessité d'analyser objectivement et de partager l'ensemble des enjeux et incidences qui s'attachent à la mise en place des réserves de substitution (impacts environnementaux, impacts économiques, impacts sur les systèmes d'exploitation, partage de l'eau…)

Voies de réponse du territoire

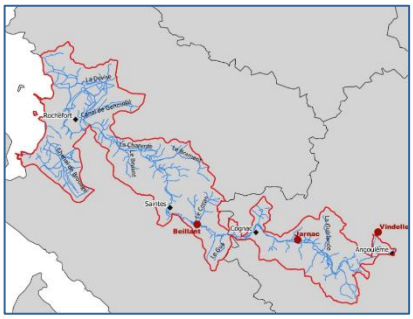
- Nécessité de relancer un PTGE tirant les enseignements du plan écoulé et des décisions de la justice administrative, d'où un important enjeu de gouvernance pour recouvrer un climat constructif de concertation locale.
- Réalisation du bilan des réalisations du projet de territoire 2016-2021.
- Relance des travaux d'élaboration d'un PTGE selon la méthode de l'instruction du 7 mai 2019.
- Pour alimenter ces travaux, réalisation proposée sur une partie au moins du bassin, d'une analyse territoriale de l'agriculture par approche typologique des systèmes d'exploitation agricoles (diagnostic actuel et trajectoires possibles d'évolution au regard notamment des conditions d'accès à l'eau d'irrigation), avec restitution de cette analyse aux différentes familles d'acteurs, en vue de définir les grandes orientations possibles en matière de gestion de « l'eau agricole » (la réflexion territoriale devra par ailleurs s'ouvrir aux autres usages de l'eau sur le bassin).

Lien utile : http://www.symbo-boutonne.fr/index.php/le-projet-de-territoire/documents-du-projet-de-territoire

Charente aval et Bruant

Bassin Adour-Garonne
Départements de la Charente-Maritime et de la Charente

Situation générale et enjeux



- Le bassin versant de la Charente couvre 10 550 km^2. En aval d'Angoulême, elle s'écoule dans une vaste plaine alluviale. Elle se jette dans l'Océan Atlantique en aval de Rochefort, dans la Baie de Marennes-Oléron. De part et d'autre de l'embouchure et de l'estuaire s'étend la vaste zone des marais de Rochefort.
- Dans le SDAGE Adour Garonne, le bassin de la Charente est caractérisé par un état des masses d'eau parmi les plus éloignés de l'objectif de bon état, des étiages sévères réguliers, des pollutions ponctuelles et diffuses généralisées. La partie Charente-Maritime du bassin est en situation de déficit avec des étiages critiques à son amont (à la station de Beillant, le débit objectif d'étiage (DOE*) n'est pas satisfait au moins 8 années sur 10).
- Le bassin Charente aval est découpé en deux périmètres élémentaires dans le SDAGE, en Charente-Maritime (n°200) géré par l'OUGC Saintonge et en Charente (n°232) géré par l'OUGC Cogesteau.
- L'AUP du 10/08/2017, valide jusqu'au 31/12/2027, indique que les volumes annuels attribués par l'OUGC pour la période d'étiage devront évoluer, au besoin chaque année, afin d'atteindre les volumes prélevables au plus tard pour la période estivale 2021.

  Pour le périmètre élémentaire « Bruant » (PE232), les volumes autorisés sont égaux dès 2017 au volume prélevable de l'AUP (1,65 million de m^3).

  Pour le périmètre élémentaire « Charente aval » (PE200), d'une superficie de 109 771 ha, les prélèvements annuels en eau sont de l'ordre de 38 millions de m^3 (72% AEP, 27% agriculture, 1% industrie) (chiffres 2015). Les volumes attribués pour la période d'étiage doivent passer de 14,7 millions de m^3 en 2017 à 13,2 millions de m^3 en 2021. S'y ajoute un éventuel volume additionnel de printemps de 2,058 millions de m^3 attribué au regard du débit effectif de la Charente.
- Le PTGE entre dans le périmètre du SAGE Charente. Le pilotage du PTGE est assuré par la CLE. L'EPTB Charente, structure porteuse du SAGE Charente, et le Syndicat mixte des réserves de substitution de la Charente-Maritime (SYRES17) se sont associés en 2016 pour le co-porter. Le SYRES17 est formé entre le Conseil départemental de la Charente-Maritime, la Chambre d'agriculture de la Charente-Maritime et les Associations Syndicales Autorisées (ASA) d'irrigants du département.
- Le projet doit intégrer un enjeu de préservation d'une nappe captive pour la production d'eau potable. Cela implique la sécurisation ou la fermeture de pompages pour l'irrigation dans la nappe captive, qui ont conduit à une forte dégradation de la qualité de l'eau. La mise aux normes des forages est prioritaire, avec mise en place d'une gestion différenciée des forages et dépôt d'une nouvelle DIG. Cette action devrait constituer une action « sans regret » au titre du PTGE et traduire ainsi l'opérationnalité du PTGE.
- Le projet doit également considérer l'enjeu de sécurisation de l'accès à l'eau pour l'agriculture. Si la création d'une réserve de substitution peut constituer un scénario, l'équilibre économique d'un tel ouvrage n'est pas trouvé. Le PTGE devra dépasser la faible mobilisation des ASA et des agriculteurs sur le projet, et la réticence des associations de protection de la nature et de l'environnement à accepter des objectifs de gestion quantitative.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Besoin de finaliser le diagnostic en le structurant et en le complétant par des données, des indicateurs, un inventaire des retenues existantes et une analyse de la répartition des volumes prélevés, une analyse de l'impact des arrêtés sécheresse sur le respect des débits objectifs d'étiage et sur les volumes prélevés.
- Besoin de clarifier le calendrier pour parvenir à la validation et du diagnostic et permettre le passage à la phase suivante.
- Besoin de convaincre de la pertinence de cesser les prélèvements agricoles en nappe profonde et de solliciter une ressource moins fragile.

Voies de réponse du territoire

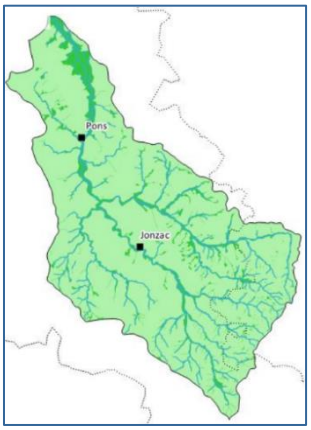
- Le rapport de diagnostic a été finalisé, présenté le 24 mars 2022 et validé par les instances porteuses.
- Lancement, avec un dispositif d'aide exceptionnel, d'un plan d'actions « sans regrets » de sécurisation et de déconnexion des forages agricoles pour protéger la nappe profonde.
- Analyse de solutions de substitution pour diminuer les prélèvements en basses eaux sur la base d'un bilan besoins-ressources.

Lien utile : http://www.fleuve-charente.net/domaines/projets-de-territoire/espace-pro/comite-de-territoire-charente-aval-bruant

Seugne

Bassin Adour-Garonne
Départements de la Charente et de la Charente-Maritime

Situation générale et enjeux



- Le bassin hydrographique de la Seugne, affluent rive gauche de la Charente aval, a une superficie de 993 km^{2}Sur sa partie aval, la Seugne se subdivise en de nombreux bras et forme un delta avec la Charente.
- Le bassin est classé en déséquilibre important dans le SDAGE. Il est en situation de déficit sévère avec des situations d'étiages cinq années sur 10 (arrêtés sécheresse) sur la période 2010-2019. Les assecs sont fréquents en tête de bassin. L'état piscicole des masses d'eau superficielles est très perturbé. L'état physico-chimique des masses d'eau est dégradé : 7 masses d'eau souterraines sur 9 sont en mauvais état chimique et quantitatif et identifiées comme zones à protéger pour l'alimentation en eau potable.
- Le bassin compte 65 370 ha de SAU (1 560 exploitants agricoles) dont 5 000 ha irrigués (216 irrigants, dont 160 préleveurs déclarés en 2019). Le volume prélevable pour l'irrigation estivale est de 5,7 millions de m^3. De 2010 à 2019 les volumes autorisés ont décru régulièrement de 11,6 à 8,9 millions de m^3. Dans le même temps les volumes annuels prélevés pour l'irrigation ont été en moyenne de 6,1 millions de m^3, variant de 3,7 millions de m^3 à 8,4 millions de m^3 selon les conditions météorologiques, hydrologiques et les arrêtés sécheresse.

- Les arrêtés sécheresse ont permis le respect du débit objectif d'étiage en 2016, 2017 et 2019. Leur impact sur la réduction du volume prélevé par l'irrigation est significatif. La mission CGEDD-CGAAER l'a estimé à 2,5 millions de m^3 en 2017 (cf. encadré n° 3 page 25).
- Le PTGE est co-porté par l'EPTB Charente et le syndicat mixte des réserves de substitution de la Charente-Maritime (SYRES17). Son périmètre est inclus dans celui du SAGE Charente. Il compte 106 communes situées en Charente-Maritime et 11 en Charente. L'animation de la démarche est assurée par l'Ifrée - Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- L'objectif du PTGE est de prendre en compte tous les enjeux (préservation de la ressource, qualité des milieux aquatiques, sécurisation de l'accès à l'eau pour les activités socio-économiques…) pour définir un mode de gestion équilibré. Cette prise en compte de l'ensemble des enjeux est complexe.
- L'élaboration du PTGE avance lentement. Le diagnostic a été adopté au comité de territoire du 8 février 2022, avec des volumes prélevables ramenés de 8,1 millions de m^3 en 2022 (correspondant aux besoins 8 années sur 10) à 5,7 millions de m^3 en 2027 (volume prélevable).
- Incertitude sur l'impact des prélèvements en nappe en période de hautes eaux et sur la capacité de ces nappes à soutenir ensuite les étiages. Expression accrue de demande d'évaluation de cet impact.

Voies de réponse du territoire

- Définition d'un calendrier partagé entre toutes les parties prenantes pour la conception de scénarios de gestion portant l'ensemble des enjeux (milieux aquatiques, irrigation, eau potable, qualité de l'eau).

Lien utile :

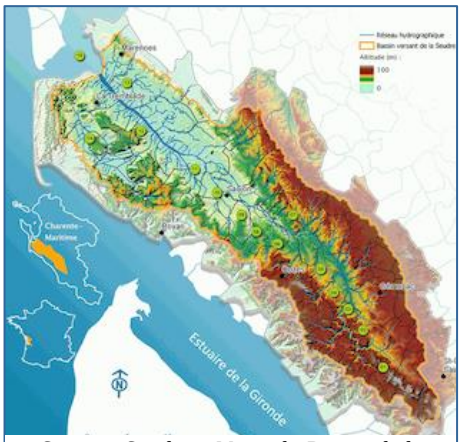
http://www.fleuve-charente.net/domaines/projets-de-territoire/espace-pro/comite-de-territoire-seugne

Seudre

Bassin Adour-Garonne
Département de la Charente-Maritime

Situation générale et enjeux

- Périmètre intégralement situé dans le département de la Charente Maritime et couvert par un SAGE.
- Le bassin se divise en trois segments dans lesquels les tensions sur la ressource ne sont pas les mêmes :
  - **en aval**, polyculture-élevage avec prairies mais un enjeu fort pour l'eau potable (agglomération de Royan-Saujon), fortement impactée par la saison touristique et présentant un très fort enjeu conchylicole (Marennes) ;
  - **en Seudre moyenne**, se trouve la plus grande partie de l'agriculture irriguée et un bassin en déséquilibre important ;
  - **en amont**, occupation viticole du territoire et moins de problème de disponibilité en eau.



Source : Syndicat Mixte du Bassin de la Seudre

- Annulation de l'AUP (en appel) à compter du 01/04/2021, en raison de lacunes de l'étude d'impact (sur les volumes, sur Natura 2000), et de volumes autorisés supérieurs aux volumes effectivement prélevés
- Le volume autorisé était de 7,84 millions de m^3 (PAR 2019) et le volume prélevé de 5,54 millions de m^3, ce qui correspond au volume plafonné autorisé suite à l'annulation de l'AUP. Le demande des irrigants est de pouvoir disposer de 6,37 millions de m^3.
- Élaboration du PTGE conduite par la structure porteuse du SAGE, le syndicat mixte du bassin de la Seudre (SMBS). La gouvernance est bien en place avec un travail régulier des instances, une feuille de route claire et des études en cours.
- Néanmoins, les tensions dans le département sur les retenues de substitution et le non aboutissement de l'étude volumes prélevables menée par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) bloquent le processus.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Le débit simulé de la Seudre à la station de Saint-André-de-Lidon sans aucun prélèvement - tous usages confondus - sur le bassin de la Seudre est supérieur à 80 % de la valeur du DOE* au moins 8 années sur 10 ; il satisfait « durablement le DOE » au sens du SAGE 2016-2021. Toutefois, la marge de manœuvre pour les volumes prélevables sur le bassin de la Seudre, tous usages confondus, est « *clairement faible* » (Castillo, BRGM, 2021). La possibilité de réaliser des prélèvements dans les nappes hors étiage pour se substituer à des prélèvements en étiage est incertaine.
- Pour déterminer les conditions dans lesquelles des prélèvements peuvent être réalisés tant à l'étiage que hors étiage, et pouvoir trouver une voie de conciliation entre ressources en eau et besoins, un renforcement de la connaissance des ressources est impératif.
- Un tel approfondissement de l'analyse de la disponibilité de la ressource nécessite d'élargir le cadre au-delà du bassin versant de la Seudre (Seugne, Charente-aval) ce qui pose à la fois des problèmes techniques et de moyens.
- Insécurité juridique de la nouvelle AUP transitoire pour 2022-2023.

Voies de réponse du territoire

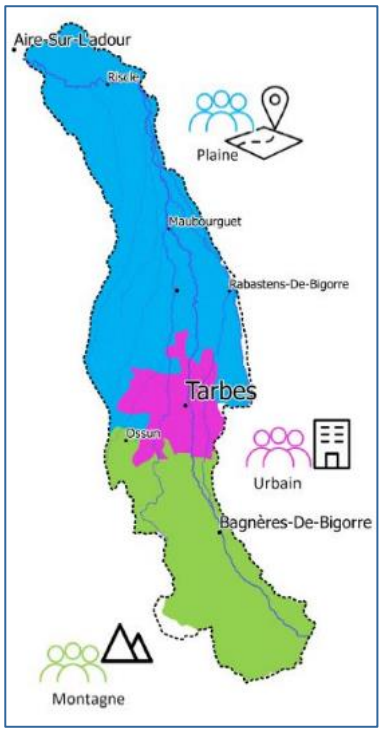
- Nécessité d'expertiser toutes les solutions envisageables pour parvenir à un équilibre dans la durée sans négliger aucune piste (réutilisation des eaux usées traitées, réduction des prélèvements agricoles et économiques, renforcement des zones humides du territoire, liaisons avec les eaux souterraines d'autres bassins, captation de volumes de substitution en période de haute eaux en nappe et en cours d'eau).
- Lancement d'études complémentaires pour mieux évaluer la ressource disponible.
- Poursuite de la gouvernance mise en place.

Lien utile : https://www.sageseudre.fr/projet

Adour amont

Bassin Adour-Garonne
Départements des Hautes-Pyrénées, du Gers et des Pyrénées atlantiques

Situation générale et enjeux



- Bassin hydrographique de 4513 km² qui représente environ 25 % du bassin versant de l'Adour. Le linéaire de l'Adour concernée est de 230 km. Ses principaux affluents sont l'Arros, le Bouès, l'Esteous, l'Echez, le Louet, les Lees et Larcis, le Bahus et le Gabas. Les nappes alluviales couvrent 1 500 km², la plus importante étant celle de l'Adour.
- Le PTGE a le même périmètre que le SAGE. La révision du SAGE a commencé en novembre 2021 avec l'objectif d'intégrer une stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique. Le périmètre du PTGE englobe 488 communes.
- Le PTGE est porté par l'EPTB « Institution Adour », également structure porteuse du SAGE Adour-amont. L'Institution Adour est par ailleurs membre du syndicat mixte ouvert « Irrigadour », constitué avec les chambres départementales d'agriculture du Gers, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées, qui a été désigné OUGC pour l'ensemble de la ZRE du bassin de l'Adour. Sur le territoire, l'EPTB met aussi en œuvre des PAPI pour Dax et Tarbes.
- Le programme d'actions du PTGE devra répondre à quatre enjeux, à savoir : assurer la résilience du territoire vis-à-vis de la ressource en eau ; concilier les usages de l'eau et développer leurs synergies ; préserver la richesse écologique du territoire ; maintenir une valorisation économique locale de l'eau.
- Huit leviers d'actions ont été identifiés pour la construction du programme d'actions, à savoir : adapter le territoire et ses usages au manque d'eau ; réduire les besoins existants pour tous les usages du territoire ; décaler les besoins (après réduction) ; mieux gérer la ressource disponible ; mobiliser des ressources complémentaires ; améliorer la connaissance ; accompagner les changements ; favoriser la recherche & développement.
- L'AUP délivrée le 25 août 2017 a été annulée (jugement du 21 décembre 2021 de la Cour administrative d'appel de Bordeaux). Une nouvelle demande d'AUP doit être déposée par « Irrigadour » en tenant compte du jugement.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Nécessité de finaliser et de valider le diagnostic en veillant à sa bonne appropriation par toutes les familles d'acteurs du territoire. Le poids élevé des usages agricoles dans le bilan besoins-ressources a donné lieu à plusieurs études, y compris socio-économiques. De fait, la phase de diagnostic territorial a été rallongée par rapport au calendrier initial.
- Nécessité de bien impliquer les décideurs à haut niveau suffisamment tôt dans la démarche.
- Au regard des enjeux financiers que représentera dans la durée l'effort de retour à l'équilibre quantitatif, nécessité de justifier solidement le choix du futur programme d'actions, après examen de plusieurs scénarios d'évolution possibles et d'articuler ce programme avec le contenu de la future AUP.
- Retenir seulement des actions avec porteurs identifiés et financeurs ayant donné leur accord de principe.

- Adoption d'un calendrier de mise en œuvre et d'un plan de financement prévisionnel des actions.

Voies de réponse du territoire

- Renforcement de l'analyse socio-économique dans le diagnostic.
- Échanges avec le public durant l'élaboration du diagnostic.
- Initiatives en cours pour présenter la démarche à des élus autres que ceux du territoire.

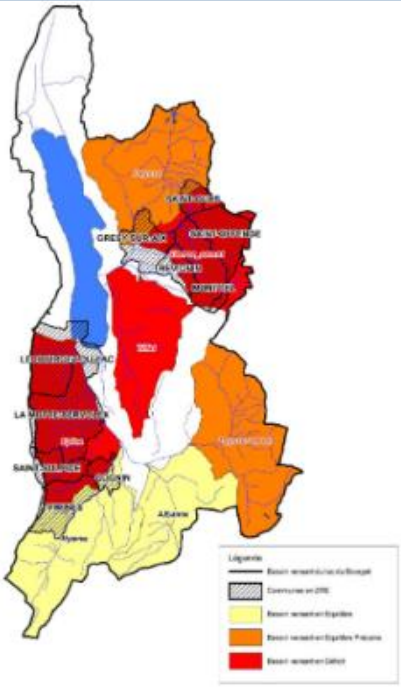
Lien utile : https://www.institution-adour.fr/projet-de-territoire-adour-en-amont-aire.html

Lac du Bourget et alluvions de la plaine de Chambéry

Bassin Rhône-Méditerranée
Département de la Savoie

Situation générale et enjeux

- Bassin hydrographique de 588 km^2 composé de 7 grands territoires hydrologiques drainés par les 5 affluents du plus grand lac naturel de France.
- Le périmètre du bassin comprend 6 EPCI dont Chambéry métropole et Grand Lac très engagées depuis les années 60 dans la gestion de l'eau par rapport aux enjeux de qualité des eaux, en particulier du lac.
- Le SDAGE Rhône-Méditerranée classe le bassin comme nécessitant des actions de résorption du déficit quantitatif depuis 2009 ; 11 communes sur les 64 que compte le territoire sont classées en zone de répartition des eaux.
- Un plan de gestion de la ressource en eau (PGRE) 2017-2022 signé en 2016, avec plan d'action pour le retour à l'équilibre, centré sur la réduction des prélèvements et/ou la mobilisation de ressources de substitution y compris par la mise en place d'interconnexions des réseaux. Trois projets de retenues collinaires y figurent, dont une déjà réalisée, ne rencontrant pas d'opposition.
- Le portage et l'animation du PGRE sont assurés par le CISALB, reconnu comme établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) depuis 2019. Il conduit trois démarches contractuelles complémentaires, à savoir le 3ème contrat de bassin pour les actions du PGRE, le PAPI et le Contrat Vert et Bleu.



Sous bassins versants du PGRE
Source : PGRE 2017-2022

- Une gouvernance équilibrée, une culture de la gestion concertée de l'eau.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Le PGRE est considéré par les acteurs comme valant PTGE bien que la partie prospective ne soit pas encore développée y compris l'anticipation du changement climatique et les processus d'adaptation qui seront à mettre en place.

- Nouveaux équilibres techniques et de gouvernance financière à trouver dans un territoire en évolution sur son périmètre (élargissement de la métropole chambérienne), appelant un renforcement des connaissances sur le territoire entrant (volumes prélevables et prélevés, notamment par l'agriculture) et une articulation des initiatives (actualisation des schémas d'irrigation des intercommunalités).
- Programme de stockage de l'eau perturbé par l'évolution du périmètre ; financement en attente pour deux retenues programmées afin de mieux connaître la disponibilité financière de la métropole par rapport au nouveau territoire entrant.
- Possible évolution vers un ou plusieurs PTGE à l'issue des études en cours sur le massif des Bauges et anticipant les effets du changement climatique ; nécessité de développer la gestion collective de l'eau agricole et d'identifier un organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (OUGC).

Voies de réponse du territoire

- Étude de volumes prélevables engagée et en voie de finalisation sur l'extension du périmètre de Grand Chambéry (bassin du Chéran) ; nécessité d'une actualisation des modalités de fonctionnement et d'une mise à plat des priorités de gestion de l'eau (notamment en matière de substitution : la réalisation de deux retenues initialement prévues est suspendue).
- Implication forte du CISALB dans la coordination des initiatives communautaires liées à la gestion de l'eau, en particulier sur leur schémas eau et agriculture, attendus pour 2022 ; implication de l'État auprès des instances de gouvernance, dans un objectif d'accompagnement et de facilitation des démarches (appui d'ingénierie territoriale et financière).

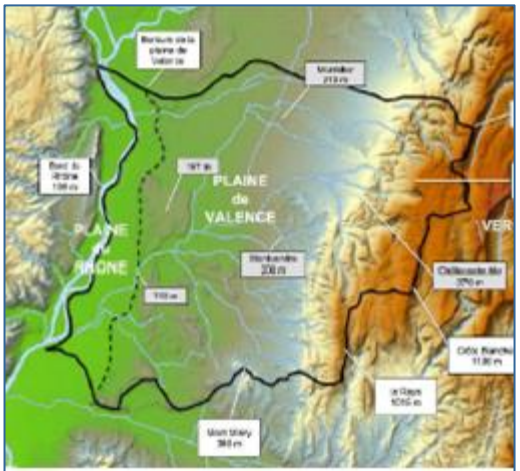
Lien utile : https://www.cisalb.fr/

Véore, Barberolle et nappe des alluvions de la plaine de Valence

Bassin Rhône-Méditerranée
Département de la Drôme

Situation générale et enjeux

- Le bassin Véore-Barberolle, compte 900 exploitations agricoles, pour une SAU de 25 000 ha. Desserte du bassin en eau agricole par un chevelu de canaux historiques, certains interconnectés, gérés par le Syndicat d'Irrigation de la Drôme (SID) ou de petites ASA (inopérantes).
- La tension est grandissante sur la ressource en eau, avec un important déséquilibre hydrique du bassin de la Véore (en ZRE depuis 2014), nécessitant une réduction des prélèvements de surface (40% imposé par le Sage), pour l'AEP (recherche de ressource alternative en nappe profonde) et pour l'irrigation agricole.



Bassin versant Véore-Barberolle, Source PGRE

- À l'échelle du département, un schéma directeur d'irrigation et un accord-cadre d'irrigation 2021-2024 (5ème édition) sont en place.

- Le plan de gestion de la ressource en eau (PGRE) porté par le SID, entièrement inclus dans le périmètre du SAGE Bas Dauphiné Plaine de Valence, portant principalement sur les eaux souterraines. Le PGRE, n'a pas été arrêté par le préfet mais est passé en CLE du SAGE ; une version « provisoire » de 2018 existe, versée au PAGD du Sage ; il est diversement approprié par les acteurs. Animation du PGRE par le Conseil départemental (en relais de la DDT) porteur du Sage et d'autres PGRE de transition pour des sous-bassins de la Drôme.
- Fonction d'OUGC assurée par chambre d'agriculture qui a pris le relais du Sygred (syndicat généraliste mis en place lors de la structuration intercommunale, aujourd'hui achevée).

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- État des lieux diversement approprié par les acteurs, basé sur des études à actualiser (volumes prélevables assimilés à la moyenne des volumes prélevés sur une dizaine d'années) et manque d'un bilan fondé sur l'état initial type HMUC, remis en question par la profession agricole qui se réfère aux volumes historiquement autorisés,
- Très influencé par le périmètre et les fonctions du SID, ce PGRE n'a pas développé de réflexion sur des alternatives territoriales de long terme (interconnexions AEP).
- Ce PGRE est actuellement en difficulté : abandon de la retenue planifiée pour des causes géologiques et économiques, mauvaise anticipation foncière, maîtrise d'ouvrage agricole dépassée par les enjeux.
- Les comités de pilotage PGRE manquent d'une concertation, élargie à l'ensemble des acteurs, y compris Valence-Romans Agglo disposant des moyens techniques et humains d'une gestion de la ressource en eau. Ils restent peu nombreux et non formalisés.

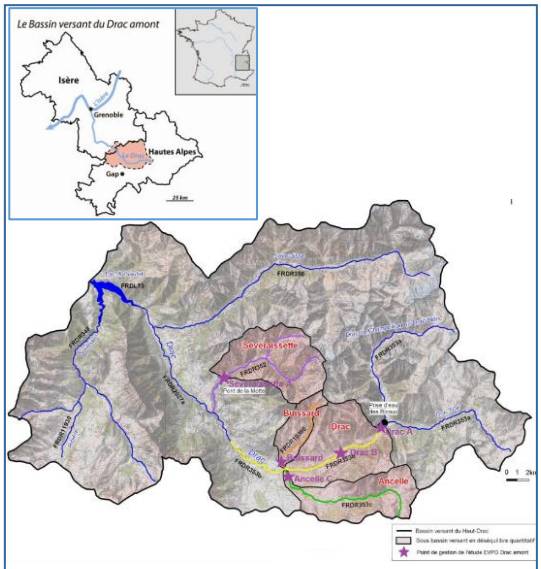
Voies de réponse du territoire

- Relance de la concertation en actant l'abandon du projet de réserve d'irrigation et la révision des projections en AEP. Élargissement de la concertation à l'ensemble des acteurs, y compris avec ceux de l'environnement (association de pêche et FRAPNA - Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature devenue France nature environnement Auvergne-Rhône-Alpes). Une dynamique territoriale est dans ce sens à conforter et à redéfinir, en veillant à son articulation avec le SAGE.
- Alternatives à la retenue à évaluer et à arrêter (comme la suppression des petits canaux pour une irrigation sous pression à partir de prises d'eau en rivière),
- Ajustement et élargissement du périmètre en fonction de la localisation des ressources en eaux de surface et souterraines permettant une réflexion d'interconnexions entre bassins.
- Réévaluer les répartitions avec les résultats 2022 de la modélisation de la nappe souterraine des molasses (Conseil départemental de la Drôme).
- Donner un rôle moteur dans la gouvernance du PTGE à l'agglomération Valence-Romans Agglo (elle a la compétence GEMAPI).

Drac amont

Bassin Rhône-Méditerranée
Département des Hautes-Alpes

Situation générale et enjeux



- Territoire de montagne, englobant secteurs ruraux et urbains, confronté à des tensions grandissantes sur la ressource en eau. Bassin versant du Drac amont identifié comme territoire déficitaire dans le SDAGE.
- Transfert de ressource en eau entre le bassin du Drac (prise d'eau des Ricous dans la vallée du Champsaur) et le bassin de la Durance (alimentation du secteur gapençais) grâce à l'ouvrage du canal de Gap et le réservoir des Jaussauds.
- Prélèvements (30 millions de m^3/an) répartis entre l'alimentation en eau brute potabilisable de la ville de Gap (3 millions de m^3, soit 50% de la consommation annuelle des 52 000 habitants de l'agglomération), l'irrigation de 5 000 hectares de terres agricoles sur le Gapençais et l'alimentation d'une microcentrale. La prise des Ricous alimente également les quatre ASA du Champsaur.
- Le canal de Gap est géré par une ASA qui répartit les volumes et entretient des relations complexes avec les autres acteurs du territoire.
- Périmètre couvert par un SAGE et un PGRE (2018) porté par la CLE et le syndicat mixte CLEDA.
- SAGE et PGRE prévoient une réduction des prélèvements dans le Drac par relèvement du débit réservé de 350 l/s à 600 l/s au droit de la prise des Ricous. Ce relèvement a été différé de 6 ans mais doit intervenir en 2022.
- La compensation des 250 l/s est envisagée via le transfert de l'alimentation de la ville sur la nappe d'accompagnement du Drac (nappe de Choulières) dans la vallée du Champsaur, opération déjà réalisée dans l'urgence en 2017, et le stockage d'environ 1 million de m^3 pour l'irrigation (projet de retenue du Châtelar, sous maîtrise d'ouvrage de l'ASA du canal de Gap).
- Blocage des deux projets :
  - La ville de Gap refuse le transfert de son alimentation en eau potable en raison du risque d'accroissement du prix de l'eau potable de l'agglomération et du coût de la relation avec l'ASA du canal de Gap ;
  - L'ASA du canal de Gap ne parvient pas à porter le projet de retenue du Châtelar : faiblesse de l'étude d'impact du dossier déposé en 2020, risque de surdimensionnement de l'ouvrage (à expertiser) et opposition des APNE à ce projet.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- La prise de l'arrêté de relèvement du débit réservé à 600 l/s au droit de la prise des Ricous (obligation réglementaire) a été retardée par l'État.
- En l'absence de solution palliative, le relèvement du débit réservé réduira les possibilités de prélèvement et de transfert d'eau ; l'usage eau potable étant prioritaire, l'ajustement à la baisse affectera les usages économiques gapençais (agriculture, mais aussi turbinage).
- Pas de demande de la mise en place d'un PTGE par les acteurs locaux.

- Gestion procédurière de l'ASA du canal de Gap aux fins de conserver son quasi-monopole dans la fourniture d'eau brute et de maintenir un statu quo financier (la participation financière de la ville permet de maintenir un coût faible de l'eau pour l'irrigation agricole).

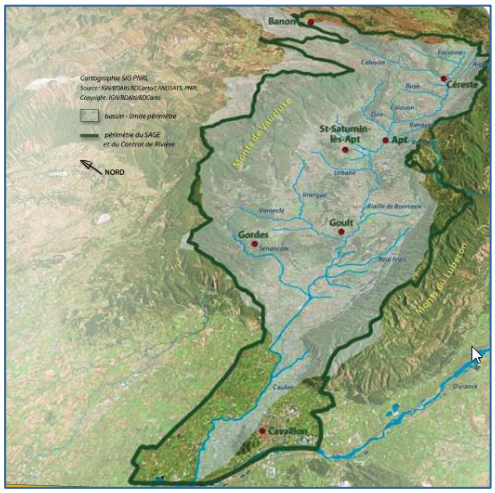
Voies de réponse du territoire

- Relèvement du débit réservé dès 2022 (décision de l'État).
- Étude lancée par le syndicat intercommunal d'exploitation de la nappe alluviale du Drac (SIENAD) avec la ville de Gap sur les différents scénarios pour le renforcement de la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable.
- Clarification de la situation juridique entre la ville et l'ASA du Canal de Gap.
- Lancement d'un PTGE.
- Expertise des insuffisances du projet de retenue du Châtelar (volumes, environnement et économie).

Coulon-Calavon

Bassin Rhône-Méditerranée
Département de Vaucluse et des Alpes de Haute-Provence

Situation générale et enjeux



- Bassin d'environ 1000 km², s'écoulant sur 90 km, regroupant 36 communes dont 28 en Vaucluse et 8 dans les Alpes de Haute-Provence.
- Régime hydrologique de type méditerranéen avec de violentes crues et surtout des étiages sévères très marqués. La nature karstique de sa partie amont (40%) favorise en effet l'infiltration des eaux.
- La rigueur de ces étiages a conduit, dès le 12ème siècle, au développement de l'irrigation à partir de la Durance, ressource extérieure, par canaux gravitaires à l'aval et par extensions du réseau de la Société du Canal de Provence dans la partie médiane. D'aval en amont, l'agriculture se caractérise par des vergers et cultures de plein champ, puis la viticulture et enfin, la polyculture et les plantes aromatiques.
- L'étude d'évaluation des volumes prélevables a confirmé le déséquilibre quantitatif sur le bassin. Notifiés le 23 octobre 2014, ces résultats fixent un objectif de réduction des prélèvements en période d'étiage de 20 % sur la partie amont du bassin par rapport à 2011 et un gel des prélèvements sur la partie médiane. La partie amont a été classée en ZRE le 4 avril 2019.
- Réflexion encadrée sur ce bassin par une pratique ancienne de la concertation : CLE en 1997, SAGE en 2001, contrat de rivière en 2003, PAPI… Démarches territoriales historiquement portées par le Parc Naturel Régional du Lubéron. Le SAGE a depuis été révisé en 2015 et 2019.
- Plan de gestion de la ressource en eau (PGRE) adopté le 23 avril 2015, il s'appuie sur la CLE (le SAGE « vaut » PTGE). Il fixe un volume maximal prélevable par usages. Il pose le principe d'une mise à jour des volumes prélevables.

Difficultés, points de vigilance relevés par la mission

- Le premier objectif de réduction des prélèvements de 20% à l'étiage est globalement atteint sur l'amont du bassin, notamment grâce à l'implication des collectivités (secteur d'Apt) pour réduire leurs prélèvements à l'étiage (substitution estivale par un forage en nappe karstique profonde).
- Mais il s'agit d'une première étape, il importe de poursuivre les réductions de prélèvements à l'étiage pour atteindre les objectifs environnementaux (l'étude de volume prélevable concluait en 2013 à un volume disponible nul en période d'étiage pour l'amont).
- La forte implication de la chambre d'agriculture des Alpes-de-Haute-Provence (assistance à maîtrise d'ouvrage, ingénierie technique et financière) a permis la réalisation de trois premiers projets de réserves de substitution. D'autres projets doivent bientôt se concrétiser. Il n'y a pas d'appui comparable dans le Vaucluse. Trois projets de retenues collinaires y avaient été identifiés.
- Des difficultés d'autofinancement par les agriculteurs pour finaliser l'étude de ces trois projets malgré les aides publiques (PDRR Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont conduit à leur arrêt. À ce jour aucun projet de création de retenue collinaire n'est envisagé pour la partie du Haut-Calavon située en Vaucluse.
- Les ASA d'irrigation maîtrisent d'important droits d'eau historiques (souvent non révisables) mais leur faiblesses structurelles et opérationnelles sont un obstacle à la rationalisation.

Voies de réponse du territoire

- Définir un palier supplémentaire dans la réduction des prélèvements en période d'étiage.
- Le décliner dans un programme d'actions d'un PTGE selon l'instruction du 7 mai 2019.
- Encourager et accompagner le renforcement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour des réserves à usage agricole, spécialement sur la partie vauclusienne.
- Recourir à des prêts de très long terme si cette option, recommandée par la mission, est retenue.
- Enfin, à défaut d'une reprise d'une réforme des ASA (arrêtée en 2005), approfondir la recherche de rationalisation et de diminution des volumes prélevés notamment par canaux gravitaires.

Annexe 11. Quinze territoires engagés dans la gestion de l'eau : difficultés rencontrées et voies de réponses

À travers la diversité des stades d'avancement auxquels se trouvaient les 15 PTGE, la mission a pu appréhender une palette de préoccupations liées au lancement puis au déploiement de la démarche. Les observations ci-après se reportent aux monographies présentées en annexe 10. Elles ne peuvent prétendre à l'exhaustivité.

Difficultés et points de vigilance dans la mise en place de la gouvernance

♦ L'importance du portage politique

Entraîner les acteurs d'un territoire dans une démarche de co-construction est improbable sans disposer de la force d'entraînement d'élus locaux qui vont politiquement s'engager dans la démarche en assurant son portage politique. Cet engagement peut être le fait d'un « leader charismatique » dont la personnalité va s'imposer, mais c'est plus généralement une collectivité qui va assurer le portage, seule ou avec un autre partenaire. Cet enjeu est essentiel pour parvenir à conjuguer les deux dimensions – représentative et participative – de la gouvernance territoriale du PTGE. La mise en place du portage politique apparaît très dépendante des contextes locaux.

La mission a relevé par exemple une implication forte du CISALB dans la coordination des initiatives communautaires liées à la gestion de l'eau (PTGE du lac du Bourget) eu égard à l'importance notamment des enjeux d'eau potable sur le territoire du Grand Chambéry. Dans le cas du bassin du Curé, la décision récente d'un portage conjointement assuré par le syndicat mixte des milieux aquatiques et la communauté d'agglomération de la Rochelle permet aujourd'hui d'asseoir la légitimité du portage, cette solution devant maintenant être mise à l'épreuve. Cette légitimité est d'autant plus facilement considérée que les parties prenantes se reconnaissent dans les compétences de la collectivité porteuse. Lorsque tel n'est pas le cas, un management avisé doit permettre d'établir des relations confiantes. Ainsi par exemple les deux syndicats de bassin versant qui portent conjointement le PTGE interdépartemental du Serein-Armançon doivent-ils trouver avec les chambres d'agriculture présentes sur le périmètre un *modus operandi* qui puisse valoriser leur force motrice dans la concertation inter-acteurs sur les enjeux d'eau et d'agriculture.

♦ Mise en place de la gouvernance et implication de l'État

Pour le projet Cher-Yèvre-Auron dans le département du Cher, le conseil départemental du Cher a accepté d'assurer le portage administratif d'un contrat territorial de gestion quantitative et qualitative de l'eau (CTG2Q Cher), outil financier de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, mais s'est montré réticent pour se positionner comme porteur politique d'un projet territorial plus global. Si ce positionnement est susceptible d'évoluer, il en résulte néanmoins sur ce territoire une incertitude quant à la dynamique d'un futur PTGE. L'action incitatrice de l'État, au bénéfice des relations nouées par le préfet avec la collectivité départementale, est ici un facteur-clé de maturation de la réflexion locale.

L'implication de l'État pour faciliter l'émergence d'une gouvernance locale peut aller jusqu'à assurer, à titre d'amorçage, le portage de la démarche en phase de lancement. Le PTGE Allier aval présente une telle situation, transitoire, dans un contexte de nécessaire acculturation des acteurs locaux à la problématique de gestion de la ressource en eau, notamment sur le lien amont-aval.

♦ La nécessaire concordance entre gouvernance et périmètre

Le bassin du Drac amont présente des jeux d'acteurs complexes qui font obstacle à une vision globale et partagée de la gestion de l'eau et par là-même à l'émergence d'une gouvernance consensuelle, alors

qu'un enjeu de solidarité territoriale, eu égard au transfert de ressource entre bassins, pourrait justifier un PTGE sur un périmètre élargi. Les liens entre périmètre et gouvernance s'expriment aussi en cas de périmètre interdépartemental (exemple du PTGE de Serein-Armançon), qui nécessite de démultiplier les représentations au sein des instances de travail et de pilotage. Le risque est double : (i) l'hypertrophie des instances de travail et de pilotage peut rendre difficile ou virtuel le travail de construction conjointe ; (ii) une inégale mobilisation des acteurs peut conduire à cloisonner par départements les réflexions territoriales. Il appartient en premier lieu à la gouvernance du PTGE de veiller à la pertinence du périmètre et à la cohérence entre périmètre et gouvernance. L'action facilitatrice de l'État est de nature à y contribuer (appui à l'expertise du périmètre, travail en « inter-DDT » pour une parole équilibrée de l'État).

L'adhésion à la démarche : conjuguer complémentarités et contre-pouvoirs ?

Une adhésion faible de certaines parties prenantes au cours des premières phases (émergence, voire état des lieux) peut traduire une appropriation encore insuffisante de la démarche ou un « attentisme prudent » de certains d'acteurs qui préfèrent observer avant de décider de leur degré d'implication, leur entrée dans la démarche pouvant alors intervenir en réaction à des orientations non partagées. Le partage précoce de l'information et la pédagogie contribuent à prévenir ces hésitations et participent de cette nécessaire maturation préalable à l'engagement dans la démarche. Les services de l'État, la structure animatrice du PTGE dès qu'elle est opérationnelle, et plus généralement tous les acteurs potentiellement moteurs peuvent utilement y concourir.

Le défaut d'adhésion est plus préoccupant quand la démarche « oublie », marginalise ou sous-estime certains acteurs, empêchant alors une expression et une écoute de l'ensemble des parties prenantes, ce qui peut compromettre la construction collective de réponses proportionnées aux enjeux. Mais il peut aussi être le fait de certains acteurs eux-mêmes, parfois peu enclins à s'engager dans une concertation territoriale multi-acteurs sur un sujet, la gestion de l'eau, potentiellement contraignant et périlleux. Ces points de vigilance sont importants, car une démarche insuffisamment inclusive peut s'analyser comme un dévoiement du mode de fonctionnement participatif et au final se trouver décrédibilisée.

Le degré d'adhésion peut dépendre également des dispositions prises pour passer d'une démarche de gestion territoriale en cours à un PTGE, avec un risque de discorde si tous les attendus de l'instruction du 7 mai 2019 ne sont pas pris en compte. L'appui pédagogique de l'agence de l'eau est nécessaire pour éviter toute discontinuité dans la dynamique locale, en montrant que la démarche en cours, élargie en tant que de besoin, peut être un tremplin pour le nouveau projet de territoire. Les PTGE de Cher-Yèvre-Auron, de Véore-Barberolle-Plaine de Valence ou encore du lac du Bourget illustrent cette nécessaire articulation, qui relève à la fois de la gouvernance, à qui incombe l'adoption du PTGE, et de l'État qui sera appelé à l'approuver.

Les situations les plus difficiles sont celles où se confrontent, voire s'affrontent, des conceptions antagonistes de l'agriculture, de son évolution souhaitable et de son rapport à l'environnement (voir « Quand les stratégies de gestion de la ressource en eau s'enlisent dans les discordes » page 106). L'opposition de stratégies peut aller jusqu'à la rupture du dialogue et au boycott de la démarche par certaines familles d'acteurs. Elle traduit aussi une crise de confiance qui rend impossible leur adhésion à la démarche.

La participation et la consultation du public sont rares et sont le fait d'initiatives locales (Adour amont, Serein-Armançon). Elles peuvent trouver leur origine dans une observation formulée par un garant de la Commission nationale du débat public (CNDP). De telles actions tournées vers le public seraient d'un apport utile pour alimenter le débat et *in fine* favoriser l'adhésion au programme d'actions retenu, sous réserve que soient présentés au public plusieurs scénarios correctement décrits et évalués. Un cadre méthodologique pourrait être mis à disposition pour indiquer comment faire participer le public à l'élaboration d'un PTGE.

S'accorder sur le diagnostic pour pouvoir construire le projet de territoire

L'élaboration du diagnostic, condition nécessaire à l'élaboration de scénarios de gestion, se présente comme une phase doublement sensible sur les territoires : elle doit s'appuyer sur des éléments d'état des lieux aussi complets que possible ; elle doit conduire à une « lecture » objective et partagée du territoire dans ses rapports à la ressource en eau. Cette dimension d'interprétation et d'analyse peut néanmoins susciter la contradiction et le désaccord, qui appellent donc un important travail collaboratif.

La mission a constaté ces préoccupations sur les territoires et a relevé : sur Adour amont la nécessité de finaliser et de valider le diagnostic en veillant à sa bonne appropriation par toutes les familles d'acteurs ; sur Charente aval la nécessité de structurer le diagnostic en voie d'achèvement et de le compléter par des données, des indicateurs, un inventaire des retenues existantes et une analyse de la répartition des volumes prélevés et de l'impact des arrêtés sécheresse ; sur la Seugne, la difficulté de prendre en compte tous les enjeux dans le travail de diagnostic engagé et le besoin d'en formaliser les étapes (finalisation, validation, publication) afin de pouvoir passer à l'étape suivante de l'élaboration du PTGE ; sur Allier aval, l'implication de l'établissement public Loire (EPTB) dans la réalisation de l'état des lieux et du diagnostic, validé fin 2021 lors d'une première réunion du comité de pilotage, d'où un effet favorable d'impulsion pour les étapes suivantes de la démarche.

Un point de vigilance particulier porte sur les effets de l'actualisation du diagnostic territorial. À titre d'exemple, sur les bassins de la Vienne et du Cher (Loire-Bretagne), le besoin de parfaire la connaissance de la ressource en eau a motivé l'engagement d'études HMUC*, dont les enseignements permettront d'actualiser les diagnostics territoriaux. Il pourra en résulter une évolution des SAGE, mais aussi un réexamen des démarches territoriales en cours si le diagnostic actualisé contrarie des orientations ou décisions déjà prises (protocole du bassin du Clain, CTG2Q du bassin Cher-Yèvre-Auron). Le phasage de ces démarches territoriales, assorti du principe de leur possible ajustement sur la base d'un diagnostic actualisé, doit permettre de prévenir le risque de hiatus entre l'état de la connaissance de la ressource et la pertinence des programmes d'actions.

Quand les stratégies de gestion de la ressource en eau s'enlisent dans les discordes

Les situations territoriales conflictuelles ont généralement des racines anciennes, bien antérieures au PTGE qui va devoir tenter de trouver un hypothétique cheminement entre des schémas de pensée divergents, voire opposés. Renoncer à toute démarche de projet territorial est toujours une option possible, qui conduit à s'en tenir à l'application générale de la police de l'eau et aux décisions de justice (voir 2.4.4). L'ambition du PTGE est au contraire de dépasser cette approche pointilliste de la gestion de l'eau et de construire par l'intelligence collective un projet dans lequel les parties prenantes seront acteurs de leur propre devenir. Les efforts déployés pour tenter de débloquer les situations de conflit explorent des voies qui peuvent plus ou moins s'écarter du cadre prévu pour le PTGE.

Ainsi dans le bassin du Clain, en l'absence d'une dynamique locale de retour à l'équilibre, la mise à jour du SDAGE Loire-Bretagne risquait de ne pas reporter en 2027 l'échéance pour l'atteinte du bon état quantitatif et, par voie de conséquence, d'imposer une gestion très coercitive de l'irrigation. Dans ce contexte, l'État a décidé de « prendre la main » en pilotant l'élaboration d'un protocole sur le stockage de l'eau, sans parvenir pour autant à atténuer les clivages internes. Cet important engagement de l'État a permis de trouver un répit et justifierait aujourd'hui une suite qui puisse rétablir un socle apaisé de dialogue entre les acteurs. À défaut de réunir les conditions d'un PTGE, protocole, police de l'eau et justice administrative seront les seuls cadres d'une gestion de l'eau sous tension.

Le bassin de la Boutonne, confronté à des clivages comparables, peut envisager d'en sortir en tirant les enseignements des décisions de justice et en « remettant sur le métier » le projet de territoire 2016-2021 pour bâtir un PTGE. Une approche originale de l'évolution des systèmes agraires, mobilisant une

expertise scientifique, technique et économique, pourrait faciliter l'appropriation collective des enjeux de gestion durable de la ressource en eau sur ce bassin.

Difficultés de mise en œuvre du programme d'actions

La mise en œuvre du programme d'actions est l'aboutissement recherché par le PTGE pour concrétiser la stratégie du territoire et en évaluer les effets. Les difficultés de cette concrétisation sont de diverses natures. Elles peuvent n'être qu'un retard décidé le temps de procéder à une adaptation du projet à l'évolution de ses conditions (cas du PTGE du Bourget qui a différé deux projets de retenues prévus au PGRE, à la suite d'une extension récente de l'intercommunalité du Grand Chambéry, justifiant un réexamen de la ressource en eau). Sur le territoire de Puiseaux-Vernisson, où le programme d'actions comportant une vingtaine de projets est bien engagé, la dynamique territoriale collective accuse un temps de pause sous l'effet de divers facteurs (mise en retrait d'acteurs confrontés à des difficultés économiques, crise covid…) et nécessite de trouver un second souffle sous l'égide de l'EPAGE du Loing, nouveau porteur du PTGE.

Le cas de la Boutonne illustre, à travers l'effet bloquant des contentieux sur la mise en œuvre du programme d'actions, la nécessité de veiller à la qualité des dossiers de demande d'autorisation et plus particulièrement à leur évaluation environnementale l'inscription d'un projet dans le programme d'actions ne pouvant suffire à lui rendre implicitement opposables les éléments d'analyse et d'évaluation qui ont étayé le PTGE. L'effet de blocage s'est au demeurant amplifié à la suite des actes de vandalisme perpétrés localement par des opposants aux « bassines ». Sur le bassin du Clain, une partie des projets de retenues de substitution est purgée de son contentieux. Dans le respect de l'autorité de la chose jugée, les acteurs du protocole souhaitent réaliser rapidement une première tranche. Un dispositif territorial d'observation permettrait d'évaluer les effets de ces premières actions de substitution et pourrait contribuer au retour du dialogue. La capacité de réunir les tours de table financiers en l'absence de PTGE constitue une première difficulté opérationnelle. Les délais de réalisation des premiers investissements et les délais de réponse du milieu naturel ajoutent à l'incertitude.

Sur le territoire de Calavon-Coulon, des projets de retenues collinaires à usage agricole sont abandonnés sur le Haut-Calavon (département de Vaucluse), faute de parvenir à mobiliser les autofinancements requis pour les phases d'études, en dépit de taux d'aide élevés. Ce constat interroge sur la rentabilité des projets de stockage d'eau et pointe la faible assise financière de certains maîtres d'ouvrage, notamment des ASA. Des voies de réalisation sont néanmoins trouvées sur ce PTGE, moyennant un important investissement d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie technique et financière apporté par la chambre d'agriculture des Alpes-de-Haute-Provence. D'une façon générale, l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage collective agricole est difficile à concrétiser, en dehors des actions ou investissements pouvant relever d'une CUMA ou autre structure compétente existante.

Annexe 12. Fiches-actions

Fiche-action n° 1. Inscrire dans les PTGE des actions pour la qualité des milieux 109
Fiche-action n° 2. Formaliser très tôt les préoccupations, les attentes et les objectifs des usagers de l'eau, acteurs de la démarche 110
Fiche-action n° 3. Renforcer la transparence sur les usages de l'eau pour conforter la confiance entre acteurs 111
Fiche-action n° 4. Procéder à l'analyse juridique des conditions de mise en œuvre de la déclaration d'intérêt général (DIG) 112
Fiche-action n° 5. Analyser les forces et faiblesses des maîtrises d'ouvrage pour la réalisation d'investissements collectifs structurants de gestion de l'eau 113
Fiche-action n° 6. Investiguer les voies d'évolution de la répartition entre irrigants du volume d'eau alloué à l'irrigation 114
Fiche-action n° 7. Expertiser les conditions de mobilisation des ressources stockées dans des retenues privées non utilisées pour l'irrigation 115
Fiche-action n° 8. Étudier la faisabilité d'une labellisation des PTGE à l'instar du dispositif des PAPI 116
Fiche-action n° 9. Conforter l'analyse économique d'un territoire à travers une approche typologique des systèmes d'exploitation agricole 117
Fiche-action n° 10. Mettre en place une instance technique départementale de concertation et de coordination sur le financement de la politique territoriale de l'eau 118

Fiche-action n° 1
Inscrire dans les PTGE des actions pour la qualité des milieux

Pourquoi ?

L'élaboration d'un PTGE est le plus souvent conduite sur des territoires où il est nécessaire de mener des actions pour améliorer la qualité des eaux et des milieux aquatiques.

Certaines actions ont des effets bénéfiques sur la ressource à la fois sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif. C'est le cas par exemple de la diversification des assolements, des pratiques amélioratrices des sols et de solutions fondées sur la nature (préserver et restaurer les zones humides, modifier les pratiques agricoles et aménager l'espace et le parcellaire agricole pour réduire le ruissellement et favoriser l'infiltration, restaurer la morphologie des cours d'eau pour offrir des habitats plus accueillants en période de basses eaux pour un même débit, etc.).

La cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse et pilotée par le préfet Pierre-Étienne Bisch a souligné la nécessité d'une prise en compte de la qualité des milieux :

> *« Il est nécessaire que l'ensemble des acteurs et en premier lieu les agriculteurs soient convaincus des attentes sociétales fortes en termes de qualité des milieux, de qualité de l'eau et des sols et en définitive, des matières premières alimentaires. Ces souhaits s'expriment plus globalement par la demande de changement de modèle agricole. ».*

La mission a constaté que le programme d'actions des projets de territoire n'inclut pas toujours des actions relatives à la reconquête de la qualité des milieux. Or de telles actions sont de nature à favoriser l'émergence d'un consensus au sein de l'ensemble des parties prenantes.

Production attendue et mode opératoire

Les ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement confirment la nécessité d'inscrire dans les PTGE un volet qualitatif adapté à l'état des eaux et des milieux aquatiques. Le centre national de ressources (voir 2.3.3) aurait un rôle à jouer dans la généralisation de bonnes pratiques en la matière.

Ce volet qualitatif serait à prendre en compte dans une démarche de labellisation mise en place à l'instar de ce qui existe pour les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) (voir fiche-action n° 8).

Fiche-action n° 2
Formaliser très tôt les préoccupations, les attentes et les objectifs des usagers de l'eau, acteurs de la démarche

Pourquoi ?

Selon l'instruction du 7 mai 2019 relative au PTGE, le projet de territoire « *aboutit à un engagement de l'ensemble des usagers [du territoire] (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, usages récréatifs, etc.) permettant d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant*. »

Il est attendu que la démarche soit un travail de co-construction qui permette de trouver les trajectoires locales de conciliation entre usages et ressources, dans le respect des objectifs de gestion équilibrée et durable fixés par le code de l'environnement (article L211-1) et déclinés dans les documents de planification (SDAGE, SAGE).

Pour y parvenir, il importe que chaque famille d'acteurs de l'eau exprime et formalise ce qu'elle attend de la démarche de gestion territoriale de l'eau et puisse ainsi, dès la phase de lancement, contribuer à la définition des objectifs territoriaux, base d'élaboration du futur programme d'actions.

Cette expression initiale des préoccupations et des attentes doit porter sur tous les usages et être aussi détaillée que possible, voire quantifiée, quitte à être révisée au cours des travaux d'état des lieux, de diagnostic ou d'identification de scénarios d'évolution. Elle vise aussi à permettre de connaître et de partager le niveau de perception et d'appropriation des enjeux liés à la gestion de l'eau par chacune des familles d'acteurs. Elle constitue en quelque sorte « l'état des forces vives » en présence sur le territoire au démarrage du PTGE. Cette expression doit permettre également d'adopter une organisation (gouvernance, comitologie, périmètre) assurant l'équilibre de ces forces vives. Elle peut enfin conduire à formaliser un socle commun de travail pour l'élaboration du PTGE. Elle apparaît comme une étape essentielle pour établir la confiance dans le processus de gouvernance.

Production attendue et mode opératoire

Le document présentant l'expression des préoccupations, attentes et objectifs de tous les acteurs de la gestion quantitative et qualitative de l'eau sur le territoire a vocation à constituer une première base de dialogue entre les familles d'acteurs. Il doit permettre d'identifier les éléments de convergence (dans la méthode de travail, les objectifs à atteindre, etc.), mais aussi les éléments de divergence, la nature des difficultés à traiter et les conditions générales d'implication des familles d'acteurs.

Il peut alors constituer la référence pour l'action en commun des acteurs du territoire et prendre éventuellement la forme d'une charte ou d'un protocole, signé par l'ensemble des acteurs et valant « déclaration de principe » des signataires à s'engager dans la démarche dans les conditions ainsi formalisées. Un tel document peut être publié officiellement par les services de l'État qui en assurent ainsi la transparence.

La production très précoce de ce document peut être envisagée avant même ou parallèlement à la mise en place du comité de pilotage. Elle peut être engagée à l'initiative de la structure de portage avec l'appui de l'animation si ces instances sont identifiées et en place, ou bien à l'initiative des services de l'État, ou à leur initiative conjointe, ce qui est probablement la meilleure formule.

Fiche-action n° 3
Renforcer la transparence sur les usages de l'eau pour conforter la confiance entre acteurs

Pourquoi ?

L'état des lieux d'un PTGE est réalisé avec les données disponibles et recueillies en routine, éventuellement complétées par des enquêtes. Pour ce qui concerne les usages de l'eau, des données sont disponibles par point de prélèvement pour les volumes prélevés sur l'année (art. R.214-57 et suivants du code de l'environnement, arrêtés du 11 septembre 2003 fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements d'eau soumis à autorisation ou à déclaration). Les préfets font peu usage de la possibilité de fixer par arrêté des modalités ou des dates d'enregistrement particulières ainsi qu'une augmentation de la fréquence d'enregistrement, pendant les périodes sensibles pour l'état des ressources en eau et des milieux aquatiques.

Les données concernant les volumes d'eau prélevés sont enregistrées par les exploitants à un pas de temps mensuel. La collecte des volumes d'eau prélevés en tout sur l'année civile est en général bien organisée. La banque nationale des prélèvements quantitatifs en eau (BNPE) se trouve ainsi alimentée chaque année par les agences de l'eau (https://bnpe.eaufrance.fr/).

En revanche, la collecte des volumes d'eau prélevés mensuellement est exceptionnelle, quel que soit l'usage. Concernant l'usage agricole, l'enregistrement de la nature et de la superficie des cultures irriguées n'est pas obligatoire. Le partage de telles données est pourtant de nature à objectiver les réflexions qui nourrissent l'élaboration du PTGE.

Localement, des initiatives ont pu être prises en ce sens, telles que l'équipement des compteurs avec un système de télétransmission et la télétransmission quotidienne des index à l'OUGC, ou la mise en place d'un observatoire recueillant auprès des exploitants agricoles l'assolement de leurs parcelles, l'indication pour chaque parcelle d'apport ou non d'eau d'irrigation et, en cas d'irrigation, la quantité d'eau apportée et l'origine de l'eau (forage, prélèvement en rivière, retenue de substitution…).

Généraliser la mise en place de remontées d'information sur les usages de l'eau à un pas de temps infra annuel, mensuel par exemple, faciliterait l'établissement de l'état des lieux et du diagnostic puis le suivi du PTGE. La collecte et le traitement des données devront bien sûr se faire dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Production attendue et mode opératoire

Expertise de la faisabilité d'un cadre général technique (dispositions souhaitables) et le cas échéant réglementaire (dispositions obligatoires) de collecte d'informations sur l'ensemble des usages de l'eau identifiant : la fréquence de relevé des volumes d'eau prélevés dans le milieu ou dans les réserves ; la fréquence de transmission de l'information à l'administration ; pour l'irrigation, la nature des informations collectées (espèces et superficies des cultures irriguées) et le rôle des OUGC dans la collecte et le traitement des informations ; le périmètre d'application de ces dispositions (totalité du territoire national ou sous-bassins en déséquilibre quantitatif ou périmètres soumis à AUP délivrée à un OUGC, etc.).

Le mode opératoire serait à définir par les ministères concernés. Le déploiement de l'outil Oasis du portail Lanceleau en DDT(M) pourrait à terme permettre la bancarisation des informations sur les volumes.

Fiche-action n° 4
Procéder à l'analyse juridique des conditions de mise en œuvre de la déclaration d'intérêt général (DIG)

Pourquoi ?

La déclaration d'intérêt général (DIG) est une procédure instituée par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau qui permet à un maître d'ouvrage public d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, visant notamment l'aménagement et la gestion de l'eau sur les cours d'eau non domaniaux, parfois en cas de carence des propriétaires.

La mise en œuvre de la DIG relève de pas moins de trois codes : code général des collectivités territoriales (article L5721-2), code de l'environnement (article L211-7), code rural et de la pêche maritime (article L151-36 à L151-40, article L514-6).

Les collectivités locales, leurs groupements, ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L5721-2 du code général des collectivités territoriales sont habilitées mettre en œuvre une DIG en application de l'article L211-7 du code de l'environnement. L'article 70 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives (dite loi Warsmann) a ouvert aux chambres d'agriculture la possibilité d'être maîtres d'ouvrage pour la réalisation et la gestion des ouvrages nécessaires à la mobilisation des ressources en eau destinées à l'irrigation agricole. Elles sont habilitées à ce titre à utiliser la procédure de DIG (article L514-6 du code rural et de la pêche maritime).

L'arrêté du 17 décembre 2014 du préfet de la Charente-Maritime a autorisé la création du « syndicat mixte des réserves de substitution de la Charente-Maritime » (SYRES17), syndicat mixte ouvert entre le Département de la Charente-Maritime, la chambre d'agriculture de la Charente-Maritime et trois associations syndicales autorisées.

L'arrêté préfectoral du 26 juillet 2018 a déclaré d'intérêt général les travaux à exécuter par le SYRES17 concernant la création de 21 réserves collectives de substitution, la réhabilitation d'une réserve existante et les aménagements afférents destinés à l'irrigation agricole sur le bassin de la Boutonne.

Par décision du 4 février 2021, le tribunal administratif de Poitiers a annulé l'arrêté préfectoral du 26 juillet 2018. Le jugement est fondé sur un moyen relevé d'office, « *tiré de la méconnaissance par l'arrêté préfectoral du champ d'application des dispositions de l'article L211-7 du code de l'environnement et du deuxième alinéa de l'article L5111-1 du code général des collectivités territoriales dès lors que le syndicat mixte des réserves de substitution de la Charente-Maritime, qui n'est pas un syndicat mixte associant exclusivement des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions ou encore des syndicats mixtes regroupant exclusivement ces mêmes personnes morales de droit public, ne pouvait pas bénéficier d'une déclaration d'intérêt général au titre du code de l'environnement* ».

S'il est confirmé que la DIG est requise et que le SYRES17 ne peut être maître d'ouvrage en l'état actuel des lois et règlements, la construction de réserves collectives à des fins d'irrigation en Charente-Maritime nécessitera soit la mise en place d'une autre maîtrise d'ouvrage, soit une modification législative pour permettre à un syndicat mixte ouvert comme le SYRES17 d'être maître d'ouvrage.

Production attendue et mode opératoire

La mission préconise que les ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement procèdent conjointement à l'analyse juridique du jugement du tribunal administratif de Poitiers, pour en évaluer la robustesse et identifier les suites envisageables pour permettre la construction de réserves collectives à des fins d'irrigation par un syndicat mixte ouvert.

Fiche-action n° 5
Analyser les forces et faiblesses des maîtrises d'ouvrage pour la réalisation d'investissements collectifs structurants de gestion de l'eau

Pourquoi ?

À travers la mise en œuvre de son programme d'actions, le PTGE vise à assurer une adéquation durable entre les ressources en eau disponibles sur le périmètre concerné et les besoins en eau liés aux différents usages, dans le respect de la bonne fonctionnalité des milieux.

Certaines mesures du programme d'actions passent par la réalisation d'investissements structurants d'intérêt collectif qui peuvent représenter des enjeux techniques et financiers lourds et qui nécessitent dès lors la mobilisation de structures maîtres d'ouvrage suffisamment solides pour en assurer la réalisation technique et le portage financier, y compris la mobilisation des aides publiques, puis la gestion des ouvrages sur une longue période. Tel est notamment le cas des projets de création d'ouvrages de stockage ou de transfert d'eau permettant d'augmenter la ressource disponible en période de basses eaux au-delà des seuls volumes prélevables*.

La « solidité » d'une structure maître d'ouvrage peut s'apprécier au regard de différents critères parmi lesquels sa forme juridique et sa compétence à porter l'investissement envisagé, sa gouvernance, ses moyens humains et ses compétences techniques, son assise financière, sa capacité à garantir la pérennité de l'ouvrage et de son bon fonctionnement, quelles que soient les évolutions de situation qui affecteront ses utilisateurs (transformations ou disparitions d'exploitations agricoles dans le périmètre desservi par l'ouvrage, arrivée de nouveaux utilisateurs, etc.).

Une analyse comparée des structures juridiques susceptibles d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'ouvrages structurants de gestion de l'eau et signalant les points d'attention à prendre en compte constituerait un appui précieux pour les services déconcentrés de l'État dans leur mission de facilitation des PTGE, et plus généralement pour les instances de gouvernance des projets territoriaux.

Production attendue et mode opératoire

Une analyse comparée des structures juridiques assurant la maîtrise d'ouvrage d'ouvrages structurants de gestion de l'eau (associations syndicales autorisées, coopératives de gestion de l'eau, collectivités et groupements de collectivités (EPTB), syndicats mixtes...), en identifiant points forts et points faibles, et en distinguant le cas des ouvrages destinés exclusivement à l'irrigation de celui des ouvrages « multi-usages ».

L'expertise sera à conduire à l'échelle nationale par le groupe national d'appui pérenne, s'il est mis en place, en liaison avec les services juridiques des ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement.

Fiche-action n° 6
Investiguer les voies d'évolution de la répartition entre irrigants du volume d'eau alloué à l'irrigation

Pourquoi ?

L'instruction du 7 mai 2019 aborde la question de la répartition entre irrigants de la ressource en eau dédiée à l'agriculture dans les termes suivants : « *En ce qui concerne plus spécifiquement l'usage agricole, lorsqu'un OUGC existe et conformément aux modalités de répartition prévues par son règlement intérieur, l'OUGC proposera une répartition tenant compte des actions du PTGE* ».

Cette question de la répartition de « l'eau agricole » entre les irrigants peut s'avérer très sensible, certains agriculteurs considérant qu'elle est sans lien avec le PTGE, d'autres au contraire qu'elle doit en faire partie intégrante et qu'elle doit par là-même s'intégrer dans les scénarios d'évolution à étudier, quitte à remettre en cause les modalités de répartition prévues par le règlement intérieur de l'OUGC.

L'autorisation unique de prélèvement (AUP*) délivrée à un OUGC* définit le volume maximal d'eau susceptible d'être prélevé pour l'irrigation. Ce volume est réparti entre irrigants par le plan annuel de répartition (PAR) établi selon une procédure réglementaire (articles R214-31-1 et suivants) : le PAR respecte les volumes dont le prélèvement est autorisé, par origine de la ressource et par période de prélèvement ; pour élaborer le PAR, l'OUGC demande aux irrigants de faire connaître leurs besoins ; il propose le PAR au préfet qui l'approuve par arrêté ; en cas de désaccord avec le projet proposé, le préfet en demande la modification de manière motivée. La proposition de répartition entre préleveurs irrigants du volume disponible pour l'irrigation est définie par l'OUGC en application de son règlement intérieur. La réglementation n'encadre pas la définition de règles de répartition. Dans le cas particulier du Marais poitevin, elle précise la gouvernance[35].

D'une manière générale, les règlements intérieurs ont été établis selon un principe d'équité traitant de manière identique les agriculteurs dans des situations identiques[36]. Des traitements différents sont appliqués entre classes ou groupes d'agriculteurs de situations différentes. La dotation d'un irrigant est fréquemment déterminée sur la base d'une première attribution antérieure.

Les règlements intérieurs comportent souvent des priorités pour l'allocation du volume disponible non attribué après examen des demandes des exploitants déjà irrigants. Mais dans les faits, ce volume est faible voire nul, d'où les difficultés relevées.

Production attendue et mode opératoire

Une mission conjointe CGAAER-CGEDD pourrait être chargée de formuler des propositions de modification des principes de répartition de l'eau entre agriculteurs. Elle examinerait les conditions et moyens techniques, et au besoin réglementaires, pouvant conduire les OUGC à plus s'éloigner du statu quo pour répartir le volume de l'AUP entre les irrigants.

Parmi les pistes à expertiser, il pourrait notamment être envisagé de définir deux tours successifs d'allocation d'eau lors de la préparation du plan annuel de répartition (PAR), la première allocation étant plafonnée pour chaque exploitant demandeur à X% de l'allocation de l'année précédente, la seconde étant répartie selon des critères de priorité à définir paramétrer localement. Par ailleurs, il pourrait être inséré dans le projet de PAR soumis pour approbation au préfet un comparatif pour chaque demandeur entre le besoin exprimé et le volume que l'OUGC propose de lui allouer.

---

[35] Article L213-12-1 du code de l'environnement : « *la répartition est arrêtée sur proposition d'une commission spécialisée comprenant des membres du conseil d'administration de l'établissement public du Marais poitevin ainsi que des représentants des organismes professionnels agricoles et des syndicats agricoles* ».

[36] Loubier et Polge, 2016

Fiche-action n° 7
Expertiser les conditions de mobilisation des ressources stockées dans des retenues privées non utilisées pour l'irrigation

Pourquoi ?

La connaissance aussi complète que possible de l'état des ressources en eau d'un territoire (eaux de surface des cours d'eau et de leur nappe d'accompagnement, eaux souterraines, ouvrages de stockage) est un préalable doublement nécessaire à l'établissement d'un état des lieux et d'un diagnostic territorial : la quantification des ressources prélevables et effectivement prélevées est indispensable pour apprécier l'équilibre ou le déséquilibre entre ressources et besoins ; stockages et prélèvements sont par ailleurs générateurs d'impacts environnementaux qu'il importe de pouvoir appréhender y compris dans leurs effets cumulés.

L'inventaire des ressources stockées peut achopper sur la méconnaissance de certaines retenues qui n'ont pas d'usage agricole ou qui ont perdu cet usage. Dans un contexte de tension grandissante sur les ressources en eau se pose la question du devenir de ces retenues qui ne sont pas ou plus utilisées pour l'irrigation et qui pourraient revenir à cet usage.

Production attendue et mode opératoire

Une mission pourrait être confiée aux conseils généraux des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement (CGAAER et CGEDD), pour proposer les bases d'une stratégie nationale de mobilisation des retenues existantes et inutilisées : inventaire des retenues[37] ; connaissance de leurs usages antérieurs ; identification du cadre juridique à mettre en place pour garantir la durabilité de la destination et de l'utilisation agricoles des retenues concernées, notamment lorsque leur construction a bénéficié d'aides publiques. Ce cadre pourrait, le cas échéant s'inspirer du dispositif de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées (code rural et de la pêche maritime).

Cette expertise pourrait, le cas échéant, s'intégrer dans une mission plus vaste portant sur les relations entre gestion de l'eau et gestion du foncier agricole.

La mission serait conduite en liaison avec les directions d'administration centrale.

[37] Voir annexe 7. Cette action est d'ores et déjà engagée par le ministère en charge de l'environnement.

Fiche-action n° 8
Étudier la faisabilité d'une labellisation des PTGE à l'instar du dispositif des PAPI

Pourquoi ?

Au regard de la montée des tensions sur les ressources en eau dans le contexte de changement climatique et de la nécessité d'anticiper ce risque, la mission d'appui aux PTGE considère qu'un parallèle méthodologique entre programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) et projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) pourrait utilement contribuer à structurer cette politique.

Le dispositif PAPI a fait l'objet de plusieurs instructions du Gouvernement, la plus récente date du 10 mai 2021.

Les PAPI constituent une stratégie d'intervention définie entre acteurs à l'échelle du bassin de risque. Ils font l'objet d'un phasage (déclaration d'intention du porteur de projet, phase de pré-cadrage, phase d'études préalables, programme d'actions), disposent d'un préfet référent, s'intègrent avec les autres politiques (en particulier l'aménagement du territoire et le développement local, la préservation des milieux naturels et du patrimoine culturel, la qualité de l'eau et l'adaptation au changement climatique), donnent lieu à une évaluation socio-économique, par voie d'analyses coût-bénéfice ou multicritères selon le montant des projets.

Cette proposition tendrait à renforcer le cadre d'élaboration des PTGE et nécessiterait une animation nationale accrue. L'État ne serait plus le seul à porter un regard extraterritorial sur les projets finalisés. Par ailleurs, elle faciliterait l'articulation de la gestion quantitative de l'eau et la gestion des milieux aquatiques avec la prévention des inondations (GEMAPI). Il s'agirait de s'appuyer, lorsqu'ils existent, sur les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

Les analogies entre PAPI et PTGE méritent d'être exploitées. Un dispositif de labellisation des PTGE pourrait permettre d'accompagner et de dynamiser l'ensemble des initiatives territoriales, de capitaliser les expériences, de s'assurer du caractère « multi-usage » et prospectif de chaque démarche et donc de l'implication de toutes les familles d'acteurs. Un cahier des charges national serait élaboré et l'approbation des projets serait prononcée après recueil de l'avis d'une instance de bassin à qui le porteur de projet aurait présenté son projet.

Production attendue et mode opératoire

L'expertise de l'intérêt et de la faisabilité d'une labellisation des PTGE à l'instar du dispositif des PAPI pourrait donner lieu à une mission spécifique conjointement confiée au CGEDD et au CGAAER.

Fiche-action n° 9
Conforter l'analyse économique d'un territoire à travers une approche typologique des systèmes d'exploitation agricole

Pourquoi ?

L'instruction du 7 mai 2019 souligne expressément, notamment dans son annexe 2, l'importance des analyses économiques et financières dans le choix des actions du PTGE. Elle prévoit que le choix par un territoire d'une trajectoire d'évolution résulte de la comparaison, sur la base d'analyses coût-bénéfice*, de plusieurs scénarios possibles de gestion de la ressource en eau.

La mission interministérielle a constaté que l'analyse économique coût-bénéfice est souvent un des points faibles des projets de territoire tant du point de vue global (projection économique du territoire et de ses filières) que particulier (analyse des projets du programme d'actions).

Les principes méthodologiques de l'analyse économique et financière des PTGE à composante agricole ont donné lieu à un guide[38], qui préconise notamment de conduire l'analyse économique d'un territoire à partir d'une typologie des systèmes d'exploitation agricoles, ce type d'approche permettant de simplifier la prise en compte de la diversité des activités agricoles.

La mise en application concrète du guide appelle un important travail de transfert et d'appropriation par les territoires. Afin de contribuer à cet objectif, il est proposé d'illustrer sur quelques cas concrets la démarche d'analyse économique par approche typologique des systèmes d'exploitation agricole. Elle fournit une représentation à la fois simplifiée, dynamique et précise de la diversité de l'agriculture d'un territoire en mobilisant éléments statistiques et dires d'expert. Le raisonnement suivi et les résultats obtenus seraient présentés aux différentes phases de l'analyse (état des lieux, diagnostic, définitions de scénarios, choix d'un scénario). L'approche typologique peut utilement être complétée par une description des trajectoires d'évolution des systèmes d'exploitation agricole et une description du rôle joué par l'accès à l'eau dans ces dynamiques. Cela permet de questionner la variabilité de l'efficience de l'eau selon les systèmes. La restitution de cette approche, en contribuant au nécessaire partage d'information sur l'activité agricole et sa diversité, est de nature à dépassionner les débats.

Production attendue et mode opératoire

Il est proposé que les administrations centrales identifient quelques territoires où déployer la méthode d'analyse typologique des systèmes agraires et de leurs trajectoires d'évolution. L'étude conduite à ce titre sur certains sous-bassins d'Adour-Garonne, pourrait être très utilement valorisée. Elle implique AgroParisTech, la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine, l'agence de l'eau et les services déconcentrés de l'État.

Le pilotage de l'initiative serait confié à un groupe de travail constitué des intervenants socio-économiques mobilisés dans les territoires retenus, des représentants d'INRAE (auteurs du guide), d'AgroParisTech, des administrations centrales (DGPE et DEB), des chambres d'agriculture concernées, des représentants des financeurs (maîtres d'ouvrage, agences de l'eau le cas échéant). L'animation du groupe de travail pourrait être assurée par un membre du groupe national d'appui pérenne aux PTGE, si cette instance est mise en place.

Les démarches suivies pourraient donner lieu à l'élaboration et à la diffusion de documents techniques à finalité pédagogique illustrant la mise en œuvre de la méthode. Les dépenses étant liées à l'élaboration de PTGE, elles seraient à la charge des porteurs de projet avec possibilité d'aides publiques.

[38] Loubier et al, 2019. Guide réalisé par INRAE (ex-IRSTEA), en cours d'actualisation.

Fiche-action n° 10
Mettre en place une instance technique départementale de concertation et de coordination sur le financement de la politique territoriale de l'eau

Pourquoi ?

La réalisation des études requises pour l'élaboration d'un PTGE puis la mise en œuvre du programme d'actions requièrent pour le porteur du projet territorial, puis pour les maîtres d'ouvrage des actions, un travail d'ingénierie financière dont l'une des composantes importantes est la préparation des tours de table financiers (autofinancement et aides publiques).

Chaque financeur public disposant de ses propres cadres d'intervention, qui résultent à la fois des cadrages imposés par les réglementations européennes ou nationales et de ses propres décisions politiques, la mise en place des plans de financement liés à une programmation territoriale d'études, d'actions d'animation ou d'investissements peut devenir un casse-tête pour les maîtres d'ouvrage.

Comme le prévoit l'instruction du 7 mai 2019, « *les financeurs potentiels doivent être impliquées dans le cadre de gouvernance afin de cerner rapidement le champ des possibles en matière de financements* » et « *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*. »

Sans empiéter sur les prérogatives propres aux différents financeurs ni préjuger de leurs futures décisions, une préparation financière des programmations liées au PTGE pourrait utilement réunir, au sein d'une instance départementale informelle fonctionnant en mode projet, les services techniques des financeurs institutionnels afin d'examiner la compatibilité des actions envisagées avec les cadres d'intervention qu'ils sont chargés d'appliquer.

Production attendue et mode opératoire

Cette instance technique de concertation sur les financements de la politique locale de l'eau serait un lieu d'information mutuelle et de coordination technique et financière portant sur la nature des projets ainsi que sur les conditions respectives, les modalités et les délais d'attribution des aides publiques. Elle aurait notamment à connaître des analyses coût-bénéfice réalisées par les porteurs de projet.

Elle pourrait être réunie en tant que de besoin à l'initiative de l'État pour préparer les travaux de programmation financière et examiner l'articulation des financements possibles ou sollicités, sans préjuger des décisions finales incombant à chaque financeur.

Pour des raisons opérationnelles, cette instance de coordination est proposée à l'échelle du département, avec participation des services techniques des Régions.

Annexe 13. Références bibliographiques

Références scientifiques et techniques, guides

Agence de l'eau Adour-Garonne, INRAE, novembre 2021, *Synthèse de l'étude BAG'AGES (Bassin Adour-Garonne, quelles performances des pratiques AGroEcologiqueS)*, 9 pages (https://eau-grandsudouest.fr/sites/default/files/2022-01/Plaquette%20Bagages_2021.pdf)

BIDAUD F., sept. 2013, *Transitions vers la double performance : quelques approches sociologiques de la diffusion des pratiques agroécologiques*, Analyse n°63, Centre d'études et de prospective, 8 p. (http://37.235.92.116/IMG/pdf/analyse631309.pdf)

BRUGIDOU M., CŒUR D., MARTIN M.-A., JOBERT A., LOUPSANS D., VIOLLET P.-L. 2020. *Conclusions du séminaire « Comment les tensions sur l'eau conduisent-elles à en repenser la gouvernance ? »*, La Houille Blanche, 89–92. (https://doi.org/10.1051/lhb/2020021)

CASTILLO C. et BLONDEL C. nov. 2021, *Estimation de volumes prélevables pour l'irrigation sur le bassin de la Seudre - Rapport final*, éd. BRGM, 74 p. (http://ficheinfoterre.brgm.fr/document/RP-71125-FR)

GRIMONPREZ B., 2019, *Le stockage agricole de l'eau : l'adaptation idéale au changement climatique ?* Revue Juridique de l'Environnement, Société française pour le droit de l'environnement - SFDE, 2019, 14 p. (https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02175788v2/document)

LOUBIER S. et POLGE M., mars 2016, *Étude sur les règlements intérieurs des organismes uniques de gestion collective et sur les critères d'allocation de la ressource en eau*, 56 p, (https://www.documentation.eauetbiodiversite.fr/notice/etude-sur-les-reglements-interieurs-des-organismes-uniques-de-gestion-collective-et-sur-les-criteres0)

LOUBIER S., GARIN P., HASSENFORDER E. et LEJARS C., oct. 2019, *Analyse économique et financière des projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE) à composante agricole – Principes méthodologiques*, IRSTEA, 129 p. (https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/Guide-approche-économique_version finale(1).pdf)

MARTINEZ G., 2013*, Quelle gouvernance locale pour une préservation de l'espace forestier, associée à un développement raisonné du territoire ?*. Forêt Méditerranéenne, 2013, XXXIV(4), 265-275. (https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03556590/document)

REY-VALETTE H., PINTO M., MAUREL P., CHIA E., GUIHÉNEUF P.-Y., MICHEL L., NOUGARÈDES B., SOULARD C., JARRIGE F., GUILLEMOT S., CUNNAC M., MATHÉ S., BARBE E., OLLAGNON M., DELORME G., PROUHÈZE N., LAURENT A., SUITA L.A., BERTRAND J., DIEUDONNÉ C., MORVAN R., CHAMPRIGAUD A., 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, © Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 155 p. (https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01485481/document)

SOUBEYROUX J.-M., BERNUS S., CORRE L., DROUIN A., DUBUISSON B., ETCHEVERS P., GOUGET V., JOSSE P., KERDONCUFF M., SAMACOITS R. er TOCQUER F., déc. 2020, *Les nouvelles projections climatiques de référence DRIAS 2020 pour la métropole*, éd. Météo-France, 98 p. (http://www.drias-climat.fr/document/rapport-DRIAS-2020-red3-2.pdf)

Rapports

Agence française pour la biodiversité, Direction de l'eau et de la biodiversité et Agences de l'eau, septembre 2018, *Note de méthode sur l'analyse de la récupération des coûts des projets d'ouvrages de substitution*, 27 p.

AYPHASSORHO H., BERTRAND N., MITTEAULT F., PUJOS C., ROLLIN D. et SALLENAVE M., juillet 2020, *Changement climatique, eau, agriculture. Quelles trajectoires d'ici 2050 ?,* rapport CGEDD et CGAAER, 333 p. (https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0011497/012819-01_rapport-publie.pdf)

BISCH P.-E., HUBERT L., MAILLEAU C., DENIER-PASQUIER F. et SERVANT L., mai 2018, *Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse*, rapport CGEDD et CGAAER, 132 p. (https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0010620/011865-01_rapport-publie.pdf)

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, avril 2013, *La gestion et l'usage de l'eau en agriculture*, avis du CESE, 90 p.
(https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013_11_gestion_eau_agriculture.pdf)

CONSEIL SCIENTIFIQUE DU COMITÉ DE BASSIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE, mars 2020, *Avis et recommandations sur l'intérêt économique à moyen et long terme de la substitution des prélèvements par stockage ou par transfert de l'eau*, 33 p.
(https://www.eaurmc.fr/upload/docs/application/pdf/2020-04/2020-37-_interet_eco_substitution_prelevements_par_stockage_ou_transfert.pdf)

LANOISELEE C. et KERVAREC F., avril 2021, *Évaluation des actions pour le retour à une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau sur le Marais poitevin (Vendée)*, Rapport d'observation (253 p.), synthèse évaluative (19 p.), synthèse (8 p.), note sur les recommandations (21 p.), éd. agence de l'eau Loire-Bretagne
(https://agence.eau-loire-bretagne.fr/home/agence-de-leau/politique-devaluation-de-lagence.html?dossierCurrentElement1eb59cec-015d-441f-a6a5-4e586e48b067=be96e3c1-3c64-44ed-b3a4-54dbc6a7477d)

MARTIN P., juin 2013, *La gestion quantitative de l'eau en agriculture : une nouvelle vision, pour un meilleur partage*, rapport au Premier ministre, 87 p.
(https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/digital-viewer/c-228167)

MATHIEU N., AYPHASSORHO H., CAUDE G., GROSCLAUDE J.-Y. et RENOULT R., octobre 2015, *Évaluation de la mise en œuvre des protocoles État - profession agricole conclus en 2011 dans le bassin Adour-Garonne pour la gestion quantitative de l'eau*, rapport CGEDD et CGAAER, 172 p.
(https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0008907/010099-01_rapport.pdf)

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE (CGDD), OFB, déc. 2020, *Chiffres clés sur l'eau et les milieux aquatiques*, 128 p.
(https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2021-02/datalab_80_chiffres_cles_eau_edition_2020_decembre2020v2.pdf)

OFB, fév. 2022, *Synthèse 2019 des états des lieux des bassins - données issues des états des lieux 2019*, 12 p.
(https://www.eaufrance.fr/sites/default/files/2022-03/bulletin_rapportage_2019_final.pdf)

PRUD'HOMME L. et TUFFNELL F., juin 2020, *Rapport d'information sur la gestion des conflits d'usage en situation de pénurie d'eau*, Assemblée nationale, 174 p.
(https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-dvp/l15b3061_rapport-information#)

Instructions

Circulaire du 30 juin 2008 relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation.
(https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=27515)

Circulaire du 3 août 2010 relative à la résorption des déséquilibres quantitatifs en matière de prélèvements d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation dans les bassins où l'écart entre le volume prélevé en année quinquennale sèche et le volume prélevable est supérieur à un seuil de l'ordre de 30% (https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=31709)

Instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution
(https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0028628/met_20150011_0000_0014.pdf)

Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau, (https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44640)

Instruction du 27 juillet 2021 relative à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse hydrologique (https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45217)

Ministre de la transition écologique, juin 2021, *Guide de mise en œuvre des mesures de restriction des usages de l'eau en période de sécheresse. À destination des services chargés de leurs prescriptions en métropole et en outre-mer*, 36 p.
(https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide%20secheresse_VF.pdf)

Actions gouvernementales

GOUVERNEMENT, *La gestion de l'eau*, *Compte rendu du Conseil des ministres du 9 août 2017,*
(http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2017-08-09/la-gestion-de-l-eau)

GOUVERNEMENT, *Le Gouvernement annonce la généralisation des projets de territoire pour la gestion de l'eau*, communiqué de presse du 9 mai 2019
(https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/gouvernement-annonce-generalisation-des-projets-territoire-gestion-leau)

ASSISES DE L'EAU. *Un nouveau pacte pour faire face au changement climatique, dossier de presse*, 1er juillet 2019
(https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20190701_Dossier_de_presse_Assises_Eau.pdf)

GOUVERNEMENT, *Gestion quantitative de la ressource en eau et des situations de crise liées à la sécheresse*, *Compte rendu du Conseil des ministres du 23 juin 2021,*
(https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2021-06-23)

GOUVERNEMENT. *Conclusions du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, dossier de presse*, 1er février 2022
(https://agriculture.gouv.fr/telecharger/129213?token=90583258847359f3d0691c9d4466946c8ab09a6444eaaf6fab9f81b856af208d)

Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »