

Point n°3-3 : Commission de suivi hydrologique - Définition d'un projet territorial

Le Comité national de l'eau, après avoir pris connaissance de la deuxième feuille de route pour la transition écologique de septembre 2013 a demandé à la commission de suivi hydrologique de suivre les mesures de la feuille de route concernant la définition du contenu et des critères pour un projet territorial dans le cadre de la gestion quantitative.

Contexte :

Comme il a été souligné dans le rapport sur « la gestion quantitative de l'eau en agriculture » de M. Philippe Martin, alors député du Gers, 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, telle est la notion de projet territorial. Le Conseil Economique, 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. Il s'agit donc de considérer l'ensemble des usages à l'échelle d'un bassin versant. La conférence environnementale du 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. Enfin, comme indiqué par courrier du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 11 octobre 2013, le financement par les agences de l'eau des retenues de substitution est conditionné à leur inscription dans un projet territorial.

Si les principales modalités du projet territorial ont été listées dans le rapport de M. Martin, il convient d'en préciser le contenu et les conditions d'application dans le respect des principes dictés par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de décembre 2006. Pour être équilibrée, la gestion de la ressource en eau doit donc être « efficace, économe et durable » et permettre de satisfaire en priorité « les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable » et de concilier protection des milieux et usages économiques (Article L. 211-1 du code de l'environnement).

La formule des projets territoriaux doit être suffisamment souple de façon à permettre qu'ils soient dans toute la mesure du possible élaborés avant la mi-2015, compte tenu des délais de mise en œuvre des éventuels projets de retenues dont il est raisonnable de prévoir la mise en service pour 2021 (2ème échéance DCE). 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.

1 – Nature du projet territorial :

Le projet territorial est un projet collectif qui a pour objectif une gestion équilibrée de la ressource en eau sur un territoire donné, c'est-à-dire une amélioration de l'état quantitatif des milieux. Un projet de territoire ne doit pas conduire à une détérioration de l'état qualitatif des milieux. Il ne peut être la juxtaposition de projets réfléchis séparément sur un territoire, sans vision d'ensemble.

Le périmètre du projet territorial sera déterminé en fonction de la sensibilité des milieux et des pressions qui s'y exercent. La cohérence hydrologique ou hydrogéologique doit prévaloir sur celle du découpage administratif. Les périmètres utilisés pour la définition des volumes prélevables conformément à la circulaire du 30 juin 2008 constituent a priori des périmètres pertinents.

Tous les usages (AEP, Industries, Energies, Irrigation, Pêche, ...) sont concernés par un projet territorial. La gestion équilibrée de la ressource en eau nécessite en effet l'implication de tous les usagers de l'eau. Toutefois, en fonction des contextes locaux et de l'importance des prélèvements pour chacun des usages, un projet territorial pourra, après réalisation de l'état des lieux, ne concerner qu'un seul usage.

Le projet territorial doit être le fruit d'une démarche de concertation associant tous les acteurs du territoire et doit répondre aux conditions listées au chapitre 2. La forme de projet territorial qui sera privilégiée est celle d'un contrat entre des parties clairement identifiées et légitimes pour mettre en œuvre les différents engagements prévus. Les outils déjà mis en place dans les bassins comme les SAGE, les Plans de Gestion des Étiages (PGE), les contrats territoriaux, les contrats de rivière, les plans de gestion quantitative de la ressource en eau (PGRE) (...) peuvent servir de base de travail et prétendre être qualifiés de projet territorial dès lors qu'ils répondent à ces conditions.

Dans les territoires qui ne seraient pas dotés d'un tel document ou si ces documents ne peuvent être qualifiés de projets territoriaux, l'élaboration du projet territorial doit associer les différentes parties prenantes du bassin afin d'avoir une approche partagée de la situation. Cette association s'effectuera par la constitution d'un comité de pilotage regroupant l'ensemble des parties intéressées. Ce comité sera chargé de définir les objectifs du projet territorial, valider l'état initial et les actions proposées et de suivre sa mise en œuvre. Les services de l'Etat et les agences de l'eau seront impliquées dès la création de ces comités pour veiller à leur représentativité, accompagner l'émergence des projets et suivre leur mise en œuvre.

Le porteur du projet territorial chargé de la rédaction, de l'animation et de la coordination du projet sera de préférence un des acteurs du territoire pour permettre sa bonne appropriation, comme :

- des **collectivités territoriales**, des syndicats mixtes (EPTB), des structures porteuses des Commissions Locales de l'Eau (CLE) ou toute structure collective compétente en matière de gestion équilibrée de la ressource en eau,
- les **usagers économiques** qui bénéficieraient directement du projet territorial. Si le projet territorial est à vocation agricole, les chambres d'agriculture, associations syndicales, coopératives ou les organismes uniques de gestion collective pourraient assurer cette mission.

La mise en œuvre des actions du projet territorial pourra être réalisée par des structures différentes, chacune devant avoir été identifiée dans le projet territorial.

Des instructions seront adressées aux services de l'Etat qui devront participer dès l'origine à cette démarche, et en rendre compte dans les situations les plus difficiles.

Les nouveaux projets de territoires seront soumis à l'avis des CLE dans les bassins qui en sont munis. Dans tous les cas, les projets de territoire ne se substituent pas aux documents de planification existant (SDAGE, SAGE, ...) et les actions prévues dans ces projets doivent être mises en œuvre conformément à la réglementation en vigueur (autorisation « loi sur l'eau », étude d'impact, ...).

2 – Contenu du projet territorial :

- **État initial** : l'état initial est d'abord constitué d'une présentation de l'état des milieux aquatiques (quantitatif et qualitatif). Le projet territorial doit également s'appuyer sur une présentation de l'état actuel de la gestion de la ressource en eau sur le territoire (volume prélevé et consommé par usage, historique de ces prélèvements, volume prélevable par usage, inventaire des retenues existantes et de leur impact cumulé, besoins identifiés). Lorsqu'une étude sur les volumes prélevables a déjà été réalisée sur le bassin, celle-ci alimente l'état initial.

La définition de l'état initial doit également être l'occasion de préciser les indicateurs suivis pour la mise en œuvre du projet de territoire. Cette présentation doit être partagée par les acteurs du projet territorial, les services de l'État et les collectivités impliquées.

Selon les usages visés par le projet territorial, des informations complémentaires peuvent être fournies. Par exemple si le projet territorial s'intéresse à l'alimentation en eau potable, le rendement du réseau sera ajouté à l'état initial. S'il s'intéresse plus particulièrement à l'irrigation, les assolements, les pratiques d'irrigation et leur évolution seront également présentés dans l'état initial. La précision des données sera fonction de l'échelle du bassin versant.

- **Objectif** : l'objectif du projet territorial est in fine la gestion équilibrée de la ressource en eau. Dans les territoires en déficit, il vise ainsi à améliorer l'état des milieux d'un point de vue quantitatif et à diminuer les pressions qui s'exercent sur la ressource en eau, en prenant en compte les activités économiques. Le projet territorial ne doit pas conduire à une détérioration de l'état qualitatif des milieux.

Chacun des leviers mobilisés dans le cadre du projet territorial doit faire l'objet d'un objectif clairement indiqué : diminution des prélèvements sur le territoire, substitution de certains prélèvements à certaines périodes, sécurisation ou développement de l'irrigation sur certains secteurs du bassin versant grâce à une partie des volumes économisés ou grâce à de nouveaux prélèvements, s'il est prouvé dans ce cas que la ressource est bien disponible et que le milieu aquatique n'est pas affecté ... Ces objectifs doivent faire l'objet d'engagements précis et chiffrés avec des échéances.

- **Leviers mobilisés** : le projet territorial doit en premier lieu prévoir une action sur la demande en eau par les diagnostics des réseaux (irrigation, AEP, ...), les actions permettant d'améliorer leur efficacité (rendement) et l'amélioration des pratiques permettant de mettre en œuvre des économies d'eau. Dans le cas de l'usage agricole, l'action sur la demande peut également provenir d'une modification des assolements permettant l'adaptation de l'agriculture aux volumes prélevables et aux changements climatiques : une mobilisation des mesures agroenvironnementales peut être prévue à cet effet. Le projet territorial peut ensuite prévoir une action sur l'offre en eau.

En aucun cas, le stockage de l'eau ne peut donc être le seul levier mobilisé pour atteindre les objectifs du projet territorial. Il convient d'agir d'abord sur les économies d'eau réalisables de façon concomitante aux projets de stockage ou de transferts (information en vue d'une meilleure maîtrise des consommations, transparence sur les volumes prélevés, modernisation des réseaux et recours à des techniques d'irrigation plus économes en eau, mobilisation de ressources alternatives comme les eaux usées traitées ou l'eau stockée dans les barrages hydroélectriques).

Il convient donc de réaliser une analyse des économies d'eau réalisables sur le bassin et de mettre en œuvre une part significative de ces économies. Le projet territorial doit indiquer clairement la répartition des efforts entre ce qui relève des économies et ce qui relève des autres leviers mobilisés. Cette répartition devra être argumentée en tenant compte de l'état initial et des économies d'eau réalisables.

- **Partage de la ressource** : le projet territorial ne doit pas être source d'iniquité entre usages dans l'accès aux ressources et entre usagers au sein d'un même usage (par exemple entre les différents types de culture et notamment pour les cultures à forte valeur ajoutée et les cultures fourragères). Lorsque cela est pertinent, le projet territorial doit indiquer comment les marges de prélèvements dégagés peuvent notamment profiter aux nouveaux irrigants dont les jeunes agriculteurs. Lorsqu'un OUGC a été désigné sur le secteur, il est associé à la réflexion puisque c'est lui qui répartit les volumes aux irrigants.
- **Conditions spécifiques au stockage** : la maîtrise d'ouvrage des nouvelles retenues prévues dans le projet territorial doit être désignée. L'impact du changement climatique sur leur potentiel de remplissage doit être étudié. Les volumes ainsi stockés doivent servir à une irrigation « exemplaire » (meilleures techniques d'irrigation, certification des compteurs,

tenue et transmission des registres aux services de l'État, ...). Le projet territorial doit identifier en quoi la réalisation des projets de substitution :

- permet d'améliorer l'état quantitatif des milieux (débit des cours d'eau à l'étiage, niveau des nappes) ;
- ne génère pas d'effets dommageables sur les milieux en hiver et sur l'état qualitatif des ressources en eau ;
- est compatible avec les autres enjeux environnementaux ;
- est cohérent avec les enjeux économiques et environnementaux identifiés dans le plan régional d'agriculture durable (PRAD) mentionné à l'article L.111-2-1 du Code rural.

Définition du guide juridique sur la construction de retenues :

Par retenue de substitution, on entend des ouvrages artificiels permettant de substituer des volumes prélevés à l'étiage 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 : c'est la notion de substitution. Certains SDAGE donnent une définition plus restrictive de la notion de retenues de substitution, en particulier en considérant qu'elles ne peuvent être situées qu'en dehors des cours d'eau. Dans chaque bassin, il convient donc de se référer à la définition précisée par le SDAGE. ()

Les retenues de soutien d'étiage peuvent entrer dans cette définition dès lors qu'elles permettent bien de substituer des volumes prélevés à l'étiage par des volumes prélevés en période de hautes eaux et qu'il n'y ait pas de stockage en période estivale.

- **Gouvernance et Suivi :** Le projet territorial doit prévoir la constitution d'un comité de pilotage regroupant toutes les parties intéressées chargé de définir les objectifs du projet territorial, valider l'état initial et les actions proposées et de s'assurer régulièrement du bon avancement du projet territorial notamment via les indicateurs de suivi préalablement définis.

3 – Conditions de financement :

Dans les faits les débats sur le financement portent plus particulièrement sur la réalisation des seules retenues, les autres actions de type économie d'eau et évolution de la demande en eau étant moins sujettes à discussion. Il faut alors distinguer les objectifs de substitution de la ressource, des objectifs éventuels de développement de l'irrigation.

Dans tous les cas, un financement propre et notable¹ des bénéficiaires (directs ou indirects) est indispensable.

Pour les projets de substitution, être inscrits dans un projet territorial est une condition sine qua none pour bénéficier d'un financement des Agences de l'Eau. L'intérêt économique de ces retenues doit également être démontré en tenant compte notamment de l'impact du changement climatique sur leur potentiel de remplissage (investissement sans regret au sens de la DCE). Le financement des agences de l'eau, qui pourra être majoritaire mais non exclusif (collectivités territoriales, FEADER), est justifié dans la mesure où l'objectif premier du projet est l'atteinte du bon état (quantitatif et qualitatif) du milieu aquatique. Il revient aux instances des agences de l'eau de s'assurer que le projet de territoire répond bien aux critères listés ci-avant. Chaque Agence de l'Eau peut avoir également ses propres règles d'éligibilité.

1 Notamment pour les bénéficiaires agricoles conformément à l'encadrement des aides agricoles.

Pour le développement de l'irrigation, la logique relevant d'une orientation économique et d'aménagement du territoire appelant un retour sur investissement, les acteurs économiques agricoles bénéficiaires sont appelés à financer largement avec une participation financière des collectivités qui le souhaitent dans les limites réglementaires. Les agences peuvent intervenir uniquement sur la phase de conception sur les aspects d'impact environnemental, pour une bonne prise en compte de ces enjeux et s'assurer de la solidité du dossier pour la suite de l'instruction.