



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

« La gestion quantitative de l'eau en agriculture »

Une nouvelle vision, pour un meilleur partage

Philippe MARTIN

Député du Gers

Parlementaire en mission auprès du Gouvernement

Juin 2013

1534 / 12 SG

Monsieur le Député,

L'eau est indispensable à l'agriculture et ce quel que soit le type d'exploitation, élevage, cultures ou polyculture. L'agriculture absorbe ainsi plus de 70 % de l'eau consommée en période d'étiage. Pour sécuriser la production agricole, les superficies équipées pour l'irrigation et les superficies effectivement irriguées se sont régulièrement accrues à partir de la sécheresse de 1976 jusqu'à 2000, ces surfaces ayant connu une stabilisation depuis cette date. Pour sécuriser l'approvisionnement en eau pour l'irrigation, des retenues ont été créées, permettant de stocker l'eau pour les usages économiques et d'assurer l'alimentation des cours d'eau en période d'étiage.

Pour autant les problèmes de déficit structurel n'ont toujours pas été résolus : presque un tiers du territoire national est considéré comme étant en déficit quantitatif, avec des problèmes de sécheresse et de conflits d'usage récurrents. Il est donc nécessaire de réexaminer les modalités d'utilisation de l'eau en agriculture et d'analyser l'efficacité des différents outils utilisés jusqu'à présent.

La mise en œuvre de la réforme des volumes prélevables, prévue par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, a pris du retard et pose un certain nombre de problèmes, ce qui renforce la nécessité de réfléchir au développement de nouvelles perspectives d'utilisation de l'eau en agriculture.

Tout d'abord, le dispositif actuel repose sur des règles identiques, et ce quel que soit le contexte hydrique, agricole et climatique. La grande variété des situations doit conduire à trouver des solutions territorialisées, en s'appuyant sur les dynamiques et les acteurs locaux.

De plus, les retenues d'eau, qui ont fait l'objet d'un plan spécifique lancé en 2011, ne peuvent pas être la seule solution au maintien d'une agriculture productrice : si l'eau est indispensable en agriculture, il convient toutefois de se demander comment optimiser l'usage agricole de cette ressource en le conciliant avec les autres usages économiques et les besoins des milieux.

Monsieur Philippe MARTIN
Député
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

Aussi j'ai décidé de vous confier une mission visant à proposer une nouvelle vision pour la gestion quantitative de l'eau en agriculture afin de construire un consensus sur les modalités de partage de l'eau, patrimoine commun de la Nation, d'apporter des solutions permettant d'optimiser la gestion de l'eau en agriculture et de proposer une méthodologie permettant d'asseoir des dynamiques locales débouchant sur des solutions adaptées.

Une telle démarche passe par un diagnostic partagé par les différents acteurs, portant notamment sur :

- l'état d'avancement de la réforme de la gestion quantitative engagée en 2008 (définition des volumes prélevables, mise en place des organismes uniques de gestion collective) et les tensions existantes ou à venir sur la ressource en eau ;*
- les filières irriguées : quels besoins en irrigation pour quelles filières, quelles valorisations des productions irriguées, quels types de débouchés (contractualisation, signes de qualité), quel lien entre l'aval et les pratiques d'irrigation ;*
- L'efficacité des systèmes irrigués, de la ressource à la production : quelles améliorations de l'efficience possibles en termes de modalités d'irrigation, de matériels, de pratiques, de choix des cultures.*

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur un groupe de travail multipartite, rassemblant des représentants de l'ensemble des parties prenantes : collège « associations environnement » (FNE, WWF, représentant des pêcheurs), collège des « usagers économiques » (APCA, FNSEA, dont les Irrigants de France, Confédération paysanne, Coordination rurale, Jeunes Agriculteurs, Coop de France, Association nationale des industries alimentaires), collège « État » (ministère chargé de l'écologie, ministère chargé de l'agriculture, une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, une direction départementale des territoires, une direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et une agence de l'Eau), collège « collectivités territoriales » (dont les membres seront désignés par les associations d'élus – AMF, ADF, ARF- par exemple au sein des comités de bassin).

Les travaux de ce groupe pourront utilement s'appuyer sur les travaux d'expertise scientifiques et techniques disponibles afin d'objectiver autant que possible les enjeux pour favoriser la reprise d'un dialogue constructif entre les différents acteurs.

Pour conduire cette mission, un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt pour une durée de six mois.

Deux ingénieurs généraux pourront, si vous le souhaitez, être désignés afin de vous assister dans l'accomplissement de cette mission.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Marc AYRAULT

Annexe : Propositions de thématiques à traiter au cours de cette mission

En quoi constituerait une politique d'irrigation compatible en particulier avec les objectifs du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (diminution des prélèvements de 20% hors stockage d'eau d'hiver) et les enjeux européens (directive cadre sur l'eau) ?

Quels seraient les pré-requis en terme de gouvernance au niveau local, pour discuter des questions de gestion quantitative et d'irrigation sous l'égide des Commissions Locales de l'Eau quand elles existent ?

Quels seraient les principes à respecter pour garantir une « approche équilibrée » ?

Quels seraient les éléments de méthode pour une analyse objective des coûts/bénéfices des différentes options en s'appuyant sur les travaux réalisés ou en cours de définition par le CGDD ou l'IRSTEA (Méthode d'évaluation de la rentabilité des réserves de substitution, efficacité des instruments de gestion de l'eau d'irrigation, ...), y compris des éléments de doctrine pour analyser l'impact cumulé de certains investissements ?

Quels seraient les indicateurs permettant de suivre l'avancement des actions concernant l'irrigation au niveau local et de veiller au respect de l'équilibre entre les différents outils (notamment à l'appui des outils Profluvia et ONDE) ?

Quelles pourraient être les éventuelles modifications réglementaires nécessaires ?

REMERCIEMENTS

Ce rapport n'aurait pu être établi sans le concours précieux de ceux qui m'ont accompagné et éclairé tout au long de cette mission.

Je tiens à remercier tout particulièrement Philippe Quévremont, ingénieur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable et Roland Commandre, ingénieur général au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, ainsi que Didier Le Coz, chargé de mission gestion quantitative des eaux au Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, et Emmanuel Morice, adjoint au chef de bureau à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

Merci aux Préfets et aux fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat qui ont facilité et rendu utiles les déplacements que j'ai effectué sur le terrain.

Un merci particulier à mon assistante parlementaire, Marie Poissonnier, à qui cette mission doit beaucoup.

Sommaire

PREFACE	8
RESUME	12
Rappels de contexte	14
1 LE DEROULEMENT DE LA MISSION	17
1.1 Les auditions	17
1.2 Les grandes questions abordées lors des auditions	17
1.2.1 Le partage de l'eau	17
1.2.2 La notion de substitution	18
1.2.3 Le changement climatique et l'irrigation	18
1.2.4 La maitrise d'ouvrage et les financements	18
1.2.5 La notion de projet territorial	19
1.2.6 La réglementation	19
1.3 Les déplacements	19
1.3.1 Le déplacement dans la Drôme (10 avril 2013)	20
1.3.2 Le déplacement dans le Maine et Loire (16 avril 2013)	20
1.3.3 Le déplacement dans le Loiret (22 avril 2013)	21
1.3.4 Le déplacement en Poitou-Charentes (25 et 26 avril 2013)	21
1.4 Le groupe de concertation	22
2 LES ORIENTATIONS A PRENDRE : VERS UNE VISION PARTAGEE	23
2.1 Conjuguer la protection des milieux, les usages économiques et un partage équitable de l'eau dans un contexte de changement climatique assumé	23
2.1.1 S'adapter au changement climatique, un enjeu désormais partagé	23
2.1.2 Les modèles de production agricole doivent être amenés à évoluer	24
2.1.3 Mieux mobiliser les ressources à des fins économiques	26
2.1.4 L'irrigation et l'emploi	27
2.1.5 Le partage équitable de l'eau entre les agriculteurs, une question délicate qu'il ne faut pas sous-estimer	28
2.2 Confirmer et compléter la réforme de 2006	29
2.2.1 Les progrès constatés dans la mise en œuvre de la réforme de 2006 appellent à poursuivre dans cette voie, malgré des débuts difficiles	29
2.2.2 Confirmer la gouvernance actuelle pour les arbitrages entre les usages agricoles de l'eau et les autres usages	30
2.2.3 Mieux définir les responsabilités pour les arbitrages entre les agriculteurs	31

3 INSCRIRE LES EFFORTS COLLECTIFS DANS UNE LOGIQUE DE PROJET	
TERRITORIAL.....	32
3.1 Les principes du projet territorial	32
3.1.2 Il faut clairement distinguer les objectifs de substitution de la ressource des objectifs de développement de l'irrigation	33
3.1.3 Dialoguer en amont des projets accroît l'acceptabilité des compromis locaux...	35
3.1.4 Il n'y a pas d'ouvrage sans maître d'ouvrage ni financement	35
3.1.5 Élaborer un projet adapté aux particularités de chaque territoire	36
3.2 Les modalités du projet territorial	37
3.2.1 L'élaboration du projet	37
3.2.2 Mobiliser les ressources des ASA et défendre leur territoire	39
3.2.3 Ouvrir l'accès aux fonds européens	40
3.3 Quelques adaptations réglementaires sont en outre à prévoir.....	41
3.3.1 Les seuils d'autorisation et les délais de recours	41
3.3.2 Les autorisations collectives de prélèvement à obtenir par les OUCG	43
3.3.3 Autoriser certains accroissements de l'irrigation en ZRE lorsque le programme de substitution est correctement exécuté	43
3.3.3 Anticiper les difficultés possibles des OUGC.....	44
ANNEXES	46
A ETAT DES LIEUX.....	46
1 L'irrigation agricole aujourd'hui.....	46
2 La ressource	59
3 Les impacts du changement climatique	65
3.1 L'impact sur la ressource.....	65
3.2 L'impact sur la demande en eau d'irrigation	67
3.3 Le déplacement des cultures vers le Nord.....	69
4 La mise en œuvre de la loi de 2006.....	69
4.1 Les objectifs de la loi	69
4.2 L'état actuel de la mise en place de la réglementation :	74
B LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	81
C COMPOSITION DU GROUPE DE CONCERTATION	85

PREFACE

Chaque année, en France, 170 Mds de m³ d'eau sont disponibles

Cette eau nous semble une évidence. On la convoque en ouvrant un robinet, on s'y baigne, on y navigue ou on y pêche, on la devine dans la fluidité d'une machine et, finalement, dans toutes les formes de la vie. Pourtant, sa disponibilité, déjà insuffisante dans certains territoires et à certaines périodes de l'année, est appelée à se faire plus rare encore sous les effets des modifications climatiques.

L'eau remplit de nombreuses fonctions qui se croisent et se contrarient, et pour lesquelles elle est essentielle. Parce qu'elle est un « milieu » qui accueille la vie aquatique, et un réservoir qui participe aux grands équilibres de la planète, elle doit être préservée. Parce qu'elle est aussi un bien de consommation et un facteur de production pour les activités humaines, elle doit être distribuée et partagée.

Singulièrement, l'eau d'irrigation est indispensable à la sécurisation des productions agricoles. Et cette production agricole est indispensable pour nourrir les hommes. Plus singulièrement encore, l'eau est essentielle à l'agriculture dans les zones et aux périodes où elle est, justement, la plus aléatoire.

C'est à l'aune de ces constats que s'est engagée la mission, souhaitée par le Premier Ministre, et qui vise notamment à proposer des solutions équilibrées et durables de gestion quantitative de l'eau en agriculture.

Pendant quatre mois, avec les hauts fonctionnaires des Ministères de l'agriculture et ceux de l'écologie, nous avons rencontré tous les acteurs concernés par cette question : agriculteurs issus de toute la France et conduisant tout type d'exploitation, représentants d'associations de défense de l'environnement, associations de pêches, amateurs et professionnelles, associations de consommateurs, industriels du secteur agroalimentaire ou de celui de l'eau, instituts d'expertise scientifique et agronomique...

Très vite il nous est apparu qu'on ne saurait se satisfaire d'une réponse uniforme aux questions posées tant les situations sont marquées par la diversité. Diversité de la ressource -nappes souterraines, eaux de surface- et de sa répartition; diversité des conditions pédo-climatiques; diversité des agricultures, des pratiques culturales et des besoins en eau ; diversité des pressions exercées par les autres usages, diversité des ouvrages de stockages, de leur fonction et de leur impact sur le milieu. Diversité enfin des traditions, des points d'accord et des consensus locaux.

De ce constat, j'ai acquis la conviction que si la règle est nécessaire, et nécessairement nationale, sa déclinaison concrète devait, pour répondre à ces diversités, s'inscrire au cœur des territoires.

C'est tout particulièrement vrai dans les zones en déficit quantitatif, ou les tensions sont vives, et où une gestion décentralisée et concertée paraît souhaitable, et vu les expériences déjà engagées, possible.

Quelle qu'ait pu être la vigueur des antagonismes exprimés tout au long de cette mission, toutes les personnes rencontrées à l'occasion de ma mission étaient engagées dans un processus de concertation locale.

Le dialogue existe donc déjà, même s'il est parfois heurté, et chacun en reconnaît la nécessité. Aucune des revendications ne m'a semblé présenter un caractère déraisonnable, car chacun, quel que soit ses intérêts, mesure les contraintes et les enjeux.

Pourtant, si le changement climatique est le cadre dans lesquels tous appréhendent la question du partage de l'eau, les conclusions formulées divergent d'un interlocuteur à l'autre.

Pour les agriculteurs, l'impact le plus significatif sera l'augmentation des besoins en eau pour la production végétale et animale, dans un contexte de raréfaction de la ressource. Il leur importe de sécuriser l'approvisionnement en quantité et en qualité, le cas échéant en ayant

recours à des ouvrages de stockage qui retiennent l'eau lorsqu'elle est abondante, pour l'utiliser en période d'étiage.

Pour les associations environnementales, ces solutions ne sont pas les bonnes. En tout cas pas les seules.

Nonobstant leur impact sur la continuité écologique des milieux, les retenues, en laissant croire à un accroissement de la ressource quand il ne s'agit souvent que de substitution, leur paraissant illusoire, voir dangereuses, car elles détournent les agriculteurs d'autres changements nécessaires à leurs yeux. Faire avec le climat qui vient, adapter les pratiques culturales au territoire plutôt que l'inverse, sont leurs principales revendications. Elles rappellent en outre que le réchauffement climatique fragilise l'équilibre des milieux aquatiques, rendant plus que jamais nécessaire la diminution des pressions liées aux usages anthropiques.

Accroître l'offre ou maîtriser la demande telle semble l'alternative d'une gestion quantitative de l'eau. A moins qu'elles ne soient en réalité complémentaires et qu'il faille les piloter avec mesure, en articulant court et moyen terme, et sans jamais perdre de vue les conséquences économiques, environnementales et sociales des choix qui sont faits.

Dans ce dialogue de plusieurs mois, j'ai été sensible aux formidables missions portées par nos agriculteurs ; fournir à la population une alimentation abondante et de qualité ; dynamiser des territoires ruraux menacés de désertification ; contribuer au redressement productif de notre pays. Ils n'ignorent rien des lourdes contraintes qui pèsent sur leurs épaules : perturbations naturelles de plus en plus fréquentes, volatilité des marchés, concurrence internationale souvent biaisées, pression de la grande distribution normes multiples et contraignantes.

Je retiens d'ailleurs ces mots plusieurs fois entendus pendant les auditions : « sécuriser » l'approvisionnement en eau, « stabiliser » l'environnement réglementaire ; « se garantir » vis-à-vis des recours innombrables liés à la création de retenues... Les agriculteurs ne demandent en fait rien d'autre que des outils qui leur donnent l'assurance d'une régularité des récoltes ainsi qu'une stabilité des règles pour leurs investissements.

J'ai noté que la réforme de 2006, si elle a pu être contestée, s'inscrit dans cette logique puisqu'elle offre à chaque exploitant-irrigant la garantie de pouvoir disposer d'un volume d'eau prélevable sécurisé sauf en cas d'aléa climatique important. Ces volumes sont certes inférieurs aux volumes précédemment autorisés ; mais ils ont l'avantage d'être connus et quasi certains.

S'il paraît évident et nécessaire de proposer à nos agriculteurs des mesures propres à faire face au déficit quantitatif de la ressource, il est tout aussi évident que ces mesures doivent aller de pair avec une évolution, nécessaire, progressive, vers de nouveaux modes de production moins gourmands en eau.

Je crois à la nécessité d'une réflexion sur de nouvelles modalités de partage qui assurent la pérennité de chacun des usages de l'eau, patrimoine commun de la Nation, et favorisent un dialogue constructif et pacifié entre les différents usagers.

A l'appui des témoignages délivrés notamment par les associations environnementales, je considère enfin que la valeur de l'eau ne se mesure pas uniquement à l'aune de son rendement ou des services rendus aux activités humaines, et que son utilisation doit être compatible avec l'objectif de reconquête du bon état des masses d'eau auquel nous invite la Directive Cadre Européenne.

Fort de ces considérations le présent rapport se propose d'exposer des éléments de diagnostic partagés et de tracer des pistes d'amélioration de la gestion quantitative de l'eau en agriculture, avec une nouvelle vision et pour un meilleur partage.

RESUME

La mission confiée par le gouvernement à Monsieur Philippe MARTIN, député du Gers, a été précisée par une lettre du Premier ministre datée du 23 novembre 2012.

Elle vise « à proposer une nouvelle vision pour la gestion quantitative de l'eau en agriculture afin de construire un consensus sur les modalités de partage de l'eau, en proposant notamment une méthodologie permettant d'asseoir des dynamiques locales ».

L'irrigation représente un enjeu important en termes de valeur ajoutée et d'emploi, bien que ces facteurs soient mal évalués et devront faire l'objet de travaux complémentaires. Les superficies irriguées en France sont stables (5,8 % de la SAU). Bien que la consommation d'eau à cette fin soit orientée à la baisse, les conflits d'usage perdurent l'été dans une vingtaine de départements faisant chaque année l'objet « d'arrêtés sécheresse ». Ces tensions sont susceptibles de s'accroître du fait des modifications climatiques, lesquelles réduiront la ressource tout en augmentant la demande d'irrigation.

Une trentaine d'auditions ont été conduites au niveau national (sans compter les entretiens ayant eu lieu dans le sud-ouest), quatre déplacements ont été organisés en région et un groupe de concertation multipartite a été réuni à deux reprises.

Une gestion équilibrée de la ressource en eau suppose de conjuguer la protection des milieux, les usages économiques et un partage équitable de l'eau dans un contexte de changement climatique. S'adapter à ce changement est désormais un enjeu partagé, comme est admise la nécessité de faire évoluer les modes de production agricole. Mais il convient aussi de mieux mobiliser les ressources à des fins économiques.

Personne ne remet en cause les règles de partage de l'eau entre les usages agricoles, les autres usages et les exigences des milieux naturels. En revanche le partage équitable de l'eau entre les agriculteurs est une question délicate qu'il ne faut pas sous-estimer et il convient de mieux définir les responsabilités pour les arbitrages entre eux.

Les progrès constatés dans la mise en œuvre de la réforme de 2006 appellent à poursuivre dans cette voie, malgré des débuts difficiles. Il serait inopportun de remettre en cause les protocoles signés en 2011 par les préfets de trois régions malgré des défauts évidents. Il convient cependant d'être vigilant quant à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions prévues.

La recherche d'un nouvel équilibre entre ces besoins doit passer par l'élaboration de projets territoriaux, sans polariser les débats sur les modèles agricoles. Il convient, dans ce cadre, de distinguer clairement les objectifs environnementaux (visant par exemple à substituer une ressource d'été trop sollicitée par une ressource hivernale plus abondante, en complément de mesures d'économies d'eau) des objectifs économiques de développement de l'irrigation. Ceux-ci sont soumis aux règles européennes de la concurrence ; il serait souhaitable que les aides éventuelles des collectivités locales, qui peuvent être ciblées sur certains types de productions ou d'exploitations, puissent ici bénéficier des cofinancements européens.

Dialoguer en amont des projets entre l'ensemble des parties prenantes (organisations agricoles, collectivités locales, associations de protection de l'environnement et pêcheurs, etc.) accroît l'acceptabilité des compromis locaux. L'élaboration d'un projet territorial doit également bénéficier d'un soutien de la part des DDT(M). Le rapport propose un contenu minimal et un calendrier pour ces projets, qui devraient être précisés par les conseils d'administration des agences de l'eau et leur tutelle.

Ces projets seront destinés à bénéficier des concours des agences de l'eau, et dans cette perspective il devra donc être mis fin simultanément au moratoire suspendant la participation financière des agences aux projets de stockage de l'eau en vue de l'irrigation agricole.

Quelques adaptations réglementaires sont en outre à prévoir. Il conviendrait, par exemple, de limiter à une période raisonnable, comme pour les permis de construire, les délais de recours après les autorisations administratives concernant un stockage d'eau. Si les seuils d'autorisation au titre de la loi sur l'eau doivent être maintenus, celui de l'étude d'impact pourrait être relevé, sauf décision au cas par cas venant rompre le silence de l'administration. Il en serait de même pour les premières autorisations uniques de prélèvement, dont le dépôt par les organismes uniques de gestion collective doit être accéléré, sur la base des volumes arbitrés dans les SDAGE ou par les DREAL. Il convient enfin d'anticiper les difficultés possibles de ces organismes en prévoyant en ce cas une transition dégressive.

Rappels de contexte

Cette mission a d'abord nécessité d'établir un état des lieux concernant l'irrigation agricole, la ressource en eau, le changement climatique et l'avancement de la mise en œuvre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, qui a profondément remanié la réglementation sur ces points. Le lecteur est invité à consulter cet état des lieux en annexe, la présente partie se limitant à n'en présenter que les points les plus saillants, qui ont eu une certaine importance dans l'élaboration des recommandations.

- ***L'irrigation agricole***

L'irrigation représente un enjeu important en termes économiques et d'emploi, tout particulièrement pour les cultures à haute valeur ajoutée auxquelles elle est très généralement indispensable (semences, fruits, légumes).

L'irrigation est aussi une forme d'assurance contre les aléas climatiques et un facteur de qualité.

La proportion des terres agricoles irriguées en France est modérée (5,8 % de la SAU en métropole), soit moins qu'en Espagne (14 %) ou en Italie (21 %). Après une période d'accroissement des surfaces irriguées concomitante avec l'attribution d'aides directes spécifiques de la PAC (politique agricole commune), les superficies irriguées sont stables depuis 2000. En revanche les superficies équipées pour l'irrigation baissent, pour des raisons multiples : arrêt des incitations communautaires, étalement urbain, renforcement des réglementations environnementales, etc.

Les différences entre les régions sont importantes, mais elles se réduisent : l'irrigation baisse dans le sud-ouest et dans le sud-est, elle s'accroît fortement dans le bassin parisien. En même temps la domination du maïs parmi les surfaces irriguées se réduit (41 % en 2010) et l'irrigation de céréales à paille se développe (17 %). Les surfaces fourragères (12 %) et les cultures à forte valeur ajoutée (environ 33 %) sont relativement stables. Globalement les volumes prélevés baissent, l'estimation pour 2007-2009 (3,2 milliards de m³, soit 2000 m³/ha) étant nettement inférieure à celle de 2000 (4,8 milliards de m³, soit 3000 m³/ha).

L'irrigation était traditionnellement collective, par les ASA ou par les grands ouvrages construits au XX^{ème} siècle par les compagnies d'aménagement. On bénéficiait alors d'une gestion concertée de la ressource. Mais l'irrigation recourt désormais de plus en plus à des équipements individuels, par pompage direct dans les milieux, nappe ou cours d'eau.

L'irrigation collective exclusive s'effondre (moins 50 % pour les surfaces équipées entre 2000 et 2010).

- ***La ressource***

La moyenne des précipitations tombées en métropole est conséquente, à 500 milliards de mètres cube. Mais il faut rentrer dans le détail pour tenir compte de l'évaporation (par les cultures et les milieux naturels), etc. L'alimentation annuelle moyenne des nappes souterraines est ainsi évaluée à 100 Mds de m³, l'alimentation des eaux de surface à 73 Mds de m³.

Sur les 33,4 Mds de m³ prélevés en moyenne chaque année, l'irrigation y est minoritaire (9 %) mais l'eau prélevée pour produire de l'énergie électrique, de l'eau potable ou pour l'industrie retourne majoritairement aux milieux naturels après usage ce qui n'est pas le cas pour l'irrigation. L'irrigation représente ainsi près de la moitié des volumes consommés qui ne retournent pas directement aux milieux. L'ensemble de ces prélèvements est orienté à la baisse

Aucune conclusion générale ne doit toutefois être tirée de ces chiffres globalement rassurants. En effet, c'est au niveau local que des tensions peuvent être observées, compte tenu des exigences des milieux naturels, d'une distribution inégale de la ressource dans le temps (été et hiver, variations annuelles) et dans l'espace, ainsi que de la demande d'irrigation. La combinaison variée de ces facteurs permet de comprendre pourquoi dans certains territoires les tensions sont récurrentes, au point de conduire à un nombre élevé de départements (20 environ) où des « arrêtés sécheresse » restreignant l'usage de l'eau, en principe exceptionnels, sont pris chaque année.

Ces tensions freinent l'évolution attendue de la qualité des masses d'eau vers le bon état, attendu au titre de la directive cadre sur l'eau.

90 % des masses d'eau souterraines sont en bon état quantitatif, à comparer à un objectif de 98 % en 2015. Les masses d'eau superficielles doivent être en bon état chimique et écologique, ce qui nécessite un débit suffisant. Pour cette raison la réglementation environnementale (SDAGE en particulier) fixe des objectifs de débit aux cours d'eau.

- ***Le changement climatique***

Selon projet de recherche CLIMATOR (2007-2010), concernant l'impact du changement climatique sur les systèmes culture, on doit s'attendre à un raccourcissement des périodes de végétation et, malgré cela, à une augmentation sensible de l'évaporation transpiration des cultures dans un futur proche (2020-2050). Cette évolution, combinée à la diminution des précipitations printanières et estivales, induira un besoin accru en irrigation et affectera particulièrement la culture du maïs dans le sud-ouest.

Le projet EXPLORE 2070, dont les conclusions ont été rendues en octobre 2012, annonce à l'échéance 2050-2070 une baisse moyenne du débit des cours d'eau de 20 %, accentuée l'été ainsi que pour certaines régions (Seine-Normandie, etc.). La recharge des nappes baisserait en moyenne de 30 %, là aussi avec des impacts plus forts dans certaines régions (Vendée, etc.).

La demande en eau d'irrigation, à supposer que les assolements ne soient pas modifiés, serait nettement orientée à la hausse (de 40 % à 65 %), elle ne pourrait en général plus être couverte au sud d'une ligne Brest-Mulhouse. Le déplacement des cultures méridionales vers le nord est cependant déjà une réalité, par exemple pour le blé dur.

- ***La mise en œuvre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006***

Dans le domaine de la gestion quantitative, la loi de 2006 visait à renouveler les outils réglementaires à disposition des pouvoirs publics, en supprimant par exemple à terme le recours à des autorisations temporaires de prélèvement renouvelées chaque année. Elle visait aussi à associer les organisations agricoles aux arbitrages à rendre entre les exploitants eux-mêmes, en créant des organismes uniques de gestion quantitative (OUGC) dans les zones tendues, en particulier dans les zones de répartition des eaux (ZRE).

Dans le même calendrier, les pouvoirs publics ont eu l'ambition de réduire, parfois assez fortement, les volumes prélevés pour l'irrigation, pour mieux tenir compte des exigences des milieux naturels. Le gouvernement a ensuite souhaité faciliter la conjonction de ces deux objectifs, qui s'étaient en partie neutralisés, en lançant en 2011 un plan de création de retenues d'eau soutenu par les agences de bassin. Un moratoire sur ces aides est intervenu en 2012

La mise en œuvre de cette loi, qui a fait l'objet de plusieurs décrets, circulaires et « protocoles » régionaux signés entre les préfets et les chambres d'agriculture, s'est révélée difficile. Elle n'est pas encore achevée. Dans de nombreux sous-bassins, les « volumes prélevables » disponibles pour l'irrigation ont été arbitrés par les préfets, mais les demandes d'autorisation correspondantes de la part des OUGC tardent à être établies.

1 LE DEROULEMENT DE LA MISSION

1.1 *Les auditions*

Entre le 31 janvier et le 23 avril 2013, j'ai procédé à 32 auditions, le plus souvent dans les locaux de l'Assemblée nationale à Paris. Les organisations auditionnées ont soit répondu à une proposition formulée en mon nom par les services (DGPAAT ou DEB) des deux ministères, soit ont été reçues à leur demande. Plusieurs demandes d'audition, formulées tardivement, n'ont pu toutefois avoir lieu.

Les auditions ont concerné :

- des organisations agricoles ou représentant des industries agroalimentaires (13 auditions) ;
- des associations de protection de la nature, de consommateurs, ou représentant les pêcheurs ou les conchyliculteurs (6 auditions) ;
- des établissements publics (agences de l'eau, instituts de recherche, etc.) ou administrations (9 auditions) ;
- des associations d'élus (ADF) ou le CESE (2 auditions)
- des autres usagers de l'eau (dont EDF, 2 auditions).

La liste des personnes auditionnées figure en annexe B de ce rapport. Ces auditions se sont déroulées dans un climat d'ouverture aux échanges, sans animosité vis à vis de thèses qui pourtant s'affrontent parfois durement sur le terrain.

Des rencontres locales en Midi-Pyrénées, moins formelles mais tout aussi riches, se sont ajoutées à ces auditions

1.2 *Les grandes questions abordées lors des auditions*

Le présent rapport n'est pas destiné à rendre compte individuellement de chaque audition. Mais il semble important de faire état, de manière synthétique, des grandes questions abordées lors de ces échanges.

1.2.1 **Le partage de l'eau**

La gestion de l'eau, qui est un bien commun, suppose d'en partager l'usage. Aucun des interlocuteurs rencontrés n'a remis en cause les règles et procédures de partage de l'eau entre ses grands usages (domestiques, industriels, agricoles, etc.) et les exigences des milieux naturels. Les organisations agricoles souhaitent cependant être mieux représentées dans les bureaux des CLE (commissions locales de l'eau).

Des questions restent cependant ouvertes, en aval de la réforme législative de 2006, en ce qui concerne le partage de l'eau entre les agriculteurs eux-mêmes : qui propose ce partage et qui doit le valider, quel rôle exact pour l'organisme unique de gestion collective (OUGC) ? Selon quels principes, règles et modalités faut-il opérer ?

1.2.2 La notion de substitution

La notion de substitution fait l'objet d'une compréhension multiple. Celle-ci doit cependant être comprise comme le remplacement d'une ressource déficiente par une ressource plus abondante ou impactant moins les milieux naturels. Si cette nouvelle ressource en vue de l'irrigation n'est abondante qu'en période hivernale, il faut recourir à un stockage dans une retenue dite de substitution.

Dans le bassin Loire-Bretagne l'agence de l'eau ne finance ces retenues que si elles sont construites hors du lit du cours d'eau. Cette disposition ne doit pas être considérée comme une définition.

Dans les zones déficitaires l'été où la substitution avance bien, certaines organisations demandent s'il ne serait pas possible d'accroître l'irrigation directement à partir des ressources hivernales si le milieu le permet.

1.2.3 Le changement climatique et l'irrigation

La perspective du changement climatique et la nécessité de s'y adapter n'ont été mises en cause par aucune organisations rencontrées. Les questions abordées concernent alors l'impact sur les besoins d'irrigation et sur la ressource, mais il est difficile de les aborder car il faut les intégrer à une échelle de temps inhabituelle.

Les éleveurs demandent à pouvoir sécuriser une partie de leurs ressources fourragères par l'irrigation. Un besoin de sécurité est aussi exprimé par d'autres productions (vigne etc.). La combinaison du changement climatique et de l'étalement urbain conduit à souhaiter la création de nouveaux périmètres d'irrigation en zone méditerranéenne.

Le retour de l'eau dans les milieux naturels, l'été, est perçu différemment selon les interlocuteurs; c'est un objectif prioritaire pour certains, une obligation non remise en cause pour d'autres.

Le changement climatique impose une évolution des modèles agricole, tant pour ce qui est des assolements et des choix variétaux que pour des techniques d'irrigation les modèles de consommation devront aussi s'adapter. Aucune organisation ne considère que ces changements doivent relever d'une planification stricte. Les rôles respectifs de la recherche, du développement et des filières mériteraient cependant d'être précisées, ainsi que les conditions dans lesquelles les agriculteurs pourraient être accompagnés dans leurs évolutions.

1.2.4 La maîtrise d'ouvrage et les financements

Plusieurs organisations estiment qu'il est nécessaire de commencer par établir un état des lieux pour les ouvrages de stockage de l'eau, qui sont très nombreux. Seuls les grands ouvrages

(barrages) sont en effet répertoriés. Mais il n'est pas précisé qui doit établir cet état des lieux, et dans quel objectif.

La mobilisation de la ressource par le stockage nécessite d'importants investissements. Différentes formules existent pour la maîtrise d'ouvrage (concession, syndicats de collectivités locales - ou mixtes), associations syndicales, etc). Quels pourraient en être les critères de choix et avec quelles conséquences sur les conditions de financement et de partage de l'eau ?

Quels pourraient être les financements appropriés et quelle en serait l'origine, l'Union européenne, les agences de l'eau, les irrigants bénéficiaires directs et indirects ? Dès lors qu'il y aurait des financements publics, quels en seraient le niveau et les règles d'attribution pour des projets individuels ou collectifs, pour de la substitution de ressource, le développement de l'irrigation ou des usages mixtes ?

1.2.5 La notion de projet territorial

Lors de la première réunion du groupe de concertation (voir plus loin), les organisations professionnelles agricoles majoritaires ont insisté sur la nécessité d'aborder ces questions dans le cadre d'une approche territoriale permettant de prendre en compte les spécificités locales, sans en préciser les modalités souhaitées. L'ensemble des organisations auditionnées ont été invitées à s'exprimer sur la notion de projet territorial. Aucune d'entre elles ne s'est opposée à une telle perspective. Beaucoup appellent à une meilleure concertation et à une anticipation des difficultés, sans précision sur la méthode pour y parvenir.

1.2.6 La réglementation

La nécessité d'adapter la réglementation a été peu abordée au cours des auditions. Les organisations agricoles majoritaires ont toutefois rappelé leurs demandes dans une contribution écrite; révision à la hausse des seuils d'autorisation et réduction des délais de recours pour les retenues d'eau, limitation à une étude d'incidences (sans étude d'impact) pour les autorisations collectives à demander par les organismes uniques de gestion collective, etc.

1.3 Les déplacements

Quatre déplacements ont été organisés à mon intention :

- j'ai répondu à trois invitations présentées par des organisations agricoles ;
- un déplacement dans chacun des départements de Poitou-Charentes a été organisé par les services de l'Etat (DRAAF et DREAL)

Les quelques lignes qui suivent visent à rappeler, pour chaque déplacement, non pas le déroulement précis du programme suivi, mais les principales questions abordées par mes interlocuteurs

1.3.1 Le déplacement dans la Drôme (10 avril 2013)

Le déplacement du matin était organisé par la chambre d'agriculture de la Drôme avec le concours du Conseil général. La visite d'une retenue d'eau de 700 000 m³ (réserve des Juanons) illustre une politique départementale inscrite dans la durée et basée sur le regroupement des structures :

- le syndicat de gestion de la ressource est également OUGC ;
- le syndicat de gestion des réseaux mutualise les charges d'investissement à l'échelle du département, ce qui permet d'engager régulièrement de nouveaux projets.

Ces projets, importants, qui combinent en général substitution des ressources et développement de l'irrigation, nécessitent jusqu'à une dizaine d'années d'efforts pour devenir opérationnels. Mais ce délai permet de les réaliser avec un bon consensus local, au sein d'une population qui ne manifeste pas d'hostilité de principe envers l'irrigation de cultures à forte valeur ajoutée (arboriculture, etc.). L'urbanisation de la vallée du Rhône conduit à rechercher de nouveaux espaces en coteaux pour l'irrigation.

L'après-midi était consacrée à l'ensemble des autres départements de la région Rhône-Alpes, y compris la Savoie dont l'expression des besoins en irrigation peut être comprise comme un témoignage concret du changement climatique en cours. Dans ces départements marqués par des handicaps naturels (pente, altitude), les besoins d'irrigation conduisent à la construction de retenues de volume modeste (quelques dizaines de milliers de m³). Pour autant, ces petits projets exigent aussi compétence et technicité qui ne sont pas faciles à réunir à cette échelle, afin de faire face aux difficultés de toute nature rencontrées (implantation, financement, réglementation environnementale, etc.). Une approche territoriale, permettant de conduire une large concertation et de faire émerger une maîtrise d'ouvrage collective est souhaitable.

1.3.2 Le déplacement dans le Maine et Loire (16 avril 2013)

Ce déplacement était organisé par la FDSEA et les JA, avec le concours de la chambre d'agriculture. Il a été consacré, pour l'essentiel, aux exploitations d'élevage. D'une part celles-ci ont été confrontées à des années de sécheresse récurrente ; d'autre part la stabilisation du cours des céréales à un niveau élevé souligne le besoin d'autonomie fourragère de ces exploitations, alors que la pression foncière (illustrée par le nombre d'installations) et l'étalement urbain réduisent les possibilités d'agrandissement. Le développement de l'irrigation, pour une partie des surfaces fourragères de l'exploitation, répond à ce double besoin. Il peut s'autofinancer par les gains et la sécurité attendus.

Le changement climatique est une réalité, la chambre d'agriculture a voté un plan d'adaptation. Par ailleurs la FDSEA a recensé les sites possibles pour la construction de petites (quelques dizaines de milliers de m³) retenues collectives, à implanter généralement en dehors du lit mineur des cours d'eau.

Dans ce contexte, faire émerger une maîtrise d'ouvrage collective paraît souhaitable.

1.3.3 Le déplacement dans le Loiret (22 avril 2013)

Ce déplacement était organisé à l'initiative du président de la chambre d'agriculture, dans un département qui a connu depuis les années 1990 un fort développement de l'irrigation individuelle à partir de la nappe de Beauce, suivi de la mise en place depuis 1999 d'une gestion volumétrique annuelle, favorisée par l'inertie de l'aquifère.

La mise en place de cette gestion collective a induit des changements importants dans les assolements et l'économie des exploitations :

- pendant la décennie 1990, les restrictions horaires à l'irrigation induisaient une incitation au suréquipement ;
- les agriculteurs se sont approprié le dispositif de gestion volumétrique et apprécient maintenant le fait de connaître à l'avance leur volume d'eau annuel, ce qui permet de mieux raisonner les assolements en recherchant une meilleure efficacité de l'eau ;
- le maïs ne représente plus que 16 % de la superficie irriguée, il a été remplacé pour partie par des cultures à plus forte valeur ajoutée.

L'adaptation juridique de ce régime antérieur dans le nouveau cadre de la loi de 2006 interroge.

Il est par ailleurs envisagé de créer des retenues dans l'est du département. Les principales difficultés réglementaires attendues tiennent aux zones humides, aux cours d'eau et à la continuité écologique. Une meilleure visibilité réglementaire est souhaitée.

1.3.4 Le déplacement en Poitou-Charentes (25 et 26 avril 2013)

Ce déplacement dans chacun des quatre départements de la région était organisé à l'initiative de l'administration. Le programme, préparé par la DRAAF et la DREAL, associait les organisations agricoles, les associations de protection de la nature et les collectivités territoriales (Conseil régional, Conseil général de Charente maritime).

La région se caractérise par un déficit hydrique marqué constaté depuis 1994 (classement en ZRE). La gestion quantitative de l'eau en agriculture intervient désormais dans le cadre d'un « protocole » signé en 2011 entre le préfet de région et les chambres d'agriculture, reposant sur une baisse de l'irrigation (accompagnée par des mesures agri-environnementales), une modification des assolements, et la construction de retenues de substitution.

Cette politique continue de faire débat, les associations et la majorité des collectivités territoriales (CR et CG) lui reprochant son coût pour les fonds publics, en même temps qu'elle permettrait à certains modes de production intensifs à faible valeur ajoutée de perdurer, le maïs irrigué en étant le symbole. Ces collectivités, qui mettent en cause l'insuffisance des mesures d'économie d'eau ainsi que l'iniquité d'un accès à l'eau fondé sur la seule antériorité, n'interviennent pas financièrement dans ce cadre, ou de manière très ciblée.

Le Conseil général de Charente maritime a fait, au contraire, le choix d'intervenir fortement, en mettant en place un syndicat départemental chargé d'une gestion publique de l'eau, et en recherchant à terme à mutualiser l'ensemble des coûts au travers d'un prix unique de l'eau pour les agriculteurs. Ailleurs les démarches collectives prennent d'autres formes, ASA ou coopératives agricoles.

Les retenues de substitution, construites en terrain perméable et en dehors des cours d'eau (donc coûteuses), sont généralement de taille importante (plusieurs centaines de milliers de m³). L'absence de consensus local a induit de nombreux recours contre les autorisations préfectorales correspondantes. Plusieurs recours tardifs (après la construction de la retenue) ont été gagnés par les requérants, ce qui dénote, selon les interprétations, soit le coté excessif d'une réglementation complexe associée à des délais de recours trop longs, soit la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage

1.4 Le groupe de concertation

La lettre de mission (voir le début de ce rapport) me demandait de mener cette mission en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Un groupe de concertation, composé de trois collèges (associations environnement-pêcheurs, usages économiques, Etat) a donc été constitué; je l'ai réuni à deux reprises.

La première réunion (28 janvier 2013) a été pour moi l'occasion de préciser les objectifs, le mode opératoire et le calendrier de la mission. Chaque organisation participante a été invitée à exposer les arguments et propositions qu'elle souhaitait voir pris en compte dans la suite des travaux de la mission. Plusieurs participants ont notamment souligné la nécessité de rechercher des solutions adaptées à chaque contexte local.

Au cours de la deuxième réunion (15 avril 2013), la synthèse provisoire des auditions (correspondant à la partie 1.2 du présent rapport) a été présentée, alors que les auditions étaient presque terminées. Les participants ont été invités à commenter cette synthèse, puis les orientations à prendre que j'ai moi-même mises en débat.

- conjuguer la protection des milieux, les usages économiques et l'équité d'accès à l'eau dans un contexte de changement climatique;
- poursuivre la mise en œuvre de la réforme de 2006 malgré des débuts difficiles;
- accompagner l'évolution des modèles agricoles, sans s'interdire de mieux mobiliser la ressource à des fins économiques lorsque c'est compatible au plan environnemental;
- confirmer les lieux de gouvernance générale (entre l'ensemble des usages de l'eau);
- inscrire les efforts collectifs dans une logique de projet territorial.

Beaucoup de questions restaient alors encore ouvertes sur cette notion de projet territorial : quel territoire, quel contenu, quels financements, etc. Et aussi comment rester simple tout en accentuant la concertation au plus près des territoires ?

J'ai ainsi appelé les membres du groupe de concertation à fournir une contribution écrite sur ces derniers points. Je remercie en particulier les organisations agricoles et France nature environnement d'avoir répondu à cet appel.

2 LES ORIENTATIONS A PRENDRE : VERS UNE VISION PARTAGEE

Les objectifs assignés à la mission, tels qu'ils sont définis dans la lettre signée par le Premier ministre le 23 novembre 2012, sont ambitieux : il s'agit de « *proposer une nouvelle vision pour la gestion quantitative de l'eau en agriculture, afin de construire un consensus* » et « *d'asseoir des dynamiques locales débouchant sur des solutions adaptées* ».

Même si un consensus global et définitif paraît actuellement hors d'atteinte, encore faut-il tendre vers un équilibre convenable entre les préoccupations exprimées par les différents interlocuteurs. Une telle vision partagée peut se construire à la condition de respecter chacun des trois piliers du développement durable, l'environnement, l'économique et le social.

2.1 Conjuguer la protection des milieux, les usages économiques et un partage équitable de l'eau dans un contexte de changement climatique assumé.

2.1.1 S'adapter au changement climatique, un enjeu désormais partagé

Le changement climatique en cours est une réalité désormais largement reconnue. Toutes les organisations auditionnées ou rencontrées pendant la mission le reconnaissent, le plus souvent de façon très explicite.

Le changement climatique aura des incidences importantes sur la gestion quantitative de l'eau, en particulier en agriculture, puisqu'il va diminuer les ressources disponibles pour les milieux (en augmentant la part des pluies captées par la végétation naturelle ou agricole), et qu'il va augmenter la demande en eau d'irrigation ainsi que les besoins d'abreuvement des animaux. Le changement climatique va aussi accroître l'écart entre les précipitations d'été, moins abondantes, et les précipitations d'hiver, plus abondantes.

Il est donc essentiel de se préparer à ces changements. Les pouvoirs publics se sont engagés dans cette voie au travers du plan national d'adaptation au changement climatique. Dans le domaine de l'eau, une impulsion a été donnée par la Commission européenne dans le rapport

au Parlement et au Conseil du 14 novembre 2012. Les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) en préparation pour la période 2016-2021 devront ainsi prendre en considération le changement climatique.

Au-delà de la planification stratégique, le changement climatique doit être également anticipé à l'échelle territoriale des sous-bassins c'est-à-dire là où doit se préparer de manière opérationnelle la gestion quantitative de l'eau en France. En ce qui concerne plus spécifiquement l'agriculture, j'ai pu déjà constater, par exemple lors de mon déplacement en Maine et Loire, que la chambre d'agriculture avait élaboré un plan d'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Ce type d'initiative doit être encouragé.

2.1.2 Les modèles de production agricole doivent être amenés à évoluer

L'essentiel de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique se fera par des choix raisonnés, volontaires, opérés par les exploitants agricoles eux mêmes, qui devront progressivement tenir compte de ressources estivales (pluie et écoulements) généralement plus contraintes. Une telle adaptation est déjà en cours. On observe ainsi par exemple que la culture du blé dur, autrefois limitée en France aux régions les plus méridionales, s'est maintenant largement développée plus au nord (régions Poitou-Charentes, Centre, etc.).

Quel peut-être le rôle des pouvoirs publics dans cette adaptation ?

Personne ne soutient que l'État devrait s'engager, dans ce domaine économique autant qu'environnemental, dans des actions de planification menées de manière contraignante, sauf situations d'urgence très spécifiques. Son rôle est d'abord de définir des objectifs, dans le cadre général du redressement productif et du soutien à l'emploi. Face au changement climatique, l'État doit être incitatif, et faciliter l'évolution des filières et des exploitations plutôt que de les contraindre.

Il convient donc, en priorité, que les outils qui permettent aux agriculteurs de raisonner leurs assolements sous une contrainte hydrique accrue, tels les logiciels (LORA) et l'appui qui m'ont été présentés par ARVALIS au cours de cette mission, soient mis à disposition du plus grand nombre possible d'agriculteurs. Ceci suppose de bien faire fonctionner la chaîne du développement agricole, pour généraliser ce type d'approche, qui ne doit pas rester une initiative isolée, ou confidentielle.

Les nouvelles règles à venir pour la politique agricole commune (PAC) pourraient également faciliter cette adaptation, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le « verdissement » de la PAC, c'est-à-dire un infléchissement des conditions d'attribution des aides directes aux exploitants agricoles, favorables à l'environnement. La phase finale des négociations s'engage sur ce point au moment où ce rapport est rédigé ; il serait donc prématuré d'en prévoir l'issue.

Il me revient cependant de recommander aux autorités françaises qui piloteront ensuite la mise en place en France de la nouvelle PAC, d'utiliser les outils qui seront mis à leur

disposition pour faciliter l'adaptation des systèmes de production au changement climatique.

Dans le cadre de l'actuelle PAC, des mesures agri-environnementales (MAE) encouragent le changement d'assolement ou l'arrêt de l'irrigation¹, lorsque cet arrêt est justifié (par exemple par la nécessité de moins prélever l'eau dans un milieu naturel très sollicité). **Contrairement à ce qui a été fait jusqu'ici, ces mesures (ou leur équivalent dans la future PAC) devraient pouvoir être souscrites dans l'ensemble des régions où ce même problème se pose.**

Il convient cependant d'observer que l'intensité de l'action publique dans ce domaine dépendra principalement des choix qui seront arrêtés dans l'Union européenne. Il faut en effet bien reconnaître que la situation budgétaire de notre pays n'autorisera pas d'actions de grande ampleur à ce titre si le choix inverse, c'est-à-dire celui d'un « verdissement » limité de la PAC était finalement arbitré à Bruxelles.

Une étude récente de l'INRA² confirme que ces évolutions nécessaires doivent s'inscrire dans la durée. Cette étude, - « freins et leviers à la diversification des cultures », montre que le développement de nouvelles filières de production agricole (par exemple celles qui seraient plus économes en eau) se heurte en effet à trois types de difficultés :

- la difficulté à coordonner les volumes de production entre l'offre et la demande ;
- le manque de références techniques disponibles ;
- un progrès génétique plus lent que pour les filières installées.

Un rapport du CGAAER³ montre en outre que trois filières françaises (en Adour-Garonne), celles des semences, des légumes destinés à la transformation, des fruits et du pruneau sont

1

MAE dites de « dé-irrigation »

2

<http://inra.dam.front.pad.brainsonic.com/ressources/afile/223799-6afe9-resource-etude-diversification-des-cultures-synthese.html>

3

Conséquences sur les filières agricoles et agroalimentaires de l'atteinte des objectifs quantitatifs de la Directive cadre sur l'eau et du SDAGE dans le bassin Adour-Garonne, Jean-Baptiste DANIEL, décembre 2011. Ce rapport non publié est néanmoins communicable.

totalemment dépendantes de l'irrigation. Il convient donc de répondre à leurs besoins en eau en priorité, sauf à prendre le risque d'une délocalisation de ces productions.

2.1.3 Mieux mobiliser les ressources à des fins économiques

La nécessaire évolution des modèles de production agricoles en France ne doit pas pour autant nous interdire de mieux mobiliser la ressource à des fins économiques, lorsque cette mobilisation supplémentaire est acceptable sur un plan environnemental. Au-delà des trois filières citées plus haut, le maintien du potentiel de production de l'agriculture française, dans un contexte de réduction des surfaces agricoles sous la pression des autres besoins d'usage du sol (infrastructures, logement, zones d'activité, etc.) et dans le contexte d'un étalement urbain mal maîtrisé, n'est pas envisageable sans une meilleure mobilisation de l'eau voire même la mobilisation de nouvelles ressources, dans la logique générale du redressement productif voulu par le gouvernement.

A ce facteur général s'ajoute pour les éleveurs une raison plus spécifique de recourir à l'irrigation de leurs superficies fourragères, situation jusqu'ici assez rare⁴. La forte hausse du prix des matières premières végétales (céréales, protéagineux, etc.) qui semble maintenant s'être durablement installée révèle le fait que de nombreuses exploitations d'élevage sont déficitaires en ressources fourragères, non seulement en période de crise (sécheresse), mais aussi de manière plus structurelle. Dans toutes les régions où la demande foncière est élevée, en particulier dans l'Ouest où le dynamisme des installations en agriculture ne tarit pas, les exploitants cherchent ainsi à développer le stockage de l'eau, le plus souvent par des retenues collinaires de volume limité (quelques dizaines de milliers de mètres cube), remplies par ruissellement. Une telle demande de développement de l'irrigation en faveur des éleveurs est particulièrement nette en Maine et Loire, où elle m'a été présentée le 16 avril 2013, et où elle semble se justifier.

Des besoins nouveaux s'expriment aussi pour d'autres systèmes de production, en particulier pour la vigne.

Mieux mobiliser les ressources peut aussi s'obtenir en optimisant son usage, par des moyens techniques plus économes en eau, et qu'il convient donc aussi d'encourager : matériels plus performants tels que le goutte à goutte enterré, lutte contre les fuites dans les réseaux, conduite optimisée de l'irrigation, etc.

4

7 % du maïs-fourrage était irrigué en France en 2010 (source recensement agricole)

De la même façon il est impératif de faciliter l'usage pour l'irrigation agricole des eaux traitées issues des stations d'épuration, dès lors que les risques sanitaires sont correctement maîtrisés. De nombreux pays dans le monde le font déjà. La France qui dispose d'une manière générale de stations en bon état et d'une industrie du secteur performante et innovante devrait pouvoir mobiliser plus largement cet atout.

2.1.4 L'irrigation et l'emploi

Le troisième pilier du développement durable, celui du social, ne doit pas être oublié dans la recherche d'une vision partagée, en commençant par l'emploi. Il est indéniable que l'irrigation, comme les autres formes d'optimisation de la production agricole, est favorable à l'emploi. Quelques exemples fournis lors des auditions permettent de s'en convaincre :

- à production identique (maïs-grain) une exploitation du Sud-Ouest est réputée viable si elle est irriguée à moins de 100 ha de SAU, alors qu'en culture pluviale près du double de surface serait nécessaire ;
- le même type de raisonnement a été évoqué dans les régions d'élevage, l'irrigation permettant de garantir l'autonomie alimentaire d'exploitations de taille intermédiaire, qui seraient irrémédiablement menacées sans recours à l'irrigation ;
- une extension, de 100 ha de productions méditerranéennes intensives irriguées (arboriculture, maraîchage, etc.) est réputée induire⁵ 22 emplois directs et indirects.

Ce dernier exemple combine les effets du développement de l'irrigation avec ceux d'une orientation vers des productions à forte valeur ajoutée, ce qui explique l'ampleur de l'estimation. Il faut en effet ici écarter un risque de confusion. La recherche d'une valeur ajoutée plus élevée en production végétale passe assez souvent par l'irrigation, même dans la partie nord de la France (pomme de terre, etc.). Mais en sens inverse, le développement de l'irrigation, s'il accroît bien la production, n'est pas toujours synonyme d'une valeur ajoutée beaucoup plus élevée ni d'emplois induits beaucoup plus nombreux.

Cette possible confusion complique les débats sur l'irrigation, certains observateurs regrettant par exemple que l'opportunité d'une reconversion de la céréaliculture vers des productions à plus forte valeur ajoutée ne soit pas saisie à l'occasion de l'extension des superficies irriguées. Les débats sur l'emploi et l'irrigation peuvent donc être assez complexes. Aucune étude publique récente⁶ de portée nationale qui aurait pu éclairer ce sujet controversé n'a été citée au cours de la mission. Il est donc difficile d'en tirer des conclusions générales chiffrées.

5

Source : Association des irrigants des régions méditerranéennes françaises

6

Je recommande donc aux services du ministère chargé de l'agriculture de réaliser une étude sur les incidences de l'irrigation sur l'emploi agricole et agroalimentaire. Cette étude pourrait inclure un volet par région et/ou par filière, de manière à faciliter des débats ultérieurs sur l'accompagnement éventuel par les pouvoirs publics des investissements dans ce domaine.

2.1.5 Le partage équitable de l'eau entre les agriculteurs, une question délicate qu'il ne faut pas sous-estimer

Le champ du social ne s'arrête pas à l'emploi. L'équité d'accès à l'eau entre agriculteurs exploitants est aussi un point important.

Le développement de l'irrigation en France s'est effectué selon deux modèles principaux :

- la création de périmètres d'irrigation approvisionnés par une ressource spécifique (parfois transportée sur de longues distances), soit par des compagnies d'aménagement créées par les pouvoirs publics (Canal de Provence, Bas Rhône Languedoc, Coteaux de Gascogne, etc.), soit à l'initiative des agriculteurs eux-mêmes réunis en associations syndicales autorisées (ASA). Dans ces environnements historiques très structurés, les règles de répartition de l'eau entre irrigants ont été généralement prévues dès l'origine, et leur adaptation est confiée à des instances désignées à cet effet ;
- soit par prélèvement direct dans le milieu naturel, nappe ou cours d'eau. Sauf pour certains projets de réalimentation gérés selon le modèle précédent, le développement plus récent de l'irrigation s'est alors souvent effectué individuellement par les exploitants, sans règles préalables d'attribution de la ressource ni structure spécifiquement chargée de cette responsabilité. Comme plusieurs années de sécheresse et les incitations à l'irrigation induites par les règles de la PAC (de 1992 à 2005) ont fait exploser la demande, la gestion des priorités a dès lors été assurée par les préfets, au travers d'une réglementation d'urgence conçue pour les périodes de crise mais appliquée presque chaque année dans certains départements.

Dans ce dernier cas, une double carence a donc été constatée :

- d'une part les autorisations accordées au titre du code de l'environnement par l'administration dépassaient les volumes qu'il aurait été raisonnable de prélever dans le milieu naturel;

Le n° 292 d'Agreste primeur fait état en novembre 2012 des résultats du recensement agricole sur l'irrigation (surfaces, cultures, etc.), mais ne traite pas des questions d'emploi.

- d'autre part aucune instance associant étroitement les agriculteurs à une répartition *a priori* de la ressource n'était mobilisée.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 s'est attachée à corriger cette double carence. Nous verrons plus loin dans ce rapport quelles suites il convient de donner à la mise en place de cette loi ; retenons simplement dès maintenant que de l'avis de nombreux acteurs, **un complément (non nécessairement législatif) reste nécessaire pour préciser au plan juridique qui doit proposer les règles de répartition de l'eau entre agriculteurs, et qui doit les valider.**

L'association des organisations agricoles représentatives à l'élaboration de ces règles de répartition n'est pas une utopie. Elle est même une nécessité. On peut même déjà constater que dans les cas qui sont techniquement les plus simples, comme la gestion de la nappe de la Beauce, de bons résultats sont déjà enregistrés comme l'a montré la visite effectuée le 22 avril dans le département du Loiret. Dans les périmètres d'irrigation les plus anciens, les agriculteurs ou leurs organisations contribuent largement à la répartition des volumes d'eau.

2.2 Confirmer et compléter la réforme de 2006

2.2.1 Les progrès constatés dans la mise en œuvre de la réforme de 2006 appellent à poursuivre dans cette voie, malgré des débuts difficiles

Pendant le déroulement de la mission, le ministère de l'écologie a continué à préparer des textes d'application de la réforme législative de 2006, dite « des volumes prélevables », sept ans après la loi. Une telle mise en œuvre laborieuse peut s'expliquer par deux éléments, qui ont longtemps polarisé de vifs débats :

- les baisses de prélèvements directs dans le milieu naturel, initialement présentées sans contrepartie en matière de stockage, rendaient difficile l'engagement de la profession agricole dans la gestion du dispositif (au travers des organismes uniques de gestion collective, OUGC), alors que c'était un des objectifs de la réforme ;
- l'attribution en début de saison de volumes d'irrigation fixes, censés répondre aux exigences des milieux naturels en moyenne quatre années sur cinq, a été ressentie comme une perte potentielle par les irrigants au regard des habitudes acquises, qui consistaient à prélever tant que le débit des cours d'eau n'avait pas atteint un niveau de crise (gestion dite « par les débits »).

Ces débats, qui persistent encore mais de manière désormais plus atténuée, ne doivent pas occulter l'intérêt majeur de cette réforme, y compris dans le domaine économique : la gestion volumétrique, qui permet aux exploitants agricoles de déterminer leurs assolements en toute connaissance de cause (ou presque puisqu'une année sur cinq en moyenne continuera d'être

gérée en crise) a un intérêt économique propre, celui de rendre prévisible ce qui ne l'était pas jusqu'ici. A l'inverse, la gestion par les débits, qui systématise des plages horaires (« tours d'eau ») où chaque exploitant est successivement autorisé à prélever, pousse au surinvestissement : plus les pompes sont puissantes, mieux chaque agriculteur s'en sort individuellement (tout au moins tant que ses voisins n'ont pas consenti au même surinvestissement).

Il faut aussi souligner que cette réforme a un intérêt majeur dans le domaine environnemental, puisqu'elle repose sur une définition préalable des besoins en eau des milieux naturels, sur la base d'éléments aussi objectifs que possible.

Les débats entre les pouvoirs publics et les organisations agricoles se sont toutefois progressivement normalisés. L'administration a admis de poursuivre une gestion par les débits dans certains bassins, elle a arbitré des volumes prélevables parfois moins contraignants qu'envisagé initialement. Elle a souhaité encourager le stockage de l'eau dit « de substitution », en remplaçant les prélèvements d'été dans le milieu naturel par des prélèvements d'hiver, chaque fois que c'était envisageable sur le plan environnemental. Les chambres d'agriculture sont convenues de s'engager, au travers des organismes uniques, dans la gestion collective des prélèvements, c'est-à-dire dans la délicate question de la répartition de l'eau entre agriculteurs.

J'estime, dans ces conditions, qu'il serait désormais inopportun de remettre en cause la signature par les préfets de trois des principales régions d'irrigation (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes) des « protocoles » convenus fin 2011 avec les chambres régionales d'agriculture, et ce malgré des défauts évidents (en particulier l'absence de baisse des prélèvements garantis d'ici 2021 dans certains sous-bassins). Aucune organisation rencontrée au cours de la mission n'a d'ailleurs demandé une telle remise en cause. Il conviendra cependant d'être vigilant quant à la mise en œuvre effective de l'ensemble des dispositions prévues dans ces protocoles (y compris le rôle dit de « pré-alerte » confié aux organismes uniques), et sur leur articulation avec les échéances prévues pour 2021 et 2027 par la directive cadre sur l'eau. Je recommande donc qu'une mission d'inspection générale conjointe du CGEDD et du CGAAER soit diligentée à cet effet en 2014.

Il conviendrait enfin de confirmer la politique constante de l'Etat consistant à exiger que chaque préleveur d'eau dispose d'un compteur en état de fonctionnement dont le relevé est régulièrement assuré

2.2.2 Confirmer la gouvernance actuelle pour les arbitrages entre les usages agricoles de l'eau et les autres usages

Aucune des organisations rencontrées n'a souhaité remettre en cause les lieux et conditions d'arbitrage entre le respect des milieux naturels et la mise en valeur agricole de l'eau, ainsi que ses autres usages⁷. La prééminence également reconnue par le code de l'environnement⁸ à

7

la production d'eau potable, au regard des deux autres exigences principales ici en cause, les usages économiques pour l'irrigation et la préservation des milieux naturels, n'a pas fait l'objet de remarques particulières. Dans ces conditions, ces deux derniers usages ou exigences, à égalité de priorité dans le code, font l'objet par les préfets d'arbitrages spécifiques à chaque projet soumis à autorisation, en fonction des circonstances locales pertinentes.

Aucune demande explicite de modification du code de l'environnement n'a non plus été formulée quant à l'organisation propre aux SDAGE et aux SAGE, qui peuvent définir en amont de ces décisions préfectorales des règles qui leur sont opposables. Toutefois et d'une manière générale, les organisations agricoles considèrent qu'elles sont sous-représentées au sein des commissions locales de l'eau (CLE) ; elles craignent surtout de ne pas être représentées au sein du bureau de ces CLE, ce qui arrive parfois. La question des SAGE excédant celle de la gestion quantitative de l'eau, je ne propose aucune recommandation spécifique les concernant. Il me semble cependant que le simple réalisme devrait conduire à ce que, dans les secteurs d'utilisation intensive de l'eau par l'agriculture, la composition de la CLE et du bureau de la CLE, qui relève localement des élus, s'ouvre convenablement aux représentants des agriculteurs.

2.2.3 Mieux définir les responsabilités pour les arbitrages entre les agriculteurs

La réforme de 2006 mérite cependant d'être complétée sur un point : si la répartition du volume global d'irrigation pour laquelle il a été autorisé relève bien de l'organisme unique (OUGC), rien n'est dit sur les procédures et critères à employer à cet effet. Cette déficience mérite d'être corrigée. En effet, la répartition de ces volumes (en général inférieurs aux volumes existants) sera le plus souvent délicate et il conviendrait qu'elle puisse s'appuyer sur des critères qui auront été préalablement soumis au débat. Cette répartition doit respecter des principes d'équité et de transparence en s'appuyant sur des critères objectifs. Elle doit enfin bénéficier d'un cadre juridique solide, afin de résister à des litiges toujours possibles.

Article L.210-1 du code de l'environnement

8

Article L.211-1 du code de l'environnement

Il n'est pas du rôle d'un parlementaire en mission auprès du gouvernement de proposer une solution finalisée sur ce point. **Je suggère cependant de mettre en débat, entre les deux ministères et les organisations agricoles représentatives, le schéma général suivant :**

- proposition (annuelle ou pluriannuelle) par chaque OUGC d'une grille de critères objectifs à employer pour cette répartition (en laissant une assez grande liberté à chaque OUGC pour élaborer ces critères, surfaces, productions et filières, type de sols, etc.) ;
- avis des CDOA (commissions départementales d'orientation de l'agriculture) principalement concernées ;
- prise d'un acte juridique, à définir, arrêtant ces critères (arrêté préfectoral, par exemple) ;
- attributions individuelles de volume par les OUGC ;
- bilan annuel des attributions individuelles.

Un tel complément réglementaire aurait l'avantage d'assurer une bonne transparence des critères d'attribution, en particulier au sein des CDOA, sans altérer la responsabilité des OUGC voulue par le législateur. Elle aurait également l'avantage de permettre, au plus près des territoires, d'attribuer les volumes nécessaires à une politique de soutien à la valeur ajoutée (et donc aussi à l'emploi), si cette priorité est localement reconnue.

3 INSCRIRE LES EFFORTS COLLECTIFS DANS UNE LOGIQUE DE PROJET TERRITORIAL

3.1 Les principes du projet territorial

3.1.1 Ne pas polariser les débats sur les modèles agricoles

Entre les agriculteurs, les pêcheurs, les conchyliculteurs et les associations de protection de la nature, les débats portent généralement sur l'eau à laisser dans les rivières ou à ne pas laisser se « perdre vers la mer ».

On aurait pu croire que les débats sur la répartition de l'eau entre agriculteurs se limiteraient en revanche aux organisations agricoles. Ce n'est pas toujours le cas. Entre les agriculteurs et les organisations de consommateurs, ou plus généralement, avec la société civile, les débats sont parfois vifs. Ils ne portent plus alors sur l'eau, mais sur l'agriculture, dont l'évolution vers l'intensification des modèles de production est globalement contestée. Sauf dans les régions

méditerranéennes irriguées depuis longtemps, l'irrigation devient alors le symbole d'une perte de repères, générant des oppositions de principe. Celles-ci sont difficiles à comprendre de la part des agriculteurs, qui y voient une contradiction avec la baisse tendancielle du prix des produits agricoles qu'ils subissent, induite par la standardisation de la demande des filières.

A l'inverse, la société civile comprend parfois mal pourquoi les irrigants perçoivent encore, pour des raisons historiques, des aides publiques européennes plus importantes pour des produits dont le prix est désormais élevé (céréales), alors que les produits à valeur ajoutée générant plus d'emplois sont moins aidés.

Ces incompréhensions rendent les débats souvent infructueux au niveau national. « *Construire un consensus* » sur une « *nouvelle vision pour la gestion quantitative de l'eau en agriculture* » nécessite donc bien, comme le prévoit la lettre de mission, de délaisser le terrain d'affrontements nationaux stériles pour chercher à développer une concertation plus proche des territoires, en vue d'« *asseoir des dynamiques locales* ». La recherche d'un bon équilibre entre les trois piliers du développement durable cités plus haut (voir 2.1) doit ainsi s'opérer au plus près du terrain.

Conformément aux demandes qui m'ont été formulées pendant ma mission, j'ai donc choisi de présenter cette recherche d'un nouvel équilibre au travers de la notion de projet territorial.

Avant d'en définir plus précisément le périmètre, les objectifs et les modalités, il convient de souligner de nécessaires différences d'approche dans l'action des pouvoirs publics, selon que ces projets visent à accroître l'irrigation dans un territoire déterminé, ou au contraire à substituer des prélèvements d'été dans le milieu naturel par des prélèvements d'hiver, sans augmentation globale de l'irrigation. Cette distinction n'établit cependant pas une hiérarchie entre ces objectifs, qui sont de nature différente.

3.1.2 Il faut clairement distinguer les objectifs de substitution de la ressource des objectifs de développement de l'irrigation

Les pouvoirs publics en France ont presque abandonné toute incitation publique au développement de l'irrigation, tout au moins au niveau national. Ce choix opéré il y a quelques années est regrettable. D'une part il peut laisser croire qu'il n'est plus opportun de recourir à l'irrigation pour des raisons de principe, alors que ces choix devraient dépendre des circonstances, c'est-à-dire des ressources en eau disponibles dans de bonnes conditions environnementales, de la valeur ajoutée des productions attendues et des emplois créés.

D'autre part ce retrait n'est pas exempt d'ambiguïté, tout au moins localement. Il conduit en effet à formuler auprès des agences de l'eau des demandes qui relèvent normalement de l'adaptation de l'agriculture, voire de sa modernisation pure et simple, ce qui n'est à l'évidence pas de leur ressort. Il induit aussi parfois une certaine confusion dans le rôle que peut avoir une collectivité locale, comme on le verra plus loin.

Il m'apparaîtrait plus sain d'admettre que les pouvoirs publics peuvent encore souhaiter intervenir pour développer l'irrigation, à condition de le faire dans de bonnes conditions :

- les projets doivent respecter strictement la réglementation environnementale ; en particulier ces projets doivent être exclus en ZRE (zone de répartition des eaux), sauf pour l'exception proposée plus loin ;
- les projets doivent respecter le cadre concurrentiel défini au plan européen, qui limite en général les contributions publiques à 40 % des investissements ;
- la participation financière des agriculteurs bénéficiaires doit en conséquence assurer la « récupération des coûts » prévue par la directive cadre sur l'eau.

Dans ces conditions il serait souhaitable que les collectivités locales qui soutiendraient ces projets puissent bénéficier des cofinancements communautaires dans toutes les régions d'irrigation (voir plus loin).

L'intervention des collectivités publiques dans de nouveaux projets leur donne une responsabilité particulière en ce qui concerne l'orientation des aides, dont elles peuvent fixer les critères aussi librement que pour n'importe laquelle de leurs autres interventions. En particulier il leur est possible de réserver ces aides à des productions à forte valeur ajoutée ou au contenu en emplois avéré (maraîchage, etc.) et/ou à certaines catégories de bénéficiaires (jeunes agriculteurs en phase d'installation, exploitations de taille moyenne, etc.). Il doit être cependant recommandé de fonder ces critères sur des éléments de structure des exploitations (et donc relativement stables dans le temps), et non pas sur des critères d'assolement (qui induiraient un contrôle annuel).

L'intervention financière des agences de l'eau ne se justifie dans des projets de développement de l'irrigation que dans les phases amont du projet (études d'impact), dont la qualité contribue au bon respect de l'environnement.

Les projets de substitution, visant en zone tendue à remplacer les prélèvements d'été dans le milieu naturel par des prélèvements d'hiver, lorsque les ressources sont plus abondantes, obéissent à une autre logique, l'objectif premier des pouvoirs publics est ici environnemental. Il s'agit de combiner des pouvoirs de police (restrictions progressives à l'irrigation, arrêt des pompages d'été, contrôles) et des mesures d'incitation (financement de nouveaux stockages) afin de revenir à des prélèvements conformes aux possibilités du milieu. Les financements publics viennent alors principalement, voire parfois exclusivement, des agences de l'eau.

Lorsque des collectivités territoriales participent à de tels projets de substitution, leurs possibilités d'orienter les aides sont de fait limitées, puisqu'il s'agit de poursuivre (en général partiellement) l'irrigation dans des exploitations déjà équipées. Certaines collectivités ne manifestent pas de demande particulière en ce sens. Celles qui souhaiteraient orienter ou moduler leurs interventions selon certains critères devraient cependant pouvoir le faire, même si la mesure en sera nécessairement limitée de fait par les situations issues de l'histoire. Par exemple en réservant ces aides à certains types d'exploitations, ou bien en formulant des

exigences portant sur la redistribution future des « droits d'eau » dans l'hypothèse où certaines exploitations abandonneraient ultérieurement l'irrigation.

3.1.3 Dialoguer en amont des projets accroît l'acceptabilité des compromis locaux

D'assez nombreux projets sont contestés, ont été ou sont encore bloqués par des recours successifs déposés devant les tribunaux. Cette situation appelle plusieurs mesures correctives, comme on le verra plus loin. Mais la première d'entre elles est de **veiller à une meilleure concertation en amont des projets**. Il est en effet regrettable de constater qu'en de tels cas de nombreux points-clés du projet sont souvent restés flous : s'agissait-il de développer l'irrigation, ou de retrouver une ressource plus satisfaisante sur le plan environnemental ? Les solutions alternatives au projet, y compris la réduction de l'irrigation, ont-elles été méthodiquement étudiées ? Les impacts sur le milieu naturel (zones humides, etc.) sont-ils évités au mieux ? Seront-ils correctement compensés ? Quels seront les critères d'accès à l'eau pour les agriculteurs ? Quel sera le bénéfice pour l'économie locale, etc. ?

Développer le dialogue en amont des projets ne supprimera pas toutes les oppositions. Mais tous les maîtres d'ouvrage constatent que les recours sont plus rares si l'opportunité d'un investissement a été largement partagée, même en présence de nuisances locales avérées. L'exemple des lignes ferroviaires à grande vitesse est ici révélateur. Il n'y a aucune raison pour qu'il n'en soit pas de même pour l'irrigation.

C'est également territoire par territoire qu'il est le plus facile de comprendre, et si possible de partager, les compromis entre les trois valeurs du développement durable, l'environnement, l'économique et le social, même s'ils sont rarement parfaits pour chacun de ces trois critères pris individuellement.

Cette concertation doit associer toutes les parties prenantes, organisations agricoles, pêcheurs, associations de protection de la nature, collectivités territoriales, etc.

3.1.4 Il n'y a pas d'ouvrage sans maître d'ouvrage ni financement

Les projets de retenues sont devenus complexes, compte tenu des techniques constructives à employer (géomembranes, etc.), mais aussi de la réglementation environnementale, qui s'est progressivement durcie. Certains échecs constatés peuvent être attribués au recours à des prestataires insuffisamment qualifiés, d'autres à une mauvaise anticipation de certaines exigences. La maîtrise d'ouvrage en porte souvent une part de responsabilité.

Il convient donc de saluer les initiatives qui m'ont été présentées au cours de cette mission, et qui visent à accroître le périmètre d'action des maîtres d'ouvrage, en particulier la création d'un syndicat départemental comme en Drôme ou en Charente Maritime, ou bien la mise en œuvre de démarches collectives en amont comme en Lot et Garonne, en Vienne, dans les Deux Sèvres ou en Maine et Loire. Ces démarches collectives permettent, en principe, de bien étudier les impacts cumulés des investissements individuels, alors que cette question est difficilement soluble en l'absence d'organisation collective.

Ce regroupement de la maîtrise d'ouvrage permet aussi une meilleure approche des financements à trouver pour le développement de l'irrigation, qui doit alors majoritairement (60 %) recourir à des sources non publiques (voir plus haut). Il arrive certes que des projets soient rentables même en l'absence de toute subvention, cela a été avancé au cours de la mission pour la sécurisation des ressources fourragères chez les éleveurs. Mais il arrive aussi que les nouveaux périmètres requièrent des investissements significatifs qu'il serait difficile d'amortir par leurs seuls nouveaux bénéficiaires. La mutualisation des coûts sur un périmètre plus large, ouvertement avancée par les deux premiers exemples cités plus haut, résout en grande partie cette difficulté. Les collectivités distributrices d'eau potable font d'ailleurs de même depuis longtemps pour desservir leurs écarts.

En ce qui concerne les financements, deux pistes intéressantes méritent également d'être mentionnées :

- la participation des filières pour lesquelles l'irrigation est un facteur indispensable de sécurité de la production (régularité de la quantité et de la qualité). Dans le secteur des semences par exemple, LIMAGRAIN est ainsi intervenu pour développer un nouveau périmètre d'irrigation, en compensation de superficies gagnées par l'urbanisation ;
- le cautionnement par les collectivités locales des emprunts consentis par les exploitants. Celles-ci ont en effet une large pratique du cautionnement dans d'autres domaines (logement), et le risque collectif reste très limité si la maîtrise d'ouvrage est de qualité.

3.1.5 Élaborer un projet adapté aux particularités de chaque territoire

Il est enfin des évidences qui méritent cependant d'être soulignées: élaborer un projet territorial sera l'occasion de rechercher une bonne adaptation aux circonstances locales. Celles-ci ne dépendent pas que de la qualité du dialogue entre les parties prenantes, ou de la taille et des compétences de la maîtrise d'ouvrage. Trois facteurs essentiels sont ici à bien prendre

- en compte:
- les ressources en eau disponibles et la capacité à les mobiliser. Il est pour moi évident, par exemple, que le Gers, placé en aval de l'importante ressource d'origine pyrénéenne, n'élaborera pas le même type de projet que si cette ressource lui était plus directement accessible;
 - les filières agricoles présentes sur le territoire, qui n'ont pas toutes les mêmes besoins;
 - les types de stockage possibles. Trois exemples en montrent la diversité: lors des auditions, le président du Conseil général du Lot et Garonne expliquait avoir fait le choix de multiples stockages hors du lit des cours d'eau; les Charentes recourent systématiquement à des bassins avec une membrane étanche; dans le sud-ouest, et en particulier dans le Gers, l'abondance des sols argileux permet de réaliser économiquement des retenues collinaires. Autant de solutions différentes.

3.2 Les modalités du 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, dans mon esprit, 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.

Ce projet sera destiné à bénéficier du concours de l'agence de l'eau et, le cas échéant, des collectivités territoriales. Dans cette perspective, il devra donc être mis simultanément fin au moratoire suspendant la participation financière des agences à des projets de stockage de l'eau en vue de l'irrigation agricole.

Cette notion de projet territorial n'est pas entièrement nouvelle, certains territoires ayant déjà engagé des démarches similaires qu'il convient de compléter ou de diffuser. Dans des territoires plus difficiles, la concertation entre les acteurs locaux s'engagera d'autant mieux que les règles et les objectifs en seront mieux définis.

Il n'est pas de la responsabilité d'un parlementaire en mission de définir précisément une procédure administrative. Aussi les développements qui suivent doivent-ils être entendus comme une proposition à soumettre à débat, qui pourrait ensuite être mise en œuvre par une instruction ministérielle et par les décisions appropriées des conseils d'administration des quatre agences de l'eau concernées⁹.

3.2.1 L'élaboration du projet

Dans les bassins où des tensions se manifestent entre la ressource et les usages agricoles, attendre ne peut être une bonne solution. Tôt ou tard les pouvoirs publics utiliseront leurs pouvoirs de police pour réduire les impacts sur les milieux naturels. Un projet doit donc être élaboré afin de revenir à l'équilibre dans un délai raisonnable. S'il est sage de ne pas remettre en cause les délais déjà accordés par les pouvoirs publics (voir plus haut), il convient aussi de ne pas oublier qu'aucune solution n'est mise en œuvre sans délai de réalisation raisonnable. Lorsque de nouvelles retenues sont par exemple prévues, une mise en œuvre au plus tard en 2021¹⁰ nécessite des études d'incidences ou d'impact à engager quelques années auparavant,

9

Rhin-Meuse et Artois-Picardie n'interviennent pas dans le domaine de l'irrigation agricole

10

2021 est la date de début de la dernière période de mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau. C'est aussi la dernière échéance de dérogation prévue par les « protocoles » en Aquitaine et Midi-Pyrénées

et donc la formulation d'un projet collectif en amont. Il serait donc déraisonnable que ces projets territoriaux ne soient pas préparés avant mi-2015, juste avant l'adoption des nouveaux SDAGE par les préfets de bassin.

Les projets territoriaux devraient mobiliser plusieurs leviers pour obtenir ce retour à l'équilibre, en agissant non seulement sur le stockage de l'eau, mais aussi sur la demande et sur les économies d'eau. Une première liste des volets que pourrait comprendre le projet territorial peut ici être proposée, étant entendu qu'il reviendra aux conseils d'administration des agences, et au ministre chargé de l'environnement qui en assure la tutelle, de préciser quels volets seraient indispensables et quels autres pourraient être optionnels. La présentation ici retenue commence toutefois par plusieurs items qui seraient indispensables à mes yeux :

- présentation du porteur de projet ; concertation et mise en place sur la base de connaissances partagées par le porteur de projet, et/ou par les collectivités locales ou les services de l'Etat ; cette concertation sera menée avec un ensemble large d'organisations, y compris les associations de protection de la nature, les pêcheurs, les conchyliculteurs s'il y a lieu, etc.
- réduction préalable ou concomitante de la demande d'eau, mobilisation des mesures agroenvironnementales et recours à des techniques d'irrigation plus économes en eau ;
- inventaire et état des lieux des stockages existants, création si nécessaire de stockages d'eau (identifiés) et désignation de la maîtrise d'ouvrage correspondante ; dispositions prévues pour un partage équitable de l'eau entre irrigants : dispositions prévues pour le financement collectif des coûts d'investissement et d'exploitation ;
- mobilisation des ressources existantes, en particulier celles qui seraient à partager avec EDF (ou d'autres gestionnaires d'ouvrages principalement destinés à la production d'énergie), dans le cadre des concessions en cours. En cas de renouvellement des concessions, il serait souhaitable, dans les cas les plus significatifs, de prévoir une tranche en faveur de l'irrigation comme des milieux naturels (soutien d'étiage)
- participation des organisations agricoles (et/ou OUGC) à des actions d'information en vue d'une meilleure maîtrise des consommations d'eau, et d'une prévention¹¹ des comportements déviants (certification des compteurs, tarification progressive, etc.)
- adaptations de l'agriculture au changement climatique (assistance aux choix des assolements, etc.)

11

La participation à des actions de police au sens strict (qui relèvent des services de l'État) ne pourrait cependant être exigée

- mobilisation des possibilités des ASA et modernisation de leur réseau (voir plus loin).

Cette démarche permettrait une approche en terme d'impact cumulé des stockages d'eau éventuellement envisagés.

Comme cela avait été fait pour initier les PAPI (plans d'action pour la prévention des inondations) en vue de créer une véritable dynamique à laquelle les services de l'État seraient largement associés, une instruction ministérielle serait adressée aux préfets afin que les DDT participent dès l'origine à cette concertation, voire l'organisent elles-mêmes et en rendent compte dans les situations les plus difficiles. Le risque d'un repli sur une approche uniquement « réglementariste » de l'activité des services de l'État a en effet été dénoncé à plusieurs reprises au cours de mes visites.

Afin d'éviter d'entretenir trop longtemps de faux espoirs, il conviendrait également d'identifier le plus tôt possible les difficultés prévisibles pour les projets les plus délicats sur le plan environnemental, en particulier pour d'éventuels projets de barrage sur le lit mineur d'un cours d'eau, afin d'établir précocement la liste des démarches et autorisations nécessaires¹². Un avis du conseil scientifique du bassin ou de l'agence, lorsqu'il existe, pourrait être sollicité à cet effet.

Une fois élaboré ce projet territorial serait transmis à l'agence de bassin et aux collectivités territoriales concernées s'il y a lieu, qui se prononceraient sur le financement par contrat des phases d'étude (impact, etc.) correspondantes, que ce projet concerne de la substitution des ressources et/ou du développement d'irrigation.

Certaines associations de protection de l'environnement semblent craindre, du fait de ces projets territoriaux, une pression sur le budget des agences de l'eau excédant les ressources apportées par les redevances prélèvement. A mes yeux cette crainte est prématurée. Mais je recommande un examen régulier de cette question au sein des conseils d'administration des agences.

3.2.2 Mobiliser les ressources des ASA et défendre leur territoire

Le recensement de l'agriculture de 2010 a fait apparaître une baisse significative des superficies irriguées dans des périmètres collectifs ; dans certaines régions d'irrigation traditionnelle c'est même un véritable effondrement des ASA les plus anciennes qui est parfois craint. Le problème ici rencontré n'est pas celui de la ressource, mais celui du territoire : la poussée urbaine en plaine mite le territoire des ASA et complique leur gestion. Les organisations agricoles se retournent parfois vers les collectivités locales pour réinstaller

12

Un barrage rompt la continuité écologique du cours d'eau. La directive cadre sur l'eau demande aux Etats membres de garantir que la qualité des masses d'eau ne soit pas détériorée, sauf en cas de projet d'intérêt général majeur.

d'autres périmètres plus lointains, mais cette solution peu satisfaisante est aussi coûteuse en investissement.

Cette situation représente un certain gâchis collectif contre lequel il importe de réagir. Il serait d'autant plus dommage de ne pas le faire que l'organisation collective que représentent les ASA possède beaucoup d'intérêt, notamment celui d'avoir su prendre en charge correctement les coûts de l'irrigation en disposant des moyens juridiques de faire payer les bénéficiaires, conformément au principe de « récupération des coûts » inscrit dans la directive cadre sur l'eau.

Il conviendrait d'identifier les moyens de mettre à la charge des projets qui déstructurent des périmètres d'irrigation les coûts nécessaires à leur déplacement. Les moyens de limiter en ce cas l'étalement urbain (zone agricole protégée, etc.) devraient aussi être mobilisés.

En outre, une mission d'appui auprès des ASA cofinancée par les agences de l'eau pourrait être placée auprès des chambres d'agriculture des départements où ce type de problème est constaté, afin de les aider à adapter leur statut et leurs structures tarifaires, en permettant par exemple d'optimiser les ressources financières auprès des particuliers adhérents non-agriculteurs. La mise en place d'un fonds de reconstitution des surfaces irriguées pourrait également être étudiée, afin de faire supporter correctement, aux projets qui déstructurent le foncier équipé, leur coût de reconstitution. En préalable **une mission conjointe du CGAAER et du CGEDD pourrait être diligentée, afin de repérer les bonnes pratiques en la matière et les solutions de financement possibles pour ce fonds.**

3.2.3 Ouvrir l'accès aux fonds européens

Les dispositions négociées en 2012 pour les régions méditerranéennes pour financer, grâce aux fonds européens, la substitution de ressources ou le développement de l'irrigation, ne sont guère satisfaisantes, en particulier en zone de répartition des eaux (ZRE). Cette difficulté induit d'ailleurs une demande des organisations agricoles majoritaires, qui ne me semble pas déraisonnable, de mettre en place une concertation préalable à la définition de nouvelles ZRE. En dehors des régions méditerranéennes aucun soutien public européen n'est prévu.

La France devrait selon moi insister dans les négociations en cours et à venir afin d'ouvrir au maximum l'accès aux fonds communautaires. Pour y aboutir, elle doit être plus convaincante, ce qui suppose de disposer d'un meilleur dossier. Une équipe chargée de faire aboutir ces négociations devrait être désignée au sein des ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture. La présentation d'un cadre structuré pour ces projets territoriaux, un accent à mettre sur la « récupération des coûts » (financement de l'eau par les usagers) et l'exclusion explicite de nouveaux transferts d'eau entre bassins (exclus par la Commission) pourrait contribuer à les faire aboutir, en particulier pour les territoires où aucun SAGE n'existe encore.

3.3 Quelques adaptations réglementaires sont en outre à prévoir

3.3.1 Les seuils d'autorisation et les délais de recours

Les organisations agricoles majoritaires ont renouvelé par écrit, au cours de la mission, une demande visant à relever les seuils au-delà desquels une étude d'impact et une autorisation préfectorale sont demandées pour créer de nouvelles capacités de stockage d'eau. Au cours des visites de terrain, c'est en revanche la réduction des délais de recours contre les décisions administratives correspondantes qui a été demandée avec insistance.

Cette double demande appelle une réponse nuancée. A la différence de certains établissements classés (ou d'une station d'épuration) où le risque de nuisances lié à une exploitation incorrecte est réel, l'exploitation d'une nouvelle retenue d'eau ne peut guère réserver de surprises si le dossier de demande d'autorisation est correctement établi. Et laisser les recours pouvoir se poursuivre jusqu'à la mise en service d'un tel équipement est un choix anti-économique, le risque d'annulation étant alors d'un coût disproportionné.

Je propose donc, comme pour les permis de construire, de limiter les recours à une période raisonnable (deux mois) après les autorisations, ce qui permettrait aux maîtres d'ouvrage prudents d'engager les travaux une fois que les contentieux auront été éclaircis, s'il doit y en avoir.

Une analyse des délais de recours pour un ensemble de décisions administratives (par exemple pour tout le champ couvert par la loi sur l'eau), dans le cadre des démarches de simplification, serait donc ici pertinente. Cette analyse pourrait figurer au programme des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement. En outre, la consultation du Conseil d'Etat par le ministère de l'Ecologie permettrait de s'assurer d'un bon respect de l'équilibre des intérêts en présence.

Mon avis est plus nuancé s'agissant de la remontée des seuils d'autorisation, qui ne m'a été réellement réclamée dans aucun des départements visités. Les projets de retenues collinaires pour les éleveurs, partout annoncés comme prioritaires, ne dépassent guère quelques dizaines de milliers de mètres cubes (alors que l'ordre de grandeur du seuil d'autorisation est à 200 000 m³), que ces projets soient individuels ou collectifs. Les projets territoriaux collectifs à élaborer à l'échelle d'un bassin versant dépasseront en général nettement le seuil d'autorisation, fût-il relevé. Et même dans l'hypothèse d'un ample relèvement, il serait possible, voire probable en zone tendue, que les DREAL chargées de préparer l'avis de l'autorité environnementale demandent une étude d'impact au « cas par cas » comme le prévoit la législation européenne. Le relèvement des seuils serait alors une illusion.

Un bassin de 200 000 m³ représente un plan d'eau d'une surface d'environ 3 à 5 hectares, il permet déjà d'irriguer quelque 100 à 130 hectares de maïs. Réalisé sur un terrain perméable où une géomembrane est indispensable, il coûte 1,2 à 1,4 million d'euros bénéficiant en général de financements publics. A ce niveau d'investissement, exiger une autorisation administrative ne semble pas déraisonnable.

A l'inverse, la possibilité de mobiliser par des exploitants individuels, sans aucune autorisation préalable, des volumes aussi importants, risquerait de relancer la course au « premier arrivé premier servi » caractéristique d'une absence de gestion collective, alors que cette déficience est aujourd'hui regrettable (voir 2.2.3)

Il n'en reste pas moins que l'intérêt général est que les projets de substitution (au moins) ne s'enlisent pas comme c'est trop souvent le cas dans de trop longues procédures. Outre le renforcement indispensable de la maîtrise d'ouvrage et de la technicité des prestataires (voir plus haut), deux solutions complémentaires pourraient être mobilisées :

- chercher de manière beaucoup plus systématique qu'aujourd'hui à s'abriter derrière la jurisprudence qui prévoit **qu'une étude d'impact doit être adaptée aux enjeux et à l'importance de l'investissement**. Pour concrétiser cette approche, il faut rappeler que les maîtres d'ouvrage peuvent demander au préfet de rendre un avis, préalablement à l'étude d'impact, sur quels sujets celle-ci doit être centrée¹³ ;
- dissocier le seuil d'autorisation au titre de la loi sur l'eau (à maintenir) du seuil de l'obligation de recours à une étude d'impact introduite par un décret du 29 décembre 2011.

Cette dernière solution est séduisante.. En effet, le champ de l'étude d'impact inclut les incidences hydrauliques, mais il est aussi beaucoup plus vaste : il concerne tous les impacts du projet sur l'environnement, y compris par exemple le changement climatique.

Ce recours à une étude d'impact traduit nos engagements communautaires, mais à bien y regarder cette disposition n'est obligatoire que pour des projets extrêmement importants¹⁴.

Le relèvement du seuil d'obligation de recours à une étude d'impact pour les retenues d'eau permettrait d'aboutir sur ce point au schéma avancé par le chef de l'État le 16 mai dernier, puisque en deçà du seuil européen, c'est seulement lorsque le préfet de région le déciderait qu'une étude d'impact serait nécessaire.¹⁵ Le silence de l'administration exclurait cette étude d'impact.

¹³ La nomenclature prévue par le code de l'environnement (R.214-1) fait référence à la superficie du plan d'eau, à la hauteur des digues et au volume de la retenue d'eau. Le chiffre de 200 000 m³ est donc à retenir comme un ordre de grandeur.

¹⁴ Un projet déterminé peut relever de de plusieurs rubriques, tant au titre de la réglementation européenne que française. En ce qui concerne la seule rubrique retenues d'eau, le seuil européen est très élevé (10 millions de m³).

¹⁵ Procédure dite du « cas par cas » prévue par les textes communautaires et relevant de l'autorité environnementale exercée par le préfet de région

Lorsqu'une étude d'impact ne serait pas exigée, le dossier resterait soumis à une étude d'incidences des points relatifs à l'eau (incluant les zones humides et la sécurité) ainsi qu'à la protection de la biodiversité remarquable (Natura 2000, espèces protégées) s'il y a lieu

Je propose donc pour les retenues que le seuil d'autorisation au titre de la loi sur l'eau soit maintenu, mais que le relèvement du seuil d'obligation d'une étude d'impact soit mis à l'étude dans le cadre général de la simplification voulue par le gouvernement.

3.3.2 Les autorisations collectives de prélèvement à obtenir par les OUGC

En ce qui concerne les autorisations de prélèvement à obtenir de la part des organismes uniques de gestion collective (OUGC), des demandes similaires ont présentées par les organisations agricoles majoritaires.

La réduction du dossier d'autorisation à une étude d'incidences au titre de la loi sur l'eau (sans étude d'impact) devrait aussi être accueillie favorablement pour la première autorisation. En effet, il ne s'agit pas en général de réaliser un investissement physique (les équipements existent), mais de vérifier que les prélèvements d'eau seront compatibles avec les possibilités des milieux naturels. Et de report de délais en nouveaux reports, il ne reste que deux ans aux OUGC pour obtenir leur autorisation. Au-delà, une nouvelle période de non-droit pourrait être ouverte, ce qui serait particulièrement regrettable après avoir fait autant d'efforts pour s'en extraire. Une disposition exceptionnelle allant à la rencontre de cette demande, limitée à cette période de deux ans, doit donc ici être recommandée.

Au-delà de cette disposition à arrêter rapidement, l'examen de cette question doit se poursuivre dans le cadre du programme de simplification initié par le gouvernement.

Conformément à ce qui a été exposé plus haut (voir 2.2.1), il serait également sage de recommander aux OUGC d'établir leur dossier en référence aux volumes prélevables arbitrés par les DREAL de bassin au cours des derniers mois de 2011 (ou déjà prévus par un SAGE), sauf si ceux-ci étaient visiblement erronés. Ils ne sont certes pas parfaits. Mais le temps presse.

En revanche il convient de **ne pas allonger la durée réglementaire de validité de ces premières autorisations préfectorales**, qui bénéficieront d'une procédure simplifiée et qui risquent d'être imparfaites. Cette demande pourrait en revanche être reconsidérée en vue de la seconde demande d'autorisation de la part des OUGC. Mais il restera essentiel de limiter la durée de ces autorisations, pour être sûr de bien tenir compte progressivement du changement climatique.

3.3.3 Autoriser certains accroissements de l'irrigation en ZRE lorsque le programme de substitution est correctement exécuté

La réglementation des zones de répartition des eaux (ZRE) interdit tout nouvel accroissement de l'irrigation tant que les volumes prélevés restent excessifs au regard des possibilités du milieu. Ceci est parfaitement logique tant qu'il s'agit de prélèvements directs d'été dans le milieu.

La question d'un développement en ce cas de l'irrigation à partir de ressources exclusivement hivernales (via un stockage à construire) a cependant été posée à la mission. Cette question appelle une réponse circonstanciée :

- il ne serait pas admissible d'autoriser de nouvelles retenues pour développer l'irrigation tant que la substitution des ressources pour l'irrigation existante marque le pas ;
- mais dans le même temps, lorsqu'il existe un programme de substitution préalablement défini (par exemple dans un projet territorial accepté par le conseil d'administration de l'agence de l'eau ou dans un SDAGE), assorti d'un calendrier d'exécution vérifié et respecté, il ne serait pas absurde d'autoriser une forme de couplage des deux démarches.

A titre d'exemple, on pourrait imaginer que dans un bassin versant après la mise en œuvre de la moitié de la substitution prévue dans un programme collectif, la substitution résiduelle puisse s'accompagner d'un développement de l'irrigation directement sur ressources hivernales, avec un ratio à déterminer par sous-bassin, par exemple avec une règle de type « 1 (irrigation nouvelle) pour 2 (substitution effectuée au-delà de la moitié du volume total prévu) ». Cette règle ne serait bien sur appliquée que si les ressources hivernales le permettent.

Cette disposition aurait plusieurs objectifs :

- sortir assez rapidement d'une situation susceptible d'aboutir à des blocages ;
- éviter de conditionner le recours à l'irrigation par des éleveurs, pour des volumes modestes, à une forme de régularisation de la part d'exploitations de production végétale souvent plus grandes.

Cette dernière proposition sera sûrement discutée, la solution alternative qui consisterait à partager solidairement les possibilités existantes d'irriguer avec les exploitations d'élevage sera évidemment avancée.

Je recommande néanmoins une certaine ouverture à un débat de ce type.

L'autorité qui aurait la compétence pour accepter ce type de couplage pourrait être le préfet de bassin, dans le cadre d'une proposition d'ensemble associant ces différents éléments.

3.3.3 Anticiper les difficultés possibles des OUGC

Selon les éléments qui m'ont été communiqués, les organismes uniques de gestion collective devraient disposer d'un nouveau délai de deux ans pour obtenir les autorisations collectives de prélèvement qui leur sont nécessaires.

Compte tenu des multiples difficultés jusqu'ici rencontrées, on ne peut malheureusement exclure un accident de parcours dans tel ou tel sous-bassin, soit parce que l'OUGC ne serait pas reconnue, soit parce qu'elle n'obtiendrait pas l'autorisation collective. Il serait donc sage

de prévoir une transition par défaut, pour éviter de se retrouver à nouveau dans la situation de non-droit que représenterait l'absence de toute autorisation.

Ces difficultés seront d'autant plus à craindre que le sous-bassin est déficitaire. La transition par défaut ne peut donc reposer que sur une baisse progressive de l'autorisation de chaque irrigant. Une baisse annuelle de 10 % de la dernière autorisation temporaire régulièrement accordée serait appropriée pour combler cette situation de non-droit possible.

A l'occasion d'une telle adaptation réglementaire, il serait également judicieux d'analyser quelle devrait être la traduction juridique des « protocoles » visés plus haut (voir 2.2.1), même si ceux-ci visent une situation différente.

ANNEXES

A ETAT DES LIEUX

1 L'irrigation agricole aujourd'hui

Dans le cadre du recensement agricole, des données sont collectées sur les surfaces irriguées, selon les grandes catégories de cultures, les types de ressource en eau utilisés et les modes d'irrigation. L'étude réalisée par l'IRSTEA en 2012 à la demande du ministère chargé de l'agriculture, dresse à partir de l'analyse des données des recensements de 2000 et 2010 un panorama complet sur la situation de l'irrigation en France et ses principales évolutions depuis 2000.¹⁶

Une proportion de terres irriguées plutôt modérée, avec de forts contrastes géographiques

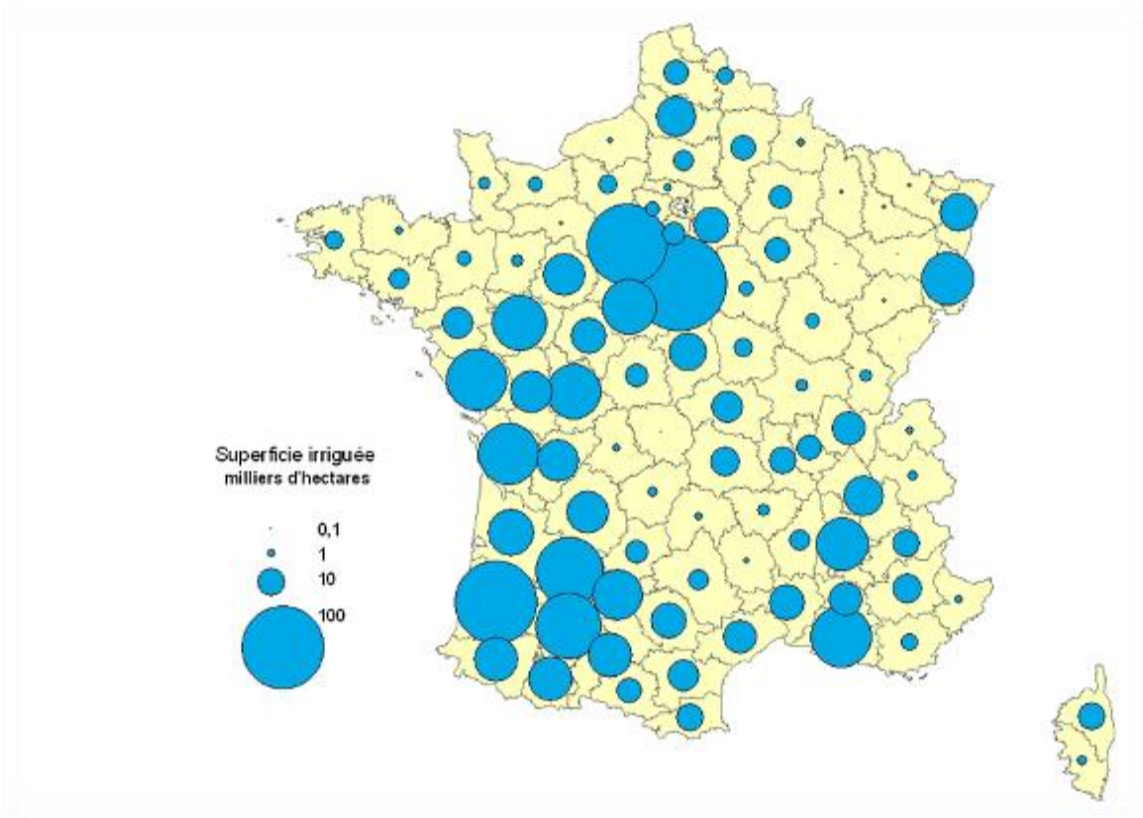
Ainsi, la surface agricole irriguée en 2010 a été de 1 574 789 ha, répartis entre 73 618 exploitations. 15,3% des exploitations ont pratiqué l'irrigation en 2010 et la superficie qu'elles ont irriguée représente 5,8% de la surface agricole utilisée (SAU) métropolitaine (26 963 251 ha). Ces exploitations ont irrigué en moyenne 32,2 % de leur SAU qui était de 4 886 867 ha.

Ce pourcentage place la France dans une situation intermédiaire au sein de l'Europe, avec une proportion de terres irriguées modérée, **nettement derrière ses voisins du pourtour méditerranéen** (selon les chiffres de la Commission européenne pour 2007 : Espagne : 3,3 Mha, soit 13,7% de la SAU ; Italie : 2,7 Mha, soit 21% de la SAU ; Grèce : 1,3 Mha, soit 32 % de la SAU).

La part de SAU irriguée moyenne en France métropolitaine présente une **très forte hétérogénéité spatiale**.

¹⁶ L'irrigation en France, état des lieux et évolution (octobre 2012)

I
S
C
-
I
-
-
.



- aux anciens périmètres irrigués par gravité, de montagne (Alpes de Haute Provence, Hautes Alpes et Pyrénées Orientales) et des basses vallées de la Durance et du Rhône.

Le mode d'accès à la ressource peut être individuel, collectif ou mixte associant les deux modes sur une même exploitation.

La définition du "réseau collectif" dans le recensement agricole recouvre une grande diversité de situations tant du point de vue de la taille (nombre d'adhérents, superficie équipée), que des ouvrages constituant le réseau (la propriété collective uniquement d'une retenue collinaire suffit) et du statut juridique (Associations syndicales de propriétaires libres (ASL) ou autorisées (ASA), CUMA, etc).

Dans le sud de la France, les réseaux collectifs sont la plupart du temps de type ASA avec au moins une dizaine d'adhérents. A l'opposé, dans la moitié nord, les réseaux collectifs sont souvent constitués par un petit nombre d'exploitants (moins d'une dizaine) et adoptent le statut de CUMA, d'ASL ou d'association de fait.

Un tiers (36%) des exploitations équipées (29 123 exploitations) sont raccordées à un réseau collectif.

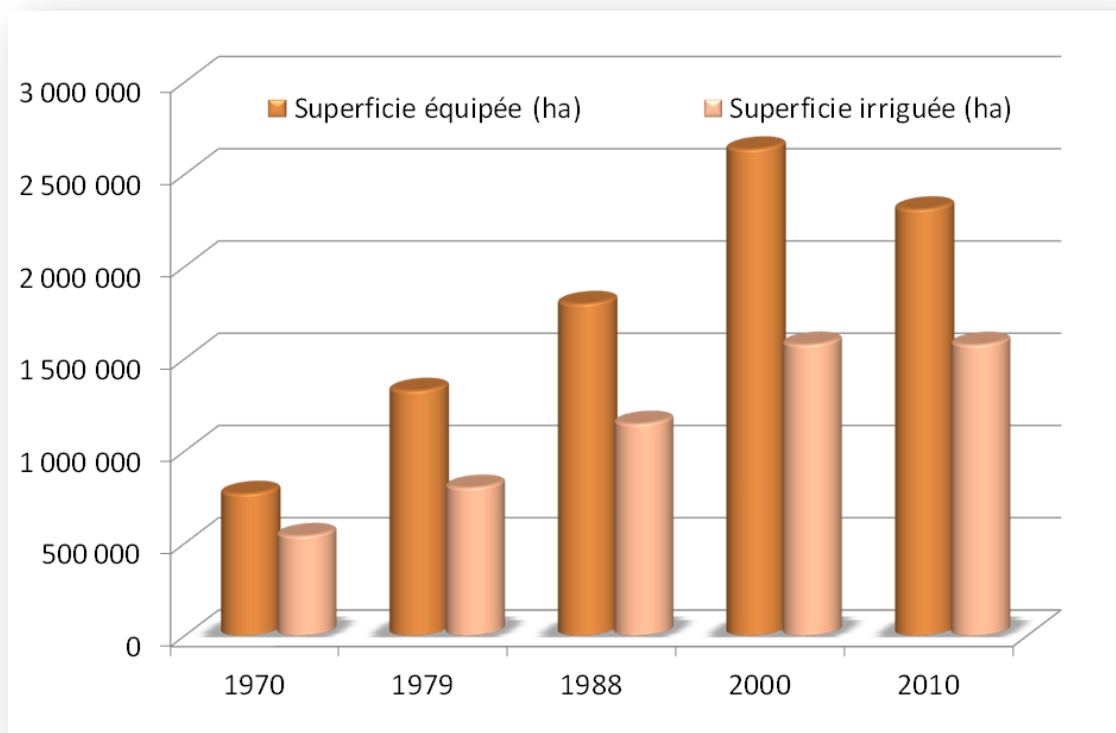
Les trois quarts (74%) des exploitations équipées pour l'irrigation (59 979 exploitations) ont accès à une ressource individuelle. Elles en représentaient les deux tiers en 2000. 8 560 exploitations ont à la fois un accès individuel à la ressource et sont raccordées à un réseau collectif.

C'est dans le bassin Rhône-Méditerranée que les exploitations raccordées à un réseau collectif sont les plus nombreuses : 60 % des exploitations équipées sont raccordées. Ce taux atteint 75% en Corse. Le raccordement à un réseau a diminué en Adour-Garonne mais reste assez développé ; il a diminué de plus de 20 % en Artois-Picardie et en Seine- Normandie. Le taux de raccordement est le plus faible en Artois-Picardie et en Loire-Bretagne, avec moins de 15 %.

Une évolution nouvelle : la stagnation globale de la surface irriguée et la diminution des surfaces équipées

Après une longue période d'accroissement de la surface irriguée jusqu'en 2000, on observe une remarquable stabilité globale de la surface irriguée dans le territoire métropolitain, puisque les deux derniers recensements font ressortir une surface irriguée de 1 575 625 ha en 2000 et de 1 574 789 ha en 2010. Il s'agit même d'une très légère diminution mais non significative, car inférieure aux fluctuations interannuelles liées aux conditions météorologiques : ainsi, lors de printemps secs, les céréales à paille font l'objet d'une irrigation de complément au printemps sur des superficies désormais importantes. Cette très légère baisse est donc aussi à apprécier dans le contexte de la hausse conjoncturelle des surfaces irriguées au printemps 2010.

Le recensement agricole de 2010 met ainsi en évidence, **pour la première fois, une stagnation de la surface irriguée qui, auparavant, ne cessait de croître.**



(IRSTEA: *L'irrigation en France, état des lieux et évolution* , octobre 2012)

Cette apparente stabilité masque des évolutions profondes :

Tout d'abord, pour la première fois depuis plus de 40 ans, on observe une **nette diminution des surfaces équipées pour l'irrigation**, qui passe de 2 633 681 ha en 2000 à 2 308 707 ha en 2010. La perte en 10 ans de 300 000 ha équipés est l'indicateur d'une évolution structurelle et non pas conjoncturelle de l'irrigation. C'est essentiellement dans le Sud de la France que l'irrigation est en net recul, qui concerne très majoritairement les surfaces anciennement irriguées à partir de réseaux collectifs d'irrigation. Les orientations de la Politique Agricole Commune, la mise en œuvre progressive de la Directive Cadre européenne sur l'Eau et un contexte économique plus favorable que par le passé aux cultures non irriguées sont, avec l'artificialisation des espaces agricoles liée à l'étalement urbain, les principaux facteurs explicatifs de ce recul de l'irrigation. Ceci peut toutefois compliquer la gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin versant d'une part et celle des réseaux collectifs d'irrigation d'autre part (cf. plus bas).

En second lieu, on constate un **redéploiement géographique** depuis les régions d'irrigation ancienne du sud vers le bassin parisien. On note en particulier une réduction de superficie irriguée de 17% dans le sud-ouest et de 9% dans le sud-est, et inversement une augmentation de 50% dans le bassin parisien. Ainsi, le sud-est qui représentait 50% de la superficie irriguée en 1970 n'en représente plus aujourd'hui que 18% (282 000 ha). Le reste est pour l'essentiel partagé entre le sud-ouest (38% pour 598 000 ha) et le Bassin Parisien (26 % pour 416 000 ha, en grande partie situés en Beauce et alimentés par la nappe souterraine)

Source: MAAPRAT - Agreste:
recensements agricoles de 1970, 1980, 1988, 2000 et 2010

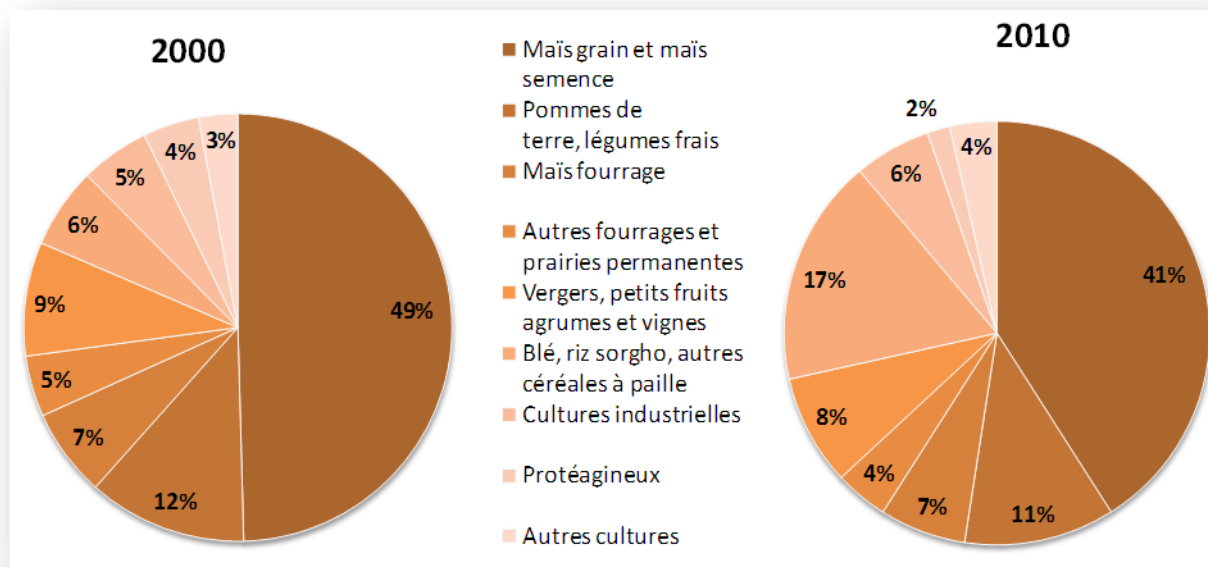
Si	Données	Superficie irriguée en ha				SAU 2000	% SIRRIGUÉE/SAU	RA 2010	SAU 2010	% SIRRIGUÉE/SAU			
		RA 1970	RA 1980	RA 1988	RA2000								
11 ILE-DE-FRANCE	9 776	12 658	12 572	19 420	583 246	3,3%	30 212	568 836	5,3%				
21 CHAMPAGNE-ARDENNE	2 582	4 619	4 797	15 258	1 560 325	1,0%	17 066	1 536 761	1,1%				
22 PICARDIE	5 684	13 039	12 742	35 163	1 341 461	2,6%	38 880	1 327 308	2,9%				
23 HAUTE-NORMANDIE	978	2 044	2 756	2 298	794 026	0,3%	5 550	774 397	0,7%				
24 CENTRE	66 741	106 666	149 537	199 834	2 365 694	8,4%	318 456	2 311 373	13,8%				
25 BASSE-NORMANDIE	1 004	3 146	4 072	4 000	1 264 133	0,3%	5 519	1 205 457	0,5%				
26 BOURGOGNE	5 663	10 390	13 647	17 205	1 775 182	1,0%	13 339	1 762 609	0,8%				
31 NORD-PAS-DE-CALAIS	1 459	2 064	2 205	13 983	838 166	1,7%	13 821	817 860	1,7%				
41 LORRAINE	654	854	588	495	1 132 531	0,0%	417	1 138 220	0,0%				
42 ALSACE	6 810	19 012	33 537	53 059	336 229	15,8%	59 025	336 637	17,5%				
43 FRANCHE-COMTE	365	1 233	723	4 341	667 674	0,7%	2 235	662 063	0,3%				
52 PAYS DE LA LOIRE	22 928	50 641	76 196	136 171	2 169 981	6,3%	143 843	2 100 424	6,8%				
53 BRETAGNE	3 746	11 193	6 809	14 395	1 701 566	0,8%	14 771	1 638 229	0,9%				
54 POITOU-CHARENTES	7 995	31 207	98 509	169 026	1 761 867	9,6%	148 475	1 720 955	8,6%				
72 AQUITAINE	67 663	128 049	229 658	278 692	1 473 396	18,9%	248 561	1 377 204	18,0%				
73 MIDI-PYRENEES	60 473	123 082	209 905	269 258	2 361 914	11,4%	200 532	2 291 498	8,8%				
74 LIMOUSIN	773	1 695	2 074	2 564	861 021	0,3%	2 394	838 759	0,3%				
82 RHONE-ALPES	36 841	56 174	76 546	117 061	1 526 724	7,7%	108 245	1 435 394	7,5%				
83 AUVERGNE	5 288	6 860	12 662	30 125	1 510 577	2,0%	30 265	1 456 213	2,1%				
91 LANGUEDOC-ROUSSILLON	85 330	82 798	70 788	64 764	981 459	6,6%	61 655	885 793	7,0%				
93 PROVENCE-ALPES-COTE D'A	136 974	122 559	116 194	114 948	693 252	16,6%	100 384	609 368	16,5%				
94 CORSE	9 011	10 552	10 470	13 565	155 888	8,7%	11 858	167 896	7,1%				
.. * ENSEMBLE *	538 738	800 533	1 146 988	1 575 625	27 856 313	5,7%	1 575 502	26 963 252	5,8%				
	538 738	800 535	1 146 987	1 575 625	27 856 312	5,7%	1 575 502	26 963 252	5,8%				

% sur le total France

1 970 2 000 2 010

sous-totaux:												
Bassin Parisien (11 à 25)	86 765	142 172	186 476	275 973	7 908 885	3,5%	415 684	7 724 132	5,4%	16%	18%	26%
Sud ouest (54 + 72+73)	136 131	282 338	538 072	716 976	5 597 177	12,8%	597 567	5 389 657	11,1%	25%	46%	38%
Sud-est (82+91+93)	268 156	272 083	273 998	310 338	3 357 323	9,2%	282 142	3 098 450	9,1%	50%	20%	18%

Enfin, on observe un **important redéploiement entre cultures** :



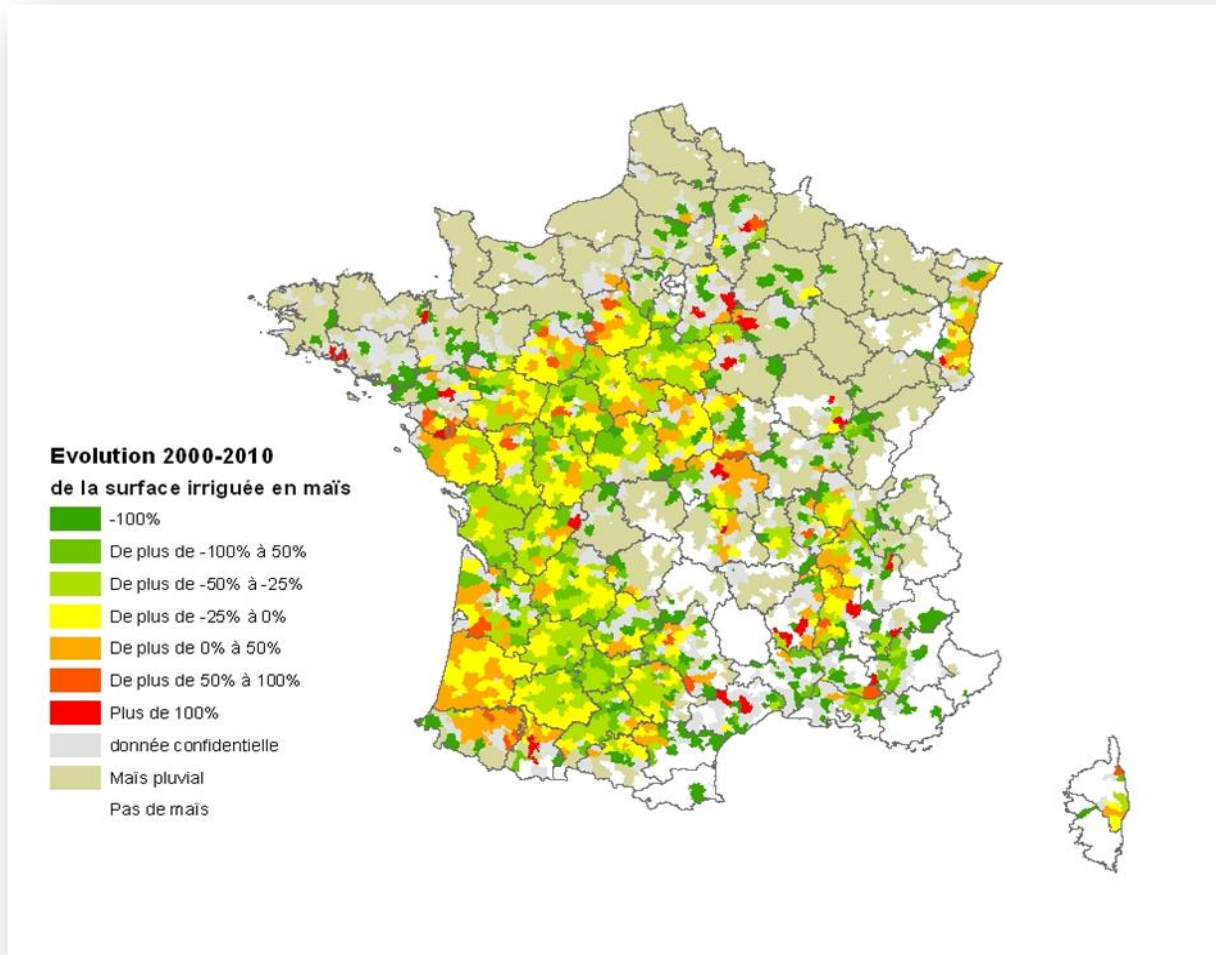
(IRSTEA: *L'irrigation en France, état des lieux et évolution* , octobre 2012)

Si le maïs grain et semence demeure la principale culture irriguée, il est en sensible diminution de 781 000 ha en 2000 (50% du total) à 646 000 ha (41%). Inversement, l'irrigation des céréales à paille est en très forte augmentation (17%), mais elle requiert de moindres besoins en eau. La superficie en fourrage reste à peu près stable (de 12 à 11%), de même que l'ensemble des cultures à haute valeur ajoutée (un tiers en incluant le maïs semence)

Cette forte diminution des surfaces en maïs irrigué peut s'expliquer par la conjugaison de plusieurs facteurs. Le premier concerne le découplage des aides de la production, en particulier la disparition de l'aide spécifique aux cultures irriguées qui constituait dans les départements où elle était en vigueur une incitation à l'accroissement des surfaces. En 2006, une étude de l'IRSTEA (Gleyses) a montré que le découplage partiel des aides conduirait sur un sous-bassin de Midi-Pyrénées à une réduction de l'ordre de 10 % de la surface irriguée et à une quasi-stabilité des volumes d'eau consommés (Gleyses, 2006). En 2009 (étude IRSTEA, Loubier et Gleyses, 2009), une simulation de l'impact d'un découplage total des aides a mis en évidence une diminution supplémentaire de 3 % de la surface irriguée sans que cela n'aboutisse à une réduction des volumes consommés.

La **réforme de la PAC** a donc eu un impact significatif sur certains bassins. Le deuxième facteur à prendre en compte concerne la mise en œuvre, de manière plus systématique sur

certains bassins, de **mesures administratives** de restriction d'usages et de réduction des autorisations globales de prélèvements. La représentation graphique de la variation de surface en maïs irrigué entre 2000 et 2010 à l'échelle cantonale permet de mettre en évidence de fortes hétérogénéités spatiales .



Enfin, la baisse des superficies irriguées en maïs s'explique également par la **forte volatilité des prix agricoles et la forte augmentation du prix du blé** au détriment du prix du maïs. Ainsi, dans un contexte d'incertitude quant à la disponibilité en eau et de rapport de prix plus favorable au blé qu'au maïs, les agriculteurs sont plus prudents dans leurs choix d'assolement et décident spontanément de réduire la surface en maïs.

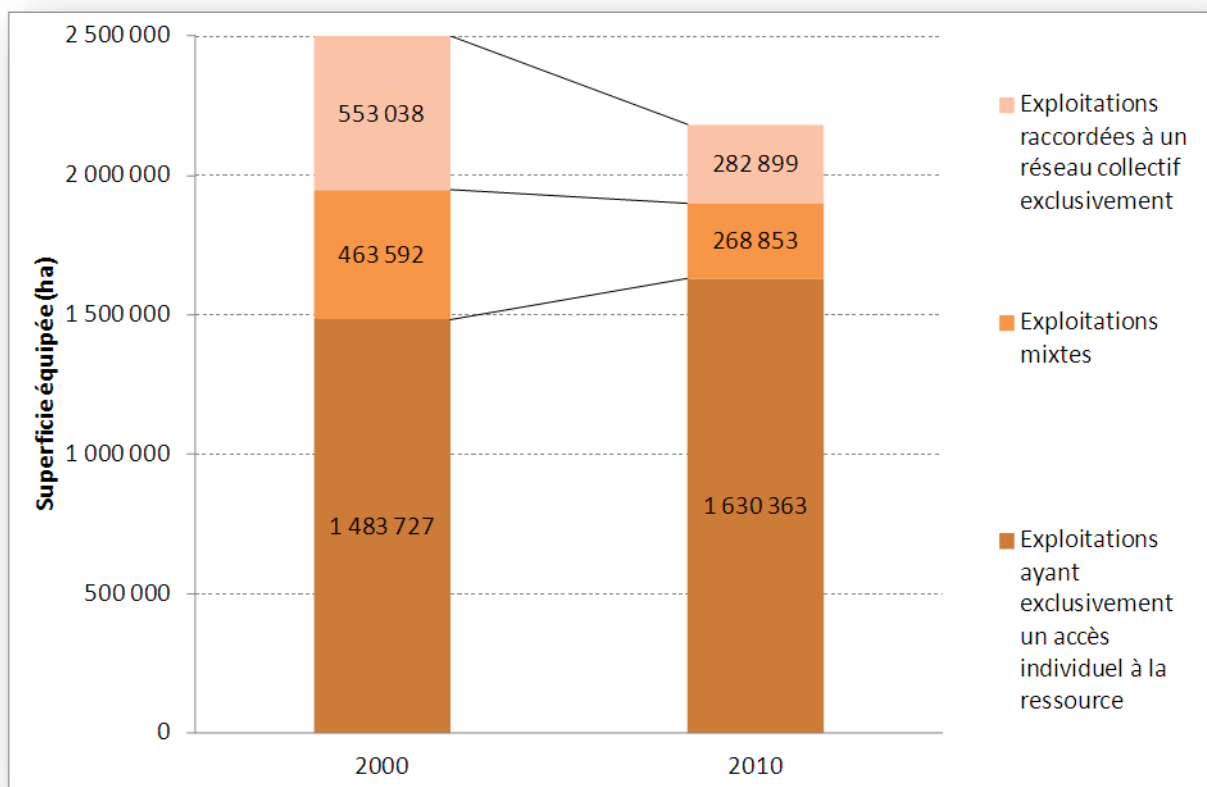
Une tendance à la croissance de l'irrigation individuelle

Certains irrigants ont un accès individuel à la ressource en eau en mobilisant des équipements individuels de pompage, des forages ou en créant des retenues collinaires. D'autres sont raccordés à des réseaux collectifs d'irrigation. Le choix entre ces deux modes d'accès est en général guidé par les conditions locales d'accès à la ressource en eau et par la recherche du moindre coût privé. Les recensements agricoles permettent de connaître avec précision le

nombre d'exploitations qui irriguent exclusivement soit à partir de réseaux collectifs soit à partir d'accès individuels et privés à la ressource.

Les surfaces irriguées et équipées de ces exploitations sont connues. Pour ces deux catégories d'exploitations, il est donc aisé de calculer les surfaces irriguées ou équipées à partir de réseaux collectifs ou à partir de ressources individuelles. Les exploitations qui irriguent à la fois à partir de réseaux collectifs et qui disposent en plus d'un ou plusieurs accès individuels à la ressource sont appelées des exploitations mixtes. Pour ces dernières, il n'est pas possible d'identifier si les surfaces irriguées ou équipées le sont à partir du réseau collectif ou de l'accès individuel.

La variation interannuelle des surfaces irriguées étant pour une grande partie due à la variabilité des besoins en eau au printemps, l'analyse du mode d'accès à la ressource et de son évolution doit se baser sur les surfaces équipées.



(IRSTEA:L'irrigation en France, état des lieux et évolution , octobre 2012)

Nous pouvons ainsi constater qu'en 10 ans, la surface équipée des exploitations exclusivement raccordées à un réseau collectif a diminué de moitié (- 270 000 ha) alors que la surface équipée des exploitations ayant exclusivement des accès individuels à la ressource augmente de 10% (+147 000 ha). On pourrait alors penser que la baisse de l'irrigation exclusivement collective masque des évolutions plus structurelles comme l'agrandissement

des exploitations. L'agrandissement pourrait en effet se faire au travers de la location ou du rachat de terres équipées et disposant d'un accès individuel à la ressource. Dans ce cas, les exploitations qui en 2000 n'étaient raccordées qu'à des réseaux collectifs pourraient se retrouver aujourd'hui dans la catégorie mixte. Or, la surface équipée des exploitations mixtes perd également près de 200 000 ha (-42%).

Ce recul important de l'irrigation collective, alors que dans le même temps, l'irrigation individuelle augmente, marque un tournant historique en France. Pour la première fois depuis 1970, la surface irriguée des exploitations mixtes et exclusivement raccordées à un réseau collectif est en baisse alors qu'elle continue de croître pour les exploitations disposant exclusivement d'accès individuels à la ressource .

Des travaux sont en cours pour identifier les facteurs explicatifs de cette désaffection de l'irrigation collective et pour anticiper les éventuelles difficultés qui pourraient en découler en matière de gestion collective. En effet, la première difficulté concerne les gestionnaires des réseaux qui, contraints à l'équilibre budgétaire, devront répercuter sur un nombre limité d'adhérents leurs charges fixes risquant ainsi de précipiter les réseaux dans un cercle vicieux de désaffection évoqué par Loubier et Garin (2012). Cette évolution risque également de contribuer à une moindre production de services rendus à la collectivité par les réseaux d'irrigation (Kuhfuss et Loubier 2012). La seconde difficulté induite par la désaffection du collectif est relative à la perte de la place privilégiée qui était accordée aux réseaux collectifs dans les décisions de gestion concertée de la ressource en eau (notamment dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux) et à la perte d'économie d'échelle dans l'allocation de la ressource et son contrôle par les services déconcentrés de l'Etat, les Agences de l'eau et bientôt les Organismes Uniques de Gestion Collective (OUGC). L'avenir dira si les OUGC trouveront les moyens de gérer la ressource en eau pour l'irrigation dans ce contexte en pleine mutation.

Des prélèvements en diminution

Les données publiées par le Service de l'Observation et des Statistiques du Ministère chargé de l'écologie (SOeS) font ressortir, sur la période 2000-2010, une diminution des prélèvements qui s'expliquerait, d'une part par les évolutions précédemment exposées, et d'autre part par l'amélioration des pratiques d'irrigation (et notamment la réduction continue de la superficie en irrigation gravitaire, grosse consommatrice en eau, et qui était développée dans les zones méditerranéennes d'irrigation ancienne).

Le volume prélevé en 2000, estimé à partir des déclarations auprès des agences de l'eau, et après redressement à partir des données du recensement agricole sur les surfaces irriguées (pour effacer l'effet des sous-déclarations), **s'élevait à 4,8 milliards de m³**.

Les prélèvements pour l'irrigation déclinent après 2006, avant d'enregistrer une nouvelle hausse en 2009, sans atteindre toutefois le niveau du début des années 2000. Cette baisse est

surtout observée en eau de surface, les prélèvements n'ayant pas diminué dans les nappes. Les volumes prélevés sont étroitement liés à la pluviométrie, à l'image de 2003, où la sécheresse a entraîné une hausse ponctuelle des prélèvements, ou dans une moindre mesure en 2009.

Sur les dernières années 2007-2009, le volume annuel prélevé est évalué à 3,2 Milliards m³. La réduction est en fait concentrée sur les régions méditerranéennes et en Poitou-Charentes, sous l'effet conjugué d'une diminution des superficies irriguées et d'une réduction des volumes utilisés à l'hectare.

En moyenne, le volume mobilisé à l'hectare a été ramené d'environ 3 000 à 2000 m³/ha, avec des écarts toujours importants entre le pourtour méditerranéen (de l'ordre de 5 000 m³/ha), le sud-ouest et Rhône-Alpes (autour de 2 000 m³/ha) et le reste du territoire (où mis à part le cas de l'Alsace, le prélèvement à l'hectare n'excède guère 1 300m³/ha et est même moindre dans les régions situées au nord).

Que ce soit dans l'absolu ou ramenés à l'hectare, ces chiffres placent la France au dessus de l'Allemagne (1,2 Mds m³/an, 2 400m³/ha) , mais nettement en retrait par rapport à l'Espagne, qui mobilise un volume de retenues très importants (24 Mds m³/an, 6 400 m³/ha) , à l'Italie, qui bénéficie de l'apport du Pô (21 Mds m³/an, 7 700 m³/ha) ou même la Grèce (7,6 Mds m³/an, 5 100 m³/ha) (Source: rapport publié en 2010 par l'OCDE, « gestion durable des ressources en eau dans le secteur agricole »).

Prélèvements par région pour l'irrigation en 2000 et 2009 comparés aux surfaces irriguées

Région	Surfaces irriguées en 2000 (ha)	Volume prélevé (2000) (millions de m ³ /an)	Ratio volume en m ³ /ha	Surfaces irriguées en 2010 (ha)	Volume prélevé (2009) (millions de m ³ /an)	Ratio volume en m ³ /ha	évolution 2009/2000	
							Vp	ratio/ha
Provence-Alpes-Côte d'Azur	114 948	1 983,7	17 257	100 384	682,0	6 793,9	-66%	-61%
Aquitaine	278 692	470,5	1 688	248 561	496,4	1 997,1	5%	18%
Midi-Pyrénées	269 258	429,3	1 594	200 532	407,0	2 029,6	-5%	27%
Languedoc-Roussillon	64 764	758,1	11 705	61 655	326,4	5 294,0	-57%	-55%
Centre	199 834	224,0	1 121	318 456	269,6	846,6	20%	-24%
Rhône-Alpes	117 061	283,5	2 422	108 245	267,9	2 474,9	-6%	2%
Poitou-Charentes	169 026	276,6	1 636	148 475	196,8	1 325,5	-29%	-19%
Pays de la Loire	136 171	154,5	1 135	143 843	191,0	1 327,8	24%	17%
Alsace	53 059	79,6	1 500	59 025	97,9	1 658,6	23%	11%
Corse	13 565	78,7	5 803	11 858	54,2	4 570,8	-31%	-21%
Picardie	35 163	23,8	676	38 880	41,5	1 067,4	74%	58%
Auvergne	30 125	37,7	1 251	30 265	33,6	1 110,2	-11%	-11%
Champagne-Ardenne	15 258	17,2	1 130	17 066	23,0	1 347,7	33%	19%
Ile-de-France	19 420	20,6	1 058	30 212	19,1	632,2	-7%	-40%
Bourgogne	17 205	18,4	1 069	13 339	11,2	839,6	-39%	-21%
Nord-Pas-de-Calais	13 983	4,4	315	13 821	8,5	615,0	93%	95%
Bretagne	14 395	12,0	834	14 771	8,2	555,1	-32%	-33%
Haute-Normandie	2 298	1,6	696	5 550	2,9	522,5	81%	-25%
Basse-Normandie	4 000	4,4	1 100	5 519	2,8	507,3	-36%	-54%
Limousin	2 564	2,8	1 092	2 394	1,8	751,9	-36%	-31%
Franche-Comté	4 341	4,3	991	2 235	1,1	492,2	-74%	-50%
Lorraine	495	0,7	1 414	417	0,1	239,8	-86%	-83%
France métropolitain	1 575 625	4 871,9	3 092	1 575 503	3 143	1 994,9	-35%	-35%

Source : agences de l'Eau, ministère en charge de l'écologie (SOeS), ministère en charge de l'agriculture

2000: les volumes extraits du rapport IFEN 2004: " Les prélèvements d'eau en France en 2001" - annexe2 P45

2009: France métropolitaine ; les volumes sont estimés à partir des déclarations des usagers auprès des Agences de l'eau

2000 et 2010: les données de superficies irriguées sont celles des recensements agricoles

Les grands ouvrages hérités du XXème siècle

Le XXème siècle a vu la réalisation de grands ouvrages hydrauliques ; certains d'entre eux ayant été imaginés lors des siècles précédents.

Seuls quatre grands ensembles sont présentés ci-dessous, à titre d'illustrations de la mobilisation de la ressource, à usages multiples ou plus spécifiquement agricole.

1 – Aménagement hydroélectrique Durance-Verdon

L'aménagement de la Durance est ébauché dès le XVI^{ème} siècle, dans le but : d'irriguer les cultures, de se protéger des crues dévastatrices et de limiter l'érosion. Pour son principal affluent, le Verdon, les projets sont plus récents (fin du XVIII^{ème}) et visent principalement l'irrigation.

La crue exceptionnelle de 1856 provoque la création du premier service de surveillance d'une rivière (le Service Spécial de la Durance) et donne naissance à plusieurs projets de création de barrages.

Finalement, l'aménagement hydroélectrique Durance-Verdon est décidé en 1955, par une loi qui confie trois missions à EDF : produire de l'électricité, assurer l'irrigation des cultures et l'alimentation en eau potable des villes et enfin, réguler les crues de la Durance et du Verdon.

Après 30 ans d'efforts, 23 barrages ont été construits, alimentant 33 centrales hydroélectriques. Le Ministère chargé de l'agriculture a participé au financement du projet, pour sa partie agricole. Le barrage le plus important est celui de Serre Ponçon, sur la Durance, d'une capacité de 1,27 milliards de m³, dont 0,2 pour l'irrigation de la basse Durance.

Achevé en 1992, ce programme a permis plusieurs avancées :

- la production annuelle de 7 milliards de KWh (10% de la production hydroélectrique française) ;
- les barrages fournissent de l'eau potable à toute la région provençale et de l'eau pour l'irrigation (200 000 ha irrigués – 2 milliards de m³ délivrés tous usages) ;
- les lacs sont une attraction touristique ;
- les crues faibles et moyennes sont écrêtées.

2 – Le canal du Bas-Rhône Languedoc

La création du canal du Bas-Rhône Languedoc, également appelé canal Philippe Lamour, a été décidée dans les années 1950, en vue de l'aménagement et du développement du territoire languedocien. Il visait à permettre aussi bien la diversification agricole que la croissance urbaine et touristique dans le contexte de la Mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, appelée « mission Racine ».

En 1955 est créée la Compagnie Nationale d'Aménagement de la Région du Bas-Rhône et du Languedoc à qui, par concession, l'Etat confie la construction et l'exploitation des ouvrages correspondants.

Cet ensemble hydraulique est alimenté directement par une prise d'eau située en rive droite du Rhône, entre Beaucaire et Arles. L'autorisation de prélèvement est de 75 m³/s, sachant que le prélèvement effectif n'a jamais atteint la moitié de ce chiffre.

Une importante station de pompage permet de remonter l'eau, de la plaine du Rhône sur la costières de Nîmes (moyennant un dénivelé de quelques dizaines de mètres), d'où elle s'écoule gravitairement, globalement vers l'ouest. Ensuite, la distribution se fait de manière classique, en pression, moyennant des stations de pompage et des réseaux enterrés.

Ce canal et toutes ses dépendances constituent l'axe hydraulique structurant du Languedoc-Roussillon, tant pour l'agriculture que pour les autres usages de l'eau.

Il fait l'objet d'un grand projet de développement et de valorisation de cette ressource, plus connu sous le nom de Aqua Domitia, au profit de l'ensemble du Languedoc-Roussillon.

Sur un plan juridique, la Région s'est substituée à l'Etat, au titre de la décentralisation.

3 - Aménagement hydroagricole du Lauragais

Dans les années 1970, l'Etat a décidé d'équiper à l'irrigation 40 000 ha du Lauragais, région essentiellement agricole, située entre Carcassonne et Toulouse, dont la particularité est d'être à cheval sur la ligne de partage des eaux entre Méditerranée et Atlantique.

Cet aménagement a été concédé à la Compagnie d'Aménagement de la Région du Bas-Rhône Languedoc, par l'Etat, pour les ouvrages principaux, et par un Syndicat Intercommunal, pour les ouvrages secondaires.

Historiquement, la ressource en eau est constituée par la retenue créée par le barrage dit de la Ganguise, car construit sur la rivière de la Ganguise, affluent de la rivière l'Hers-Mort. Ce barrage était en projet depuis 1951, mais finalement n'a été réalisé qu'en 1979.

Ce barrage est à finalité essentiellement agricole. Il constitue la principale ressource en eau du Lauragais.

Deux aménagements sont ensuite venus augmenter et sécuriser les volumes disponibles pour l'irrigation :

- le réhaussement, de trois mètres, du barrage de la Ganguise, en 2007, portant la superficie de la retenue de 280 à 400 ha ;

- la construction d'un ouvrage (canalisation), de plusieurs dizaines de kms de long, permettant en tant que de besoin, de transférer une partie des eaux du barrage de Montbel dans celui de la Ganguise. Ce barrage a été construit, en 1985, sous maîtrise d'ouvrage d'une Institution Interdépartementale, en vue de permettre l'irrigation et de soutenir le débit d'étiage de l'Hers-Vif, sur le bassin duquel il est implanté.

- 4 – Aménagements Cascoigne et Neste

Les rivières de Gascogne présentent l'originalité et le handicap de drainer un immense cône de déjection, le plateau de Lannemezan, prolongé au Nord par des plateaux tertiaires (Armagnac, Lomagne). L'ensemble est dépourvu de ressources en eau en dehors des périodes d'abondance pluviométrique de fin d'hiver et de début de printemps.

Pour remédier à cette situation, le canal de la Neste fut construit entre 1828 et 1862. Long de 29 km et avec un débit nominal de 7 m³/s, il était destiné à l'alimentation humaine et animale, au flottage du bois, au maintien de la navigation sur le Gers et la Baïse, au fonctionnement des moulins et à l'irrigation des prairies.

A la fin du XIX^{ème} siècle, l'insuffisance du débit de la Neste, pour assurer ces 7 m³/s, ainsi qu'un débit acceptable sur la basse Neste, conduisit l'Etat à construire diverses retenues (Orédon, Cap de Long et Aubert) et à compléter cette ressource en faisant appel à d'autres ouvrages de stockage existants.

La première moitié du XX^{ème} siècle vit croître les besoins de l'agriculture et de l'hydroélectricité, mais il fallut attendre 1940 pour que soit lancée, par l'Etat, une deuxième tranche de travaux, visant :

- à porter la capacité du canal de 7 à 14 m³/s ;
- à surélever le barrage de l'Oule, pour porter sa capacité à 17 millions de m³.

Parallèlement, l'Etat a concédé à EDF le barrage de Cap Long, dont la capacité a été portée de 7 à 67 millions de m³ et permettant la réalisation de la centrale de Pragnères sur le Gave de Pau.

La dernière génération d'aménagements a été réalisée par la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG), entre 1970 et 2000. Elle a porté sur la construction de barrages sur les principales rivières de Gascogne.

2 **La ressource**

Une ressource a priori suffisante au niveau national ...

La moyenne interannuelle des précipitations en France métropolitaine s'élève à 500 milliards de m³ (moyenne établie sur la période 1981-2010). Sur ces 500 milliards de m³, 320 regagnent l'atmosphère par évapotranspiration. Les pluies efficaces représentent donc chaque année en moyenne 180 milliards de m³ d'eau (source : SoeS).

Pour estimer le volume d'eau qui, chaque année, est disponible pour l'alimentation des ressources en eau, il convient également de tenir compte des "exportations" et des "importations" d'eau depuis les pays voisins, c'est-à-dire du volume qui, par le biais des cours d'eau, sort ou entre en France. On estime ainsi que les exportations représentent 18 milliards de m³ et les importations 11 milliards de m³.

Les ressources internes de la France s'élèvent donc en moyenne chaque année à 173 milliards de m³ (elles ont fluctué entre 67 et 216 milliards de m³ au cours de la période 2000 et 2010). La part de ce volume qui sert à l'alimentation des eaux souterraines par infiltration est évaluée à 100 milliards de m³. Le volume restant (73 milliards de m³) alimente les eaux de surface (rivières, lacs, retenues).

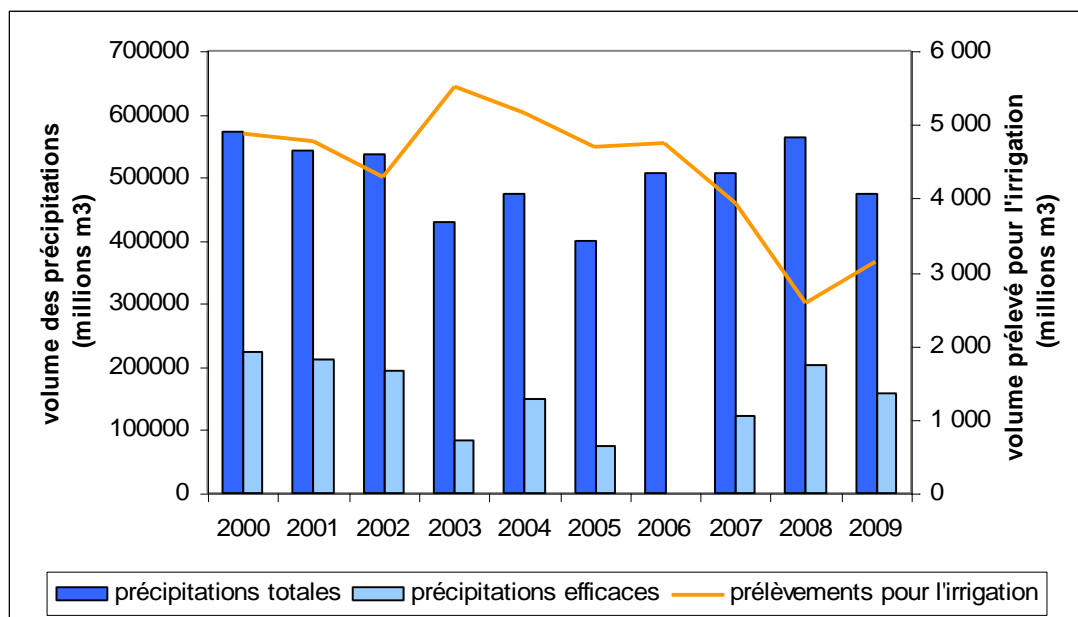
En 2009, 33,4 milliards de m³ d'eau ont été prélevés en France métropolitaine pour satisfaire les besoins liés à la production d'eau potable, à l'industrie, à l'irrigation et à la production d'électricité. Les volumes prélevés ne sont pas répartis également selon les usages : la production d'électricité en génère près des 2/3, loin devant l'eau potable (17 %), l'industrie (10 %) et l'irrigation (9 %). Cette répartition est inversée lorsque l'on s'intéresse aux volumes consommés (les prélèvements moins ce qui retourne au milieu) avec cette fois-ci l'irrigation qui représente près de la moitié des volumes consommés. En effet, contrairement aux autres prélèvements, l'irrigation ne restitue au milieu qu'une faible partie de l'eau prélevée.

Usage	Volume prélevé		Volume consommé	
	Milliards m ³	%	Milliards m ³	%
Production d'électricité	21,4	64	1,3	22
Eau potable	5,7	17	1,4	24

Industrie	3,3	10	0,4	6
Irrigation	3,0	9	2,9	48
Total	33,4	100	6,0	100

Source : Agences de l'eau, ministère en charge de l'environnement, année 2009

Ces 10 dernières années, la tendance des prélèvements pour ces quatre usages est plutôt à la baisse. L'évolution des prélèvements reste toutefois dépendante des conditions climatiques et des pratiques de production, notamment agricoles. S'agissant plus particulièrement des prélèvements pour l'irrigation, la baisse des prélèvements est surtout observée en eau de surface, qui ne représente plus que 60% des prélèvements pour l'irrigation contre 70% au début du siècle, les prélèvements n'ayant pas diminué dans les nappes. Les volumes prélevés restent très corrélés à la pluviométrie, à l'image de 2003, où la sécheresse a entraîné une hausse ponctuelle des prélèvements, ou dans une moindre mesure, de 2009.



Source : Agences de l'eau, ministère en charge de l'environnement - Traitements : SOeS, 2012

... mais très inégalement répartie.

Les prélèvements peuvent sembler modérés par rapport aux ressources internes de la France (20%) mais il faut distinguer les ressources internes des ressources effectivement mobilisables

pour les usages économiques. Ces ressources effectivement mobilisables ne peuvent être évaluées qu'au niveau local pour tenir compte de la part nécessaire aux milieux aquatiques pour garantir leur bon état et des difficultés techniques pouvant exister pour les mobiliser. Par ailleurs, les ressources en eau sont inégalement réparties en France dans l'espace et dans le temps. Certains territoires sont naturellement moins arrosés que d'autres ou, comme dans le quart Sud-Ouest, sont dépourvus de ressource souterraine à grande inertie comme le Centre (nappe de Beauce) ou de ressources estivales abondantes et de grandes infrastructures hydrauliques comme le pourtour méditerranéen (canal du Bas-Rhône-Languedoc, Canal de Provence, alimentés à partir du Rhône et des grands barrages-réservoirs des Alpes). Les précipitations varient également selon les saisons et sont en général moins importantes en été, période pendant laquelle l'évapotranspiration est la plus élevée et les besoins en eau pour l'irrigation les plus importants.

L'ensemble de ces éléments permet de comprendre pourquoi chaque année, quelles que soient les conditions météorologiques, des tensions sur la ressource entre usagers apparaissent sur le territoire national et font peser sur les masses d'eau un risque de non atteinte du bon état.

L'état des masses d'eau et les objectifs qui leur sont assignés.

La directive-cadre sur l'eau (DCE) engage les pays de l'Union Européenne dans un objectif de reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques et de gestion durable de la ressource en eau.

Adoptée le 23 octobre 2000, elle a été transposée en droit français en avril 2004. En application de la DCE, pour chaque bassin hydrographique, ce sont les Schémas Directeurs d'Aménagements et de Gestion des Eaux (SDAGE) qui fixent les objectifs d'état à atteindre pour chaque masse d'eau. La DCE impose à chaque masse d'eau :

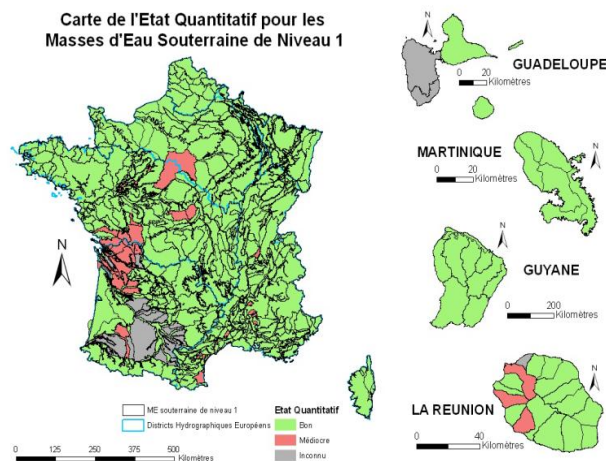
- l'atteinte du bon état en 2015 (sauf report de délai dûment justifié). L'objectif est de « reconquérir » le bon état en réduisant les impacts des pressions existantes sur le milieu. La déclinaison du programme de mesures doit permettre de mettre en œuvre les actions visant à améliorer l'état de ces masses d'eau avec pour objectif l'atteinte du bon état à l'échéance fixée par le SDAGE (2015 en général, 2021 ou 2027 en cas de dérogation).
- la non détérioration de l'état au cours d'un cycle de gestion. Cet objectif s'applique quel que soit l'état actuel des masses d'eau. L'objectif est de mettre en place les

actions qui permettront de préserver ce niveau de qualité et d'assurer le suivi nécessaire du milieu.

Le bon état des masses d'eau souterraine nécessite explicitement le bon état quantitatif afin :

- d'assurer un équilibre sur le long terme entre les volumes s'écoulant au profit des autres milieux ou d'autres nappes, les volumes prélevés et la recharge de chaque nappe,
- d'éviter une altération significative de l'état chimique et/ou écologique des eaux de surface liée à une baisse d'origine anthropique du niveau piézométrique,
- d'éviter une dégradation significative des écosystèmes terrestres dépendants des eaux souterraines en relation avec une baisse du niveau piézométrique,
- d'empêcher toute invasion saline ou autre liée à une modification d'origine anthropique des écoulements.

En 2010, 90% du nombre de masses d'eau souterraines étaient en bon état quantitatif. L'objectif au titre de la DCE est de 98,3% du nombre de masses d'eau en bon état quantitatif en 2015, 99,7% en 2021 et 100% en 2027.



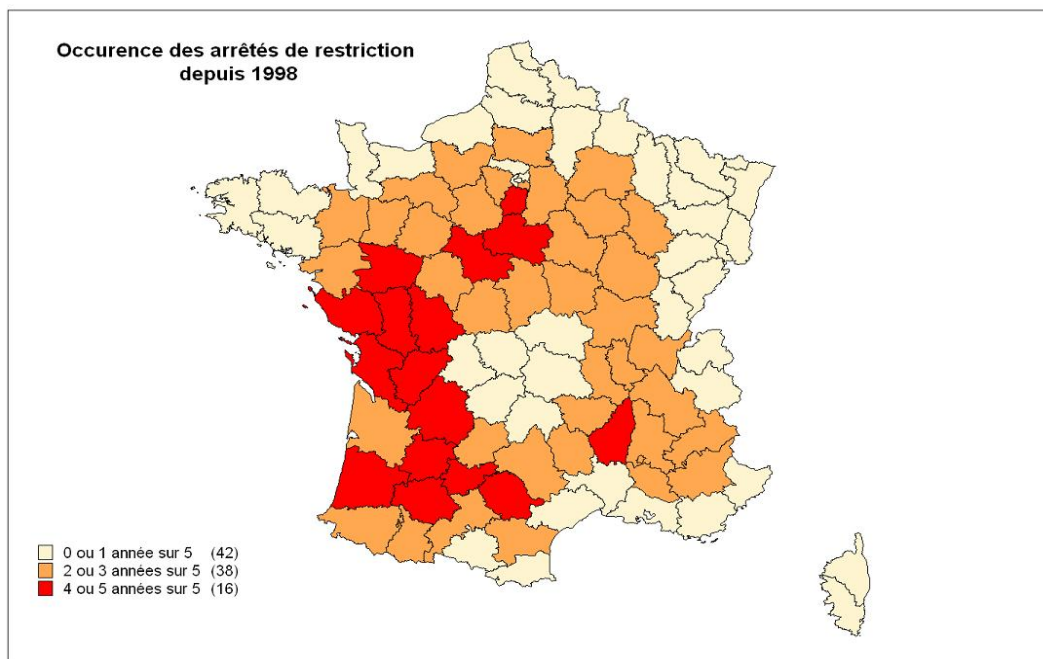
Source : BRGM, 2010

S'agissant des masses d'eau superficielle, la DCE impose le bon état écologique et le bon état chimique. Ces derniers nécessitent l'existence d'un débit suffisant. Aussi les SDAGE fixent, en un réseau de points stratégiques, des niveaux piézométriques (pour les nappes) ou débits objectifs d'étiage (POE ou DOE) dont le respect doit être assuré 8 années sur 10.

D'une façon générale, l'objectif retenu est celui d'une atteinte du bon état écologique dès 2015 pour 2/3 des masses d'eau superficielle. Mais pour ce qui est des niveaux ou débits objectifs d'étiage, c'est l'échéance de 2015 qui a été de fait le plus souvent retenue.

Des tensions sur la ressource qui se traduisent par des arrêtés de limitation ou de suspension des usages de l'eau de plus en plus fréquents.

Malgré l'apparente abondance de la ressource en eau en France, depuis plus d'une dizaine d'années, près de 20 départements, essentiellement situés dans le quart sud-ouest de la France, prennent systématiquement chaque année des arrêtés de restriction des usages de l'eau, quelles que soient les conditions météorologiques.



Source : Ministère en charge de l'environnement, 2013

La résorption des déficits structurels en eau de ces régions ne peut pas être atteinte en utilisant les modalités de gestion de crise normalement réservées aux épisodes climatiques exceptionnels et pose la question de la gestion quantitative de la ressource en eau sur ces territoires.

3 Les impacts du changement climatique

3.1 L'impact sur la ressource

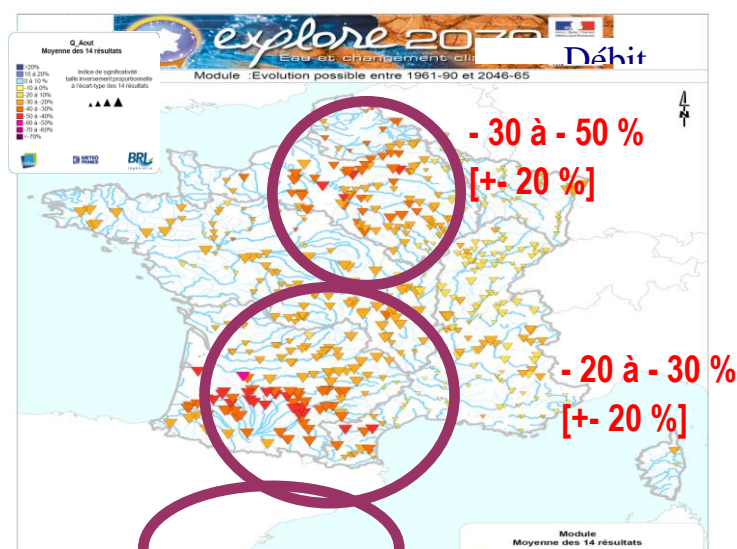
Des tensions qui risquent de s'amplifier du fait des impacts attendus du changement climatique.

L'évaluation des impacts du changement climatique en France sur les hydrosystèmes, sur la base des résultats du projet Explore 2070 achevé en octobre 2012, montre qu'à échéance 2050-2070 :

- les débits des cours d'eau diminueraient en moyenne de 20% (avec des écarts de +5% à –60% selon les bassins versants. La quasi-totalité des bassins versants seraient touchés avec des baisses plus fortes sur les cours d'eau des contreforts pyrénéens et le bassin Seine Normandie (cf carte).
- les débits en période d'étiage (mois d'août) diminueraient de 30 à 60% avec des baisses particulièrement sensibles sur le bassin Seine Normandie, la rive gauche de la Garonne et la moitié Nord du bassin Rhône Méditerranée et Corse (cf carte).
- la recharge des nappes serait partout en forte baisse, en moyenne de 30% (avec des écarts de 0 à 60% suivant les aquifères considérés). La quasi-totalité des bassins versants seraient touchés avec des baisses plus fortes en Vendée, sur le bassin de la Garonne et de ses affluents et plusieurs bassins côtiers méditerranéens (Aude, Têt, Lez, etc).

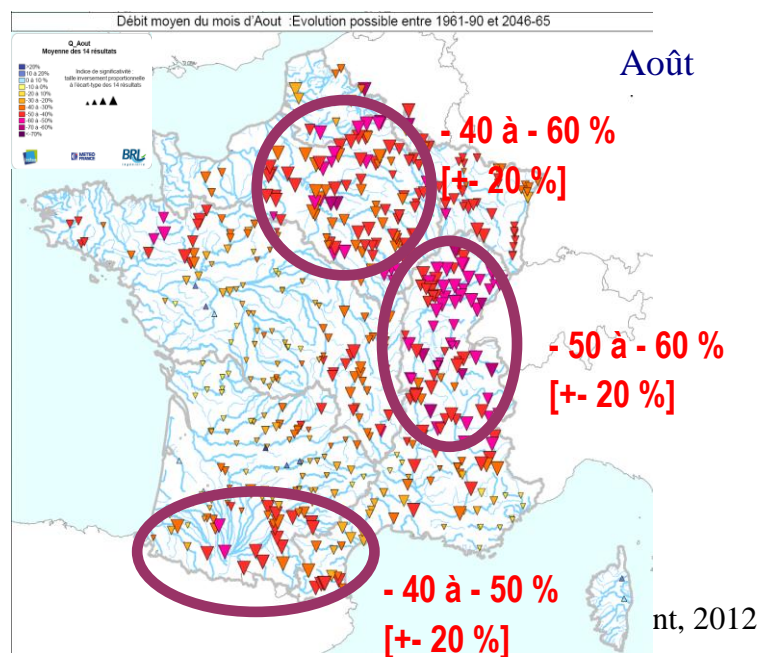
Ces évolutions peuvent être considérées comme très rapides voire brutales compte tenu de la période réduite de quelques décennies nous séparant de l'horizon de projection (2050 – 2070).

Evolution du débit moyen des cours d'eau à l'horizon 2070



Source : Ministère en charge de l'environnement, 2012

Evolution du débit d'été (août) des cours d'eau à l'horizon 2070



Deux scénarios tendanciels (sans prise en compte du changement climatique - sauf pour l'irrigation en agriculture – ni de mesures d'adaptation) ont été construits sur la base d'hypothèses de croissance démographique, de mobilité entre régions, d'évolution de l'habitat et des modes de vie, d'évolution des principaux secteurs économiques, y compris ceux de l'énergie et de l'agriculture. Le premier est un scénario de concentration urbaine et le second est un scénario d'étalement urbain.

A partir des scénarios tendanciels, le modèle systémique intégrateur développé dans le cadre du projet, a confronté l'offre et la demande en eau, à l'échelle de la centaine de bassins versants utilisés pour diviser le territoire de la métropole. Les résultats à retenir sont les suivants :

- L'année hydrologique moyenne sous le climat de 2070 entraînerait des niveaux de stress sur les usages équivalents aux années quinquennales sèches sous climat actuel. En d'autres termes, il y a une forte probabilité que l'année quinquennale sèche telle que nous la connaissons aujourd'hui devienne l'année normale en 2070.
- Des tensions supplémentaires apparaîtraient en année quinquennale sèche en 2070, avec de nouveaux déséquilibres sur des bassins actuellement non touchés.
- Toutes les régions structurellement déficitaires aujourd'hui verraient leurs déficits s'aggraver : petits côtiers méditerranéens (l'Agly, le Vidourle, ..), ensemble du bassin de la Garonne et de ses affluents, bassins versants de la Charente jusqu'à l'Ille et Vilaine, bassin parisien, en particulier pour ce qui est des ressources souterraines.
- De nombreuses régions, non déficitaires aujourd'hui (hormis éventuellement en année sèche) verraient apparaître des déficits structurels. Il s'agirait en particulier des bassins versants de la Saône, de la Meuse, de la Seine amont et moyenne (en amont de Paris) et de la Loire moyenne.
- Les besoins en eau d'irrigation de l'agriculture augmenteraient à assolements inchangés de 40 à 65 % (augmentation de la consommation d'eau à l'hectare du fait de la hausse des températures) et ne pourraient plus être totalement couverts sur la plupart des régions au sud d'une ligne allant de Brest à Mulhouse, à l'exclusion des bassins alpins de l'Isère et de la Durance, de la vallée du Rhône et des contreforts pyrénéens.

3.2 L'impact sur la demande en eau d'irrigation

Le changement climatique aura un impact sur les cultures : impact direct de l'élévation de température sur la croissance des plantes, impact indirect du fait de l'augmentation induite du besoin en eau des plantes (évapotranspiration potentielle).

Le projet de recherche CLIMATOR (2007-2010), financé par l'Agence Nationale de la Recherche vise à fournir des méthodes et des résultats sur l'impact du changement climatique sur des systèmes cultivés variés, à l'échelle de la parcelle, et dans des climats contrastés français (suivi sur 13 sites). CLIMATOR concerne des systèmes annuels (blé, tournesol, maïs, sorgho, colza principalement) à divers niveaux d'intrants (sec et irrigué, conventionnel et biologique) et des systèmes pérennes (prairies, vigne, forêt, ...).

L'anticipation des stades phénologiques (stades de développement du végétal : feuillaison, floraison etc...) sera significative quels que soient les sites et les cultures, et l'anticipation de la date de récolte sera importante, particulièrement pour la vigne le tournesol et le maïs, plus que pour les cultures d'hiver (blé, colza).

Malgré l'avancée des stades phénologiques, certains risques augmenteront, en particulier celui du stress hydrique, sous le double effet de l'augmentation de l'évapotranspiration potentielle (ET₀) induite par l'élévation de la température (demande des plantes), et de la modification des précipitations (diminution globale de l'offre). Cette évolution sera plus marquée dans la partie ouest et affectera en particulier la zone du sud-ouest d'ores et déjà marquée par des tensions.

L'évapotranspiration potentielle devrait augmenter de l'ordre de 60 - 80 mm/an dans le futur proche (2020-2050), un peu plus dans la partie sud que dans la partie nord. Dans le futur lointain, les incertitudes sont plus importantes mais l'on peut s'attendre à des augmentations de l'ordre de 150 mm au nord et de 200 mm au sud. Toutefois, l'augmentation de l'évapotranspiration maximale effective (ET_M) de certaines cultures sera atténuée du fait du raccourcissement des stades phénologiques.

Ce déséquilibre accru entre l'offre et la demande se traduira par un moindre confort hydrique des cultures pluviales (c'est à dire non irriguées) : le rapport entre évapotranspiration réelle et évapotranspiration maximale (ET_R/ET_M) décroîtra sur l'ensemble des systèmes étudiés, tandis que le besoin virtuel d'irrigation (ET_M-ET_R) croîtra dans le futur proche avant de décroître dans le futur lointain, en raison du raccourcissement des stades phénologiques. Il en résultera également une diminution de l'alimentation de la ressource en eau (aquifères, cours d'eau) par les sols.

La culture du maïs grain, du fait du raccourcissement de la période de remplissage des grains (en l'absence de changement variétal) et du besoin accru en eau, sera ainsi défavorisée par le changement climatique dans les principales zones actuelles de production (sud-ouest). Cependant, des opportunités apparaîtront dans les zones situées plus au nord et au nord-est si bien qu'une relocalisation géographique de la culture du maïs est envisageable.

Cette évolution induira un besoin accru en irrigation de complément, même si l'augmentation des doses d'irrigation nécessaires sera tempérée par la diminution de l'évapotranspiration maximale résultant du raccourcissement des phases phénologiques.

Ainsi, et même si les incertitudes demeurent et si les fluctuations interannuelles tendent à cacher les évolutions tendanciennes, il faut s'attendre dans le futur proche (2020-2050) à une augmentation du besoin d'irrigation de l'ordre de 40 mm en moyenne pour le maïs (+400 m³/ha, à comparer au niveau actuel de l'ordre de 1500 à 2000 m³/ha). Une augmentation de 20% est également prévisible pour le sorgho. Dans le futur lointain, le raccourcissement du cycle de végétation pourra toutefois engendrer une diminution du besoin d'irrigation mais elle sera accompagnée d'une réduction substantielle des rendements. S'agissant du blé, l'augmentation des besoins ne concernera que les situations particulièrement défavorables de sols superficiels avec des apports avant floraison.

De nouveaux besoins vont apparaître ponctuellement pour la vigne (notamment pour assurer la qualité du produit recherchée), la prairie (pour un approvisionnement plus régulier du fourrage) ou pour des cultures annuelles comme le colza ou le tournesol (irrigations de démarrage pour assurer la mise en place du peuplement et la croissance végétative).

3.3 Le déplacement des cultures vers le Nord

Comme indiqué plus haut, la culture du maïs sera défavorisée dans le sud en cas de limitation de l'accès à la ressource en eau, du fait de la demande accrue en irrigation (même avec un semis plus précoce et un raccourcissement du cycle, qui ne compensera pas l'accroissement de l'évapotranspiration et la baisse de précipitation estivale). A contrario, le changement climatique offrirait des possibilités intéressantes dans les zones plus septentrionales qui pourraient accueillir la culture du maïs avec des rendements tout à fait compétitifs, moyennant un allongement des cycles variétaux pour un coût hydrique modeste. D'autre part, le changement climatique réduira les coûts de séchage particulièrement dans les zones septentrionales. Dans ces conditions, une relocalisation de la culture du maïs vers le nord du bassin Parisien et le nord -est n'est pas à exclure.

Le sorgho, actuellement essentiellement présent dans le grand sud-ouest, peut également tirer profit du changement climatique pour opérer une extension vers le centre-est et l'ouest dans un futur proche, puis à tout l'hexagone dans un futur lointain.

S'agissant du blé dur, actuellement localisé à 80% dans le sud-est et le sud-ouest, mais atteignant des rendements nettement plus élevés dans le centre-nord, il est plus difficile de procéder à une comparaison géographique des impacts du changement climatique, et par conséquent de prévoir les évolutions possibles.

4 La mise en œuvre de la loi de 2006

4.1 Les objectifs de la loi

En France, le droit pour les particuliers de prélever de l'eau est établi par le Code civil et dérive de la propriété des terrains. Mais le code de l'environnement pose le principe selon lequel l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation (art L.210-1) et confère à l'Etat la mission d'encadrer les activités de prélèvements.

Cette mission est exercée par les préfets de département chargés de délivrer des autorisations ou des déclarations pour les activités dépassant les seuils fixés par le code de l'environnement (art L. 214-2 et R.214-1 du code de l'environnement).

Tout comme les autres prélèvements en eau, les prélèvements agricoles doivent respecter un principe fondamental : la compatibilité avec l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau, inscrit dans le code de l'environnement (article L.211-1) et décliné dans chacun des six grands districts hydrographiques par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) révisés en 2009. La réforme, introduite par la LEMA et précisée par la circulaire du 30 juin 2008 et celle du 3 août 2010, vise justement à permettre une gestion équilibrée de la ressource en eau en résorbant les déficits quantitatifs en matière de prélèvements d'eau de la façon suivante :

- Dans tous les bassins en déficit quantitatif, il a été demandé aux préfets de **déterminer le volume prélevable**, tous usages confondus, garantissant le bon fonctionnement des milieux aquatiques correspondants et donc le respect huit années sur dix des débits objectifs d'étiage, de **réviser les autorisations de prélèvements** pour que le volume total autorisé soit au plus égal au volume prélevable d'ici fin 2014, 2017 ou 2021 selon les bassins et de **procéder à la délimitation de nouvelles zones de répartitions des eaux (ZRE) si nécessaire**.
- Le décret n°2006-880 du 17 juillet 2006 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration institue la **fin des autorisations temporaires de prélèvements en ZRE** à compter du 1^{er} janvier 2011 (art R.214-24 du code de l'environnement). Du fait de la variabilité inter-annuelle du besoin de certaines activités, comme l'irrigation agricole qui dépend des choix d'assolement de l'agriculteur, une dérogation au droit commun avait été instaurée pour les activités saisonnières qui peuvent disposer d'une autorisation temporaire d'une durée de 6 mois renouvelable une fois, autorisation qui ne nécessite pas d'enquête publique (art R.214-23 du code de l'environnement). L'échéance du 1^{er} janvier 2011 a été repoussée au 1^{er} janvier 2012, puis au 1^{er} janvier 2013. Cette échéance a été confirmée par le décret en cours de signature qui a ajouté, jusqu'au 31 décembre 2016, un cadre dérogatoire de deux ans pour les nouvelles zones de répartition des eaux et les territoires où un Organisme Unique de Gestion Collective (OUGC) a été nouvellement désigné.
- Pour les bassins où les déficits sont particulièrement liés aux prélèvements agricoles, la LEMA a également introduit dans le code de l'environnement (art L.211-3-6°) une disposition permettant de **créer des organismes uniques pour la gestion collective des prélèvements d'irrigation (OUGC)**. Dans ce cas, le volume prélevable pour l'irrigation est alloué par le préfet à l'organisme unique auquel il revient d'établir chaque année la répartition de ce volume entre l'ensemble des irrigants. Ce dispositif doit permettre de bâtir une gestion collective structurée, permettant une meilleure répartition qu'actuellement entre irrigants d'une ressource disponible mais limitée.

Les instruments et les étapes de la mise en oeuvre de la LEMA

➤ Les zones de répartitions des eaux (ZRE) :

Les ZRE se définissent comme des **secteurs caractérisés par une insuffisance autre qu'exceptionnelle des ressources en eau par rapport aux besoins** (art R 211-71 à 73 du code de l'environnement). Dit autrement, ce sont des zones en situation de déséquilibre structurel.

L'instauration d'une ZRE se justifie par le fait que ces situations de pénurie récurrentes, même si elles ne se produisent qu'à certaines périodes de l'année, ne doivent pas être gérées par la seule application des modalités de gestion de crise dont l'objectif est de gérer à court terme des situations exceptionnelles.

Les ZRE matérialisent le constat de déséquilibre chronique : ce sont des secteurs identifiés par un zonage réglementaire et soumis, par rapport au droit commun, à un régime de protection renforcé de la ressource.

Le classement en ZRE permet :

- **D'améliorer la connaissance des prélèvements** : par l'application de la rubrique 1.3.1.0 de la nomenclature des opérations visées à l'article L.214-1 du code de l'environnement, le classement en ZRE soumet à déclaration tout prélèvement non domestique de capacité inférieure à 8m³/h, et à autorisation tout prélèvement dont la capacité est supérieure à cette valeur, quelle que soit l'origine des eaux prélevées. En abaissant les seuils de déclaration et d'autorisation, il devient donc possible de tenir compte de l'effet cumulé de tous les prélèvements.
- **D'inciter à la réduction des prélèvements** : l'inscription d'une ressource en eau en ZRE suppose préalablement à la délivrance de nouvelles autorisations, la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation précise du déficit constaté, de sa répartition spatiale et de sa réduction en concertation avec les différents usagers, dans un souci d'équité et un objectif de restauration de l'équilibre. Cette réduction de la pression peut porter notamment sur la diminution des volumes prélevés, la diversification des ressources ou l'interconnexion des réseaux notamment dans le cas de prélèvements

destinés à l'alimentation des populations. La LEMA a également introduit une redevance de l'agence de l'eau plus élevée pour les prélèvements effectués en ZRE.

- **D'inciter à la gestion collective des prélèvements pour l'irrigation** : Depuis le 1er janvier 2013, il n'est plus possible de recourir aux autorisations temporaires en ZRE sauf sur les territoires où un OUGC a été nouvellement désigné. En ZRE, le préfet peut désigner d'office les OUGC auxquels sont délivrées, pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants, les autorisations de prélèvement sur un périmètre donné. Enfin, un abattement à la redevance prélèvement est introduit lorsque le prélèvement pour l'usage agricole est effectué de manière collective à travers un OUGC.

- Les organismes uniques de gestion collective (OUGC) :

Les organismes uniques de gestion collective (OUGC), institués par l'article L.211-3 du code de l'environnement, sont destinés à répartir entre irrigants d'un périmètre hydrologique homogène, situé prioritairement en ZRE, une ressource en eau limitée, à l'issue d'une seule et unique procédure d'autorisation. Les dispositions relatives à ce nouvel instrument ont été précisées par le décret n° 2007-1381 du 24 septembre 2007 (codifié aux articles R. 211-111 à R.211-117 et R.214-31-1 à 5 du code de l'environnement). Sur son périmètre, l'autorisation de l'OUGC se substitue à toutes les autorisations de prélèvements pour l'irrigation.

La gestion collective des prélèvements d'irrigation par les OUGC constitue un outil novateur pour les prélèvements d'irrigation. Sa mise en œuvre vise à :

- responsabiliser les préleveurs irrigants pour qu'ils organisent la gestion de la ressource sur un périmètre cohérent ;
- faire réaliser dans les zones déficitaires des documents d'incidences portant sur l'intégralité des prélèvements et non plus faire procéder, au coup par coup, à l'étude de l'incidence de chaque prélèvement individuel ;
- adapter les volumes autorisés pour l'irrigation aux volumes susceptibles d'être prélevés par l'irrigation.

Les OUGC doivent également permettre de répondre à la fin des autorisations temporaires en ZRE en proposant aux agriculteurs irrigants une nouvelle procédure collective.

Enfin, afin de rendre pérenne la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation et conformément à l'article L. 211-3-II-6° du code de l'environnement, le décret n° 2012-84 du 24 janvier 2012 est venu préciser les conditions relatives à la participation financière des préleveurs irrigants aux dépenses liées aux missions de l'OUGC.

➤ La réforme des volumes prélevables :

Les modalités d'atteinte des objectifs fixés par la réforme des volumes prélevables ont été précisées dans la circulaire du 30 juin 2008 relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et à la gestion collective des prélèvements d'irrigation et la circulaire du 3 août 2010 qui a précisé les conditions d'application de la circulaire du 30 juin 2008 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%. Dans ces bassins, la circulaire du 3 août 2010 :

- précise que l'on retiendra pour la détermination des volumes prélevables, outre les retenues en eau au 31 décembre 2014, les projets de retenues dont le dossier pourra être finalisé d'ici le 31 décembre 2014 et mis en eau d'ici le 31 décembre 2017 au plus tard.
- précise que la convergence vers le volume prélevable devra être entreprise de manière progressive dès 2011 et pourra être atteinte d'ici le 31 décembre 2017 au lieu du 31 décembre 2014.
- permet la mise en œuvre d'une méthode alternative de gestion par les débits sur certains petits bassins versants.
- rappelle que les organismes uniques auront la possibilité de modifier la répartition annuelle entre préleveurs irrigants dans la limite de 10% du volume de l'autorisation globale (au lieu de 5% prévu initialement), sans soumission préalable au CODERST.
- précise qu'une majoration des aides est demandée aux agences de l'eau, pouvant atteindre 70%, pour les projets de retenues de substitution collectives.

Dans les régions Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées et Aquitaine, des adaptations supplémentaires ont été accordées à travers la signature de protocoles d'accord entre l'Etat et la profession agricole en ce qui concerne le volume retenu en première année, l'échéance d'atteinte de l'équilibre et l'échéance de mise en eau des retenues. Des adaptations ont

également été accordées pour les bassins peu ou pas réalimentés en attente de la création de nouvelles retenues, ou sur les bassins en déséquilibre ne pouvant bénéficier de la création de retenues avant 2021 avec notamment des volumes prélevables calés à hauteur des volumes maxima prélevés pour l'ensemble de la période 2012-2021 et la possibilité de maintenir une gestion par les débits. Cette dernière option repose sur la responsabilisation des organismes uniques, auxquels il revient d'établir et mettre en œuvre un protocole à valider par l'Etat et définissant les mesures de gestion de l'eau pour retarder le franchissement du seuil d'alerte et éviter la mise en œuvre d'arrêtés sécheresse. Ce dispositif doit donner lieu à un reporting annuel et à d'éventuelles révisions dans l'objectif de garantir le respect des DOE (au sens du SDAGE) à l'échéance 2021.

4.2 L'état actuel de la mise en place de la réglementation :

➤ La définition des volumes prélevables :

L'état d'avancement de la définition des volumes prélevables varie selon les bassins. En Adour-Garonne, où la majeure partie du bassin est classée en ZRE, des volumes prélevables initiaux (VPI) ont été définis dès 2009 sur tous les bassins en déficit quantitatif. Ces volumes ont fait l'objet d'une concertation importante avec la profession agricole qui a abouti à la signature des protocoles d'accord signés en 2011 en Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées et Aquitaine.

En Loire-Bretagne, la plupart des volumes prélevables sont définis dans le SDAGE Loire Bretagne 2010 – 2015 (nappe de Beauce, Marais Poitevin, nappe du Cénomaniens et nappe de l'Albien). Concernant le Marais Poitevin, les volumes prélevables définis dans le SDAGE sont provisoires et une modélisation doit permettre de les valider ou corriger. Pour les autres territoires en déficit quantitatif, les volumes prélevables ont été définis dans les SAGE (Cher) ou sont en voie de l'être (Vienne, Thouais, Clain).

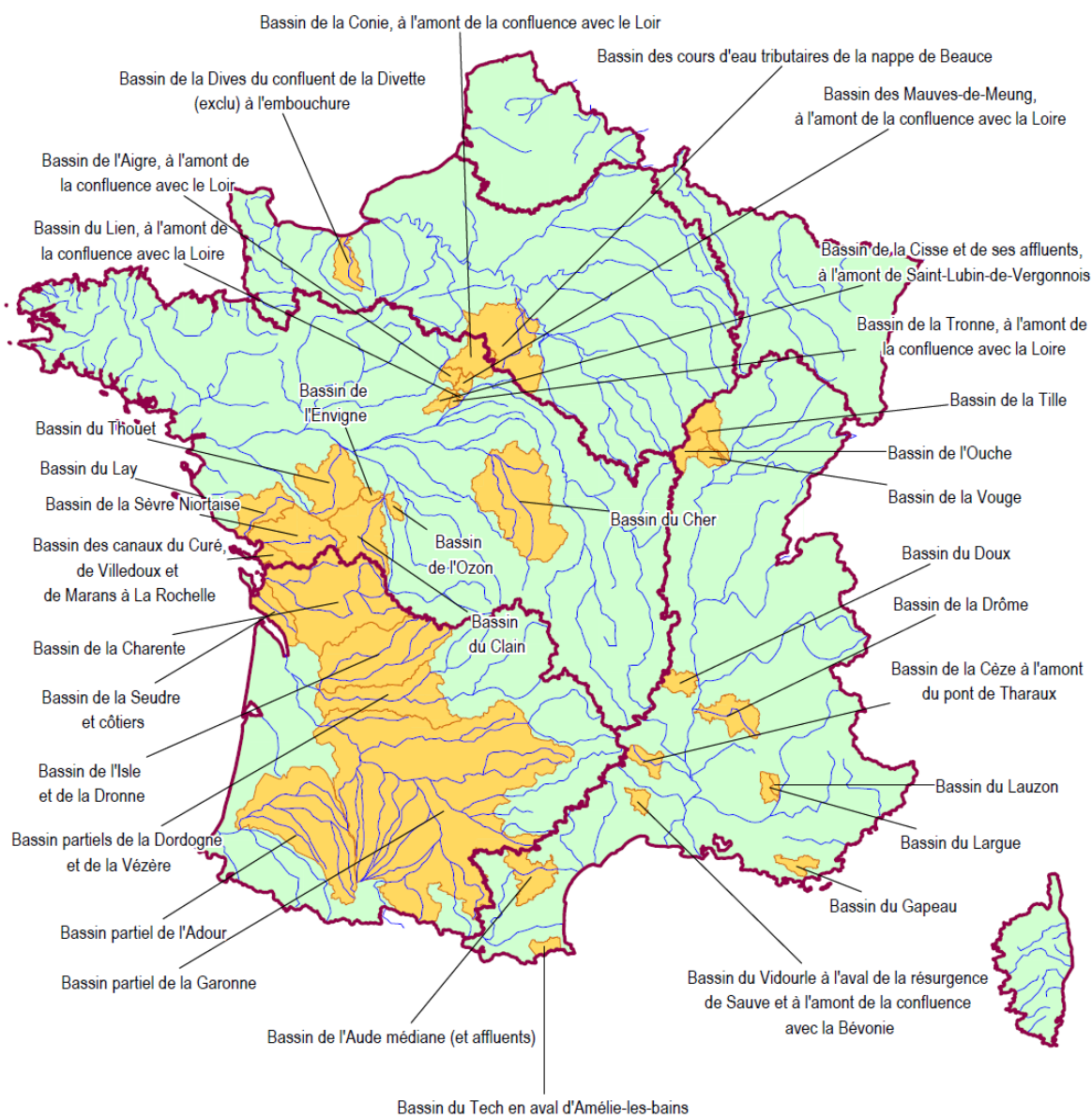
En Rhône-Méditerranée et Corse, le SDAGE 2010-2015 identifie 70 sous-bassins et/ou aquifères prioritaires dans lesquels le déséquilibre quantitatif des eaux souterraines et des eaux superficielles doit être résorbé pour atteindre le double objectif de préservation des milieux aquatiques et de gestion équilibrée de la ressource en eau. Sur les 70 sous-bassins identifiés et donc sur les 70 études volumes prélevables à mener, 21 sont terminées (30%), 46 sont engagées (66%) et 3 sont non engagées (4%).

➤ Les zones de répartitions des eaux (ZRE) :

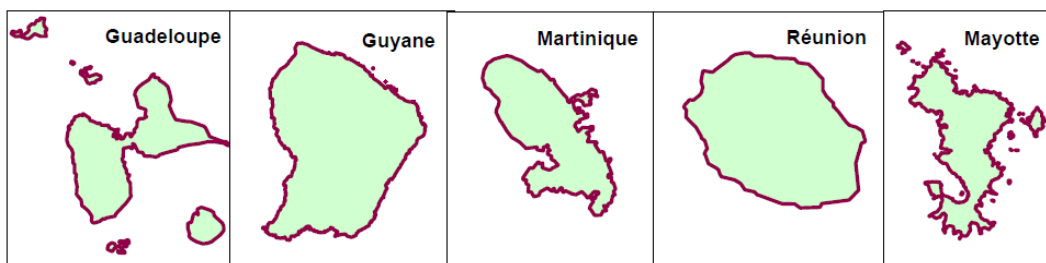
La réforme des volumes prélevables n'a pas entraîné de modifications importantes dans la délimitation des zones de répartition des eaux en Adour-Garonne ou en Loire-Bretagne qui étaient déjà largement couverts par ces zonages. Par contre, dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse, elle a déjà abouti au classement en ZRE de 10 nouveaux sous-bassins et 6 systèmes aquifères. D'autres classements sont également attendus dans ce bassin au fur et à mesure de la finalisation des études volumes prélevables.

ZRE - Zones de Répartition des Eaux Superficielles

- Juin 2012 -



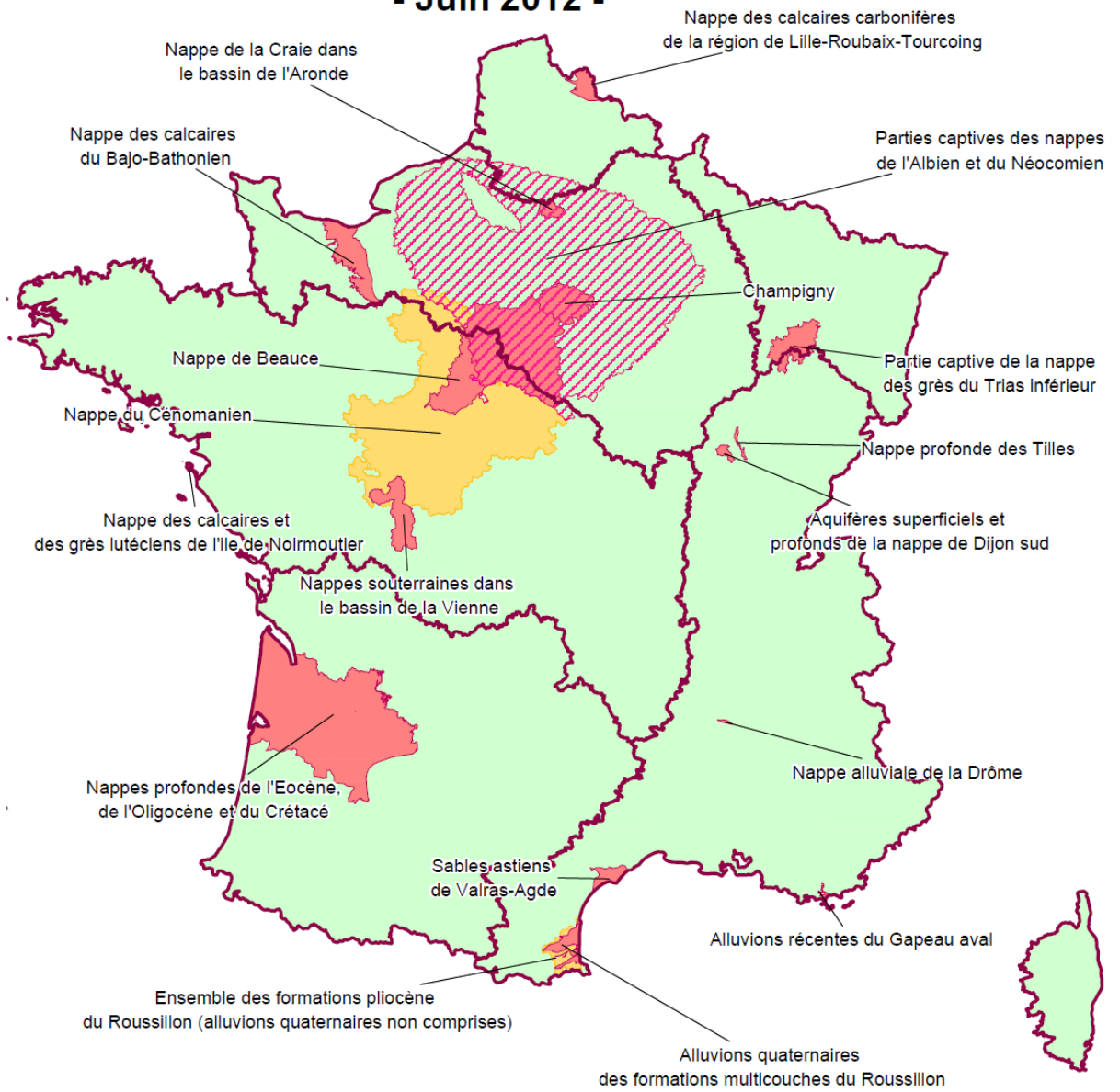
Q:\4_CarteEau\2012\2012_06_Gr1_MoriceZre\Esu Source : DGALN\GR1



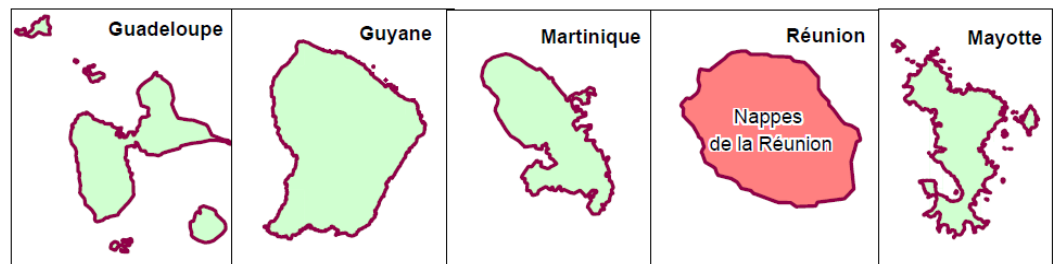
Réalisation géomatique : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

ZRE - Zones de Répartition des Eaux Souterraines

- Juin 2012 -



Q:\4_CarteEau\2012\2012_06_Gr1_MoniceZreEsu Source : DGALN/GR1



➤ Les organismes uniques de gestion collectives (OUGC) :

Les premiers organismes uniques ont été désignés dès 2008 (Chambre d'agriculture de l'Allier sur le département de l'Allier). Il y a aujourd'hui 25 OUGC désignés (4 en RMC, 7 en LB, 4 en SN et 10 en AG. La totalité des OUGC devraient être désignés avant la fin de l'année 2013 dans les ZRE délimitées depuis plus de deux ans. L'instruction des autorisations uniques pluriannuelles de ces OUGC doit être menée au cours des deux prochaines années/

Bassin	Région	Dpt	Sous-Bassin	Structure	Date désignation
Rhône-Méditerranée	PACA	4,5	Bassin versant de la Buech	CA 05	18/01/10
	RHA	26			
	RHA	26	BV de la Drôme et de sa nappe alluviale classé en ZRE	SYGRED	26/03/12
	PACA	13	Nappe de Crau	CA 13	28/05/10
	BOU	21	Bassin versant de l'Ouche	CA 21	03/11/11
			Bassin versant de la Tille		
			Bassin versant de la Vouge		
			Nappe de Dijon		

Bassin	Région	Dpt	Sous-Bassin	Structure	Date désignation
Seine-Normandie	IdF	77	Beauce centrale incluse dans le département	CA 77	28/12/12
			Bassin du Fusin		
			Champigny Est		
			Champigny Ouest		
	IdF	91	Beauce centrale incluse dans le département	Association "Organisme unique de gestion de l'irrigation en Ile de France"	27/12/12
	IdF	94	Beauce centrale incluse dans le département	Association "Organisme unique de gestion de l'irrigation en Ile de France"	27/12/12
	Idf	78	Beauce centrale incluse dans le département	Association "Organisme unique de gestion de l'irrigation en Ile de France"	26/12/12

Bassin	Région	Dpt	Sous-Bassin	Structure	Date désignation
Loire-Bretagne	AUV	3	Département de l'Allier	CA 03	16/10/08
	CEN	18,36	Bassin versant du Cher et de son affluent l'Amon	AREA Berry	06/07/10
		18	Bassin versant de l'Yèvre et de son affluent l'Auron		17/06/10
			Nappe du Cénomanién		11/03/11
	CEN	18,36	Bassin versant de la Théols	Association THELIS	12/07/12
	PC	17,79	Marais poitevin	EPMP	29/07/11
	PDL	85			
	CEN	41	Beauce centrale incluse dans le département	CA 41	22/12/11
			Beauce blésoise		
	CEN	28	Beauce centrale incluse dans le département	CA 28	29/12/11
	CEN	45	Beauce centrale incluse dans le département	CA 45	26/12/11
Bassin du Fusin					
Montargois					

Bassin	Région	Dpt	Sous-Bassin	Structure	Date désignation
Adour Garonne	Midi-Py et LR	12, 46, 48, 81, 82	Sous-bassin de l'Aveyron Sous-bassin du Lemboulas	CA 82	31/01/13
	Midi-Py et Aquitaine	24, 32, 33, 46, 47, 82	Bassin de la Garonne, en aval du point nodal de Tonneins, inclus dans la zone de répartition des eaux Bassin de la Garonne compris entre les points nodaux de Lamagistère et de Tonneins Bassin de la Séoune Bassin du Tolzac Bassin du Dropt	CA 47	31/01/13
	Midi-Py et LR	11, 31, 81	Girou Hers Mort	SMEA 31	05/02/13
	Midi-Py	31	Canal de Saint Martory et le Touch amont		31/01/13
	AUV, Midi-Py, Aquitaine	12, 15, 24, 46, 47, 82	La truyère Le Lot amont Le Dourdou La Diège Le Celé Le Lot domanial Le Vers Le Vert La Thèze La Lémance Le Boudouyssou La Lède Le Lot domanial (aval de Cahors)	CA 46	31/01/13
	Aquitaine, Midi-Py	31, 32, 40, 47, 65, 82	Système Neste Auvignons Auroue Gélize/Auzonne	CA 32	31/01/13
	LR, Midi-Py	11, 31, 81	Le Sor	Institution des Eaux de la Montagne Noire	05/02/13
	Midi-Py	09, 31, 32, 46, 47, 65, 82	bassin de la Garonne entre les points nodaux de Lamagistère et de Verdun, y compris la Barguelonne et le canal de Garonne bassin de la Garonne entre les points nodaux de Verdun et de Portet, y compris le canal de Garonne et l'embranchement du canal de Montech à Montauban bassin de la Garonne entre le point nodal de Portet et la confluence avec le Salat, à l'exception du "canal de Saint Martory" et du Touch amont bassin de la Garonne entre la confluence avec le Salat et le point nodal de Valentine bassin de la Garonne en amont du point nodal de Valentine	CA 31	31/01/13
	LR, Midi-Py	09, 11, 31, 66	sous-bassin Ariège	CG09	31/01/13
	AU, PC, LIM, AQU, MIDI-PY	15, 16, 17, 19, 23, 24, 33, 46, 47, 63, 87	Nizonne Dronne moyenne Dronne aval Tude Isle aval Isle amont Auvezere Isle moyenne Vezere amont cristalline Correze Vezere aval karstique Dordogne des grands barrages Dordogne Karstique Dordogne aval	CA 24	31/01/13
	MIDI-PY, LR	11, 12, 30, 31, 34, 81, 82	Rance Dourdou et Sorgue Bernazobre Dadou Amont Agout Amont Assou (ou Nandou) Agros Bagas Thoré Amont Le Tescou En Guibaud (ou Ardial) La Durenque Tarn réalimenté (Tarn Aval) Tarn amont en Aveyron	CA 81	31/01/13

B LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

AGRICULTURE

- **AGPM – Association Générale des Producteurs de Maïs**

Christophe TERRAIN- Président

Jean Paul RENOUX - Conseiller technique

- **AIRMF - Association des irrigants des régions méditerranéennes françaises**

Michel PONTIER – Président

- **APCA – Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture**

Guy VASSEUR – Président

Julien AUBRAT - Chef du service Environnement

Guillaume BAUGIN - Conseiller parlementaire

- **Chambre d'agriculture/FDSEA Vendée**

Christian AIME - Président

Loïc RINEAU – Elu FDSEA

Michel CHAUVIN - Agronome

- **Chambre d'agriculture Gers**

Jean-Louis CAZAUBON- Président

- **Coop de France**

François POIRSON - Directeur de Coop de France Poitou-Charentes

Dominique DHUY – Chargé de mission Eau

Marie TOBIAS - Chargée de mission Eau

- **CACG-Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne**

Francis DAGUZAN – Président

Alain PONCET – Directeur général

- **Confédération paysanne**

Jacques PASQUIER -Chargé de mission Eau

Stéphane CLISSON – Chargé de mission Eau
Suzy GUICHARD – Conseillère

- **Coordination rurale**

François Lucas – Vice Président

Alain Martinaud - Chargé de mission Eau

- **FNSEA – Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles**

Xavier BEULIN – Président

Nadine NORMAN - Conseillère parlementaire

Aurore BESCOND - Chargée de mission Environnement

- **FRSEA Midi-Pyrénées**

Hervé PELOFFI – Président

- **FRSEA Aquitaine**

Henri BIES-PERE – Président

- **FDSEA Landes**

Christophe BARRAILH- Président

- **FDSEA Gers**

Bernard MALABIRADE - Président

- **Irrigants de France**

Daniel MARTIN - Président

Alix d'ARMAILLE - Chef de Service Environnement

- **Jeunes Agriculteurs**

Christophe LENAERTS - Administrateur national

Ulrike JANA – Conseillère Environnement

ENVIRONNEMENT

- **FNE – France Nature Environnement**

Bernard ROUSSEAU - Responsable du Réseau Eau

Lionel VILAIN - Conseiller technique Agriculture

Brigitte RUAUX - Coordinatrice du Réseau Eau

Sarah LUMBROSO - Chargée de mission Politiques agricoles

- **FNE Adour-Garonne**

Frédéric CAMEO PONZ - Représentant APNE au Comité de Bassin Adour-Garonne

Aurore CARLOT - Chargée de mission Eau

- **WWF - World Wildlife Fund**

Arnaud GAUFFIER – Chargé de programme Agriculture durable

Cyril DESHAYES – Responsable des programmes eaux douces et agriculture

PÊCHE

- **CNC – Comité National de Conchyloculture**

Gérald VIAUD - Vice-Président

Sébastien CHANTEREAU - Secrétaire Général

- **CONAPPED - Comité National de la Pêche Professionnelle en Eau Douce**

Philippe BOISNEAU – Président

Nicolas MICHELET – Chargé de mission

- **FNPF- Fédération Nationale de la Pêche en France**

Claude ROUSTAN – Président

Hamid OUMOUSA – Directeur du service juridique

Jérôme GUILLOUËT – Responsable technique

EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

- **ARVALIS – Institut du Végétal**

Jean-Paul BORDES – Responsable Recherche & Développement

- **BRGM – Bureau de Recherches Géologiques et Minières**

Nathalie DORFLIGER -Chef du service Eau

Laurence GOURCY - Hydrogéologue

- **CESE – Conseil Economique, Social et Environnemental**

Florence DENIER PASQUIER - Conseillère Agriculture, Pêche et Alimentation

Geneviève DARMON - Administratrice adjointe Agriculture, Pêche et Alimentation

Régis HOCHARD– Conseiller Agriculture, Pêche et Alimentation

- **IFREMER – Institut français de recherches pour l'exploitation de la mer**

Jean PROU - Chef de station de La Tremblade

- **INRA – Institut National de Recherche Agronomique**

Jean Marc MEYNARD - Chef du département Sciences pour l'Action et le Développement

Christian HUYGUE - Directeur scientifique adjoint Agriculture

Antoine MOMOT - Conseiller parlementaire auprès de la Présidente

Bernard ITIER – Ingénieur UMR Environnement et Grandes Cultures

Chantal GASCUEL – Ingénieure UMR Sol Agro et hydrosystème Spatialisation

- **IRSTEA – Institut nationale de recherche en sciences et technologie pour l'environnement et l'agriculture**

Sami BOUARFA - Chercheur UMR G-Eau à Montpellier

SERVICES DE L'ETAT

- **Agence de l'eau Loire Bretagne**

Noël MATHIEU - Directeur général

Olivier RAYNARD - Directeur de la délégation Poitou-Limousin

- **Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse**

Martin GUESPEREAU - Directeur

- **ARS/DGS – Agences Régionales de Santé / Direction Générale de la Santé**

M. RIMBAUD - ARS Poitou Charente

Françoise MORAGUEZ -ARS du Centre coordonnatrice du bassin Loire Bretagne

- **Institution Adour – Etablissement Public Territorial de Bassin**

Jean-Claude DUZER – Président du Conseil d'Administration

COLLECTIVITES TERRITORIALES

- **ADF – Association des Départements de France**

Pierre CAMANI – Président du Conseil Général de Lot-et-Garonne

Benjamin ELOIRE- Chargé de mission Environnement

DEFENSE DES CONSOMMATEURS

- **UFC QUE CHOISIR**

Laetitia JAYET – Chargée de mission Relations institutionnelles

Olivier ANDRAULT - Chargé de mission Agriculture

Nicolas MOUCHNINO - Chargé de mission Environnement

FILIERES AGROALIMENTAIRES

- **ANIA – Association Nationale des Industries Alimentaires - Bonduelle**

Arnaud BARDON - Responsable agronomique chez Bonduelle

- **LIMAGRAIN**

Jean-Yves FOUCAULT - Président

ENTREPRISES EAU/ELECTRICITE

- **EDF – Electricité de France**

Patrick TOURASSE - Chargé de Mission Coordination de l'Eau

Xavier URSAT – Directeur délégué de la production ingénierie hydraulique

- **FP2E - Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau**

Bernard JOUGLAIN - Délégué général adjoint

Christophe BONNIN - Commission Scientifique et Technique

Daniel VILLESSOT - Commission Scientifique et Technique

Laura BLASQUEZ - Expert technique

Les personnes auditionnées ont également fourni une contribution écrite.

Deux associations n'ont pas pu être auditionnées mais ont fourni une contribution écrite :

- **le Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du TESTET** (Marie-Agnès BOYER-GIBAUD)

- **AQUANIDE, Irrigants de Poitou-Charentes** (Laurent FOMBEUR)

C COMPOSITION DU GROUPE DE CONCERTATION

Collège	Structure	Représentant nominati
Associations environnement/pêche	FNE	Bernard ROUSSEAU Brigitte RUAUX Benoît HARTMANN Sarah LUMBROSO François-Marie PELLERIN
	WWF	Cyril DESHAYES
	CNC	Gérald VIAUD Charles-Louis PONCHY POMMELET
	CONAPPED	Philippe BOISNEAU
	FNPF	Hamid OUMOUSA Jacques Fouchier Jérôme GUILLOUET
Usagers économiques	APCA	Joseph MENARD

		Christophe HILLAIRET Floriane DI FRANCO
	FNSEA	Jean-Luc CAPES Aurore BESCOND Nelly LE CORRE-GABINS
	Irrigants de France	Daniel MARTIN Alix D'ARMAILLE
	Confédération paysanne	Jacques PASQUIER Stéphane CLISSON Judith CARMONA
	Coordination rurale	Michel DeLAPEYRIERE Alain MARTINAUD
	Jeunes Agriculteurs	Ulike JANA
	Coop de France	Patrick GRIZOU Marc TOBIAS
	ANIA	Jean-René BUISSON
Etat	Direction de l'Eau et de la Biodiversité (Ministère chargé de l'écologie)	Stéphanie CROGUENNEC Emmanuel MORICE
	Direction Générale des politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires (Ministère chargé de l'agriculture)	Coralie NOEL Didier LE COZ

	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL Poitou-Charentes)	Marie-Françoise BAZERQUE
	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF Midi-Pyrénées)	Marc TUFFERY
	Direction Départementale des Territoires (DDT Tarn-et-Garonne)	Marc TISSEIRE
	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Xavier EUDES