

LES PROJETS DE TERRITOIRE POUR LA GESTION DE L'EAU (PTGE)

Guide pratique FNE

HISTORIQUE DE LA DEMARCHE

France Nature Environnement a participé, d'octobre 2017 à juin 2018, à la cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau, dite « mission Bisch », avec l'objectif d'évaluer [l'instruction ministérielle du 4 juin 2015, « relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution »](#). Cette instruction définissait déjà le concept de « **projet de territoire** » et donnait un cadre au financement des stockages d'eau par des financements publics : seuls les projets de retenues de substitution, s'inscrivant dans le cadre d'un projet de territoire, pouvaient être éligibles aux aides des agences de l'eau.

Dans le cadre de cette mission Bisch, 21 territoires ont été visités et un rapport a été rédigé, dont les conclusions ont été [publiées intégralement par FNE](#) en mai 2018.

En parallèle de la seconde phase des Assises de l'eau, lancée en novembre 2018 et consacrée à l'adaptation des stratégies et des modalités d'exploitation de la ressource en eau dans un contexte de changements climatiques, de longues négociations se sont tenues autour de la rédaction d'une **nouvelle instruction ministérielle**, inspirée par les conclusions du rapport Bisch et censée remplacer celle du 4 juin 2015. Cette [instruction relative aux projets de territoires pour la gestion de l'eau \(PTGE\)](#), a été publiée le 7 mai 2019. Elle donne corps aux **projets de territoire pour la gestion de l'eau** : les « PTGE ».

QU'EST-CE QU'UN PTGE ?

Dans l'instruction du 7 mai 2019, un PTGE est défini de la manière suivante :

*« Un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) est une démarche reposant sur une approche **globale et co-construite** de la ressource en eau sur un **périmètre cohérent** d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique. Il aboutit à un **engagement** de l'ensemble des usagers d'un territoire (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, usages récréatifs, etc...) permettant d'atteindre, dans la durée, un **équilibre entre besoins et ressources disponibles** en respectant la **bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques**, en **anticipant le changement climatique et en s'y adaptant**. Il s'agit de mobiliser à l'échelle du territoire des solutions privilégiant les synergies entre les bénéfices socio-économiques et les externalités positives environnementales, dans une perspective de développement durable du territoire. **Le PTGE doit intégrer l'enjeu de préservation de la qualité des eaux** (réductions des pollutions diffuses et ponctuelles). »*

Un PTGE est donc une démarche multi-acteurs, co-construite, basée sur un périmètre cohérent et visant, par un rééquilibrage et un réajustement des besoins et des usages, à faire coïncider ces derniers avec les ressources disponibles. Cela en prenant en compte les besoins nécessaires à un retour au bon état écologique des milieux aquatiques, la qualité des eaux et les évolutions liées aux changements climatiques globaux. C'est une démarche volontaire, qui, en l'absence d'un SAGE ou d'un contrat de milieu, peut représenter un premier pas vers une gestion plus équilibrée de la ressource en eau, à la condition d'être bien menée et de respecter la méthodologie contenue dans l'instruction.

Contrairement à l'ambiguïté volontairement entretenue par les syndicats d'irrigants, un PTGE n'équivaut pas forcément à un (ou des) projet(s) de stockage. La restauration du cycle de l'eau, la sobriété des usages, la mise en place de pratiques agroécologiques, l'optimisation des ouvrages existants sont des préalables indispensables à considérer en priorité, bien avant d'envisager la construction de nouvelles retenues de substitution. A ce titre il est bon de rappeler que l'application d'une logique de l'offre (c'est-à-dire la création de nouveaux stockages et transferts) à la gestion de la ressource en eau aboutit à la création d'un cercle vicieux : la dépendance à l'eau augmente, conduisant à une augmentation de la vulnérabilité, poussant à la création de nouveaux stockages. A ce titre, un [récent document du conseil scientifique du comité de bassin Rhône-Méditerranée](#), dans son annexe n°4, dresse un constat sévère de la logique de l'offre appliquée à l'eau en Espagne depuis des décennies.

Contrairement à un SAGE ou un SDAGE, **le PTGE n'est pas opposable**. Il n'a pas de valeur réglementaire. Cependant, un PTGE mené à bien doit permettre d'**encadrer les éventuels financements publics** accordés à des ouvrages de stockage et déboucher *in fine* sur des **autorisations de prélèvements**, contraignantes, délivrées par le préfet.



Il convient donc de rappeler que cette instruction n'efface pas le droit en vigueur, sur lequel les associations du mouvement FNE s'appuient pour contester en justice des autorisations de prélèvements ou d'ouvrages qui ne respectent pas l'approche intégrée de la DCE traduite dans les SDAGE. Utilisé à bon escient, ce levier juridique est souvent le seul qui permet de construire dans la durée une concertation plus sincère et plus transparente.

Les documents de référence pour élaborer un PTGE sont [l'instruction du 7 mai 2019](#) et le [guide d'aide à la réalisation d'analyses économiques et financières des PTGE à composante agricole](#).

Les outils méthodologiques relatifs à la gestion quantitative de l'eau sont rassemblés sur le centre de ressource dédié de l'OFB (<https://professionnels.ofb.fr/fr/node/37>).

LA DEMARCHE DU PTGE

Un PTGE se découpe en 5 phases :

1. La réalisation d'un **diagnostic des ressources disponibles et des besoins actuels des divers usages**, en intégrant leurs évolutions futures compte tenu des dynamiques socio-économiques et du changement climatique ;



Sur le bassin Rhône-Méditerranée, des études d'évaluation des **volumes prélevables globaux** (Études EVPG) ont été systématisées par le SDAGE. Chaque nouveau SDAGE devrait renforcer de la sorte la connaissance des données quantitatives des ressources en eau disponible et de l'ensemble des usages utilisateurs de cette ressource afin de **fournir des bases solides**, pour permettre la mise en œuvre des PTGE.

Une première étape essentielle et préalable dans les études, est la **reconstitution de l'hydrologie désinfluencée** (c'est-à-dire disposer des données sur les débits désinfluencés des prélèvements et des rejets au milieu) pour permettre **l'analyse des impacts des usages sur l'hydrologie du bassin**. On ne peut se baser uniquement sur des données disponibles et sur la connaissance actuelle des prélèvements, actuellement non exhaustive (notamment le Portail national d'accès aux données sur les eaux souterraines - ADES)



Un **cadre méthodologique** pour l'évaluation des **volumes prélevables** est en cours d'élaboration par l'OFB. Il faut espérer que la définition du bon état quantitatif de la DCE (annexes III et V de la directive) y sera la base.

2. L'identification des programmes d'action possibles pour soulager la tension sur la ressource en eau, en prenant en compte la conservation de la fonctionnalité des écosystèmes aquatiques et en limitant les besoins, et incluant de ce fait un **volet de recherche de sobriété des différents usages** ;



Sur ce point, il faut donc acter - dès la mise en place du copil du PTGE – la **nécessité de réduire les prélèvements en eau** (notamment à finalité agricole) par rapport aux prélèvements actuels.

3. Le **choix d'un programme d'action** sur la base d'évaluations proportionnées notamment économiques et financières ;



Veiller à ce que les **évaluations environnementales** soient également prises en compte dans le choix du programme d'actions. Un choix effectué sur des bases purement économiques ne peut pas être validé par les APNE participantes au processus. **Le programme d'actions disposant des bénéfices environnementaux les plus durables doit être soutenu.**

4. La mise en place des actions retenues ;

5. Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des actions.



L'instruction indique que le Copil du PTGE doit définir les conditions de suivi du programme d'actions, avec une **fréquence a minima annuelle**.

FNE propose une fréquence **a minima biannuelle**, calée sur l'année hydrologique en cours, à l'instar du suivi conjoncturel de la sécheresse, avec :

- une réunion en fin de période de recharge présumée des nappes et de remplissage potentiel des ouvrages pour informer des stocks annuels disponibles ;
- une réunion en période d'étiage, en disposant des données de suivi en temps réel pour adapter les prélèvements à la situation constatée.

Toute réunion supplémentaire de suivi est bienvenue en particulier pour anticiper les situations de conflit et hiérarchiser les priorités en matière d'usages et d'activités.

L'instruction recommande également de prévoir des **évaluations à terme**, au bout de **6 à 12 ans** pour faire le bilan des actions, suivre les effets sur la ressource et vérifier l'atteinte des objectifs. Pour FNE, compte tenu de la variabilité hydrologique liée aux conditions hydroclimatiques, ces bornes temporelles sont trop éloignées. Des évaluations intermédiaires, pour faire le point en vue d'une révision du PTGE, sont à programmer **sur une périodicité de 3 à 6 ans maximum**.

ROLE DE L'ETAT ET ARTICULATION AVEC LES OUTILS DE GESTION DE L'EAU EXISTANTS

SUR LE ROLE DE L'ETAT

Les services de l'Etat doivent favoriser l'émergence de PTGE. Auparavant réservés aux seuls territoires en déficit quantitatif, les PTGE peuvent désormais concerner des « *territoires en tension, des territoires faisant l'objet d'un projet de stockage ou de transfert d'eau relevant d'une autorisation environnementale ou des régions où il apparaît nécessaire d'anticiper les enjeux d'avenir en matière de gestion quantitative de l'eau et de co-construire un projet fédérateur pour y répondre* ».



L'émergence de PTGE, sur d'autres territoires que les seuls territoires en déficit quantitatif au sens du SDAGE en vigueur¹, est un bon point. L'anticipation des déséquilibres à venir, dans le contexte de changements climatiques rapides, doit être partout prioritairement considérée.

Quant aux projets de territoires pour la gestion de l'eau à dominante agricole, **la réponse à l'enjeu quantitatif**, de surcroît dans le contexte des changements climatiques, **ne peut ni se réduire à l'étude de retenues de substitution ou d'autres formes de stockage de l'eau, ni se soustraire à l'obligation d'évaluer des besoins réduits. De plus, la substitution ne se limite pas uniquement au stockage** : par exemple, elle peut passer par des transferts inter-bassins, ou des déplacements de prélèvements (temporels, ou dans d'autres ressources situées sur le même bassin).

C'est le **préfet coordonnateur de bassin**² qui définit les territoires et situations dans lesquelles les PTGE doivent être encouragés. Il est aussi le garant de la **pluralité** des acteurs composant le Copil du PTGE, est responsable de la validation du diagnostic et du programme d'actions et approuve *in fine* les autorisations de prélèvements issues du processus de concertation du PTGE.

Il s'assure que le PTGE soit **compatible avec les grandes orientations du SDAGE** - qui en principe sont faites pour atteindre les objectifs de la DCE en respectant notamment le principe de non détérioration des masses d'eau - et que le PTGE contienne un **volet de recherche de la sobriété**, concernant **l'ensemble des usages de l'eau**.

Pour **garantir le processus de concertation**, le préfet peut faire appel à un **garant extérieur**, indépendant des enjeux inhérents au territoire.



La présence d'un ou plusieurs garants extérieurs facilite la transparence des informations, procédures et données, ainsi que la prise en compte des avis de chacune des parties prenantes. Cela garantit le dialogue et la qualité de la concertation, donc du plan d'action qui en découle et de son acceptation sociétale. **La participation d'une APNE à un PTGE peut être conditionnée à la présence d'un garant extérieur dans le processus de co-construction.** Attention néanmoins, un garant est un « plus » mais sa présence ne va pas forcément aider à résoudre un conflit local exacerbé et enkysté ; inversement il peut exister des lieux où des négociations peuvent aboutir sans garants mais où l'Etat local s'attache à préserver son rôle.

L'absence de garant dans une concertation PTGE, à l'intérieur de laquelle les intérêts des APNE ne seraient pas pris en compte, peut néanmoins constituer une raison valable justifiant le retrait, même temporaire, des APNE du processus.

Enfin, le préfet coordonnateur de bassin ou le préfet référent est en charge du **suivi du plan d'actions validé à la fin du processus du PTGE**. Il doit ainsi veiller au **respect des autorisations de prélèvement** - fruits de la

¹ L'évaluation du déficit doit respecter les règles de la directive cadre européenne sur l'eau (DCE). A noter cependant : la notion de « territoire en déficit quantitatif » est définie différemment dans chaque grand bassin hydrographique (donc par SDAGE).

² En Corse, c'est la collectivité de Corse qui est compétente. Dans le cas d'un PTGE interdépartemental, le préfet coordonnateur peut nommer un « préfet référent de sous-bassin ou de nappe souterraine ».

concertation au sein du PTGE - et coordonner la réalisation de **contrôles**, plus particulièrement en **période d'étiage**.



Un étiage se produit en général vers la même période, mais celle-ci peut varier selon les conditions hydro-climatiques et avec les conséquences des changements climatiques. Les contrôles sont à intégrer explicitement avec un **indicateur de nombre** dans le **plan annuel d'action des services de police de l'eau (SPE)**.



Les contrôles doivent certes être effectués en période d'étiage, mais **également régulièrement le reste de l'année**. Une substitution, si elle est bien conçue, bien mise en œuvre et bien (co-)gérée peut soulager les milieux en étiage, mais peut ouvrir des risques hors étiage.

Le **préfet** de région intervient dans la démarche du PTGE en appui à l'organisation. Les **DDT(M)** répondant au préfet référent ainsi que les **DREAL** et les **DRAAF** concernées participent au Copil, **s'assurent du respect de l'instruction et des conditions fixées pour l'élaboration du PTGE**, de son suivi et de sa mise en œuvre. Les services de l'Etat doivent faciliter l'accès aux informations utiles – lors de la réalisation des diagnostics. Le [centre de ressources de l'OFB](#) met à disposition études, outils, méthodes et REX utiles pour les porteurs de PTGE.

Sur le volet du rôle de l'Etat, il est mentionné que le préfet de bassin - ou le préfet référent - peut demander au Copil de projets de territoires **déjà en cours d'élaboration lors de la publication de l'instruction** (avant mai 2019) de **s'inscrire autant que possible dans le cadre méthodologique de l'instruction nouvelle**, en complétant les aspects manquants.



Pour les projets de territoires déjà lancés, qui ne respecteraient pas la co-construction, les APNE effectivement participantes au processus doivent **exiger que le cadre méthodologique de l'instruction du 7 mai 2019 soit appliqué strictement**. Si cette exigence n'est pas respectée, les APNE peuvent mettre dans la balance leur sortie du PTGE.

L'instruction rappelle qu'il incombe aux **autorités locales** (Etat, collectivités...) de **désigner ou de créer le cadre de gouvernance adapté** du PTGE, afin de refléter l'ensemble des usages et d'assurer une représentation équilibrée à la co-construction et aux projets d'actions qui en découleront.

Enfin, c'est le **porteur de projet qui est responsable du processus** : il peut s'agir du président de la CLE lorsqu'un SAGE existe, d'un président d'EPTB ou d'EPAGE lorsqu'il existe, ou encore d'une personnalité « *intuitu personae* », reconnue pour ses compétences dans le domaine de la gestion partagée de l'eau. Pour le PTGE de la Vallée du Tescou (Sivens), c'est le président du Conseil départemental du Tarn (en lien avec le Conseil départemental du Tarn-et-Garonne), qui porte essentiellement le projet de territoire.



L'instruction contient la formulation de « *personnalité reconnue sur le territoire et dans le domaine de la gestion de l'eau* » qui est ambiguë et suffisamment sujette à interprétation pour permettre à des parties prenantes peu compétentes ou mal intentionnées de porter le projet. **Il faut s'assurer que le porteur de projet soit neutre et fasse consensus auprès des acteurs et usagers de l'eau à l'échelle du territoire.**



Tous conflits d'intérêts potentiels au sein du Copil doivent être dénoncés. Il faut **refuser le portage et/ou la participation d'acteurs juges et parties**. A titre d'illustration, la participation d'un OUGC à un PTGE est pertinente, mais il n'est pas souhaitable que le portage et l'animation du PTGE lui soient confiés, en raison des risques de partialité. **L'interférence d'intérêts privés avec les décisions du PTGE peut constituer une raison valable justifiant la suspension de la participation d'une APNE à un PTGE.**



Il est pertinent de rappeler dans les négociations que **les APNE** (tout comme les consommateurs, les fédérations de pêche) **représentent la société civile et l'intérêt général**. Elles portent des attentes sociétales demandant davantage de justice environnementale, sont les garantes de la bonne application de la loi sur l'eau et souhaitent un partage équilibré de la ressource dans le respect des milieux aquatiques et humides.

L'ARTICULATION AVEC LES OUTILS DE GESTION DE L'EAU PREEXISTANTS

Le PTGE doit être construit **en cohérence** avec les **objectifs, les orientations fondamentales et les dispositions du SDAGE**, et avec le **PAGDD et le règlement du SAGE** lorsqu'un SAGE existe sur le périmètre couvert par le PTGE.

En présence d'un SAGE, la CLE doit constituer le cadre du Copil du PTGE et des parties non-membres de la CLE, intéressées par le PTGE, peuvent s'y greffer. La démarche du PTGE est indépendante du calendrier du SAGE, néanmoins il est recommandé d'engager la démarche du PTGE en même temps que la révision du SAGE : les principes de gestion identifiés par le PTGE pourraient ainsi être pris en compte dans le volet quantitatif du PAGD et le règlement du SAGE. **La CLE ou les CLE concernées émettent un avis conforme sur le PTGE avant son approbation par le préfet référent.**

Il est souligné **qu'en l'absence de SAGE**, le PTGE peut justement représenter une **première étape dans l'élaboration d'un SAGE**.



Un PTGE peut être un premier pas, sur un territoire, vers la mise en place progressive d'un SAGE. A l'inverse, **il n'est pas forcément pertinent de monter un PTGE si le périmètre hydrographique choisi est déjà couvert par un SAGE contenant un PAGD et un règlement solides.**

FINANCEMENT DE LA DEMARCHE ET DES ACTIONS DU PTGE

Des **analyses économiques et financières** doivent permettre de comparer les programmes d'action proposés pour le PTGE, pour « *sélectionner les solutions les plus porteuses de retombées socio-économiques positives pour le territoire* ». L'instruction indique également que « *la dimension socio-économique du PTGE en matière agricole doit s'inscrire dans une **logique de développement durable**, fondée notamment sur la transition agro-écologique,*

la recherche de valeur ajoutée, la création d'emplois, le maintien d'activités favorables à l'équilibre du territoire (par exemple : les exploitations de polyculture-élevage) ».



Le guide IRSTEA « [Analyse économique et financière des Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau \(PTGE\) à composante agricole](#) » est un outil très utile d'aide à la décision. Ce guide reste cependant trop timide sur les coûts et les externalités négatives du modèle agricole conventionnel, et sur les externalités positives amenées par la transition agroécologique.



Les **retombées environnementales positives** (meilleure disponibilité de la ressource, qualité des sols, qualité de l'eau, services rendus par la biodiversité, etc.) **ne sont pas considérées** dans l'instruction comme des déterminants du choix du programme d'action final. Seules les retombées socio-économiques sont mentionnées. **C'est le rôle des APNE participantes au PTGE de pousser pour la prise en compte des solutions fondées sur la nature et de l'environnement dans le choix du programme d'action en s'appuyant sur la « logique de développement durable » citée dans l'instruction.**

L'instruction indique également que « *l'établissement d'un modèle économique durable, démontré par une analyse financière à l'ampleur proportionnée, de même qu'un **niveau élevé d'autofinancement**, sont toujours des arguments convaincants pour les financeurs potentiels* ».

Si des investissements sont prévus dans l'irrigation : les fonds publics accordés doivent **respecter les exigences européennes en matière d'emploi des aides d'Etat**³. Ces textes définissent les conditions de financement des projets en fonction de l'état quantitatif des masses d'eau de surface ou souterraines sollicitées, de l'augmentation ou non des surfaces irriguées et des stratégies et mesures agroenvironnementales proposées en vue d'économiser la ressource et préserver sa qualité.



Veiller au respect de ces exigences européennes.

Les financements des Agences de l'eau, auparavant réservés à la **stricte substitution** (dans l'instruction de 2015), sont désormais **ouverts pour des volumes supplémentaires**. Il faut néanmoins noter que leurs financements restent réservés aux bassins en déficit quantitatif et que **toute création d'ouvrages ou de transferts doit se justifier par une diminution de la pression sur la ressource en eau préexistante**.



Le contenu des SDAGE 2022-2027 conditionnera grandement le respect de ces garde-fous, qui restent fragiles.

Pour les **ouvrages à vocation strictement agricole**, l'instruction confirme le **maintien de la règle de stricte substitution** pour bénéficier des financements des Agences de l'eau : « *Les financements seront limités, pour les ouvrages à vocation d'irrigation agricole, aux seuls ouvrages ou parties d'ouvrage correspondant à la substitution des volumes prélevés à l'étiage par des volumes prélevés en période de hautes eaux ou en provenance d'autres masses d'eau* ».

³ Règles du TFUE relatives aux aides d'Etat : lignes directrices en vigueur de l'UE concernant les aides d'Etat dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, règlements d'exemption, règlement européen relatif au développement rural en vigueur.



Attention, la notion majeure de « substitution » est définie de façon différente selon les SDAGE, lesquels sont opposables à toutes les décisions publiques en matière d'eau.

Suivant immédiatement cette première phrase sur « l'éco-conditionnalité » des financements publics des Agences de l'eau, une phrase indique que les Agences de l'eau pourront éventuellement **financer des parties d'ouvrages allant au-delà de la substitution lorsque les projets d'équipement sont étiquetés « multi-usages »**, sans que ces usages ne soient vraiment définis dans le texte (une parenthèse indique juste « *eau potable, soutien d'étiage, irrigation, autres usages, etc* ») ni proportionnés. A la même page, il est également indiqué que **d'autres partenaires financiers peuvent intervenir dans le financement de ces projets, « y compris au-delà de la substitution »**, ce qui double le signal négatif.



Attention aux « usages paravents » pour justifier des demandes de financements publics supplémentaires aux Agences de l'eau, en particulier pour la création de « petites retenues » (par exemple le soutien d'étiage, pour atteindre le DOE ou diluer les charges polluantes ou nutriments plutôt que viser leur réduction à la source ; ou encore l'AEP⁴). D'autres lobbys pourront aussi s'engouffrer dans cette faille qui est d'une grave incohérence avec la nécessaire sobriété vers laquelle doivent s'engager tous les usages de l'eau.



Un garde-fou subsiste : les **demandes de financements doivent se faire dans le respect des enveloppes financières prévues par les 11èmes programmes des Agences de l'eau et des priorités identifiées dans ces programmes**. Cependant, le risque que ce verrou ne tienne pas longtemps est grand, notamment dans le bassin Adour Garonne où cet argument du « multi-usages » pour la création de nouveaux ouvrages est monnaie courante.

Pour pouvoir bénéficier du soutien financier des Agences de l'eau, les infrastructures de stockage ou de transfert d'eau doivent avoir été incluses dans une analyse économique du programme d'actions permettant d'en **apprécier l'opportunité économique**. Le porteur de projet a l'obligation **d'analyser la durabilité financière de l'infrastructure** et de réaliser une **analyse de récupération des coûts**, « afin de démontrer la capacité des recettes issues des usagers à couvrir à moyen et long terme les différents coûts imputables à cette infrastructure ». Il s'agit ainsi d'amortir l'investissement et de récupérer les coûts d'entretien et de fonctionnement ultérieur.

SOBRIETE, SUBSTITUTION ET CALCUL DES VOLUMES

Tout PTGE doit **obligatoirement** comprendre un volet de **recherche de sobriété et d'optimisation des différents usages de l'eau** qui concerne l'ensemble des usages de l'eau et doit privilégier les **solutions apportant des bénéfices certains, dans le contexte du changement climatique** (maîtrise des consommations,

⁴ Hors « grands ouvrages », l'argument du multi-usages tient assez mal : l'usage AEP est une illusion pour les « petites retenues » et le soutien d'étiage et la dilution des rejets des STEP implique des connexions avec les cours d'eau, alors qu'un objectif, laborieux à mettre en œuvre, est justement la déconnexion de ces ouvrages.

économies d'eau, diagnostics, amélioration de la qualité de l'eau et modernisation des réseaux pour minimiser les fuites).

La recherche de la sobriété s'appuie sur un **système de comptage fiable de l'eau** permettant une meilleure connaissance des prélèvements.



Les déclarations de prélèvements communiquées aux agences de l'eau existent déjà, mais elles ne suffisent pas : il faudrait a minima une banque de données fiable à l'échelle du PTGE, du SAGE ou de l'OUGC.

Le PTGE « étudie également les leviers pour **améliorer l'offre sans prélèvements d'eau supplémentaires : optimisation de l'usage de tous les ouvrages de stockage existants** (optimisation de la gestion, analyse des usages, travaux) et **recyclage** pour des usages adaptés dans le respect de la réglementation sanitaire ».



Le volet de recherche de la sobriété est primordial dans l'élaboration d'un PTGE. Avant d'étudier, en dernier recours, la création de nouveaux stockages, il faut veiller à la réduction des prélèvements **mais aussi à l'optimisation de l'existant**. Il importe donc de **disposer d'un inventaire de l'ensemble des ouvrages préexistants**. En effet sur certains bassins l'administration ne dispose pas de cet inventaire actualisé des petits ouvrages construits (avec ou sans autorisation) et a fortiori du (ou des) bénéficiaire(s) et gestionnaire(s) de ces retenues.



Des solutions concrètes pour réaliser des économies d'eau doivent impérativement figurer dans le programme d'actions. L'absence, ou la faiblesse de ce volet de recherche de sobriété, est une entorse à la méthodologie des PTGE.

Il est indiqué dans l'instruction que « **le stockage d'eau ou le transfert, y compris pour l'irrigation ou le soutien d'étiage, est envisageable** lorsque, combiné à d'autres actions du PTGE, il contribue à l'atteinte de l'équilibre, dans la durée, entre besoins et ressources dans le respect de la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, et que l'ensemble s'inscrit dans une démarche sobre. **Il n'est donc pas systématique**. Lorsque les ressources et les milieux le permettent, **il peut aller au-delà de la seule substitution**. Dans tous les cas, **l'incidence des ouvrages sur les milieux, les probabilités de remplissage effectif dans la durée et la nécessité d'un modèle économique pérenne doivent être prises en compte** ».



Il faut être vigilant sur ce point : les stockages et transferts autorisés dans le cadre d'un PTGE doivent être encadrés et répondre à des conditions strictes. Ils ne doivent pas compromettre l'atteinte de l'équilibre entre ressources et besoins. La justification, par le seul soutien d'étiage, de la création de nouvelles retenues de petite taille ne tient pas dans la plupart des cas.

Il est également indiqué que « **le dimensionnement des ouvrages doit tenir compte des évolutions attendues du climat** ».



Attention à l'interprétation de cette phrase par les irrigants. Elle ne doit pas être comprise comme une incitation à augmenter le dimensionnement des ouvrages en raison des évolutions du climat et de la variabilité accrue de l'hydrologie. Une délibération récente⁵ du CA de l'agence de l'eau Adour Garonne confirme cette interprétation dangereuse.



Le paragraphe de l'instruction suivant souligne les incertitudes générées par les changements climatiques. A cette fin il appelle à un dialogue approfondi entre parties prenantes du PTGE et des prévisionnistes et hydrogéologues **pour estimer les probabilités de remplissage d'éventuels nouveaux ouvrages.** Les APNE seront très vigilantes à ce que cette démonstration du remplissage futur des ouvrages soit faite. A noter que le remplissage dépend en grande partie du type d'ouvrage et de son degré de connexion avec le milieu.

En ce qui concerne les **volumes prélevables**, l'instruction rappelle le cadre déjà existant : dans les ZRE, définition de « volumes prélevables globaux » ; dans les règlements des SAGE, « répartition des volumes globaux », etc. Il est rappelé que, **quel que soit l'usage concerné, les prélèvements en eau sont soumis à autorisation ou déclaration en fonction des volumes prélevés sur la ressource.**

Il est également souligné qu'« à l'issue de la phase de dialogue, le projet de territoire doit aboutir à un programme d'actions qui détaille les volumes d'eau associés aux actions en précisant la période de prélèvement (étiage et hors étiage). **En l'absence de SAGE ou de répartition de volumes par le SAGE, le PTGE doit aboutir à la répartition, sur toute l'année, des volumes d'eau par usage.** »

Cette répartition doit « détailler les volumes destinés au stockage d'eau existant et le cas échéant les volumes attribués aux nouveaux ouvrages de stockage d'eau et de transfert à mettre en place, leur part de substitution et leur part éventuelle de développement des prélèvements ».

Le volume de prélèvement en période de basses eaux, volume de référence à partir duquel le **volume de substitution** est déterminé, se calculera désormais à partir d'une **analyse rétrospective s'appuyant sur les 5 à 10 dernières années.** Dans la précédente instruction, ce calcul s'effectuait sur 15 ans, ce qui conduisait les porteurs de projet à rechercher les années de prélèvements maximales permettant de revoir à la hausse le calcul des volumes à substituer.



Un point de vigilance à souligner : la base des volumes réellement prélevés doit être fiable et il ne s'agit absolument pas de reprendre les volumes autorisés, qui sont presque toujours largement surdimensionnés car très souvent non considérés en fonction du continuum amont-aval. La question de la réévaluation de ces volumes autorisés mérite par ailleurs d'être posée.

Le volume substitué doit être clairement identifié et doit se traduire par des **modifications des arrêtés d'autorisation des prélèvements** concernés pour les différents usages, ainsi que par un **contrôle régulier des**

⁵ La **délibération** contient le paragraphe suivant : « *Prise en compte du changement climatique dans les volumes éligibles : dans la limite de 30 % max supplémentaire par rapport aux volumes éligibles (tenant compte des fonctionnalités des écosystèmes aquatiques et des possibilités de remplissage) sous conditions d'accompagner la transition agro-écologique du territoire (création de valeur ajoutée, nouvelles filières, réduction des intrants, sobriété de l'usage de l'eau, ...). Le pourcentage sera à justifier dans le PTGE.* »

consommations. En ZRE, cela peut consister en une **modification de l'AUP** (autorisation unique de prélèvements).



L'instruction et la méthode PTGE sont muettes quant aux outils permettant :

- les **contrôles** (mise en place de compteurs communicants) ;
- la **transparence des données de consommation** : a minima il faudra prendre les volumes prélevés déclarés aux agences de l'eau pour la redevance prélèvements, mais l'idéal serait la création d'un observatoire local des prélèvements dont les données de base seraient accessibles en ligne ;

Ces points doivent être demandés et ces informations suivies par les APNE au sein des PTGE.

CLIMAT, SOLUTIONS FONDEES SUR LA NATURE ET PRATIQUES AGRICOLES

Chaque grand bassin hydrographique métropolitain a adopté un **PACC** (plan d'adaptation au changement climatique)⁶, comportant des éléments de diagnostic et des stratégies d'action à engager. **Le PTGE doit prendre en compte les orientations de ce PACC**, tout comme les stratégies nationales et régionales relatives au climat. Les préfets doivent veiller à l'intégration de cet enjeu « climat » dans les PTGE.

Il est souligné qu'un PTGE doit « *favoriser les solutions apportant le plus **d'aménités environnementales positives** facteurs de résilience du territoire* ». Doit être adoptée une vision holistique des hydrosystèmes reposant notamment sur une nécessité de **solidarité amont-aval** dans le but de laisser suffisamment d'eau de qualité arriver jusqu'aux estuaires et aux littoraux pour à la fois maintenir un bon fonctionnement des écosystèmes en aval et permettre de répondre aux divers usages de l'eau (sauvegarde de la biodiversité aquatique, préservation des zones conchylicoles, qualité bactériologique des plages ...).

En ce qui concerne **l'activité agricole**, il est noté que « *l'irrigation peut constituer un facteur de durabilité lorsqu'elle est compatible avec les conditions environnementales, en particulier hydrologiques, du territoire et lorsqu'elle contribue à la transition agro-écologique de l'agriculture, à la diversité des productions, à l'emploi agricole et rural* ».



Veiller à ce que les actions relatives à l'irrigation dans un PTGE s'inscrivent dans une logique de sobriété et de transition et ne visent pas à l'augmentation des surfaces irriguées.



Dans les échanges, **isoler les irrigants** (en visant les syndicats productivistes et non pas les petits maraîchers et exploitants en AB ou en conversion dépendant également de l'irrigation) et montrer que le mouvement FNE ne met pas tous les agriculteurs dans le même panier. Il faut bien souligner que **les pro-stockages ne parlent qu'en leur intérêt propre et non pas en celui de tous les agriculteurs et de tous les usagers de l'eau.**

⁶ Les liens vers les PACC adoptés à l'échelle de chaque grand bassin hydrographique métropolitain sont disponibles en annexe de ce guide.

Les **solutions fondées sur la nature (SFN)** sont ensuite évoquées : présentant peu ou pas de coûts de fonctionnement, elles présentent des atouts indéniables en ce qui concerne la pérennisation des fonctions et des services assurés par les écosystèmes ainsi que la préservation de la disponibilité et de la qualité de la ressource en eau : restauration de zones humides, désartificialisation et perméabilité des sols, infiltration des eaux pluviales, revitalisation des bassins versants et des cours d'eau, etc.

En l'occurrence, les SFN contribuent à rétablir un cycle de l'eau opérationnel, et seul ce cycle de l'eau opérationnel augmente la quantité d'eau disponible pour tous les usages, et améliore la qualité de l'eau filtrée dans les horizons du sol. Les SFN atténuent le réchauffement climatique lorsque la couverture des sols est permanente.



Les SFN sont des solutions de bon sens qu'il convient de faire figurer dans les programmes d'action du PTGE. Dès que possible, proposer la **restauration des cours d'eau et des zones humides**, et mettre en avant toutes les **techniques agroécologiques** permettant de **retrouver des sols vivants contribuant à la structuration et à la fertilité naturelle des sols**, au ralentissement du cycle de l'eau (arbres, haies, couverts végétaux), à l'infiltration dans les horizons profonds du sol, et au stockage du carbone : changements de pratiques et de cultures, diversification des variétés et un choix d'espèces moins gourmandes en eau et adaptées aux conditions pédoclimatiques.

La **transition agro-écologique de l'agriculture** est également présentée comme levier et doit constituer un axe fort des PTGE, « en vue d'une adaptation aux volumes prélevables et d'une meilleure résilience de l'agriculture face aux effets du changement climatique » : **transformation des systèmes de culture, diversification et complémentarité des espèces et des variétés cultivées, nouveaux systèmes d'élevage et de gestion des prairies**, etc. Il est également souligné que « *les pratiques agro-écologiques ayant des effets bénéfiques directs sur le cycle de l'eau (agroforesterie, mise en place de haies, bonne gestion des sols) sont particulièrement indiquées* ».



L'instruction mentionne que **l'intégration de pratiques agroécologiques dans les leviers mobilisés par les PTGE** suppose d'en étudier les conditions de mise en place lors des analyses environnementales, économiques et financières : le guide IRSTEA est là encore un outil potentiellement utile. **Les réseaux agricoles (CIVAM, FNAB, TRAME, etc.) dédiés à ces pratiques agroécologiques doivent faire partie des parties prenantes des PTGE, pour apporter leurs savoirs techniques**. Dans ce sens un PTGE peut offrir une dynamique opportuniste de création d'un **GIEE** (Groupement d'intérêt économique et environnemental). Enfin, les PTGE peuvent être des **territoires d'expérimentation de la transition agro-écologique** au même titre que les captages prioritaires ou les expérimentations de paiements pour services environnementaux (PSE) des Agences de l'eau.

ANNEXES

Plans d'adaptation au changement climatique (PACC) des bassins hydrologiques métropolitains :

- [Artois-Picardie](#)
- [Adour-Garonne](#)
- [Loire-Bretagne](#)
- [Rhin-Meuse](#)
- [Rhône-Méditerranée](#)

Conseil scientifique Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse - [Avis et recommandations sur l'intérêt économique à moyen et long terme de la substitution des prélèvements par stockage ou par transfert de l'eau - Mars 2020](#)