

Comité de bassin Adour-Garonne

Séance du 15 septembre 2021

**Point n° 3**

Plan stratégique 2021-2027 de retour à l'équilibre pour  
la gestion quantitative de la ressource en eau

***Pour décision***

## Plan stratégique 2021-2027 de retour à l'équilibre pour la gestion quantitative de la ressource en eau

---

Le démarrage d'un nouveau cycle de 6 ans pour l'atteinte du bon état des eaux en 2027 a été l'occasion pour le comité de bassin de rappeler les grands enjeux du sud-ouest, en termes de gouvernance, de réduction des pollutions (ponctuelles et diffuses), de gestion quantitative, de restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques et humides.

Ces enjeux sont amplifiés à plus long terme par les effets du changement climatique dont les impacts seront notamment :

- Du fait de l'augmentation de l'évapotranspiration : une baisse et une plus grande variabilité de l'hydrologie naturelle, une augmentation de la sécheresse des sols,
- Par diminution des débits et augmentation de la température de l'eau : une augmentation de l'eutrophisation, une moindre capacité auto-épuratoire des cours d'eau, une amplification de l'écotoxicité.
- Du fait des mêmes facteurs : la mutation des écosystèmes aquatiques, la vulnérabilité des zones humides.
- Par des précipitations extrêmes plus fréquentes et plus violentes, ainsi que l'élévation du niveau de l'océan : des risques accrus en termes d'inondation et de submersion marine.

Une forte augmentation de population va par ailleurs amplifier la pression polluante et l'enjeu de l'accès à l'eau potable.

L'ensemble de ces facteurs vont toutefois s'exprimer de façon variable selon les territoires, leurs sensibilités actuelles et l'expression de contraintes nouvelles qui ne seront pas uniformes sur le bassin. Aussi, pour répondre aux enjeux immédiats et futurs il est prôné une **démarche territorialisée et transversale** s'appuyant sur les acteurs des territoires dont les EPTB, permettant de développer des plans d'actions basés sur la diversité et la complémentarité des mesures.

Certaines de ces mesures offrent l'intérêt de bénéfices multiples, aussi bien en termes de qualité des eaux, de quantité, de biodiversité : c'est le cas de solutions fondées sur la nature, de l'agroécologie. Mais elles ne peuvent constituer une réponse unique face à l'ampleur des enjeux d'accès à l'eau et de qualité des eaux.

La stratégie d'action s'adresse donc bien à l'ensemble des usagers de l'eau et concerne l'ensemble des leviers qui se traduisent dans des politiques sectorielles thématiques : la protection des ressources en eau, la lutte contre les pollutions diffuses et ponctuelles, la restauration des milieux aquatiques, la gestion quantitative, ...

Lors de l'adoption du PACC en 2018, le comité de bassin avait souligné :

*« L'ensemble des mesures du plan est à déployer rapidement à l'échelle locale mais certaines actions, plus structurantes, relèvent d'un niveau supra, car elles ont un haut niveau d'ambition. Parmi elles, certaines doivent plus particulièrement retenir l'attention des décideurs car elles peuvent atténuer le déficit quantitatif de l'ordre de plusieurs centaines de millions de m<sup>3</sup> et apporter des gains qualitatifs non négligeables :*

- *Un soutien des étiages et des usages à partir d'ouvrages de stockage existants principalement hydroélectriques ;*
- *La création d'ouvrages de stockage, multi-usage et d'ampleur régionale, à créer sur les grands axes ;*
- *La transition agro-écologique de l'agriculture faisant évoluer les filières agricoles vers des pratiques, des systèmes et des assolements plus économes en eau et moins polluants ;*
- *L'aménagement des bassins versants pour favoriser l'infiltration de l'eau et le ralentissement dynamique lors de crues.*

*Les mesures, décrites ci-dessus étant complémentaires, doivent être au rendez-vous en même temps, ce qui suppose un démarrage sans délai des mesures qui nécessitent des procédures administratives longues ou des investissements importants. »*

Lors de sa séance de décembre 2019, le comité de bassin avait pris connaissance de la démarche prospective de la ressource en eau, réalisée par un groupe de travail issu de la commission planification et élargi aux représentants des EPTB, et **des ordres de grandeur des solutions potentielles** pour faire face au déficit annoncé d'ici 2050 :

**Bilan global besoins/ressources en eaux de surface à horizon 2050**

	Volume (Mm <sup>3</sup> )
<b>Déficit initialement évalué pour 2050</b>	<b>1000-1200</b>
Gains économies d'eau (consommation)	200
Gains SFN/agro-écologie	50-250
Mobilisation nappes libres	20
Stocks complémentaires pour le soutien d'étiage, dont :	150-500
• Création d'ouvrages de réalimentation	(80-135)
• Mobilisation de barrages hydroélectriques	(70-375)
Mobilisation de petits ouvrages existants	30
Ouvrages de substitution, re-use	20-40
<b>Nouveau déficit évalué pour 2050</b>	<b>200-700</b>

C'est dans le cadre de la mise en œuvre de l'ensemble des leviers mobilisant tous les acteurs, qu'il est proposé au comité de bassin du 15 septembre de porter son attention sur l'actualisation du plan stratégique sur la gestion quantitative.

## 1. Des enjeux et actions spécifiques qui légitiment une stratégie relative à la gestion quantitative de la ressource en eau

Le déficit en eau sur le bassin Adour-Garonne génère des conflits d'usages l'été avec des restrictions d'utilisation de l'eau, voire des ruptures d'alimentation en eau potable et des besoins des milieux aquatiques non satisfaits. **Plus de 50 % des débits d'objectifs d'étiage (DOE) ne sont pas respectés<sup>1</sup>.**

Ces constats ont amené le comité de bassin à donner un avis favorable au **cadre de plan d'action** pour assurer une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau qui lui avait été soumis par le préfet coordonnateur de bassin en 2017.

Lors de l'élaboration du plan d'adaptation au changement climatique en 2018, il a été évalué que **le déficit allait augmenter à hauteur de 1,2 milliards de m<sup>3</sup> à l'horizon 2050.**

Bien que les dispositifs réglementaires, financiers et de gouvernance soient en place, des difficultés successives ont installé une perte de confiance entre les acteurs et ralenti l'avancée des mesures d'adaptation, alors même que leur mise en œuvre devrait s'accélérer.

**Il s'agit donc d'impulser une nouvelle dynamique** sur les territoires en favorisant la mise en œuvre d'un **ensemble des solutions plurielles** qui contribuent toutes, à leur niveau, à l'équilibre entre le milieu et les usages: réduire les prélèvements, développer les solutions fondées sur la nature (zones humides, haies, infiltration des eaux pluviales), optimiser et mutualiser les retenues existantes, améliorer l'efficacité des usages de l'eau et développer les économies, mobiliser des volumes et débits supplémentaires, faire appel à la réutilisation des eaux non conventionnelles, ...

En effet, la démarche prospective présentée au comité de bassin en 2019 a esquissé les gains potentiels de chaque type de mesures : c'est le panel de toutes les actions qu'il est nécessaire de mettre en œuvre pour **réduire la vulnérabilité des usages et des milieux aquatiques** aux effets du changement climatique.

Le meilleur outil de mise en œuvre de ces actions repose sur les démarches de **projets de territoires pour la gestion de l'eau** (PTGE). Elles doivent s'engager sur 88 territoires dont 34 sont prioritaires et sur lesquels l'objectif est de valider des PTGE, afin de constater un équilibre restauré au plus tard en 2024 ou 2027 selon les bassins.

Pour faciliter cette dynamique, **un groupe de travail a été mandaté par le président du comité de bassin**, pour proposer un cadre méthodologique commun pour construire, mettre en œuvre et suivre/évaluer les démarches PTGE.

Dans le même temps, il s'agit d'engager dès à présent des actions nécessaires à plus long terme au regard des impacts hydrologiques du changement climatique, en travaillant notamment sur **un nouveau modèle économique de soutien d'étiage** en vue de mobiliser des moyens d'action accrus et d'assurer leur financement.

Le présent rapport propose les axes d'une stratégie d'équilibre milieux/usages, qui actualise celle validée en 2017, compte-tenu de toutes les avancées observées. Elle

---

<sup>1</sup> DOE respecté à l'étiage 8 années sur 10 sur 38,5% des stations (source DREAL, période 2000-2018)

repose sur la mise en œuvre d'actions locales, qui nécessite des modalités d'animation et de suivi à l'échelle du bassin et des sous bassins, échelles territoriales sur lesquelles les structures de type EPTB sont particulièrement identifiées pour jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques.

## 2. De multiples avancées obtenues et à démultiplier

L'instruction de mai 2019 relative aux projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), dont le concept a été défini dans l'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 vise à garantir une démarche concertée localement avec tous les usagers de l'eau pour améliorer la résilience des territoires face aux changements climatiques et mieux partager les ressources en eau. Elle s'articule avec les décrets et circulaires de 2008 (mise en œuvre de la réforme des volumes prélevables) et 2011 (circulaire sur la gestion de crise sécheresse), pour préciser les conditions de retour à l'équilibre.

Les contentieux sur les autorisations uniques de prélèvement (AUP) dans plusieurs sous-bassins (Charente, Adour) ont entraîné la nécessité d'une meilleure sécurisation juridique des autorisations de prélèvement pour l'irrigation.

Dans ce contexte, la ministre de la Transition écologique et la secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée de la Biodiversité, ont présenté un décret relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse. Ce décret, paru le 23 juin 2021, vise à améliorer la gestion quantitative de l'eau, tant sur le plan structurel, en vue d'une gestion équilibrée et durable de la ressource, que conjoncturel, pour une meilleure gestion des crises et des sécheresses qui seront probablement amenées à se multiplier dans les prochaines années. La notion de volume prélevable est à ce titre essentielle pour déterminer les autorisations de prélèvement. Elle permet de définir les quantités d'eau qui peuvent être prélevées dans les milieux naturels sans les mettre en danger.

Ce point est à l'origine de l'annulation contentieuse de nombreuses autorisations uniques de prélèvement et le Gouvernement, avec ce décret, fixe un cadre et une définition explicite permettant à l'ensemble des acteurs (agriculteurs, industriels, élus des collectivités territoriales responsables de la gestion de l'eau, mais aussi gestionnaires d'espaces naturels) d'agir pour préserver et partager la ressource dans un contexte juridique sécurisé.

Conformément aux directives nationales, sur la base de constats et d'ambitions partagés entre les représentants des différentes parties prenantes, **plusieurs actions ont été engagées sur le bassin Adour-Garonne et font référence.**

Le cadre de plan d'action pour le retour à l'équilibre, adopté par le Comité de Bassin en 2017, a précisé plusieurs axes de progrès (amélioration de l'efficacité de l'irrigation et du soutien d'étiage, économies d'eau, actions des OUGC, mobilisation de retenues existantes, élaboration de PTGE, ...) et leurs modalités de déclinaison au sein des territoires. Le plan d'Adaptation au Changement Climatique (PACC) adopté en 2018 et le projet de SDAGE 2022-2027 formalisent les orientations stratégiques de retour à l'équilibre en faisant appel au portefeuille de solutions à mobiliser.

**L'implication des acteurs** est également forte et constitue un point d'appui pour dynamiser la politique :

- les OUGC chargés de la gestion collective des prélèvements agricoles sont en place dans tous les bassins (chambres d'agriculture, binôme profession agricole – EPTB, collectivité) ;
- les collectivités (EPTB, conseils départementaux) portent des démarches territoriales ciblées sur la gestion quantitative (PTGE) ou plus larges sur les volets qualitatifs et quantitatifs de l'eau (SAGE et son règlement d'actions opérationnelles, contrats territoriaux, contrats de rivière) ; 12 PTGE, 27 SAGE et 10 contrats de territoire sont en cours couvrant la quasi-totalité du bassin ;
- les associations environnementales, les syndicats de rivières participent et engagent des opérations de restauration des milieux naturels (fonctionnalités des cours d'eau, zones humides), qui contribuent à la régulation des étiages l'été.

Quelques exemples d'actions concrètes permettent d'illustrer les **progrès réalisés** :

- des opérations engagées pour améliorer la gestion de canaux en vue de moindres prélèvements en Garonne : une démarche de modernisation et d'optimisation du canal de St Martory réduit la prise d'eau en Garonne, représentant une économie d'eau de l'ordre de 7-8 Mm3 en période d'étiage et en année sèche ;
- une baisse des prélèvements agricoles : cette baisse représente de l'ordre de 10% sur l'ensemble du bassin entre la dernière décennie (2010-2020) et la décennie précédente (dans le même temps, l'évapotranspiration a augmenté de l'ordre de +10% en 20 ans), du fait de plusieurs facteurs : baisse des surfaces irriguées, évolution des assolements, amélioration des pratiques agricoles.
- des moyens amplifiés pour le soutien d'étiage de la Garonne : une convention a été établie en 2019 afin d'assurer la coordination entre les soutiens d'étiage de la Garonne et de ses affluents ; depuis 2020, le volume hydroélectrique mobilisable pour soutenir les débits de la Garonne a été augmenté de +24% (69.5 Mm3).
- Une baisse de près de 50% des prélèvements d'eau industriels au cours des 20 dernières années : des actions de recyclage de l'eau de plus en plus poussés, au gré des évolutions technologiques, ont notamment contribué aux progrès enregistrés.
- Une baisse de près de 7% des prélèvements AEP au cours des 20 dernières années alors que la population du Bassin a augmenté de plus de 10%. Ainsi, en ratio spécifique m3/hab, les prélèvements AEP ont diminué de plus de 15% en valeur relative par notamment des actions des collectivités sur les fuites en réseau et des pratiques plus économes des habitants.

**Plusieurs PTGE sont en cours**, dont 4 sont d'ores et déjà validés (Aume-couture, Boutonne, Midour et Garonne amont).

Le retour d'expérience issu de ces démarches montre globalement que pour réussir, il est nécessaire de créer la confiance entre les acteurs et de s'appuyer sur un socle de connaissances de la situation et des enjeux actuels et futurs (dont le modèle agricole) avant même de faire travailler les participants sur des solutions.

La stratégie proposée dans le présent rapport se veut mobilisatrice pour les services et les acteurs et s'appuie sur les enseignements tirés de ces dernières années pour mettre en place de nouvelles mesures et actions susceptibles de faire avancer les projets sur le terrain.

### 3. Une stratégie en 5 axes adossés à la mobilisation des solutions plurielles d'équilibre milieu/usages

5 axes interdépendants sont proposés pour actualiser le plan d'action de 2017, avec des actions permettant d'avancer concrètement vers le retour à l'équilibre quantitatif à court, moyen et long terme.

Ils impliquent tous les acteurs et services, depuis l'échelle locale jusqu'à l'échelle bassin. Les structures de bassin, tels que les EPTB ou EPAGE, qui peuvent associer les différents acteurs au sein de démarches intégrées, combinant les mesures d'ordre qualitatives et quantitatives, pourraient être les leaders de stratégies et de feuilles de route déclinant localement les actions à mettre en œuvre.

Il s'agit de **mobiliser l'ensemble des leviers de restauration des équilibres en eau** notamment sur les **périmètres prioritaires** :

- **gérer et adapter les prélèvements aux disponibilités des territoires**
- **renforcer les économies d'eau et promouvoir l'évolution de tous les usages** et en particulier l'irrigation (par l'accompagnement de la transition agricole vers des systèmes de productions moins consommateurs d'eau) ;
- **développer les solutions fondées sur la nature (SFN)** telles que la restauration des zones humides, la restauration physique des cours d'eau, la renaturation des villes et la gestion des eaux pluviales (infiltration, désartificialisation des sols), la préservation ou réimplantation des infrastructures végétales (haies, lisières de bois), le ralentissement des écoulements par la préservation/ remobilisation des champs d'expansion de crues et la restauration des conditions hydrauliques favorables, la réduction des impacts des aménagements hydrauliques en facilitant la restitution des débits réservés, en restaurant les régimes naturels, en réduisant l'impact des éclusées et les variations artificielles des débits, l'impact des ruissellements urbains ou du drainage.
- participer au **changement de systèmes et de modèles agricoles** pour soutenir une agriculture durable, aptes à réguler à la source les besoins de fertilisants, de phytosanitaires, d'irrigation, en soutenant les réseaux d'échanges d'expériences, les conseils collectifs et individuels, les investissements à haute performance, les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC), Conversion à l'agriculture biologique (CAB), labellisation HVE, le développement de filières valorisant ces productions de qualité.
- **accentuer la mobilisation des réserves hydroélectriques existantes** par la possibilité d'inclure dans le renouvellement des concessions, une part des volumes dédiés au soutien d'étiage ;
- **optimiser les ouvrages de stockage et de transfert existants** par une meilleure gestion, la remobilisation ou la réhabilitation de stocks ;
- **stocker de l'eau en dehors de la période d'étiage par une meilleure mobilisation des réserves existantes ou par la création de nouvelles réserves** dans le cadre de l'instruction PTGE ;

L'articulation de ce panel de solutions, tel que représentée dans le SDAGE, est rappelée ci-dessous :

## Leviers d'actions pour le retour à l'équilibre quantitatif

Planification et études générales	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Planification</b> (SAGE, Projet de Territoire, contrats territoriaux) : études, diagnostics, animation et communication</li> <li>- <b>Outils de suivi et de gestion de l'eau</b> (station hydrométrique, outil de télégestion)</li> </ul>	

Economies d'eau et gestion des prélèvements			Optimisation de la gestion des ouvrages hydrauliques
- Usage agricole	Amélioration de l'efficacité de l'irrigation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bulletins et avertissements irrigation (échelle OUGC ou hydrographique)</li> <li>- Travaux et matériels hydro-économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide à la gestion des soutiens d'étiages (AGE)</li> <li>- Accords de déstockages</li> <li>- Grands canaux de prélèvements</li> <li>- Retenues de réalimentation</li> </ul>
	Modification des systèmes de culture (agro-écologie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contractualisation des MAEC permettant de réduire les prélèvements en eau</li> <li>- Conseil à l'échelle des OUGC sur le changement de pratique et les choix d'assolement</li> </ul>	
	Gestion des prélèvements	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etude et expérimentation en faveur des économies d'eau</li> <li>- Accompagnement des OUGC</li> </ul>	
- Usage IND	Diagnostics sur le matériel et équipements	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnostic de faisabilité des travaux d'économies d'eau</li> <li>- Etudes de branches / Accords de branches</li> </ul>	
	Investissements sur matériels et équipements	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en circuit fermé des eaux et recyclage</li> <li>- Dispositifs d'économies d'eau et d'amélioration de l'efficacité</li> </ul>	
- Usage AEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Diagnostics des réseaux AEP</b> (modélisation des réseaux, dispositifs de comptages des volumes et débits)</li> <li>- <b>Etude de définition de plan d'action</b></li> <li>- <b>Etude patrimoniale</b> de l'ensemble des ouvrages d'eau potable</li> </ul>		

Prélèvements vers une ressource moins sensible	Aménagements/gestion du bassin versant contribuant au bon fonctionnement hydrologique
<b>Stockage dans une retenue</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilisation de réserves existantes</li> <li>• Aménagement de retenues existantes ou de transfert d'eau</li> <li>• Création de réserves</li> </ul>	<b>Favoriser les infiltrations d'eau</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Champs d'expansion de crues, zones humides, ...</li> <li>- Infrastructures végétales (haies, ...)</li> <li>- Réduire l'impact des ruissellements urbains</li> </ul>
<b>Réutilisation des eaux usées</b> <b>Récupération des eaux de pluie</b> <b>Transfert des prélèvements vers une ressource moins sensible</b> <b>Gestion dynamique des nappes</b> <b>Restauration des systèmes AEP</b> (captages, interconnexions, traitements)	

### 3.1. Axe 1 - Dynamiser la mise en place de démarches PTGE pour le retour à l'équilibre

Il s'agit de mettre en œuvre une feuille de route de développement des PTGE.

Cette feuille de route identifie (cf. carte en annexe 1) :

- 21 périmètres élémentaires, couvert par 12 PTGE. Il s'agit d'engager les actions identifiées pour les 4 PTGE finalisés, de finaliser et valider les plans d'action pour les 5 PTGE en cours d'élaboration et d'engager les réflexions pour les 3 derniers PTGE (Douze, Séoune, Isle).
- 13 périmètres élémentaires supplémentaires qui doivent faire l'objet d'une démarche PTGE en s'appuyant sur les démarches locales existantes et en identifiant précisément l'ensemble des actions de gestion structurelle prévues et à engager pour le retour à l'équilibre quantitatif à atteindre au plus tard en 2027.

Afin de s'assurer collectivement que le chemin de retour à l'équilibre est bien engagé, un suivi de l'avancement tous les 6 mois est proposé.

Pour aider les acteurs et les services de l'État à avancer sur le terrain, plusieurs démarches facilitantes sont en cours. Elles s'appuient sur l'expérience acquise dans les territoires :

- **Un groupe pour une gestion quantitative apaisée**

Mandaté par le président du comité de bassin, ce groupe de 9 membres associe les différentes parties prenantes : agricole, industrielle, collectivités, environnementale et un représentant scientifique, pour travailler sur un cadre méthodologique commun.

Ce cadre qui s'appuie sur l'instruction PTGE de 2019, propose des compléments de méthode pour favoriser la construction collective et l'adhésion des acteurs aux démarches en posant des points clés de réflexion qui doivent être abordés dans les territoires pour construire les diagnostics et les plans d'action de l'ensemble des solutions plurielles permettant un équilibre entre les usages et les milieux naturels, tenant compte des projections futures.

Il aborde :

- les questions de dialogue, de processus de construction de la démarche et d'établissement de plan d'action à travers des propositions sur : comment mettre en débat de manière constructive les enjeux pour le territoire ? comment cheminer vers une recherche de solutions ?
- les points clés à aborder dans chaque démarche, à travers des propositions sur : comment organiser et partager les connaissances indispensables aux travaux ? comment imaginer des trajectoires agricoles plausibles tenant compte du changement climatique ? en quoi les solutions fondées sur la nature participent à la résorption du déséquilibre ? en quoi l'agroécologie est une réponse au manque d'eau ? en quoi les économies d'eau, l'optimisation des retenues existantes, l'amélioration de l'efficacité des usages de l'eau contribue à l'équilibre ? en quoi et à quelles conditions peut-on mobiliser de nouvelles réserves en eau ?
- le suivi et l'évaluation des démarches en sollicitant notamment des scientifiques, en validant des critères de résultats à suivre.

Le document issu de ces travaux, joint au dossier de séance, pose également un engagement des membres du groupe :

- à promouvoir les principes de ce cadre auprès des responsables locaux et participants aux travaux dans les territoires à enjeu,
- à observer ensemble à l'échelle bassin la mise en œuvre et l'avancement des démarches locales, dans l'esprit d'identifier les causes des tensions éventuelles et d'inciter les acteurs à les surmonter ;
- à préparer des livrables opérationnels à destination des acteurs qui permette d'apporter des éléments de connaissance techniques et scientifiques sur les résultats obtenus et les retours d'expérience d'actions qui ont porté leurs fruits sur la qualité et la quantité des ressources en eau.

Des livrables opérationnels à construire sur les sujets de débat comme les impacts et bénéfices des retenues, l'agro-écologie, les solutions fondées sur la nature (restauration des milieux humides, infiltration de l'eau dans les sols, ...) par exemple seront documentés avec les arguments techniques et scientifiques permettant d'objectiver les débats menés dans les PTGE et ainsi d'en faciliter l'issue. Ces livrables seront diffusés notamment sur la plateforme des bonnes pratiques de l'Entente sur l'eau.

- **Une animation à l'échelle du bassin** : il s'agit de favoriser le partage de connaissance et le retour d'expérience entre acteurs impliqués notamment dans les PTGE, pour favoriser la compréhension mutuelle des acteurs en organisant des rencontres sur le terrain et en confrontant les différents points de vue.

- **Une mission d'appui conjointe CGEDD - CGAAER** sur la mise en œuvre des PTGE a été constituée en janvier 2021 pour s'assurer du bon avancement de ces démarches et de leur finalisation. En lien étroit avec les autorités compétentes de l'État sur les bassins concernés, la mission est chargée d'apporter une contribution à l'expression des préoccupations des acteurs locaux, à l'analyse des points de difficultés et à la recherche de solutions.

### 3.2. **Axe 2 - Engager des programmes d'économies d'eau et d'efficience des usages pour restaurer les équilibres à l'échelle des bassins versants**

Durant la dernière décennie (2010-2020), les volumes prélevés pour l'irrigation ont diminué à l'échelle du bassin Adour-Garonne : 850 Mm<sup>3</sup> durant la dernière décennie, contre 950 lors de la décennie précédente.

Il en va de même pour les usages domestiques et industriels (cf point 2).

Pendant cette période, des actions conduisant à réduire les volumes ont été engagées par la profession agricole, même si elles n'expliquent pas à elles seules l'évolution des prélèvements.

Aujourd'hui, ces actions se poursuivent. A ce titre, plusieurs appels à projet (AAP) ont été récemment lancés pour initier et accompagner les actions contribuant aux adaptations nécessaires afin de répondre aux enjeux quantitatifs :

- AAP filières à bas niveau d'impact (2 M€ en 2021): l'adaptation des filières de productions agricoles constitue un enjeu majeur, et des gains sont nécessaires aussi bien en termes de qualité que de quantité d'eau, tout en devant assurer qualité des produits, et valeur ajoutée économique et sociale – une vingtaine de projets ont été présentés, leur sélection est en cours.
- AAP économies d'eau en agriculture (2 M€ en 2021): il comprend plusieurs volets relatifs à l'efficience des infrastructures, mais également la transition agroécologique, l'optimisation d'ouvrages hydrauliques existants et la réduction de vulnérabilité des réseaux AEP liée à l'abreuvement de bétail – une trentaine de projets ont été présentés, le dépôt des dossiers définitifs est en cours.
- AAP barrages (4 M€) : en complément des aides apportées par l'Etat aux ouvrages domaniaux dans le cadre du plan France relance, l'agence accompagne les collectivités (et ASA) à une mise en conformité de leurs ouvrages dans l'objectif de restaurer les volumes initialement disponibles et d'améliorer la gestion des ouvrages au bénéfice des milieux naturels ; il est projeté de pouvoir financer les premiers projets dès juillet 2021.
- AAP réutilisation d'eaux non conventionnelles (RE-USE) (6 M€) : l'objectif de cet AAP est de favoriser auprès des différents acteurs du bassin l'émergence de projets intégrés de réutilisation des eaux en les accompagnant depuis l'étude d'opportunité jusqu'à la réalisation de leur projet. Les projets innovants permettant d'alimenter les réflexions nationales et d'anticiper les futures évolutions réglementaires seront privilégiés.

De nombreuses autres actions d'économies d'eau sont incitées au travers des programmes de mesures validés dans le cadre des PTGE et des autres démarches territoriales (SAGE, contrats) ou encore au travers de la communication et des formations proposées par certaines chambres d'agricultures.

Pour aller plus loin, l'Agence étudiera la possibilité de mobiliser des techniques innovantes pour la connaissance globale des prélèvements et de la gestion de l'eau dans un pas de temps annuel sur le bassin Adour-Garonne, par des partenariats scientifiques (CNES).

**Il est proposé de valoriser l'ensemble de ces projets qui permettent de contribuer concrètement à l'équilibre besoins/ressources recherché sur les territoires en quantifiant les volumes apportés, soustraits ou substitués par ces projets.**

Pour aller plus loin, d'autres démarches pourraient être expérimentées en s'inspirant de l'exemple d'éco-conditionnalité mis en œuvre sur la Sèvre Niortaise (bassin Loire-Bretagne). Par la signature d'une charte, les agriculteurs s'engagent individuellement à mener des actions en faveur de la qualité et de la quantité (économies d'eau, agroécologie, gestion des intrants ...). Ces engagements visent à permettre la sécurisation de volumes pour l'irrigation, en montrant comment ils s'intègrent dans un projet plus global de transition agro-écologique à l'échelle du territoire.

Au-delà de cet effort d'articulation entre échelle collective et échelle individuelle, l'enjeu est bien d'entraîner les filières dans ce mouvement de transition, de mobiliser l'aval pour que les changements de systèmes ne soient pas supportés uniquement par l'amont, mais trouvent des débouchés économiques qui les rendent auto-portants. C'est la raison pour laquelle l'agence de l'eau Adour Garonne co-organise avec les DRAAF Occitanie et Nouvelle Aquitaine, et l'appui des deux chambres régionales d'agriculture, un évènement qui explorera les voies de conciliation entre les enjeux de développement agricole et de préservation de l'eau et des milieux, dans un objectif d'engagements concrets au service de la qualité de l'eau et du retour à l'équilibre quantitatif. Ce sera un apport du comité de bassin au Varenne de l'eau.

**Dans le cadre de la révision du programme, il s'agira enfin de mettre le dispositif d'aide de l'Agence au service du présent plan stratégique** en mobilisant de manière volontariste les acteurs et en favorisant les actions nécessaires à l'équilibre avec un taux d'aide de 70%.

Sont notamment concernés :

- la bonification de toutes les actions identifiées dans les démarches PTGE dans la mesure où elles participent à l'équation de retour à l'équilibre ;
- un conditionnement du conseil agricole à une approche globale sur la gestion de la ressource, les économies d'eau, la mise en œuvre de pratiques agroécologiques et d'économies d'énergie ;
- les opérations ambitieuses de restauration des zones humides et de cours d'eau ;
- les actions d'animation et de sensibilisation correspondant à la mise en œuvre de ces opérations.

**3.3. Axe 3 - Sécuriser les prélèvements agricoles et faciliter la gestion collective de l'irrigation en articulant le rôle des OUGC avec les démarches territoriales**

La politique de gestion structurelle pour restaurer l'équilibre quantitatif de la ressource en eau, s'appuie en particulier sur 2 volets : 1) un volume maximum prélevable, décliné pour chaque usage (eau potable, agricole, industriel) dont la définition a été précisée dans le décret du 23 juin 2021, et qui est compatible avec les objectifs du SDAGE et 2) une gestion collective pour l'irrigation agricole, sur la base d'une autorisation unique de prélèvement (AUP) à un Organisme unique de gestion collective (OUGC) pour le compte de l'ensemble des préleveurs agricoles.

### **3.3.1 Le renouvellement des Autorisations Uniques Pluriannuelles pour l'irrigation**

Sur les 18 Autorisations Uniques Pluriannuelles (AUP) de prélèvement pour l'irrigation agricole en vigueur sur le bassin Adour-Garonne, 7 arrivent à échéance le 31/05/2023 suite à la prolongation d'un an accordée en juin 2020 (Garonne amont, Tarn, Aveyron-Lemboulas, Lot, Garonne aval, Dordogne, Neste).

L'enjeu est de préparer les dossiers de renouvellement des AUP déposés par les Organismes Uniques de Gestion Collective (OUGC) d'ici le 31 mai 2022 et dans le cadre des volumes prélevables notifiés en mai 2020.

Le décret, qui vient d'être publié, constitue le cadre de travail pour ces autorisations.

### **3.3.2 Renforcer et élargir le rôle des OUGC**

Le rôle essentiel des OUGC dans la gestion et la régulation des prélèvements est reconnu et partagé : rapport d'étape de la réforme des volumes prélevables validé en Commission Planification en juin 2020, dispositions du projet de SDAGE, projet de décret sur les missions d'OUGC.

Des progrès conséquents ont été réalisés en matière de connaissance des prélèvements et de nombreuses initiatives ont été prises dans les domaines du conseil et de la gestion des ressources en eau.

Des marges de progrès sont toutefois possibles sur l'amélioration de la connaissance des prélèvements (en temps réel), sur la mise en place de mesures pour retarder voire éviter la gestion de crise, pour renforcer les actions d'économie d'eau et d'efficacité en matière de prélèvements. Les OUGC doivent également être mobilisés pour contribuer à l'émergence et la concrétisation d'actions issues de démarches PTGE.

La révision en cours du 11ème programme de l'agence propose de renforcer l'accompagnement des OUGC sur l'ensemble de ces pistes d'amélioration.

La majorité des OUGC sont portés par la profession agricole et il apparaît utile, pour faciliter leur rôle, de rechercher une collaboration entre la profession agricole et les collectivités à l'échelle des bassins versants (EPTB, syndicat) ; l'exemple d'Irrig'Adour avec une gouvernance alternée est intéressant et pourrait permettre de favoriser les concertations locales et les actions de retour à l'équilibre, dans le cadre plus large des démarches de PTGE ou de prospectives menées par les EPTB.

## **3.4. Axe 4 - Réduire les périodes de gestion de crise « sécheresse »**

Le ministre de la transition écologique a demandé aux préfets coordonnateurs de bassin de prendre pour l'étiage 2021, un arrêté d'orientation pour la gestion de crise sur

l'ensemble du bassin, identifiant, entre autres, les zones d'alerte à besoin de coordination interdépartementale ainsi que les conditions de déclenchement et mesures harmonisées.

Cet arrêté s'inscrit dans le cadre du nouveau décret relatif à la gestion quantitative qui vise à renforcer la coordination de la gestion de crise sécheresse.

Cet arrêté permet de renforcer l'articulation des échelles de pilotage de la crise sécheresse en harmonisant les dispositifs via des arrêtés cadre interdépartementaux pilotés par un préfet référent. Afin d'améliorer la lisibilité et l'opérationnalité des mesures pour l'ensemble des usagers concernés, un cadre harmonisé est proposé (quatre niveaux de gravité associés à des mesures de restriction). Le projet d'arrêté a été soumis à la consultation du public (du 12 mai au 2 juin 2021).

D'ici l'étiage 2023, les Préfets référents d'arrêtés cadres interdépartementaux mettront à jour leur arrêté cadre pour être en conformité avec l'arrêté d'orientation bassin.

Les préfets de département mettront à jour les arrêtés départementaux, afin de couvrir l'ensemble du territoire.

### 3.5. Axe 5 : sécuriser le soutien d'étiage et les besoins milieux /usages sur le long terme

En application du plan d'adaptation au changement climatique (PACC) adopté en 2018 pour le bassin Adour Garonne, une démarche prospective sur la ressource en eau à horizon 2050 a été menée en 2019 et présentée au comité de bassin. Elle fait le constat d'un déficit évalué à 1.2 milliards de m<sup>3</sup> d'ici 30 ans et propose les pistes d'adaptation pour le réduire, mais une mobilisation, très volontariste, de l'ensemble de ces actions ne permettra pas de combler la totalité du déficit.

Première incidente : **une réflexion sera nécessaire quant aux valeurs des futurs DOE**, en fonction des ambitions que l'on se fixera en termes d'aménagement du territoire (qualité des milieux, usages) et des moyens dont on disposera pour les satisfaire. C'est un chantier prévu dans le projet de SDAGE 2022-2027 mais qui relève également du niveau national voire européen.

Parmi ces moyens, le soutien d'étiage repose actuellement sur un volume de 500 millions de m<sup>3</sup>.

Les réflexions menées sur le bassin en 2020 proposent **une augmentation de ces volumes disponibles**, via des ouvrages dédiés ou la mobilisation d'ouvrages hydroélectriques, et **le nouveau modèle économique** pour en assurer le financement. Une présentation en est faite en annexe 2.

La mission d'expertise CGEDD-CGAAER, réalisée par D. Auverlot, ph. Follenfant, A. Joly et Ch. Le Coz et relative à la mobilisation hydroélectrique pour le soutien d'étiage, a conforté les ordres de grandeur quant à une mobilisation accrue de ces stocks et tracé des pistes de réflexion quant aux investissements qui la rendrait possible.

Le travail doit donc se poursuivre et devra organiser de façon opérationnelle la transition, du court terme vers le long terme, depuis le dispositif actuel de mobilisation des retenues hydroélectriques (166 Mm<sup>3</sup> mobilisés, via des conventions) vers un dispositif futur (300-400 Mm<sup>3</sup> mobilisés, financés via un investissement compensant la perte énergétique induite).

Parmi les financements à mobiliser pour assurer le service de soutien d'étiage, **la tarification auprès des usagers** peut nécessiter des évolutions, et sa mise en place sur certains sous-bassins où elle n'existe pas à l'heure actuelle. Cette mise en place fait partie des actions complémentaires à mener sur le court terme.

L'ensemble de ces réflexions et actions porte sur des aspects techniques, juridiques, financiers, et nécessite un pilotage local, au niveau du bassin, et un appui national. Pour le niveau local, elle reposera sur **6 sites pilotes** : Tarn, Aveyron, Neste, Garonne, Adour amont, Charente. Les étapes proposées sont les suivantes :

- 2021 :
  - mise en place d'un comité de pilotage dédié ; engagement des réflexions sur les 6 sites pilotes quant aux investissements (pour mobiliser les volumes supplémentaires) et la tarification ;
  - parallèlement engagement des études sous pilotage Etat/agence avec l'appui des services de la DEB et DGEC afin de répondre aux questions technico-économiques et juridiques identifiées par la mission;
- 2022 : résultats des réflexions au sein des sites pilotes et du bassin, et arbitrages en comité de bassin au 1er semestre 2022 quant au nouveau modèle et son calendrier de mise en œuvre.
- 2023 : déclinaison locale du nouveau modèle et du cadre d'intervention de l'agence de l'eau sur la gestion quantitative; contractualisation au niveau du bassin avec les EPTB, l'agence, la SHEM et EDF.

#### 4. Synthèse des actions structurantes et mandat aux EPTB

Le tableau, ci-après, récapitule les différentes actions des 5 axes et leur échelle géographique et de temps pour leur mise en œuvre.

Échéances	Échelle	Mesures des services de l'État et de l'agence de l'eau
Court terme 2021-2022	Locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre des 12 PTGE du bassin</li> <li>- Initier d'autres démarches PTGE ou dynamiser celles existantes sur les 13 périmètres élémentaires (PE) prioritaires</li> <li>- Financer les appels à projet « économies d'eau », « BNI », « Ré-use », « Barrages »</li> <li>- Renouveler les AUP arrivant à échéance en 2023 et celles annulées par contentieux</li> <li>- Renouveler les conventions de soutien d'étiage, dans la perspective du nouveau modèle économique (Garonne, Tarn, Aveyron, Adour amont)</li> <li>- Engager les études pour la mise en œuvre ou l'évolution de la tarification au sein des sites pilotes</li> <li>- Définir des feuilles de route à l'échelle des bassins hydrographiques à conduire par les EPTB</li> </ul>
	Bassin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diffuser et suivre le cadre méthodologique commun du groupe GQ du CB</li> <li>- Favoriser l'organisation de sessions de partage des enjeux</li> <li>- Porter et diffuser des solutions techniques visant à converger sur des solutions partagées dans les PTGE</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organiser des formations aux méthodes d'animation et création d'un réseau de facilitateurs</li> <li>- Diffuser les éléments de connaissance sur les intérêts et effets négatifs des retenues</li> <li>- Se doter d'une vision objectivée et chiffrée des gisements potentiellement mobilisables</li> <li>- Accompagner le renouvellement des AUP</li> <li>- Contribuer au renouvellement des conventions de soutien d'étiage (Garonne, Tarn, Aveyron, Adour amont)</li> <li>- Favoriser la mise en œuvre ou l'évolution des tarifications</li> <li>- Prendre l'arrêté d'orientation bassin pour la coordination des mesures de gestion de la sécheresse</li> <li>- Faire connaître les dossiers retenus dans le cadre des AAP</li> <li>- Participer aux travaux du Varenne de l'eau</li> </ul>
	National	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publication du décret « gestion quantitative de la ressource en eau et gestion des situations de crise liées à la sécheresse »</li> <li>- Mission d'appui CGEDD-CGAAER aux PTGE</li> </ul>
Moyen terme 2023-2024	Locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définir les actions à mener sur les 54 autres périmètres élémentaires « vulnérables » du bassin</li> <li>- Assurer le suivi/évaluation des actions en cours sur l'ensemble des démarches engagées</li> <li>- Identifier des évolutions de gestion ou investissements (ouvrages dédiés, ouvrages hydroélectriques) pour renforcer le soutien d'étiage au sein de sites pilotes (Tarn, Aveyron, Neste, Garonne)</li> <li>- Mettre à jour les arrêtés cadre sécheresse interdépartementaux</li> </ul>
	Bassin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Évaluer les résultats des précédents AAP et valoriser leurs résultats</li> <li>- Initier de nouveaux appels à projets</li> <li>- Accompagner les feuilles de route définies par les EPTB, notamment sur les investissements pour le soutien d'étiage</li> </ul>
	National	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribution à une mobilisation accrue des stocks hydroélectriques</li> </ul>
Long terme d'ici 2027	Locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poursuivre l'engagement auprès des maîtres d'ouvrages porteurs de PTGE</li> <li>- Engager les études locales pour la révision des DOE</li> </ul>
	Bassin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivre l'impact des mesures aux effets de long terme (agroécologie, filières...) et les indicateurs du changement climatique</li> <li>- Porter les réflexions méthodologiques sur les futurs DOE</li> <li>- Mise en œuvre d'un nouveau modèle économique du soutien d'étiage</li> </ul>
	National	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui à la réflexion sur les futurs DOE</li> <li>- Appui à la mise en œuvre du nouveau modèle, quant à la mobilisation de stocks hydroélectriques</li> </ul>

Ce tableau constitue une vision générale des grands chantiers à mettre en œuvre à l'appui de cette stratégie. L'échelon du bassin Adour Garonne y prendra toute sa place, avec l'appui des services de bassin.

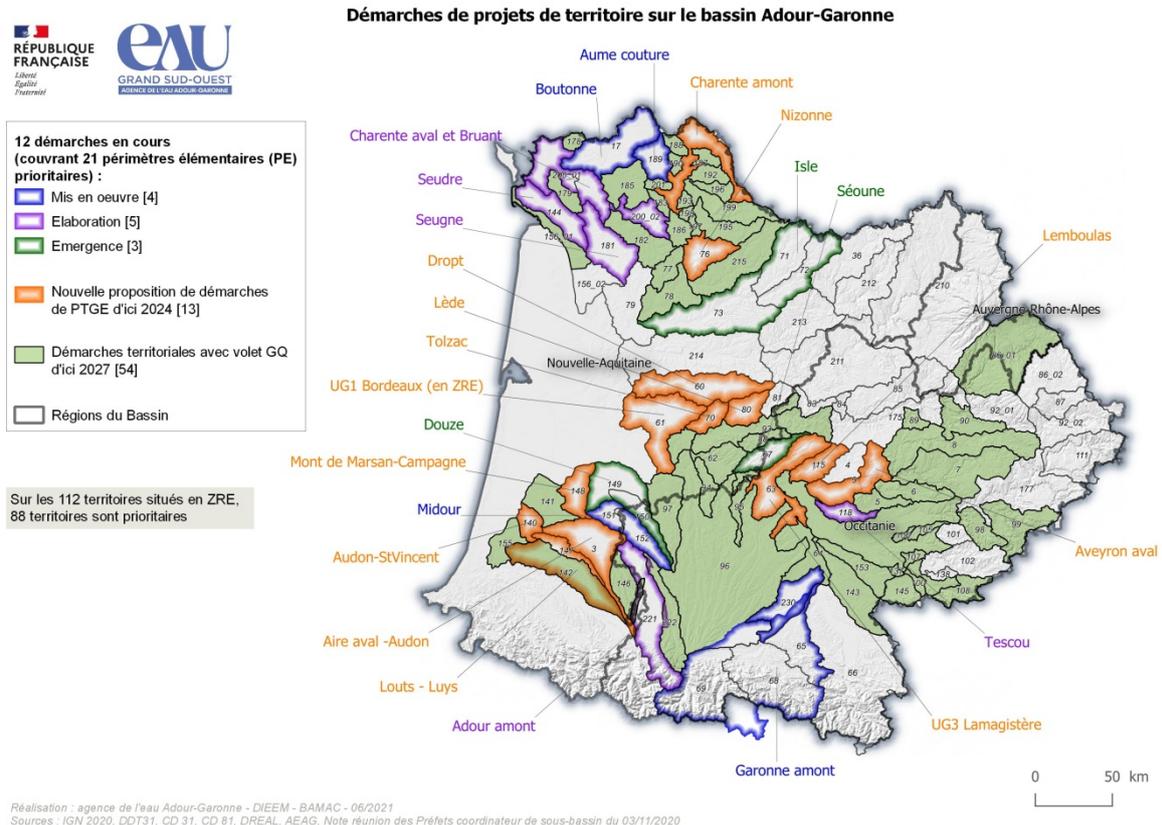
A l'échelon local, les EPTB sont identifiés comme des acteurs majeurs pour la mise en œuvre de cette feuille de route, par leur capacité à coordonner les maîtrises d'ouvrage, à jouer un rôle d'ensemblier et de vision globale sur les PTGE, à porter une vision d'aménagement durable de leur territoire en terme d'infrastructures à soutenir, et de capacité à être force de proposition au regard des visions prospectives à 50 ans qu'ils ont portées. Ils pourront s'appuyer en ce sens sur la connaissance et l'expertise mobilisable à l'échelle du bassin, qui sera complétée par un état des lieux des gisements potentiellement mobilisables sur le bassin, tant en termes d'infrastructures (gravières, canaux, retenues existantes, opérationnelles ou non) que de stockage par les milieux (zones humides notamment). Ils travailleront en lien étroit avec les STL pour alimenter les stratégies territoriales et faire le lien avec les mesures régaliennes de régulation des prélèvements et de police de l'eau.

Compte tenu des enjeux quantitatifs actuels et futurs du bassin, de la nécessité de mettre en œuvre l'ensemble des moyens d'actions de retour à l'équilibre, d'engager dès à présent des actions de plus long terme, d'assurer la mise en œuvre des réflexions et actions au sein de démarches locales, d'assurer un pilotage et un suivi à l'échelle des instances de bassin et des structures de sous bassin,

il est proposé au comité de bassin, par la délibération jointe, d'adopter :

- La présente «stratégie de retour à l'équilibre pour la gestion quantitative de la ressource en eau» ;
- Le « cadre méthodologique commun des acteurs du bassin Adour-Garonne pour construire et mettre en œuvre les actions de retour à l'équilibre quantitatif sur les territoires dans une démarche apaisée»,
- Le caractère structurant du chantier à lancer sur les deux ans à venir pour préfigurer d'un nouveau modèle économique de soutien d'étiage, explorant les voies d'une solidarité financière à l'échelle du grand bassin Adour Garonne ;
- Le principe d'un mandat donné aux EPTB du territoire Adour Garonne pour proposer d'ici 2022 au comité de bassin une feuille de route opérationnelle à 5 ans identifiant les actions-phares à mener ;
- Le principe d'une évaluation annuelle en comité de bassin des réalisations induites par cette stratégie ;
- La volonté de conduire l'ensemble de la démarche avec l'appui du monde scientifique.

## Annexe 1 – carte relative aux territoires en déséquilibre quantitatif et à la priorisation des démarches de PTGE



## Annexe 2 – Vers un nouveau modèle économique pour le soutien d'étiage

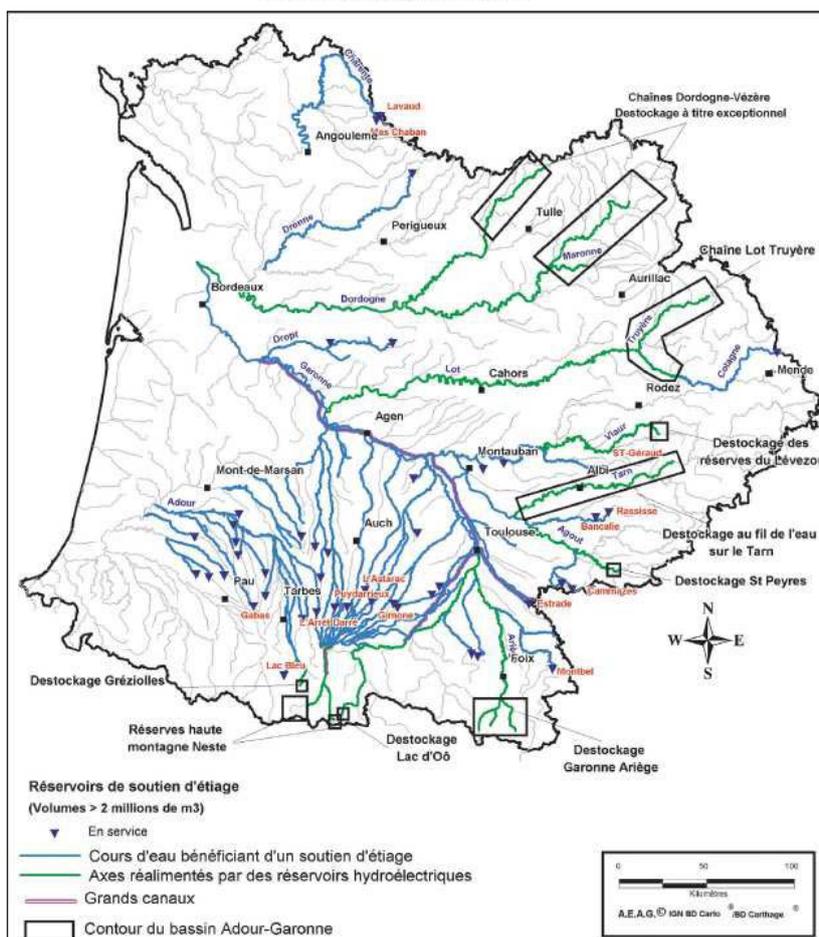
### Un défi majeur pour le bassin

Le bassin Adour-Garonne est soumis à des étiages sévères et fréquents. En période estivale, les prélèvements peuvent s'avérer importants par rapport aux débits observés, ce qui peut accentuer les déficits hydriques appréciés au regard du respect des objectifs réglementaires de débit. Ces situations pénalisent l'atteinte du bon état des masses d'eau exigée par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et entraînent des restrictions d'usages qui peuvent être dommageables sur un plan économique.

Le Plan d'adaptation au changement climatique (PACC), validé par le comité de bassin le 2 juillet 2018, prévoit des mesures concourant à la restauration de l'équilibre quantitatif. Parmi celles-ci, l'optimisation de la gestion des stockages existants, notamment hydroélectriques, est une voie encouragée.

A l'heure actuelle, le soutien d'étiage est assuré depuis des ouvrages dédiés, à hauteur de 342 Mm<sup>3</sup> stockés, et par la mobilisation d'ouvrages hydroélectriques (2.300 Mm<sup>3</sup> de capacité utile, dont 180 Mm<sup>3</sup> mobilisables pour le soutien d'étiage).

**C17 - Principales rivières bénéficiant d'une réalimentation depuis un ouvrage de soutien d'étiage ou un réservoir hydroélectrique**



La nécessité d'opérer une transformation dans le financement des opérations de soutien d'étiage a conduit l'Agence à engager un travail au sein d'un groupe technique du Comité de bassin dédié à la définition d'un nouveau modèle économique.

Dans cet objectif, parallèlement à ce travail et à la demande du Préfet coordonnateur de bassin, une mission d'expertise mandatée par le CGEDD et le CGAEER sur les retenues hydroélectriques et le soutien d'étiage a rendu son rapport début 2021. Les volumes pouvant être mobilisés depuis les retenues hydroélectriques ont été évalués par cette mission à 320 millions de m<sup>3</sup>.

Il s'agit ainsi de renforcer les volumes mobilisés pour le soutien d'étiage à partir des retenues hydroélectriques en réponse à une attente forte exprimée par le comité de bassin pour une plus grande mobilisation des barrages d'Etat afin de sécuriser la ressource en eau.

Cette sollicitation accrue des ouvrages s'accompagne de la mise en œuvre d'une nouvelle approche pour la mobilisation des volumes en favorisant les aides publiques vers des dépenses d'investissements et nécessite la généralisation de la récupération des coûts de fonctionnement auprès des principaux bénéficiaires.

#### ***Un objectif ambitieux de sollicitation accrue des ouvrages hydroélectriques à l'horizon 2050***

La nécessité d'une mobilisation accrue des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage, confirmée par la mission d'expertise CGEDD / CGAEER, conduit à identifier différentes solutions qui privilégient l'investissement, il s'agit :

- d'améliorer le remplissage des retenues par l'installation d'un système de pompage sur deux sites d'ores et déjà identifiés : pour le soutien d'étiage de l'Aveyron avec 10 millions de m<sup>3</sup> supplémentaires mobilisables (pompe d'Alrance) et de la Garonne (ouvrage de l'Hospitalet) pour 10 millions de m<sup>3</sup>;
- de mobiliser différemment les volumes de l'ouvrage de Laouzas qui sont transférés sur le bassin Rhône-Méditerranées, en les redirigeant pour le soutien d'étiage Tarn/Agout pour un volume de l'ordre de 10 millions de m<sup>3</sup> ;
- A plus longue échéance, et dans le cadre de conditions juridiques et technico-économiques à préciser, d'investir dans des ouvrages contribuant au maintien de la production hydroélectrique via la réalisation de Stations de Transfert d'Energie par pompage (STEP), permettant de compenser en totalité ou en partie la perte de puissance et de flexibilité liée à la mobilisation des volumes de soutien d'étiage depuis les retenues hydroélectriques du bassin.

#### ***Des actions et études à engager pour aller plus loin***

Afin de prolonger les réflexions sur le nouveau modèle économique et sa mise en œuvre, la mission d'expertise établit un certain nombre de recommandations et notamment :

- Réaliser, à l'échelle des sous-bassins, une modélisation des impacts du changement climatique sur la ressource en eau aux échéances 2050-2070 et de l'équilibre offre-demande ;
- Examiner la faisabilité juridique d'une participation de l'agence de l'eau et des collectivités à des investissements dans des STEP et plus généralement dans des ouvrages contribuant au maintien de la production hydroélectrique, en contrepartie d'un soutien à l'étiage plus important ;
- Augmenter de façon progressive le prix de l'eau payée par les usagers de façon à ce qu'il corresponde à moyen terme au coût de gestion de l'eau, et annoncer la

trajectoire plusieurs années à l'avance de façon à ce que tous les acteurs puissent anticiper cette nouvelle orientation.

Parallèlement à ces recommandations, la mission met l'accent sur la nécessité de mieux caractériser la notion de service rendu environnemental ainsi que son coût, et le besoin à termes de mobiliser d'autres solutions que le seul soutien d'étiage (modèle agricole, révision des DOE ...) pour tendre vers un équilibre entre les besoins et les ressources disponibles.

### ***Les hypothèses financières de couverture des coûts***

Le travail conduit au sein du groupe technique du comité de bassin et les éléments d'analyse produits par la mission d'expertise permettent d'évaluer le coût global d'un recours accru aux ouvrages dédiés et aux ouvrages hydroélectriques au soutien d'étiage à l'horizon 2050.

Les dépenses futures sont estimées en combinant l'augmentation des stocks mobilisables et une hausse des coûts.

Pour les ouvrages dédiés, le coût d'investissement est évalué à 3 €/m<sup>3</sup> stocké, soit 50% supérieur à celui antérieurement observé; les coûts d'exploitation sont estimés à 2 c€/m<sup>3</sup> stocké par an ; s'y ajoutent les coûts permettant d'assurer le besoin en renouvellement, estimés à 0,4% de l'investissement initial.

Pour les ouvrages hydroélectriques et la mobilisation de volumes complémentaires, les coûts sont évalués par sous-bassins, par extrapolation en fonction des coûts actuellement observés. Ainsi, hors cas particuliers des réserves de haute montagne pour le système Neste et des Sts Peyres sur le sous bassin Tarn Aveyron, ces coûts ont été considérés comme homogènes sur les Pyrénées d'une part (6,6 c€/m<sup>3</sup> lâché/an en 2019), et sur le Massif Central d'autre part (5,5 c€/m<sup>3</sup> lâché/an en 2019).

Ces coûts seront amenés à évoluer, et en première approximation, il a été considéré une hausse égale à celle du prix du marché de l'électricité selon les scénarios proposés dans la Programmation Pluriannuelle de l'Energie.

Ainsi pour l'ensemble du bassin Adour-Garonne, le volume supplémentaire mobilisé depuis les retenues dédiées au soutien d'étiage représente un volume de 134 millions de m<sup>3</sup> pour un coût d'investissement de 402 M€. Pour la mobilisation d'un volume près de 400 millions de m<sup>3</sup> depuis les retenues hydroélectriques le coût est évalué à 359 M€, dans l'hypothèse d'une capitalisation de ce coût sur 40 ans.

Sur ce volet hydroélectriques, la mission d'expertise évalue le coût de mobilisation de 400 Mm<sup>3</sup> sur 40 ans à 415 M€, soit un ordre de grandeur très voisin.

La récupération de ces coûts a fait l'objet de deux hypothèses principales :

- Une tarification auprès des préleveurs bénéficiaires, selon les modalités voisines de celles actuellement en vigueur. Pour ce faire, les assiettes de prélèvement sont estimées sur la base de ce qui est actuellement observé sur les axes réalimentés (en termes de ratio assiette/volume prélevé total du sous bassin), et sur les hypothèses d'évolution des prélèvements issues de la démarche prospective effectuée en 2019 (évolution globalement à la baisse, de l'ordre de -13% en période d'étiage sur l'ensemble du bassin ).
- Une tarification auprès des habitants du bassin : visant à reconnaître les services environnementaux assurés par le soutien d'étiage, services environnementaux que

l'on peut supposer comme croissants avec la baisse de l'hydrologie naturelle générée par le changement climatique.

Les principaux résultats à l'échelle de l'ensemble du bassin Adour-Garonne sont les suivants :

- Les hypothèses retenues anticipent des moyens de soutien d'étiage notablement amplifiés (volumes mobilisables qui passeraient ainsi de 500 à 870 Mm<sup>3</sup>, dont près de 400 à partir d'ouvrages hydroélectriques).
- La destination de ces moyens sera amenée à évoluer dans le temps : si les objectifs environnementaux tels que les DOE restent inchangés, les volumes seront fortement mobilisés en vue de compenser la baisse de l'hydrologie.
- Selon les hypothèses, le coût d'investissement peut mobiliser jusqu'à 530 M€ d'aides publiques ; toutefois les investissements, et donc les subventions mobilisées, seront étalées dans le temps. Echelonnées sur 30 ans, ces aides publiques représentent un montant équivalent aux actuelles dotations de l'Agence en termes d'intervention dans le domaine de la gestion quantitative.
- Dans l'hypothèse d'un recouvrement des coûts auprès des seuls usagers préleveurs, la tarification, actuellement de l'ordre de 2c€/m<sup>3</sup>, pourrait évoluer dans un facteur de 2 à 5 selon les sous bassins. Cette forte hausse provient de plusieurs hypothèses retenues : des volumes supplémentaires, dont des investissements induisant des frais d'emprunts, une meilleure prise en compte des besoins en renouvellement, une moindre intervention des financements publics au titre du fonctionnement.
- La plupart des scénarios produit une tarification, en c€/m<sup>3</sup> prélevé/an, élevée ; deux incidentes :
  - L'une sur les usages : de tels tarifs impliquent la nécessité d'une meilleure valorisation économique de l'eau prélevée, notamment en agriculture, au regard des pratiques actuelles (le gain de marge brute du maïs grain irrigué est actuellement de l'ordre de 20 c€/ m<sup>3</sup> prélevé/an)
  - L'autre sur la tarification : la tarification au m<sup>3</sup> prélevé peut, utilisée seule, rapidement atteindre ses limites en termes d'acceptabilité ; la réflexion sur la diversification des recettes et la mise en œuvre d'assiettes de tarification complémentaires doit être poursuivie, et cette réflexion doit s'attacher à ancrer de nouveaux dispositifs de financement de façon pertinente/légitime avec les services rendus, en particulier les services environnementaux ou services auprès d'usagers non préleveurs . A contrario des tarifs en c€/m<sup>3</sup> prélevé/an qui peuvent être élevés, les estimations en €/habitant paraissent raisonnables (dans une fourchette de 1 à 9 €/habitant selon les hypothèses et les sous bassins), mais ne donnent pas encore de piste opérationnelle en termes de tarification.
- La réflexion sur le mode de financement du service (équilibre subventions/tarification) doit en outre considérer le niveau pertinent de mutualisation des dépenses, et incidemment l'échelle et le niveau d'équilibre équité/solidarité des financements, entre territoires et bénéficiaires.

A l'échelle des sous bassins :

- Les résultats en termes d'évolution de coûts et de tarifs sont variables mais doivent être mis en regard de la « qualité du service »: les évolutions tarifaires restent modestes sur la Charente, où il n'existe toutefois pas de moyens supplémentaires mobilisés ce qui fragilisera grandement la sécurisation des usages ; a contrario, les évolutions tarifaires sont fortes sur Dordogne et Lot, où la mobilisation d'ouvrages hydroélectriques permettrait de compenser intégralement la hausse du déficit quantitatif à horizon 2050, tout du moins sur les axes réalimentés.

- Les résultats territorialisés permettent une meilleure illustration qu'à l'échelle globale de ce que peuvent représenter les niveaux de tarification, avec des valeurs localement élevées par double effet de coûts importants et de faible assiette. A cette échelle, on appréhende mieux les potentiels problèmes d'acceptabilité et le besoin de mieux expliciter les services rendus par le soutien d'étiage, son coût et les implications induites par le changement climatique auprès des usagers.

Ce à quoi l'analyse ne permet pas de répondre et nécessite des investigations complémentaires :

- Les deux moyens mobilisés (création d'ouvrages dédiés et mobilisation d'ouvrages hydroélectriques) sont ici rapprochés mais difficilement comparables ; il reste donc délicat de conclure sur le moyen le plus légitime économiquement. Mais au-delà du raisonnement économique, il convient de constater que d'une part les projets d'ouvrages dédiés restent en quantité limitée, et qu'a contrario le bassin est fortement équipé en stockages hydroélectriques.
- La comparaison pourrait être plus facilement envisagée entre deux types d'investissement : un ouvrage dédié au soutien d'étiage et un investissement hydroélectrique permettant de mobiliser du volume pour le soutien d'étiage ; c'est cette approche qui est abordée dans le rapport de la mission d'expertise et qui complète la présente analyse.
- Le financement public reste indispensable à l'acceptabilité des coûts induits par le service de soutien d'étiage. Toutefois la question du mode de financement optimal reste également posée. Compte tenu des différents leviers pour faire face aux conséquences du changement climatique sur la problématique de la ressource en eau (économies d'eau, solutions fondées sur la nature, créations de réserves, optimisation des déstockages), la stratégie et le niveau de financement de l'Agence pour le soutien d'étiage devront être conçus en reposant sur une vision globale mixant notamment efficacité économique et acceptabilité sociale.

### ***Un panel de solutions à développer et à renforcer pour résorber les déficits***

A l'échelle des territoires toutefois et compte tenu de leur spécificité, les solutions basées exclusivement sur la création de nouvelles réserves ou la mobilisation de volumes supplémentaires depuis les retenues hydroélectriques peuvent se révéler insuffisantes à l'horizon 2050, voire coûteuses ou inadaptées.

Ainsi par exemple sur le bassin de la Charente, l'absence de retenues hydroélectriques exclue de fait la mobilisation de telle ressource et le déséquilibre estimé à l'horizon 2050 de l'ordre de 100 millions de m<sup>3</sup> ne peut être résorbé par les seules retenues dédiées au soutien d'étiage qui représentent un volume de 21 millions de m<sup>3</sup>.

C'est donc bien un panel de solutions qu'il faut développer et encourager en impliquant tous les acteurs des territoires, afin de renforcer les économies d'eau et promouvoir l'évolution de tous les usages et en particulier l'irrigation par l'accompagnement de la transition agricole vers des systèmes de productions moins consommateurs d'eau pour soutenir une agriculture durable

Les solutions fondées sur la nature (SFN) sont à déployer et présentent un gisement potentiel à valoriser pour restaurer les régimes et réduire l'impact des activités sur l'hydrologie des cours d'eau.

Parallèlement à la nécessité d'innover dans la façon de gérer la ressource en eau pour restaurer les équilibres quantitatifs, des réflexions sur la définition des valeurs de DOE à

l'horizon 2050 sont également à engager sur le bassin avec l'appui du niveau national et en lien avec les objectifs de bon état définis par la directive cadre sur l'eau.

#### **Les suites et l'organisation à envisager sur le bassin**

A l'échelle locale, et ce qu'on peut appeler les sites pilotes, il s'agit plus particulièrement :

- de poursuivre les travaux de structuration de la gouvernance, sur les sous bassins de la Garonne et du Tarn-Aveyron.
- d'étudier les modalités de mise en œuvre ou de révision de la tarification au titre du soutien d'étiage ; ce sujet concerne notamment le système Neste, le sous bassin Tarn-Aveyron, l'Adour amont, la Charente.
- d'étudier les investissements hydroélectriques pouvant bénéficier au soutien d'étiage, tels qu'ils ressortent du rapport de la mission d'expertise, sur les secteurs de l'Aveyron et de Garonne amont notamment, ou de propositions complémentaires des producteurs (EDF, SHEM). Au-delà d'éventuels investissements, c'est le statut même de certains ouvrages sur lequel il convient de poursuivre la réflexion, tel le cas des Sts Peyres sur le secteur Tarn-Agout par exemple.

A l'échelle bassin et nationale, il s'agit de poursuivre la réflexion collective afin de répondre aux questions encore en suspens et qui concernent principalement la gouvernance, dans une logique de mutualisation de moyens, de pratiques et d'outils.

Le cadre législatif et réglementaire lié aux concessions hydroélectriques, les contraintes qu'il pose et les évolutions nécessaires, au regard de leur fonction de soutien d'étiage actuelle et future, et d'un éventuel financement public, feront également l'objet d'un suivi associant le ministère de l'écologie et en particulier ses services DEB et DGEC.

Il s'agit également d'étudier les pistes de financement, des investissements et du fonctionnement liés au soutien d'étiage, telles qu'elles existent (fiscalité, redevance Agence, tarification locale) et leur évolution possible ou nécessaire afin de répondre aux enjeux de récupération des coûts et de solidarité entre usages et entre territoires.

Les étapes proposées sont les suivantes :

- En 2021, une étape préalable de validation des réflexions antérieures et d'élaboration d'une feuille de route pour les prochaines années.
- En 2021, le lancement d'une étude, technico-économique et juridique, portée par l'État (aux niveaux local et central) et l'Agence, visant à apporter les réponses aux questions restées en suspens.
- En 2021 et 2022, poursuivre localement l'identification des investissements, les possibles évolutions de gestion d'infrastructures hydroélectriques, les évolutions nécessaires au titre du recouvrement des coûts du soutien d'étiage ; ces réflexions devant s'inscrire dans une préfiguration du nouveau modèle.
- En 2023, mise en œuvre du nouveau modèle sur le bassin, probablement selon des modalités à adapter dans le temps selon les contraintes et opportunités.

La mise en œuvre de ce programme de travail nécessite d'organiser un pilotage pérenne à l'échelle du bassin, qui pourrait se baser sur la configuration du groupe de travail qui avait mis en place en 2020 (comité de bassin, EPTB, Régions, producteurs hydroélectriques).

## Un cadre méthodologique commun des acteurs du bassin Adour-Garonne pour construire et mettre en œuvre les actions de retour à l'équilibre quantitatif sur les territoires dans une démarche apaisée

Présentation des travaux au Comité de bassin du 15 septembre 2021

Travaux en date du 1 juillet 2021

Face aux enjeux de déséquilibre en eau et à la nécessité de favoriser et d'accélérer les démarches de  
Projet de Territoires pour la Gestion de l'Eau (PTGE),

### Un groupe de représentants des acteurs du bassin

Fabrice	CHARPENTIER	usagers industriels
Jean-Claude	HUC	usagers agricoles
Jean-Luc	CAPES	usagers agricoles
Alain	de SCORRAILLE	usagers agricoles
Jean-Louis	MOLINIE	usagers non professionnels
Christian	PINCE	usagers non professionnels
Annick	BENAZECH	usagers non professionnels
Yves	REGOURD	collectivités
Alain	DUPUY	expert, conseil scientifique

### S'est réuni pour :

- ✓ formuler en commun un **constat sur les enjeux** qui, à ce jour, posent problème dans la mise en œuvre de la stratégie de retour à l'équilibre,
- ✓ identifier un **chemin de changement crédible** pour prendre en charge ces enjeux et faciliter la dynamique de retour à l'équilibre
- ✓ **formuler des pistes pour la mobilisation des acteurs**, dans les différentes situations territoriales et d'usages, afin de les engager sur ce chemin de changement.

### Il propose :

un **cadre méthodologique commun**, sur la méthode et les points clés de réflexion à engager sur les territoires, dans l'esprit de démarches combinant des solutions plurielles, pour construire des accords locaux mobilisant tous les acteurs puis permettre leur mise en œuvre

### et s'engage :

- ✓ à s'inscrire dans le cadre de l'instruction gouvernementale du 7 mai 2019,
- ✓ à promouvoir les principes de ce cadre auprès des responsables locaux et participants aux travaux dans les territoires à enjeu,
- ✓ à observer ensemble à l'échelle bassin la mise en œuvre et l'avancement des démarches locales, dans l'esprit d'identifier les causes des tensions éventuelles et d'inciter les acteurs à les surmonter.
- ✓ à préparer des livrables opérationnels à destination des acteurs qui permette d'apporter des éléments de connaissance techniques et scientifiques sur les résultats obtenus et les retours d'expérience d'actions qui ont porté leurs fruits sur la qualité et la quantité des ressources en eau.

# Un cadre méthodologique commun des acteurs du bassin Adour-Garonne pour construire et mettre en œuvre les actions de retour à l'équilibre quantitatif sur les territoires dans une démarche apaisée

## Préambule

Si rien ne change, l'**accès à l'eau** sur le bassin Adour Garonne va devenir problématique à court moyen terme. Les usages de l'eau ainsi que les écosystèmes, qui sont déjà aujourd'hui affectés par une situation de tension, vont l'être de plus en plus, avec des conséquences graves, notamment si l'on tient compte de bouleversements provoqués par des changements majeurs notamment le changement climatique mais également l'augmentation de la population et l'érosion de la biodiversité.

Quelques chiffres clés illustratifs de l'état des prélèvements et des déficits estimés pour le futur sont présentés en annexe ainsi que les territoires à enjeux pour le déploiement de démarches PTGE.

Nous ne sommes pas sans solutions, il faut donc agir dès maintenant pour éviter des scénarios dommageables pour les milieux naturels, les populations et les activités économiques. Il est de notre responsabilité sur le bassin d'anticiper pour ne pas subir.

Mais s'il y a globalement accord sur le fait qu'il faut agir, de nombreux désaccords s'expriment sur la façon de le faire, notamment en ce qui concerne l'agriculture qui concentre ses besoins d'irrigation pendant la période de basses eaux : le désaccord principal concerne la **création de retenues**. Sur ce point, les positions sont souvent radicalement opposées.

- Certains voient dans la création de retenues un élément indispensable pour sécuriser la gestion de l'eau à moyen et long terme, et permettre par ailleurs toutes les adaptations nécessaires des activités humaines, dont celle de l'agriculture, au changement climatique et considèrent qu'il est indispensable de mener les différentes actions de manière concomitante.
- D'autres considèrent que les retenues et, a fortiori leur multiplication, n'ont pas été une réponse au déficit d'eau, notamment pour l'irrigation, et qu'elles donnent un faux sentiment de sécurité quant à la garantie de la production, envoyant un signal contre-productif aux acteurs économiques dans leurs choix d'investissement et compromettant leur résilience à moyen terme. Les solutions fondées sur la nature doivent être prioritaires pour réduire les besoins d'irrigation et pour construire les bouquets de solutions.

Derrière la question des retenues, un autre sujet fait s'affronter les points de vue : il s'agit de celui du « **modèle agricole** ».

L'agriculture est en effet un secteur d'activité qui utilise l'eau de manière importante dans le bassin, en particulier pendant la période d'étiage, et son rapport à l'eau fait débat entre 2 grands points de vue :

- Un point de vue plutôt porté par une partie du monde agricole, qui fait de l'eau un enjeu de sécurisation économique et technique des productions, voire de pérennisation des exploitations dans certains cas, dans un contexte de changement climatique qui s'impose et de mutation de l'agriculture : dans cette vision, l'agriculture est amenée à changer (elle le fait déjà) pour s'adapter, mais elle a besoin d'eau dès maintenant pour maintenir des exploitations et des filières agricoles viables et leur permettre de construire des stratégies de transition ;
- Un point de vue, plutôt porté par les APNE, qui demande que l'essentiel des moyens soit mis en priorité sur la généralisation de systèmes agricoles et alimentaires relocalisés et résilients.

L'agroécologie fondée sur des sols vivants, les infrastructures ligneuses et le stockage de carbone, a l'avantage de réaliser simultanément l'amélioration quantitative et qualitative de l'eau, l'atténuation climatique, la lutte contre l'effondrement de la biodiversité et, sur le plan de l'économie agricole, l'amélioration des produits alimentaires et une chute de l'utilisation de la plupart des intrants qui rend l'option économiquement pertinente et réaliste. Dans cette vision, la réduction des besoins d'irrigation réalisée permet de limiter le volume des retenues et généralement de s'en passer.

La question de la sécurisation de l'agriculture avec des sols productifs pour les agriculteurs est essentielle. Les travaux scientifiques récents sur les pratiques de conservation, de couverts, de stockage de carbone, sont des atouts pour une meilleure résilience de l'agriculture face aux déficits actuels et aux effets du changement climatique.

Bien que les débats soient focalisés sur l'activité agricole, la question de l'accès à l'eau concerne bien l'ensemble des usagers de l'eau, notamment la population et les activités économiques, dont pour certaines les capacités de fonctionnement et de production sont directement tributaires de la qualité et la quantité d'eau disponible.

Au-delà du « modèle agricole » précité, le « modèle des activités économiques » sur un territoire est donc aussi posé.

Toutes ces visions rendent l'action difficile, car elles s'invitent à la table de toutes les négociations, et peuvent conduire à des querelles d'expertises, des conflits, des difficultés à travailler ensemble. En radicalisant les positions, elles ont créé de la méfiance et de la défiance. En s'incarnant dans des contentieux, elles ont aussi conduit à dégrader les relations entre les parties- prenantes et à ce qu'il n'y ait plus de confiance des acteurs.

**Dans ces conditions, au regard des responsabilités qui sont les leurs, les signataires du présent cadre méthodologique commun souhaitent exprimer solidairement leur vision d'une voie possible pour que, dans tous les territoires concernés et à l'échelle du bassin, chacun s'efforce de contribuer à la recherche de solutions durables et à la hauteur de l'enjeu, dans un esprit constructif, d'écoute et de responsabilité pour permettre l'aboutissement des plans d'actions vers de nouveaux équilibres ainsi que leur mise en œuvre.**

Pour ce faire, les signataires identifient les **grands axes de travail qui constituent des repères / guides pour le dialogue et la construction de solutions** à tous les niveaux territoriaux et doivent être traités à toutes les échelles de travail et d'action dans les démarches opérationnelles locales.

Ces axes s'inscrivent dans la méthodologie de l'instruction gouvernementale de 2019 qui fait suite au rapport coordonné par le Préfet Pierre-Etienne BISCH pour la mise en œuvre des PTGE et qui s'applique. Ils s'inscrivent également dans le cadre des règlements actuels qui permettent de réaliser dans chaque démarche, l'état des lieux des ressources et des besoins actuels et futurs en tenant compte du contexte socio-économique et du changement climatique.

\*\*\*\*\*

## A Le dialogue et le processus de construction

### Comment mettre en débat de manière constructive les enjeux aux niveaux de territoires pertinents ?

Le **dialogue** entre les acteurs du territoire est la voie qui permet de se comprendre, de se respecter et de construire ensemble des solutions : il suppose une capacité à parler ensemble, et à s'écouter, dans le respect des points de vue.

Un tel dialogue n'est possible que s'il se construit autour d'une **réalité de territoire partagée** : comprendre le territoire, ses enjeux, son histoire, les activités qui le font vivre est une étape indispensable qui suppose l'engagement des acteurs.

Lorsqu'il n'y a pas assez de confiance entre les acteurs pour faire ce travail, ou de savoir-faire pour bien l'organiser, il est alors nécessaire de **faire intervenir une facilitation / médiation** externe aux acteurs du territoire pour créer les conditions d'un dialogue constructif. La contribution de scientifiques pourra être aussi recherchée pour valider les hypothèses d'action envisagées et leurs contributions à la problématique posée dans le diagnostic.

En terme de gouvernance, il convient de distinguer 2 niveaux :

- Le niveau de la mobilisation, du travail, de la co-construction, de l'interaction entre les acteurs : ce niveau doit être organisé à l'échelle la plus pertinente du territoire ;
- Le niveau de la décision, qui doit s'appuyer sur des institutions légitimes et compétentes pour le territoire concerné, en partant du travail des acteurs locaux.

Pour qu'un processus de travail suscite la confiance, il faut des **garanties sur les conditions** et les **formes de la décision** qui en résultera. Pour cela, il est essentiel d'articuler trois temps :

- Un temps **d'expression et d'objectivation des enjeux du territoire** : quelle est la nature du problème « eau » dans ce territoire, comment se pose-t-il, où, à quelle fréquence, avec quels impacts ? Comment ce problème affecte-t-il les milieux et les usages, notamment économiques ? Comment peut-on agir sur ce problème et dans quelles conditions ? Comment le changement climatique entraîne une accentuation de la situation actuelle ?
- Un temps de **conception de projets d'action**, conformément à la méthodologie proposée par l'instruction ministérielle : qui est disposé à faire quoi pour prendre en charge ce problème ? A quelles conditions ? Avec quel effet sur le problème ?
- Un temps de **décision** : quels moyens publics, quelles incitations, quelles règles sont décidées pour activer les actions, les projets, les changements qui sont les plus pertinents pour prendre en charge les problèmes, quels indicateurs / critères pour suivre et évaluer la mise en œuvre du plan d'action ?

Il faut aussi savoir progressivement **sécuriser les décisions / positions** : les accords formalisés dans le cadre de protocoles, chartes, conventions doivent avoir une solidité et garantir l'engagement. Les décisions réglementaires prises (décrets, arrêtés) doivent également être sécurisées par un cadre juridique clair et formalisé.

## Comment cheminer progressivement dans une recherche de solutions pour un territoire ?

Le processus de construction, encadré par l'instruction nationale du 2019, comprend 4 étapes successives :

- 1 L'état des lieux,
- 2 Le diagnostic,
- 3 La construction d'un programme d'action avec plusieurs scénarii,
- 4 Le choix du programme d'actions.

La réussite des démarches repose sur l'adhésion des acteurs à chaque étape.

Dans la construction du programme, l'identification des différents leviers ou bouquet de solutions doit être analysée. Les solutions liées aux milieux et aux sols, qu'on peut aussi appeler durables tels que les économies d'eau, la restauration des milieux naturels notamment des zones humides, la meilleure efficacité des usages, l'infiltration de l'eau dans les sols, l'agroécologie, l'utilisation d'eau non conventionnelles sont à évaluer en termes de contributions au nouvel équilibre milieux/usages recherché.

Ces **mesures dites durables**, identifiées et partagées, doivent être **intégrées dans le plan d'action et engagées**.

Dans certains cas, ces mesures ne suffisent pas pour assurer le retour à l'équilibre : celui-ci passera alors par des **combinaisons de mesures**, dites plus structurantes, telles que la création de nouvelles réserves ou le développement des filières agricoles à bas niveaux d'impact qui peuvent engager des modifications plus profondes des systèmes agricoles en place.

Il faut donc explorer toutes les possibilités dans le cadre d'une réflexion qui aborde le **devenir du territoire** : devenir agricole, environnemental, économique et social et l'analyse des besoins qui découlent de cette prospective en lien avec les ressources disponibles et des coûts à supporter pour mettre en œuvre le devenir défini pour le territoire.

Ce travail peut s'avérer complexe, long, difficile par manque de données, de connaissances. Pour l'organiser au mieux, il est indispensable que les **acteurs progressent par itérations**, en partant d'une formulation partagée du problème, **des scénarios pour l'évolution des activités du territoire** pour hiérarchiser les solutions les plus pertinentes (avec des choix assumés de maintien, de réorientation ou d'abandon d'activités économiques dans les cas les plus extrêmes). Ce travail doit se mener au plus près du territoire, pour tenir compte des enjeux locaux.

Les éléments de diagnostic doivent faire l'objet d'une validation par l'ensemble des acteurs (état des prélèvements et des consommations actuels et futurs de tous les usages, état des actions déjà mises en œuvre, simulations des impacts du changement climatique).

Cette prospective au niveau territorial, **sur l'avenir des milieux, de l'activité agricole et des activités économiques plus globalement pour le territoire y compris les schémas d'approvisionnement** possibles, permet d'imaginer les devenirs possibles du territoire. Bien qu'elle intègre de nombreuses incertitudes, elle permet de se placer dans une dynamique d'innovation pour le territoire et engage les acteurs sur un scénario commun à partir duquel les solutions peuvent être combinées pour le faire vivre.

Lorsque le programme d'action est déterminé, il est alors possible de passer à la phase de mise en œuvre de l'ensemble des actions : bien que certaines d'entre elles demandent plus de temps de

réalisation, il est nécessaire que toutes les actions soient engagées et soient mises en œuvre par les acteurs, chacun dans leurs champs de compétences.

Il s'agit en effet de mieux gérer le rapport au temps, entre un besoin rapide de résultats et de décisions, et la nécessité de travailler dans le temps long. Les acteurs sont ainsi invités à faire preuve de pragmatisme en facilitant l'émergence des projets retenus tout en inscrivant ces projets dans le temps long.

Le plan d'action doit faire l'objet d'un **suivi et d'une évaluation**. A ce titre, la démarche définira les **engagements des acteurs, les objectifs et résultats visés** notamment en terme de volumes économisés, de pratiques à bas niveaux d'impact (agroécologie) , de valeur ajoutée créée, de niveaux de qualité attendus dans les milieux naturels...

## B Les points clés de la démarche

### 1 Comment organiser et partager les connaissances indispensables aux travaux ?

Généralement, les acteurs sont confrontés à d'importants manques de **connaissances** :

- à la fois sur les efforts déjà faits en matière de gestion de l'eau : ceux-ci ne sont pas visibles et ne sont pas toujours valorisés,
- mais aussi souvent sur le fonctionnement hydrologique, l'état des écosystèmes, la nature des usages et des activités, etc.

Par ailleurs, quand des informations, des données existent, elles peuvent donner lieu à des interprétations différentes, des conflits d'expertise, etc.

Il est donc important, à l'échelle des territoires, d'**identifier, construire et partager les informations et données stratégiques**, indispensables pour formaliser les **enjeux** et réfléchir **aux scénarios et aux solutions**. Par exemple, la situation des prélèvements et consommations actuels, une estimation partagée des besoins en eau actuels et futurs de l'ensemble des usages (agricoles, industriels, domestiques et touristiques), territorialisées et par filières sont indispensables pour réfléchir aux solutions.

Ainsi, **l'état des lieux des ressources en eau du territoire et des besoins** doit être réalisé et partagé par l'ensemble des acteurs dès le démarrage des démarches (cahier des charges des études) puis tout au long du travail pour s'assurer de la compréhension de chaque acteur mais aussi **partager les résultats déjà acquis sur les différents leviers** qui peuvent être mis en œuvre pour résoudre le déséquilibre (notamment les solutions dites « durables » sur les milieux et les sols évoquées plus haut). Les sources techniques et scientifiques documentées permettront d'alimenter les échanges et de partager les éléments chiffrés.

Il faut pour cela constituer progressivement des méthodes, des compétences, des expériences partageables, des résultats de suivi sur le terrain de changements de pratiques agricoles, de diversification des assolements, de restauration de zones humides, ..... C'est aussi dans cet apprentissage que se construit la confiance entre les acteurs.

## 2 Comment imaginer des trajectoires agricoles plausibles dans les territoires à l'horizon du changement climatique ?

Dans un monde en grande mutation, il est difficile voire impossible de prévoir précisément ce que deviendra l'agriculture dans un territoire à moyen terme, ni le devenir des autres activités économiques. Pour autant, il apparaît indispensable, malgré ces incertitudes, d'imaginer ce que pourrait devenir l'agriculture dans un territoire au regard des enjeux de l'eau et du changement climatique en s'appuyant sur les acteurs, sur les changements d'adaptation déjà réalisés par certains, sur les projets de développement de filières à bas niveaux d'impact, etc.

Des **démarches de prospective agricole**, qui incluent une approche filière y compris de circuits courts et débouchés locaux, plans d'alimentation territoriaux, et des transitions agricoles pour imaginer les trajectoires possibles et l'évolution des besoins en eau pour l'agriculture sont un moyen pour le faire. Il pourra s'agir de bâtir des scénarios possibles de modèle agricole incluant les conditions nécessaires à leur mise en place et une analyse économique de leur viabilité.

Ces démarches de prospectives doivent aussi concerner les **autres activités économiques**, notamment industrielles, consommatrices d'eau et le développement/ concentration des populations et les impacts associés (consommation d'eau, pollution, alimentation).

Elles intègrent également le devenir des milieux aquatiques et les impacts du changement climatique en termes de conséquences sur les services rendus par les écosystèmes.

De tels travaux doivent pouvoir se mener **sans a priori**, de manière ouverte, afin d'éclairer les acteurs sur les futurs possibles **tous domaines confondus pour le territoire**.

Il est important de distinguer cette étape de celle de l'orientation, qui consiste, parmi les scénarios possibles, à identifier **ceux que les acteurs souhaitent privilégier** et qui paraissent compatibles avec les objectifs de gestion de l'eau et les capacités naturelles du territoire.

## 3 En quoi les solutions fondées sur la nature apportent elles une solution au déséquilibre quantitatif ?

La restauration des zones humides, la restauration physique des cours d'eau, la restauration de haies, les sols agricoles vivants, les actions de désartificialisation des sols (désimperméabilisation, renaturation des villes et infiltration des eaux pluviales en milieu urbain et rural, ... ) permettent de développer les capacités des **réserve en eau des sols et le potentiel des milieux** à contribuer aux équilibres quantitatifs en période de sécheresse et de pénurie.

La définition de zones de préservation (ZH, ...) pourrait être un levier à étudier dans les territoires.

## 4 En quoi l'agroécologie est un des moyens de répondre au manque d'eau ?

L'apport de **pratiques plus agroécologiques** (définition dans le projet de SDAGE 2022-2027) pour une gestion plus économe de l'eau est un principe admis par tous, mais qui doit être plus solidement argumenté au niveau technique, en fonction des différents contextes.

Il faut pouvoir tirer les enseignements des expériences des changements de pratique déjà engagés pour pouvoir s'accorder sur les bénéfices attendus des pratiques agroécologiques.

La généralisation de telles pratiques doit aussi se penser en lien avec des **stratégies d'innovation** dans les démarches de valorisation et de commercialisation des productions agricoles.

## 5 En quoi les économies d'eau participent à la préservation des milieux aquatiques ?

La recherche d'une meilleure efficacité des apports d'eau, le développement de la réutilisation des eaux usées et des eaux pluviales (eaux non conventionnelles ou reuse), le développement des économies d'eau par l'ensemble des usagers (agricoles, domestiques, industriels) sont à rechercher dans chaque démarche. Ce sont des actions sans regret qui doivent être **quantifiées pour réduire les prélèvements dans les milieux naturels** et les substituer lorsque cela est possible compte-tenu en particulier de l'offre de proximité des eaux usées traitées pour satisfaire des besoins d'eau.

## 6 En quoi l'optimisation des retenues existantes et l'amélioration de l'efficacité des usages de l'eau contribue à l'équilibre

Dans certains bassins, de nombreuses retenues existent, mais certaines ne sont pas utilisées à leur capacité maximale et d'autres ne sont plus utilisées. Il convient de réfléchir à mieux gérer l'existant en utilisant les réserves en eau présentes dans une logique de meilleure gestion collective, d'optimisation des volumes et des débits et de mutualisation de réserves au profit de plusieurs usagers lorsque c'est possible.

Ces pistes doivent être analysées en termes de volumes disponibles pour satisfaire les usages et les besoins des milieux naturels et en termes juridiques et financiers pour en vérifier la faisabilité.

## 7 En quoi de nouvelles réserves contribuent au retour à l'équilibre et à quelles conditions en créer ?

La création de réserves dans un territoire est une solution à **combiner avec les autres solutions** (économies d'eau, SFN, reuse,...) qui doit permettre de restaurer les bonnes conditions de **fonctionnement des milieux naturels** et leur biodiversité, de satisfaire les **différents usages** sur le

territoire, de réduire les conflits entre usagers, limiter les restrictions en période de sécheresse aigue qui peuvent toucher l'économie des usagers économiques. Elle doit correspondre à une analyse spatiale et temporelle menée au plus près des besoins en prenant en compte les disponibilités du milieu.

La création de réserves doit s'envisager dans le cadre de **démarche collective** avec un portage public qui est le plus sécurisé et optimal en termes de financement public (ASA ou collectivités) et de garantie d'intérêt général.

Les **réserves multi usages** qui permettent de substituer des prélèvements notamment agricoles dans le milieu naturel, de soutenir les débits des cours d'eau et les besoins des milieux aquatiques, de satisfaire d'autres usages tel que l'eau potable, doivent être privilégiées. Leurs **dimensionnements** (défini compte-tenu de l'ensemble des solutions sans regret mises en œuvre et de la capacité de remplissage actuelle et future) et leurs **conditions d'exploitation et de gestion** doivent également être abordées très tôt dans la réflexion pour s'assurer d'un bénéfice à long terme pour le territoire.

Une formalisation des engagements des acteurs agricoles sur les actions identifiées dans les PTGE, notamment celles relatives aux économies d'eau et à la transition agro-écologique sera recherchée pour accompagner la création de nouvelles réserves et ainsi inscrire le projet dans une démarche pérenne d'équilibre milieux/usages.

## C Le suivi et l'évaluation de la démarche

Il est proposé d'associer des **experts scientifiques** sur 3 points : pour **éclairer les débats** sur des éléments sensibles entre les acteurs, pour **valider le diagnostic** établi pour le territoire en préalable à la recherche de solutions, pour contribuer au **suivi et à l'évaluation** des démarches sur la base des indicateurs qui auront été validés par les acteurs.

L'analyse qualitative et quantitative de l'avancée de la démarche est un point essentiel pour s'assurer des progrès vers l'atteinte des objectifs visés, qu'ils relèvent des pressions exercées sur le milieu (pollution, prélèvement), du fonctionnement des milieux, des engagements des acteurs du territoire, des résultats de qualité mesurés dans les ressources en eau.

Les feuilles de route des territoires pourront être présentés **aux instances de bassin Adour Garonne** afin de partager les démarches et d'en suivre leur mise en œuvre.

L'appui scientifique sera aussi recherché pour accompagner les **démarches innovantes**, sur les aspects techniques, juridiques, économiques et sociales de ces expérimentations.

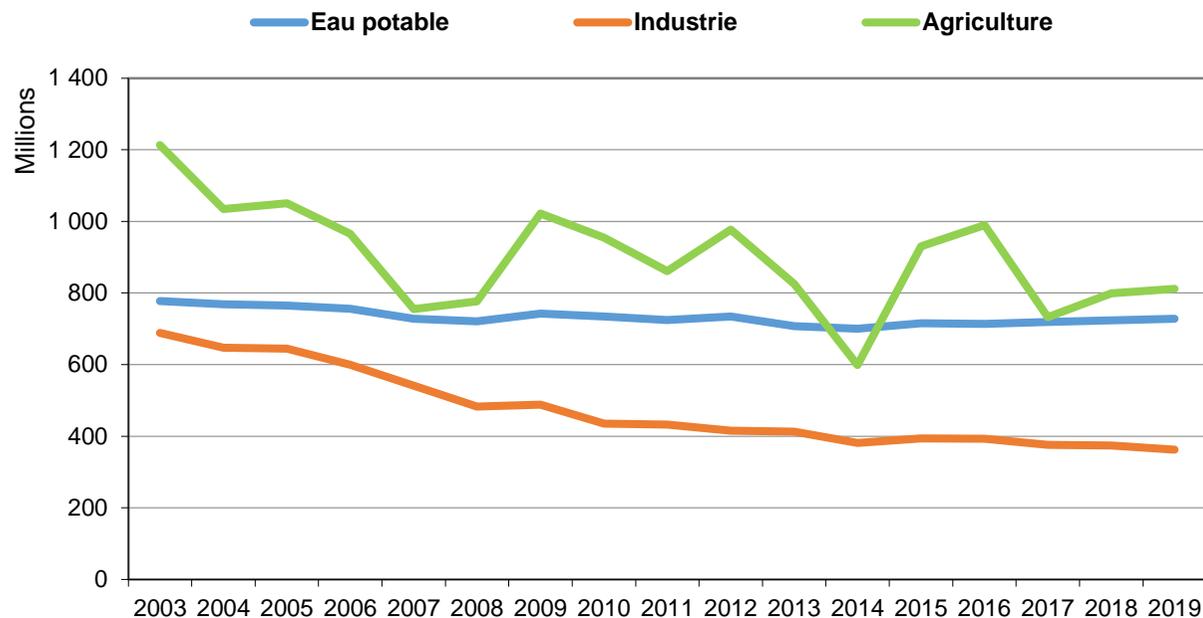
\*\*\*\*\*

## ANNEXES

Les prélèvements d'eau sur le bassin Adour-Garonne
Les perspectives d'évolution à l'horizon 2050
Face à ces perspectives, les projets de territoires

# Les prélèvements d'eau sur le bassin Adour Garonne

## Evolution des prélèvements annuels (Mm<sup>3</sup>) sur le bassin Adour-Garonne



Les prélèvements actuels représentent de l'ordre de 2 milliards de m<sup>3</sup>, sur l'année et l'ensemble du bassin.

Une spécificité concernant l'eau potable : 26% de ces volumes proviennent de nappes captives.

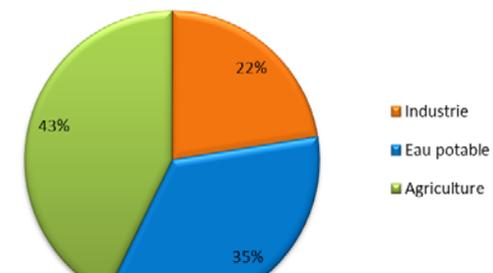
Les évolutions observées sont :

- Industries : une stabilité après une période de forte diminution (-50% en 20 ans)
- AEP : une tendance régulière à la baisse (-7% en 20 ans), moins nette ces dernières années (les économies d'eau sont compensées en partie par l'augmentation de la population)
- Irrigation : une tendance à la baisse semble pouvoir être observée dans l'évolution des prélèvements (-10% en 20 ans). Il convient néanmoins de noter la forte variabilité interannuelle et la baisse de la surface irriguée (-18% entre 2000 et 2010 selon le RA)

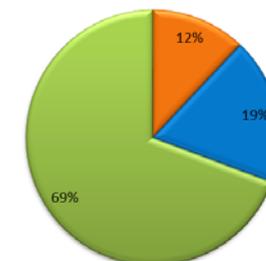
Chiffres issus des redevances pour prélèvement d'eau agence de l'eau Adour Garonne (hors centrale nucléaire du Blayais)

\* les volumes consommés en période d'été (volumes prélevés et non restitués au milieu) sont estimés en retenant 100% des volumes irrigation, 30% des volumes AEP pour 4/12<sup>ème</sup> du volume annuel et 10% des volumes industrie (hors Golfech 18%) pour 4/12<sup>ème</sup> du volume annuel.

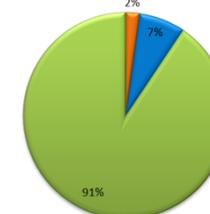
Volumes prélevés ANNUELS en fonction des usages Moyenne 2003-2019



Volumes prélevés en période D'ETIAGE en fonction des usages Moyenne 2003-2019

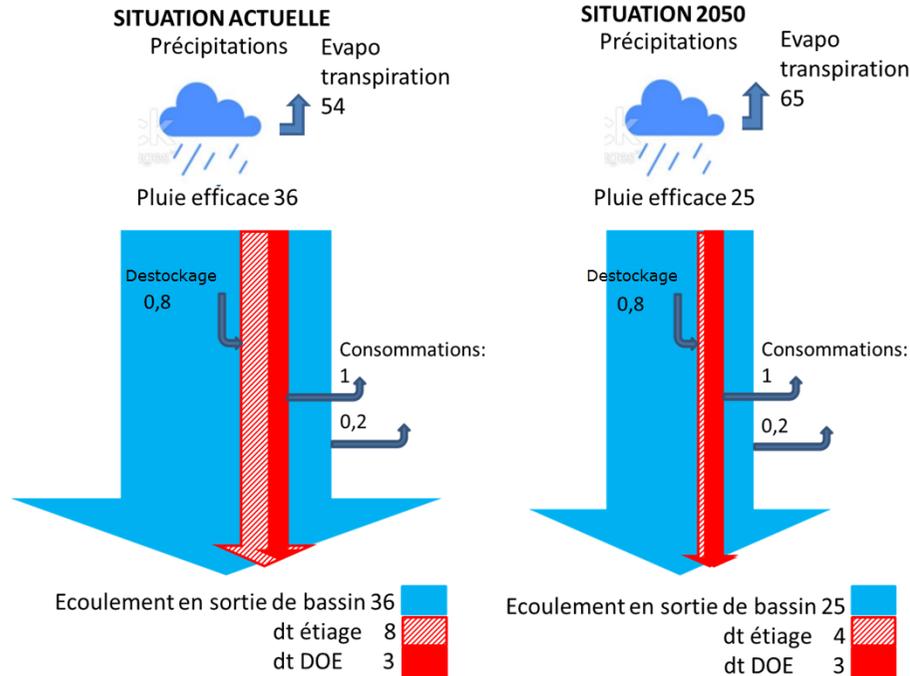


Volumes consommés en période D'ETIAGE en fonction des usages Moyenne 2003-2019



# Les perspectives d'évolution à l'horizon 2050

Schéma représentant les écoulements sur le bassin  
(en milliards de m3)

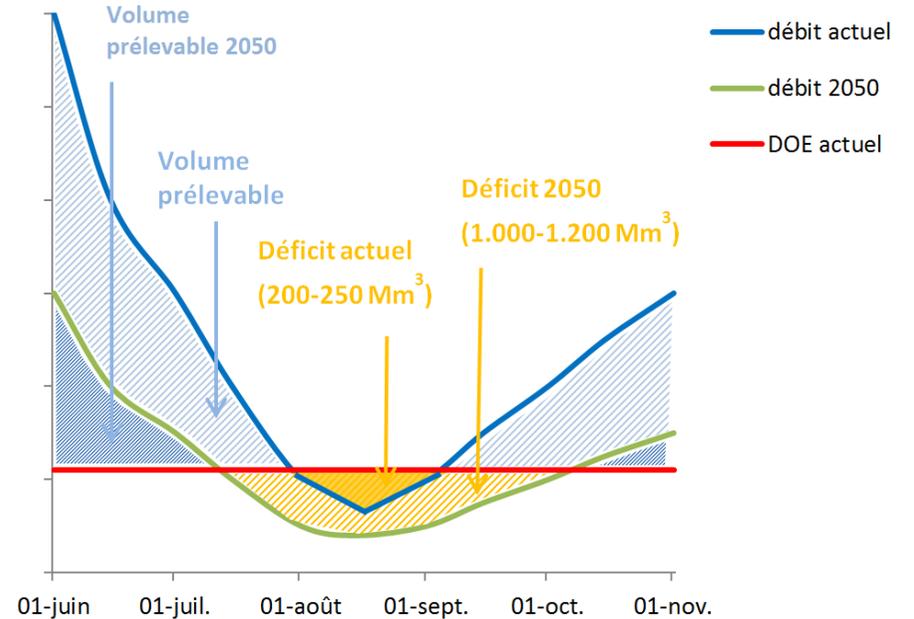


En 2050 : forte augmentation de l'évapo transpiration induisant une forte baisse des pluies efficaces.  
 Les volumes transitant par les rivières du bassin passent de 36 à 25 milliards de m3.  
 A l'étiage, les écoulements sont divisés par 2 passant de 8 à 4 milliards de m3. Globalement, la marge pour satisfaire les débits objectifs d'étiage (DOE\*) devient ténue et la probabilité localement de franchir les DOE augmente fortement.

\* DOE : débit dont le respect permet de répondre à la fois aux objectifs environnementaux et à la satisfaction de l'ensemble des usages

\*\* source : DREAL de bassin- banque hydro (débit moyen sur 10 jours <à 80% du DOE)  
 Documents issus du Plan d'adaptation au Changement climatique du bassin Adour Garonne

Situation hydrologique à l'étiage  
(estimation du déséquilibre en millions de m3)



Localement, des déficits hydriques sont déjà constatés :

Sur la période 2016\_2020 en moyenne chaque année, les DOE ne sont pas satisfaits sur 18 des 65 points nodaux de suivi des débits des rivières du bassin \*\*.

Le déficit actuel représente la somme de tous les volumes manquants à chacun de ces points chaque année.

Ces manques, concentrés sur une période assez courte sont de l'ordre de 200 à 250 millions de m3.

En 2050, les étiages seront plus précoces plus intenses et plus longs. En supposant les stockages et consommations inchangés, le déficit est alors estimé entre 1000 à 1200 millions de m3.

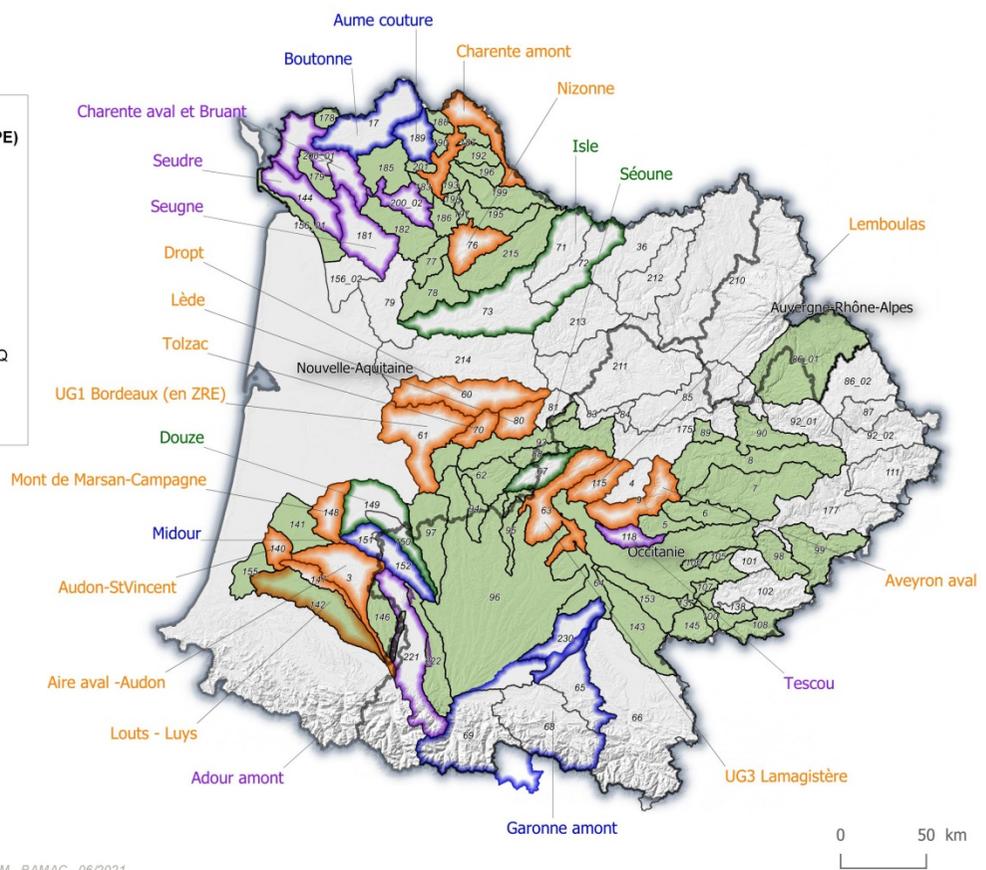
# Face à ces perspectives, les projets de territoires



Démarches de projets de territoire sur le bassin Adour-Garonne

- 12 démarches en cours (couvrant 21 périmètres élémentaires (PE) prioritaires) :**
- Mis en oeuvre [4]
  - Elaboration [5]
  - Emergence [3]
- Nouvelle proposition de démarches de PTGE d'ici 2024 [13]
- Démarches territoriales avec volet GQ d'ici 2027 [54]
- Régions du Bassin

Sur les 112 territoires situés en ZRE, 88 territoires sont prioritaires



Réalisation : agence de l'eau Adour-Garonne - DIEEM - BAMAC - 06/2021  
Sources : IGN 2020, DDT31, CD 31, CD 81, DREAL, AEAG, Note réunion des Préfets coordinateur de sous-bassin du 03/11/2020

**A court terme** : sur les 12 PTGE actuels, les acteurs engagent les actions identifiées pour les 4 PTGE validés (Aume couture, Boutonne, Midour, Garonne), finalisent les plans d'action pour les 5 PTGE en cours (Charente aval, Seudre, Seugne, Adour amont, Tescou), et engagent les réflexions pour les 3 derniers PTGE (Douze, Séoune, Isle).

Sur les 13 nouveaux périmètres élémentaires, les acteurs engagent une démarche PTGE pour définir le chemin d'équilibre quantitatif à atteindre au plus tard en 2027.

**A moyen terme** : sur les 54 autres périmètres « vulnérables », les acteurs engagent des réflexions visant à développer des démarches de PTGE.

## STRATEGIE DE GESTION QUANTITATIVE DE L'EAU

### Le comité de bassin délibérant valablement,

Vu la délibération n° DL/CB/17-03 en date du 24 février 2017 donnant avis sur le cadre de plan d'action pour assurer une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau sur le bassin Adour-Garonne ;

Vu la délibération n° DL/CB/18-04 en date du 2 juillet 2018 relative à l'adoption du plan d'adaptation au changement climatique ;

Vu la délibération n° DL/CB/19-20 en date du 2 décembre 2019 relative à la démarche prospective de la ressource en eau en 2050 ;

Après avoir pris connaissance des conclusions de la mission d'expertise du CGEDD et du CGAAER sur les « conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage dans le bassin Adour-Garonne » ;

Après avoir pris connaissance des propositions du groupe de travail relatives au « cadre méthodologique commun des acteurs du bassin Adour-Garonne pour construire et mettre en œuvre les actions de retour à l'équilibre quantitatif sur les territoires », issu des travaux du groupe mandaté par le Président du comité de bassin pour une gestion quantitative apaisée ;

Entendu le rapport fait en séance ;

Entendu les débats en séance ;

### Considérant :

- L'enjeu stratégique de la gestion quantitative de la ressource en eau sur le bassin Adour-Garonne dans le contexte du changement climatique,
- Les objectifs qualitatifs fixés par le projet de SDAGE 2022-2027 qui intègrent le Plan d'adaptation au changement climatique ;
- La nécessité de mettre en œuvre l'ensemble des leviers d'action identifiés dans le SDAGE pour le retour à l'équilibre quantitatif ;
- La nécessité d'aboutir à des accords négociés dans les territoires pour concilier le développement économique des territoires, leur aménagement durable et la préservation des milieux aquatiques ;
- La sécurisation de l'accès à l'eau doit être un catalyseur pour accélérer ces transitions, notamment en matière d'urbanisme et de développement économique ;
- Le besoin de sécuriser l'accès à l'eau pour l'ensemble des usages, et en premier lieu l'eau potable, en quantité et en qualité ;
- La nécessité de donner de la visibilité aux acteurs économiques quant à la ressource qui leur sera disponible, en couplage avec une évolution des modèles agricoles, vers une agriculture résiliente au changement climatique et préservant la qualité des ressources en eau ;
- Le besoin de poursuivre une approche basée sur la gestion collective et sur le multi-usage des réserves en eau ;

- Le besoin d'actualiser et de compléter la stratégie validée en 2017 pour tenir compte d'éléments nouveaux, tel le rendu des conclusions de la mission d'expertise sur les conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage ;
- La nécessité de déployer, sur les 2/3 du territoire, les démarches de de projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE) ;
- La nécessité d'accroître et de pérenniser le soutien d'étiage des grands axes du bassin, par la mise en œuvre d'un nouveau modèle économique ;

## **Décide :**

### **Article 1 -**

De donner un avis favorable à la « stratégie de retour à l'équilibre pour la gestion quantitative de la ressource en eau » sur le bassin Adour-Garonne;

### **Article 2 -**

De donner un avis favorable au « cadre méthodologique commun des acteurs du bassin Adour-Garonne pour construire et mettre en œuvre les actions de retour à l'équilibre quantitatif sur les territoires dans une démarche apaisée », pour faciliter les démarches PTGE ;

### **Article 3 -**

De préfigurer lors des deux années à venir, un nouveau modèle économique pour la mobilisation accrue des retenues hydroélectriques, en explorant les voies d'une solidarité financière territoriale à l'échelle du bassin pour sa mise en œuvre ;

### **Article 4 -**

De mandater les établissements publics de bassin, pour qu'ils proposent d'ici mars 2022, sur la base de cette stratégie et des prospectives 2050 qu'ils ont conduites, la première étape d'une feuille de route opérationnelle à 5 ans identifiant des actions-phares à mener, avec l'appui des territoires organisés à l'échelle des sous-bassins;

D'évaluer chaque année en comité de bassin la mise en œuvre de la stratégie de gestion quantitative, notamment au travers de la réalisation de ces actions-phares, et d'en proposer les orientations stratégiques nécessaires pour la faire évoluer en tant que de besoin ;

### **Article 5 -**

De mobiliser le monde scientifique en appui de l'ensemble des travaux liés à cette stratégie de gestion quantitative et des mutations portées dans les projets de territoire du bassin ;

**Fait et délibéré à Bordeaux, le 15 septembre 2021**

**Le directeur général**

**Le président du comité de bassin**

**Guillaume CHOISY**

**Alain ROUSSET**