

Gestion quantitative de l'eau d'irrigation en France : Bilan de l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006

Rapport final

BRGM/RP-61626-FR
Décembre 2012

Étude réalisée dans le cadre du projet
de Recherche du BRGM 2005 PDR10EAU60

A.-G. Figureau
Avec la collaboration de
M. Montginoul
J.-D. Rinaudo

Vérificateur :

Nom : Cécile Hérivaux

Date : 22/11/2012

Signature :

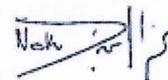


Approbateur :

Nom : Nathalie Dörfliger

Date : 14/01/2013

Signature :



En l'absence de signature, notamment pour les rapports diffusés en version numérique,
l'original signé est disponible aux Archives du BRGM.

Le système de management de la qualité du BRGM est certifié AFAQ ISO 9001:2008.



Géosciences pour une Terre durable

brgm

Mots clés : Loi sur l'Eau, irrigation, volume prélevable, organisme unique de gestion collective, politiques publiques

En bibliographie, ce rapport sera cité de la façon suivante :

Figureau A.-G., avec la collaboration de **Montginoul M.** et **Rinaudo J.-D.**, 2012. *Gestion quantitative de l'eau d'irrigation en France : bilan de l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006*, BRGM/RP-61626-FR, 50 p., 11 Ill., 3 enc., 1 ann..

© BRGM, 2012, ce document ne peut être reproduit en totalité ou en partie sans l'autorisation expresse du BRGM.

Synthèse

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 introduit dans son article 21 la nécessité de « délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation sont délivrées à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants ». Les textes d'application parus entre 2007 et 2012 ont permis de préciser la démarche de résorption des déficits quantitatifs dans laquelle s'inscrit cette mesure ainsi que les modalités pratiques de sa mise en œuvre : classement des bassins en déficit en Zones de Répartition des Eaux (ZRE), estimation des volumes prélevables, établissement des Organismes Uniques de Gestion Collective (OUGC), suppression des autorisations temporaires,...

Nous avons voulu dresser un bilan de l'application de cette mesure, six ans après l'adoption de la LEMA. Pour cela, nous avons rencontré des experts de différentes institutions ou bureaux d'étude participant à sa mise en œuvre : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, Agences de l'Eau, services régionaux du BRGM, Irstea, DRIEE Ile-de-France, ACTeon,... Nos déplacements nous ont également amenés à rencontrer des représentants institutionnels et des agriculteurs irrigants de plusieurs bassins en France, ce qui nous a permis d'illustrer nos propos par des cas concrets.

Globalement, la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi de 2006 a pris un retard important sur le calendrier prévisionnel. De nombreux obstacles techniques, financiers et institutionnels sont venus entraver sa mise en œuvre et repousser les échéances prévues par la circulaire du 30 juin 2008. Cependant, le processus est bel et bien engagé, même s'il ne suit pas toujours les recommandations de la circulaire. La procédure de classement en ZRE des bassins en déséquilibre quantitatif est souvent retardée et éclipsée par le cœur des négociations : la définition du volume prélevable. Bien que la plupart de ces études soit désormais finalisée, les négociations sont loin d'être achevées. En parallèle, la mise en place des Organismes Uniques de Gestion Collective (OUGC) progresse lentement, avec encore peu d'organismes désignés (11), mais un nombre encourageant de candidats à l'étude. Face à cela, la résistance des irrigants se déploie sous différentes formes, et souligne notamment les failles des textes réglementaires. Certaines questions restent en suspens, notamment concernant le statut juridique et la réelle marge de manœuvre des OUGC.

Ainsi, cette situation laisse entrevoir la nécessité de nouveaux textes réglementaires qui permettraient d'éclaircir le statut, les droits et les devoirs des organismes uniques. En matière d'évolution technique, la perspective de bancarisation des données de prélèvements pour appuyer l'OUGC et aider à la mise en place d'une gestion ajustée et durable est envisageable.

Remerciements

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'un travail de doctorat portant sur les instruments économiques pour une gestion décentralisée des ressources en eau souterraine. Ce doctorat est financé par le programme Carnot de l'ANR (InterCarnot Irstea et brgm). Les auteurs remercient également l'ONEMA pour le soutien financier apporté à ce travail à travers sa contribution au projet EraNet Water Cap & Trade. Nous remercions l'ensemble des personnes interrogées qui ont accepté de répondre à nos questions et espérons avoir retranscrit leurs propos avec la plus grande exactitude.

Sommaire

Sommaire	7
Table des abréviations	11
Introduction	13
1. Evolution de la législation en matière de gestion quantitative de l'eau d'irrigation en France de 1950 à 2006	15
1.1. DES ANNEES 1950 A 1990 : PRIORITE A LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES	15
1.2. DE 1990 A 2006 : DE LA GESTION A LA PREVENTION DES CRISES.....	18
1.2.1. Un système d'autorisation partiellement déconnecté du système de surveillance de la ressource	18
1.2.2. L'émergence d'une gestion volumétrique.....	18
1.3. LA LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES DE 2006	24
1.3.1. Le contexte de la genèse de la LEMA de 2006	24
1.3.2. Bassins déficitaires et classement en ZRE	27
1.3.3. Etude volume prélevable.....	27
1.3.4. Organismes uniques de gestion collective (OUGC)	27
1.3.5. Révision des autorisations et suppression des autorisations temporaires.....	29
2. La gestion quantitative de l'eau en France en 2012 : bilan de l'application de la LEMA	31
2.1. UN CLASSEMENT EN ZRE LOIN D'ETRE SYSTEMATIQUE	31
2.1.1. Tous les bassins déficitaires sont pris en compte... ..	31
2.1.2. ... mais très peu sont classés en ZRE	32
2.1.3. Freins aux procédures de classement.....	33
2.2. L'EVALUATION DES VOLUMES PRELEVABLES.....	33
2.2.1. Etat d'avancement des études Vp.....	33
2.2.2. Difficultés empêchant un consensus sur le volume prélevable.....	36
2.3. LA MISE EN PLACE DES ORGANISMES UNIQUES	37
2.3.1. Etat des lieux en 2008	37
2.3.2. Les organismes uniques en 2012	37
2.3.3. Quel rôle et quel statut juridique pour l'OUGC ?	40
2.3.4. Interrogations quant au financement des Organismes Uniques	41
2.3.5. Les dérives possibles de la désignation d'un OUGC.....	41
2.3.6. L'étude d'impact.....	42
2.3.7. Opinion de la profession agricole : entre motivation et résistance	43

a) Des initiatives motivées	43
b) Critique du nouveau système envisagé	43
2.4. LA REVISION ET SUPPRESSION DES AUTORISATIONS TEMPORAIRES .	46
2.4.1. La suppression des autorisations reste délicate	46
2.4.2. Deux reports consécutifs d'un an pour la fin des autorisations temporaires	46
2.4.3. Révision des autorisations	46
2.5. ARTICULATION AVEC LES OUTILS DE GESTION PREEXISTANTS.....	47
2.5.1. Un système de gestion préexistant freinant la mise en place des nouveaux outils	47
2.5.2. Un historique de gestion facilitant la mise en place des nouveaux outils	47
3. Conclusion.....	49
Bibliographie.....	51

Liste des illustrations

Illustration 1 : Frise chronologique de l'évolution de la politique de gestion de l'eau en France depuis les années 1950	17
Illustration 2 : Les PGE en Adour-Garonne (données SIG de l'Agence Adour-Garonne 2006).....	19
Illustration 3 : Situation du bassin du Clain dans le bassin hydrographique Loire-Bretagne.....	21
Illustration 4 : Départements en procédure mandataire en 2012 (entièrement ou en partie).....	23
Illustration 5 : Calendrier des actions à mener.....	26
Illustration 6 : Déroulement d'une campagne annuelle du système OUGC.....	29
Illustration 7 : Masses d'eau classées zones de répartition des eaux en France.	32
Illustration 8 : Aquifères alluviaux du Tarn-et-Garonne	35
Illustration 9 : Liste des OUGC établis jusqu'en décembre 2012.....	38
Illustration 10 : Les organismes uniques en France au mois de décembre 2012	39
Illustration 11 : Bassins et aquifères gérés par l'AREA Berry dans les départements du Cher et de l'Indre	45

Liste des encadrés

Encadré 1 : La gestion volumétrique dans le bassin du Clain (86).....	20
Encadré 2 : Les nappes du Tarn-et-Garonne (82).....	30
Encadré 3 : AREA Berry : l'OUGC le plus avancé.....	38

Liste des annexes

Annexe 1 Liste des personnes interrogées	53
--	----

Table des abréviations

ADIV	Association des Irrigants de la Vienne
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
AREA Berry	Association de Répartition des Eaux en Agriculture en Berry
ASA	Association Syndicale Autorisée
BNPE	Banque Nationale des Prélèvements en Eau
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CACG	Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne
Cemagref	Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (voir Irstea)
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CLE	Comité Local de l'Eau
DCE	Directive Cadre sur l'Eau (2000)
DDT	Direction Départementale des Territoires
DOE	Débit Objectif d'Etiage
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIEE IdF	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie
EPTB	Etablissement Public Territorial de Bassin
Etude Vp	Etude du Volume Prélevable
Irstea	Institut de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (ex-Cemagref)
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (2006)
MEDDE	Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie
Mm³	Millions de mètres cubes
OIER	Organisme Inter Etablissements du Réseau
OJNI	Objet Juridique Non Identifié
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
OUGC	Organisme Unique de Gestion Collective
PGE	Plan de Gestion des Etiages
RM&C	Rhône-Méditerranée & Corse
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAR	Société d'Aménagement Régionale
SAU	Surface Agricole Utile
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SYGRED	Syndicat mixte de Gestion de la Ressource en Eau dans la Drôme
Vp	Volume prélevable
ZRE	Zone de Répartition des Eaux

Introduction

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 introduit dans son article 21 la nécessité de « délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation sont délivrées à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants ». Les textes d'application parus entre 2007 et 2012 ont permis de préciser progressivement les modalités pratiques de mise en place de cette gestion décentralisée et collective. Mais qu'en est-il de la mise en œuvre opérationnelle de cette nouvelle réglementation six ans après son adoption ? Ce rapport se propose de dresser un bilan de la situation en 2012. Il s'appuie notamment sur les informations recueillies lors d'entretiens avec une cinquantaine d'experts impliqués dans la mise en œuvre de cette réforme à l'échelle nationale, à celle des districts hydrographiques ou à une échelle plus locale (voir liste des personnes consultées en annexe).

Le rapport commence par un rappel historique de l'évolution de la politique de gestion quantitative des ressources en eau, visant à remettre en perspective historique les réformes introduites par la LEMA de 2006. La deuxième partie décrit l'état d'avancement de ces réformes en tentant de consolider une vision à l'échelle nationale à partir des données disponibles par district hydrographique. On essaie ainsi de préciser, pour chaque mesure prévue par la loi, son état d'avancement, ses conditions de mise en œuvre, les obstacles auxquels elle est confrontée, ainsi que son articulation sur le terrain avec les outils préexistants. La dernière partie propose d'explorer quelques perspectives d'évolution à court et moyen terme. Quelques encadrés jalonnent ce rapport afin de présenter les cas d'étude qui nous ont semblé pertinents pour illustrer nos propos.

1. Evolution de la législation en matière de gestion quantitative de l'eau d'irrigation en France de 1950 à 2006

La LEMA de 2006 marque un tournant majeur dans la politique de gestion quantitative des ressources en eau. Pour autant, ce tournant avait déjà été amorcé à l'échelle locale dès la fin des années 1990, avec des expériences de gestion volumétrique plus ou moins avancées, reposant sur des dispositifs de concertation qui préfiguraient certainement les organismes uniques créés par la LEMA. Une brève remise en perspective historique de cette réforme est proposée dans les paragraphes suivants et est résumée par l'**Erreur ! Référence non valide pour un signet.**

1.1. DES ANNEES 1950 A 1990 : PRIORITE A LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

Dans les années 1950, la politique de l'eau se focalise plutôt sur les problématiques de pollution que sur la gestion quantitative qui est alors perçue comme un problème de création de ressources. Il s'agit de la grande période de développement hydraulique au cours de laquelle sont construits nombre de barrages et grands ouvrages de transfert d'eau superficielle, notamment sous l'impulsion des sociétés d'aménagement régional (SAR) telles que la Société du Canal de Provence (SCP), la Compagnie des Coteaux de Gascogne (CACG) ou la Compagnie du Bas Rhône Languedoc (BRL).

Ainsi, la **loi de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution**¹ vise à surtout répondre aux préoccupations liées aux pollutions d'origine urbaine et industrielle, et pose trois grands principes de la gestion de l'eau en France, toujours en vigueur aujourd'hui :

- la décentralisation, avec le découpage de la France métropolitaine en six bassins hydrographiques, la création des Agences et des comités de bassin,
- la gestion concertée : participation de l'ensemble des acteurs à toutes les échelles,
- la politique incitative : création du système de redevances, basé sur le principe de pollueur-payeur.

Les années 60 et 70 voient naître une préoccupation mondiale grandissante concernant l'eau et l'environnement, caractérisée par une montée de l'écologie politique et favorisée par une médiatisation croissante des catastrophes naturelles. La **loi sur l'Eau de 1984**² dite « loi

¹ (1964). *Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution*. Journal Officiel de la République Française, n°du 18 décembre 1964, France, p.11258-11265

² (1984). *LOI n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles*. Journal Officiel de la République Française, n°30 juin 1984, France, p.2039-2045

pêche » requiert que soient pris en compte les impacts des prélèvements sur les milieux aquatiques dans les décisions liées à la gestion de l'eau. Elle instaure également le débit réservé, débit minimum à préserver dans les cours d'eau afin de satisfaire les besoins des milieux aquatiques. Cette reconnaissance d'un droit d'eau pour les milieux naturels sera l'une des pierres fondatrices de la politique de gestion quantitative des ressources en eau. S'ensuivra la mise en place de mécanismes de gestion de crise, consistant à interdire partiellement ou totalement les prélèvements lorsque le débit réservé n'est pas respecté. Cette contrainte nouvelle sur les eaux superficielles contribuera alors au développement de l'irrigation individuelle à partir des eaux souterraines

Une troisième étape est franchie avec **la loi sur l'eau de 1992**³. Cette loi déclare l'eau comme faisant « partie du patrimoine commun de la nation ». Elle instaure les outils de planification que sont les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), qui marquent le début d'une gestion qui se veut préventive. Concernant la gestion quantitative, elle introduit trois nouveaux principes essentiels :

- la nécessité d'installer des compteurs d'eau sur chaque point de prélèvements ;
- l'obligation de déclarer tout prélèvement d'une capacité de pompage supérieur à 8 m³/heure, et de demander une autorisation (procédure plus lourde) pour tout prélèvement de capacité supérieure à 80 m³/h ;
- La limitation des prélèvements dans les zones considérées comme déficitaires, appelées zones de répartition des eaux (ZRE). La liste des ZRE sera établie en 1994 (révisée depuis) ; la loi prévoit que la redevance prélèvement soit doublée dans ces zones, afin de renforcer l'incitation à économiser la ressource.

Dès 1992, les quatre outils essentiels pour mettre en place une gestion quantitative des ressources en eau sont donc en place : (1) des débits réservés qui créent une contrainte sur les prélèvements ; (2) un système de déclaration et d'autorisation qui permet de connaître tous les points de prélèvements ; (3) l'obligation de comptage qui permet de connaître les volumes effectivement utilisés ; et (4) la possibilité de réduire voire d'interdire les prélèvements dans les zones déficitaires.

³ (1992). *LOI n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau*. Journal Officiel de la République Française, n°3 du 4 janvier 1992, France, p.187-195

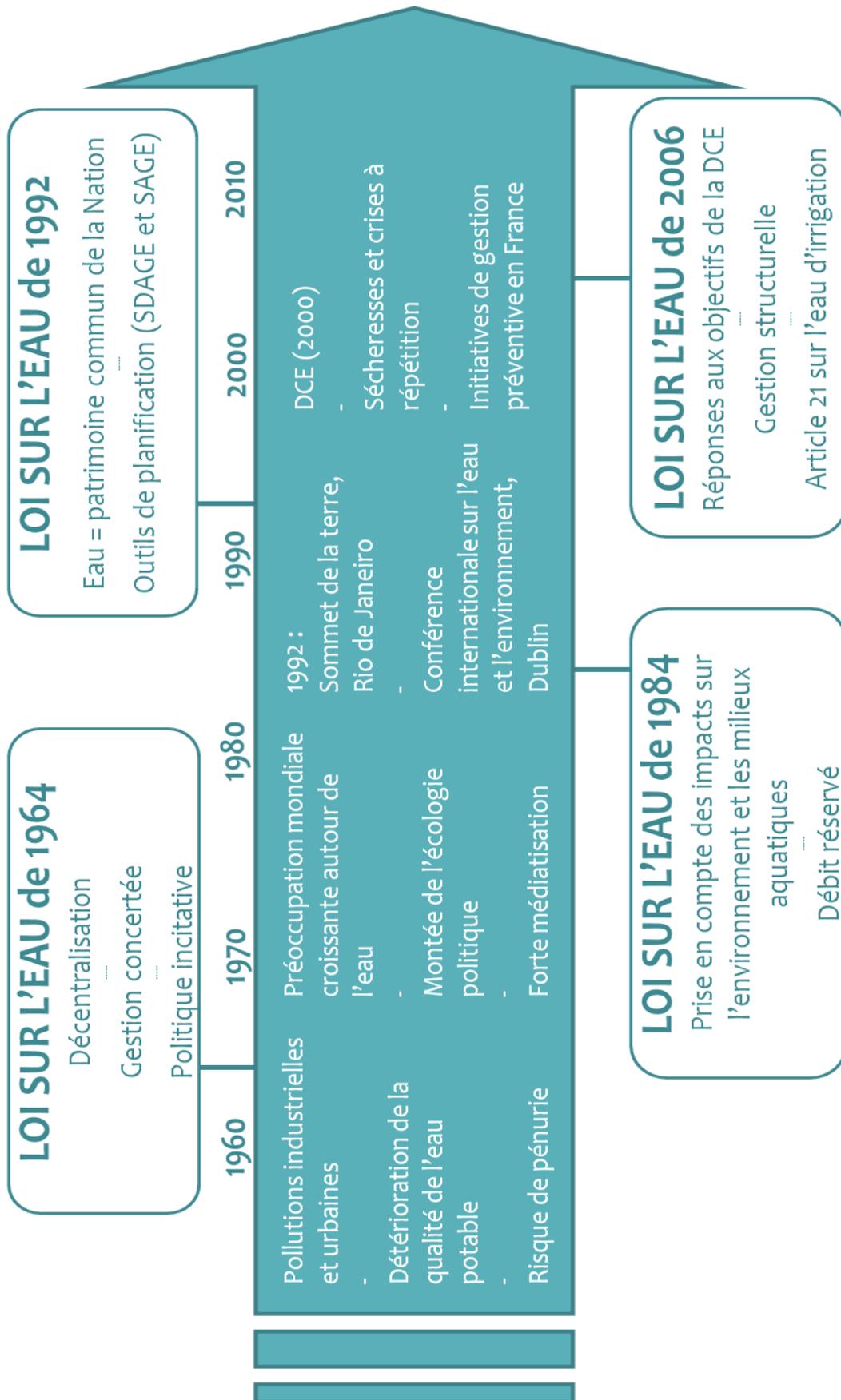


Illustration 1 : Frise chronologique de l'évolution de la politique de gestion de l'eau en France depuis les années 1950

1.2. DE 1990 A 2006 : DE LA GESTION A LA PREVENTION DES CRISES

Suite à la mise en œuvre de la loi pêche de 1984, le respect des débits réservés donne lieu à des situations de crise, où des restrictions d'usage sont fréquemment imposées à l'agriculture. Cette décennie voit également se construire les derniers barrages à vocation agricole notamment dans le Sud- Ouest (Arrêt Daré dans l'Adour, Mas Chaban en Charente, etc.) mais il s'agit des derniers soubresauts de la politique de création de ressource. Progressivement, l'attention des décideurs publics se focalise sur les outils de gestion de la demande en eau. Tarification et systèmes de quotas sont progressivement mis en œuvre dans les bassins réalimentés par des barrages. Concernant les eaux superficielles, les plans de gestion des étiages sont développés pour garantir l'absence de crise quatre années sur cinq. Concernant les eaux souterraines, des expériences pilotes sont mises en place dans la région de la Beauce ou encore en Poitou Charentes. Les paragraphes qui suivent tentent de rendre compte des évolutions survenues pendant cette période de transition.

1.2.1. Un système d'autorisation partiellement déconnecté du système de surveillance de la ressource

Le système de déclaration et d'autorisation des prélèvements mis en place par la loi de 1992 est défini de manière générale et ne permet pas de tenir compte de la situation de chaque ressource en eau : les seuils sont donc les mêmes pour tous les bassins. Les spécificités de chaque bassin et la disponibilité réelle de la ressource ne sont pas prises en compte dans ce système (sauf dans le cas des Zones de Répartition des Eaux).

Le système de gestion associé repose essentiellement sur des mesures de gestion de crise. Chaque bassin doit être équipé d'un réseau de piézomètres et de limnigraphes permettant de suivre régulièrement le niveau des eaux souterraines et superficielles. Dans le cas général, des seuils d'alerte et de crise (des termes qui varient selon les départements) sont fixés. En cas de franchissement du seuil d'alerte, un arrêté préfectoral impose les mesures de restrictions à mettre en œuvre dans le département. Concernant l'agriculture, ces mesures peuvent constituer des restrictions horaires, volumétriques ou en termes de débit du prélèvement. Elles peuvent également spécifier des cultures dérogatoires, pour lesquelles l'irrigation peut être maintenue pendant la crise. Le dépassement du seuil de crise implique l'arrêt total de l'irrigation.

Cette gestion est donc qualifiée de « gestion de crise », car le système des autorisations n'est pas indexé sur la réelle disponibilité de la ressource. Les seules mesures prévues par ce mode de gestion sont des mesures curatives en cas de crise. L'absence de mesures préventives engendre également une faible visibilité pour les usagers.

1.2.2. L'émergence d'une gestion volumétrique

Suite aux sécheresses à répétition du début des années 1990, et aux mesures de restriction associées, une prise de conscience a opéré parmi les usagers de l'eau dans les bassins les plus déséquilibrés. Les préleveurs prennent conscience de l'intérêt qu'ils auraient à anticiper les situations de crise pour en réduire la fréquence d'occurrence, et ainsi donc de la nécessité de

se coordonner pour mieux gérer la ressource. Aussi se sont mis en place, en parallèle de l'élaboration des SAGE, des modes de gestion qui s'orientent davantage vers une gestion concertée et/ou volumétrique.

a) Les Plans de Gestion des Etiages (PGE)

Le premier SDAGE Adour-Garonne, datant de 1996, incite à la mise en œuvre de Plans de Gestion des Etiages (PGE). Définis à l'échelle des bassins versants, ces plans sont des documents contractuels entre les différents usagers d'une même ressource et stipulant les mesures à prendre pour garantir le Débit Objectif d'Etiage (DOE). On peut considérer un PGE comme le volet quantitatif d'un SAGE. Les PGE constituent donc une forme de gestion concertée ayant pour but de prévenir les situations de crise.

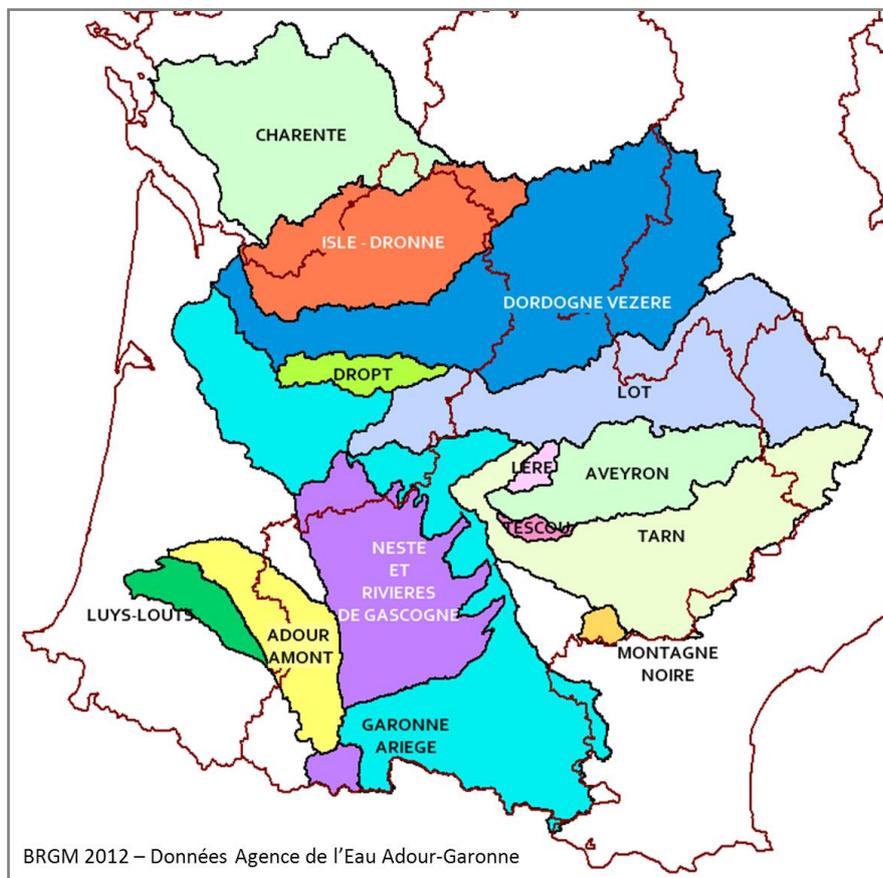


Illustration 2 : Les PGE en Adour-Garonne (données SIG de l'Agence Adour-Garonne 2006)

L'objectif principal d'un PGE est de définir le niveau maximum de prélèvement (en débit, voire en volume dans certains cas) qui est compatible avec le respect de débits minimums en rivière. Les prélèvements sont déterminés de manière à permettre de respecter un Débit Objectif d'Etiage quatre années sur cinq. Le PGE prévoit également les mesures de restrictions mises en place lors du franchissement de ce DOE (gestion de crise) ce qui ne doit avoir lieu qu'une année sur cinq. Le PGE est un outil particulièrement bien adapté aux bassins qui bénéficient de retenues en amont, ce qui permet de gérer des stocks dans le temps et de compenser la variabilité naturelle des écoulements.

Les PGE se sont surtout développés dans le bassin hydrographique Adour Garonne (Illustration 2), même si des initiatives similaires ont été prises dans d'autres bassins (en Ardèche par exemple). Dans chacun de ces bassins, des études d'hydrologie fréquentielle ont donc été réalisées afin d'établir le volume disponible pour l'irrigation. Cependant, selon certains experts, il semble que la démarche de PGE n'ait pas toujours abouti à la réduction des prélèvements qui aurait été nécessaire. La Charente-Maritime est en cela un cas exceptionnel, car les nouvelles autorisations y sont effectivement réduites dans le but de satisfaire le PGE et ce d'un pourcentage égal pour tous.

b) Les protocoles de gestion volumétrique

Dans certains bassins caractérisés par un déficit chronique, une réflexion s'est amorcée dans les années 1990 autour de la mise en place de systèmes de gestion volumétrique, afin d'éviter la gestion de crise en période d'étiage. Ce mode de gestion repose sur l'attribution de volumes prélevables individuels calculés en fonction de la disponibilité de la ressource en eau. Il fonctionne selon le schéma général suivant :

1. Etablissement d'un volume prélevable total (étude ou bien volume historique)
2. Pose de compteurs
3. Demande d'attributions individuelles adressées par les irrigants à la DDT (ou la Chambre d'Agriculture si procédure mandataire)
4. Etude des demandes et attributions des volumes individuels (par la DDT ou la Chambre d'Agriculture)
5. Déroulement de la campagne d'irrigation, avec surveillance des niveaux d'eau, restrictions si besoin, et contrôle des compteurs
6. Bilan de la campagne d'irrigation

Pour illustration, le cas du bassin du Clain est développé dans l'Encadré 1.

De tels systèmes ont ainsi été mis en place dans de nombreux bassins et départements : la nappe de Beauce (1999), le bassin Yèvre-Auron (département du Cher), les aquifères alluviaux des plaines Garonne-Tarn-Aveyron et Ariège, les nappes Sud-Vendée, le département de la Vienne (1999), le département de la Charente, le département de l'Aisne, le département de la Somme, le département de la Sarthe,...

La pose de compteurs et l'attribution de volumes individuels sont donc apparues dans certains bassins comme une solution pour prévenir les situations de crise en période estivale.

ENCADRE 1

“ LA GESTION VOLUMETRIQUE DANS LE BASSIN DU CLAIN (86)

Le Clain est un affluent de la Vienne, et compte plusieurs aquifères superposés, dont les plus exploités sont ceux du Dogger et du Lias. Le premier constitue la principale ressource en eau du bassin, tous usages confondus ; l'aquifère du Lias est lui plutôt réservé à l'eau potable. Ces deux aquifères étant caractérisés par des déficits chroniques, ils sont classés en Zone de Répartition des Eaux (ZRE) depuis 1994 sur l'ensemble du bassin du Clain. Ils ont tous deux des cycles annuels et se montrent en certains points très sensibles aux prélèvements.

Usage et prélèvements agricoles

La SAU représente 90% du bassin du Clain, soit plus de 267 000 hectares, dont 41% de céréales, 27% de surface fourragère, et 11% de maïs grain. Les surfaces irriguées sont passées de 2 213 ha en 1979 à 28 150 ha en 2000. Les exploitations équipées représentent 15% des exploitations (656 exploitations) et irriguent surtout du maïs grain (13 000 ha) et des céréales à paille (6000 ha). Les autres cultures irriguées sont les oléagineux (1262 ha), les surfaces fourragères (1034 ha), le melon (614 ha), les protéagineux (294 ha) et le tabac (158 ha) (Conseil Général De Vienne, 2011).

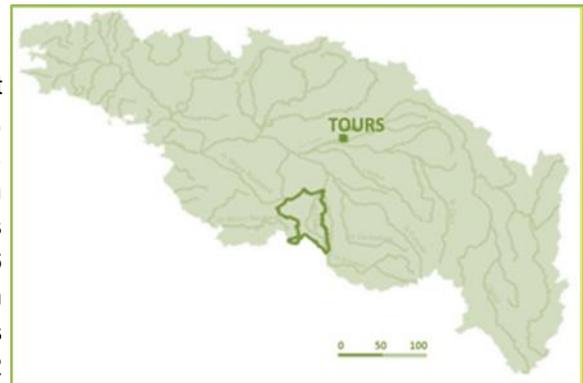


Illustration 3 : Situation du bassin du Clain dans le bassin hydrographique Loire-Bretagne

Les prélèvements agricoles du bassin s'élèvent en moyenne à 32 Millions de m³ (Mm³) par an. Ils sont majoritairement effectués dans les eaux souterraines, principalement dans le Dogger. Le volume réellement disponible pour l'irrigation ayant été évalué à 17 Mm³, **le bassin du Clain est caractérisé par une surexploitation des eaux souterraines** par l'usage agricole.

La démarche « Progrès »

Les irrigants du département de la Vienne se sont regroupés très tôt au sein de l'Association des Irrigants de la Vienne (ADIV 86), créée en 1973, et qui rassemble 600 adhérents dans tout le département, représentant ainsi 90% des surfaces irriguées. Dans les années 1990, celle-ci s'est associée à la Chambre Départementale d'Agriculture afin de mettre en place une démarche « Progrès », visant à **améliorer les connaissances sur le fonctionnement hydrogéologique de la ressource**. Les acteurs du bassin du Clain bénéficient aujourd'hui d'une **bonne connaissance de la ressource et des prélèvements** sur leur territoire, ce qui reste assez rare en France. Dès 2000, tous les forages situés en ZRE ont été équipés de compteurs, et l'on dénombre aujourd'hui un réseau de 26 piézomètres et 26 limnigraphes qui suivent quotidiennement la ressource superficielle et souterraine sur tout le département.

La gestion de l'eau, objet d'une réflexion permanente

Un comité des usages de l'eau se réunit régulièrement toute l'année et une cellule de vigilance est mise en place pendant la saison d'irrigation, réunissant la profession agricole, l'Etat et la fédération de pêche. Ceci illustre une caractéristique essentielle de ce cas d'étude : **la conciliation des usages par la communication et la négociation.**

...

ENCADRE 1

LA GESTION VOLUMETRIQUE DANS LE BASSIN DU CLAIN (86)

La gestion volumétrique

Dès 1999, la gestion volumétrique est mise en place dans le bassin du Clain. Celui-ci est divisé en **14 secteurs de gestion**, dépendant chacun d'un piézomètre de référence, pour lequel des seuils d'alerte et de coupure sont fixés. Une campagne d'irrigation se déroule selon les étapes suivantes :

1. *Décembre* - La demande en eau des irrigants

Les irrigants soumettent un projet d'irrigation : ils déclarent les surfaces, les cultures irriguées, et le volume correspondant demandé pour la campagne d'irrigation suivante (du 1^{er} avril au 30 septembre). Celle-ci doit respecter des plafonds de volume à l'hectare.

2. *Janvier à mars* – Traitement des demandes et arrêté préfectoral

La Chambre d'Agriculture, dans le cadre de la procédure mandataire, collecte l'ensemble de ces demandes, les traite et soumet à la DDT une proposition d'autorisation de volume. Les volumes sont attribués au mois d'avril.

Dans le même temps, le préfet de la Vienne signe un arrêté cadre départemental fixant les mesures de restrictions ou de coupure qui pourront être mises en place en cas de dépassement des seuils.

3. *Avril à septembre* – Gestion hebdomadaire

En fonction des niveaux piézométriques mesurés pendant la campagne, le préfet fixe des arrêtés de restriction ou de coupure. Le dépassement du seuil d'alerte entraîne la mise en place d'une gestion hebdomadaire avec le respect d'un **Volume Hebdomadaire Réduit (VHR)**, correspondant à une réduction de 50%. En cas de coupure, le prélèvement est strictement interdit sur tout le secteur.

Chaque début de semaine, l'ADIV envoie à ses adhérents un bulletin récapitulatif des données météorologiques, l'état de la ressource et les restrictions en cours, et prodiguant un conseil agronomique pour l'irrigation.

Chaque lundi, les irrigants sont tenus de relever leur compteur et d'envoyer leur index à la DDT.

4. *Octobre-Novembre* - Bilan annuel

Les irrigants sont également tenus de transmettre un récapitulatif de leur prélèvement à la fin de chaque campagne d'irrigation.

Un bilan annuel de la gestion de l'eau, synthétisant les données météorologiques, l'évolution de la ressource, le total des prélèvements et les surfaces irriguées, ainsi que les restrictions appliquées pendant la campagne, est réalisé par la Chambre d'Agriculture et rendu consultable par tous.

Ainsi, le bassin du Clain dispose d'**un système de gestion parmi les plus avancés de France**.

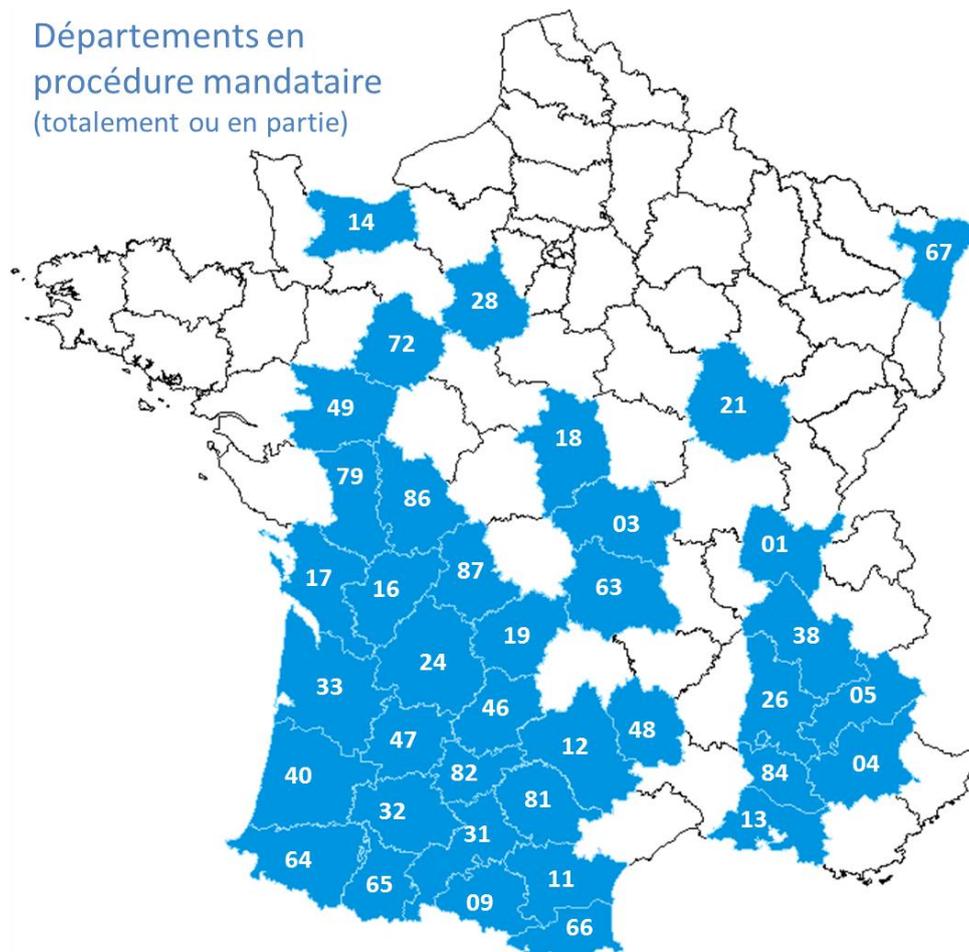
Perspectives

Aujourd'hui, ce système fonctionne bien mais est appelé à supporter les **réductions massives des prélèvements** envisagées pour l'atteinte du volume prélevable. Celui-ci est fixé à 17,5 Mm³. L'effort de réduction à l'horizon 2017 s'élève donc à 15 Mm³, correspondant à des réductions de 30 à 70% selon les secteurs. Celles-ci s'inscrivent dans le cadre d'un « Contrat Territorial », qui devrait être signé fin 2012 entre la Chambre d'Agriculture et l'Etat, et prévoyant deux types d'outils : **les retenues de substitution** (13 Mm³) et les **mesures d'économie** (2 Mm³). Cependant, la construction et le fonctionnement des retenues pourraient s'avérer extrêmement coûteux, ce qui pourrait remettre en cause leur réalisation. Les objectifs de réduction fixés pour 2017 impliquent donc de réfléchir, au-delà de la mise en place d'un OUGC, à de nouveaux systèmes de gestion.

c) La procédure mandataire : vers une gestion collective ?

Une étape supplémentaire est franchie avec le décret n° 2006-880 du 17 juillet 2006 qui prévoit que « plusieurs demandes d'autorisation ou plusieurs déclarations [...] peuvent faire l'objet d'une procédure commune lorsque ces opérations sont situées dans un sous-bassin [...] correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère cohérent. [...] Les demandes d'autorisation groupées ou les déclarations groupées sont faites par un mandataire qui peut être la Chambre d'Agriculture. ». L'avantage de cette procédure réside dans le fait que les demandes d'autorisation ne font alors l'objet que d'une seule instruction.

Aujourd'hui, les mandataires sont principalement les Chambres départementales d'Agriculture. C'est le cas pour une vingtaine de Chambres d'Agriculture en France. Cependant, ce sont parfois des syndicats, des associations d'irrigants, des SAR (la CACG par exemple), ou même des Associations Syndicales Autorisées (ASA) qui tiennent ce rôle. La procédure peut être appliquée sur l'ensemble du département ou seulement sur un sous-bassin. L'illustration 4 situe les départements faisant l'objet d'une procédure mandataire sur une partie ou l'ensemble de leur territoire.



BRGM 2012 – Données : sites internet des Chambres d'Agriculture et des services de l'Etat

Illustration 4 : Départements en procédure mandataire en 2012 (entièrement ou en partie)

La procédure mandataire illustre un cas de gestion quantitative (gestion des procédures d'accès à l'eau) caractérisé par une mise en commun et par une prise en main partielle de la gestion de l'eau par la profession agricole. Notons que ce système a inspiré le modèle de l'Organisme Unique de Gestion Collective (OUGC, voir 1.3.4).

1.3. LA LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES DE 2006

Les tendances décrites dans la partie précédente, c'est-à-dire les initiatives de gestion à visée préventive, se confirment dans les années 2000. Les nouvelles législations européenne et nationale ouvrent la voie à un nouveau paradigme de la gestion de l'eau : la gestion structurelle. Cette forme de gestion s'appuie sur un ensemble de mesures permanentes visant à prévenir la crise, et est à mettre en opposition à la gestion de crise, qui consiste à n'appliquer des mesures de restriction qu'en cas de crise déclarée.

Cette partie présente les principales mesures en matière de gestion quantitative de l'eau d'irrigation introduites par la Directive Cadre Européenne de 2000 (DCE) et la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 (LEMA).

1.3.1. Le contexte de la genèse de la LEMA de 2006

a) La DCE et l'objectif de bon état quantitatif

La Directive Cadre sur l'Eau⁴ (DCE) de 2000 fixe pour tous les membres de l'UE des objectifs de bon état écologique des masses d'eau, dont fait partie l'objectif de « bon état quantitatif » : « Les États membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau souterraines [resp. superficielles], [...] afin d'obtenir un bon état des masses d'eau souterraines [...] au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive [...] » La DCE a été transcrite en droit français depuis le 21 avril 2004⁵ pour les grandes lignes du texte, et complétée par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques 2006.

b) La loi sur l'eau de 2006 et la gestion quantitative de l'eau d'irrigation

La loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques⁶ (LEMA) introduit de nouveaux principes dans la gestion de l'eau en France (**Erreur ! Référence non valide pour un signet.**). Elle insiste sur la nécessité de prendre en compte le changement climatique dans la gestion durable de la ressource en eau. La principale innovation introduite par la LEMA en matière de gestion quantitative réside dans son article 21 qui concerne la gestion quantitative de l'eau pour l'usage

⁴ Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne (2000). *DIRECTIVE 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*. Journal Officiel des Communautés Européennes, n°L 327, p.1-72.

⁵ *LOI n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*

⁶ *LOI n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques* Journal Officiel de la République Française, n°303 du 31 décembre 2006, France, Texte n°3/175

agricole. Cet article impose de « délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation sont délivrées à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants ». La mise en œuvre de cet article a ensuite été précisée par voie de décrets ou de circulaires ministérielles, dont les principaux éléments sont présentés ci-dessous et dont le déroulement dans le temps est synthétisé par l'illustration 5.

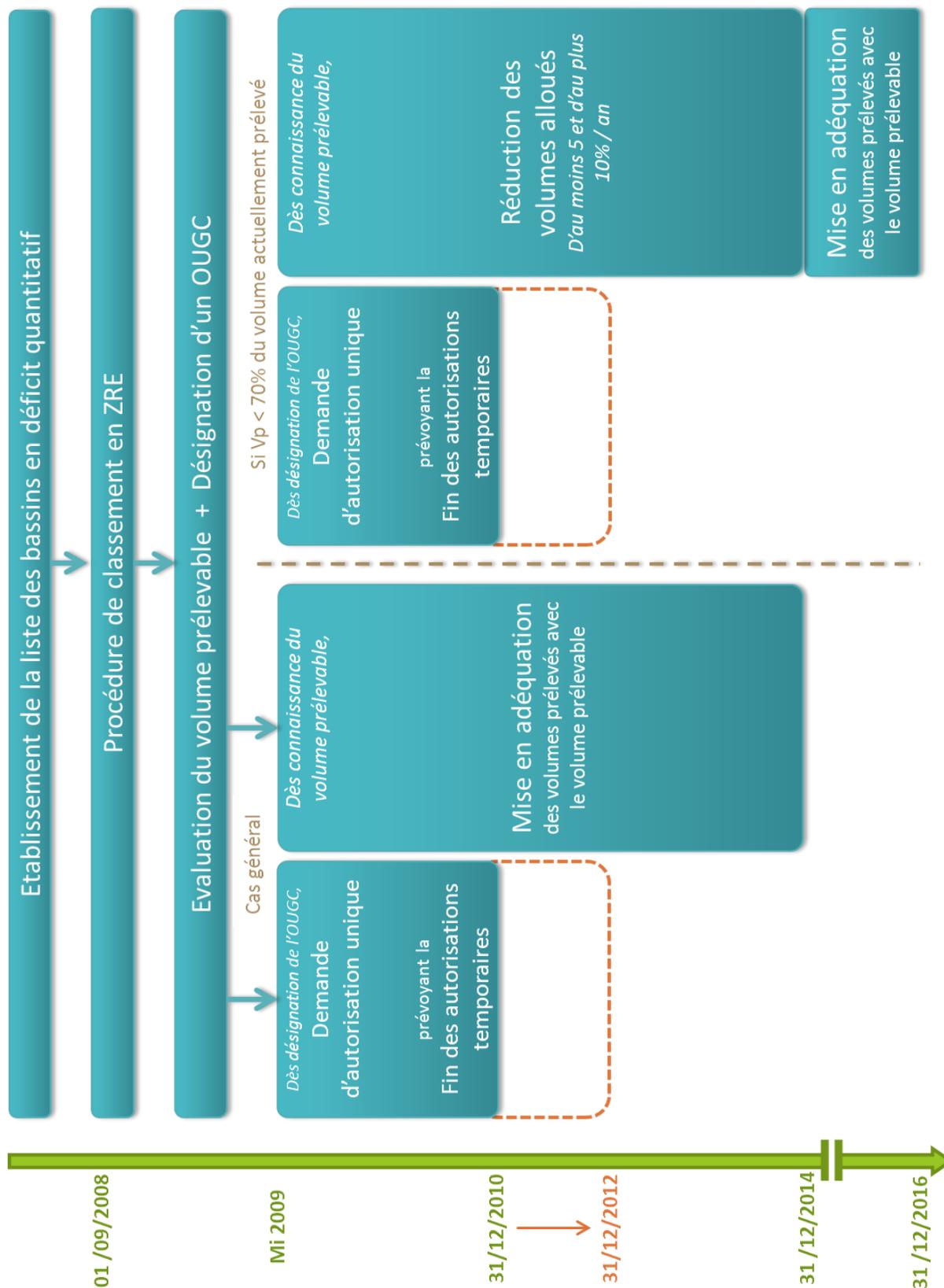


Illustration 5 : Calendrier des actions à mener

1.3.2. Bassins déficitaires et classement en ZRE

La circulaire du 30 juin 2008 relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation vise à préciser les modalités d'application de la loi concernant les études de volume prélevable et les organismes uniques de gestion collective (OUGC).

Il s'agit tout d'abord de définir les bassins nécessitant ces différentes mesures. Les ZRE actuelles ne reprenant pas l'intégralité des bassins en déséquilibre chronique, (voir paragraphe 2.1) les Agences de bassin sont chargées d'établir le plus rapidement possible (initialement pour septembre 2008) la liste de tous les bassins en « déficit quantitatif » et d'engager pour chacun une procédure de classement en ZRE.

1.3.3. Etude volume prélevable

C'est sur l'ensemble de ces bassins déficitaires, déjà classés ou en cours de classement en ZRE, que seront lancées les études « volume prélevable ». Le volume prélevable est « le volume que le milieu est capable de fournir dans des conditions écologiques satisfaisantes, c'est-à-dire qu'il est compatible avec les orientations fondamentales fixées par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et, le cas échéant, avec les objectifs généraux et le règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux » (définition donnée par la circulaire du 30 juin 2008). C'est donc le volume réellement disponible pour les activités humaines. La circulaire demandait que ces volumes soient connus pour la mi-2009.

Si un SAGE existe, c'est la Commission Locale de l'Eau qui se charge de l'étude. Dans le cas contraire, l'Agence de l'eau et la DREAL la copilotent. De façon générale, le volume prélevable peut se définir comme le volume total disponible dans le bassin auquel on ôte le volume nécessaire à l'environnement et aux milieux aquatiques. La circulaire précise que ce volume pourra être réévalué au fur et à mesure de l'amélioration des connaissances sur le fonctionnement du système hydrologique ou hydrogéologique. Il doit également être spécifié par période de l'année. Le volume prélevable total est réparti en plusieurs volumes prélevables par type d'usagers.

1.3.4. Organismes uniques de gestion collective (OUGC)

Pour les bassins où le déficit est lié à l'activité agricole, la circulaire du 30 juin 2008 préconise la mise en place d'Organismes Uniques de Gestion Collective (OUGC) chargés de mettre en place une gestion collective durable du volume prélevable alloué à la profession agricole. Ces organismes devaient initialement être mis en place avant la mi-2009.

Le décret n°2007-1381 relatif à l'organisme unique chargé de la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation définit les missions et détaille le fonctionnement d'un Organisme Unique de Gestion Collective (OUGC). Il est complété sur ce sujet par la circulaire du 30 juin 2008.

La procédure débute par la désignation de l'OUGC. Ce peut être une structure existante ou constituée qui se porte candidate. Le dossier de candidature doit justifier de la légitimité de la structure pour être OUGC : la cohérence hydrographique et/ou hydrogéologique du périmètre

proposé, la capacité à représenter les irrigants (légitimité interne), une bonne connaissance des prélèvements, ainsi que des relations reconnues avec l'administration (légitimité externe). Dans les ZRE, le préfet peut désigner d'office une OUGC en l'absence de candidature spontanée. Une fois établi, l'OUGC doit élaborer un dossier de demande d'autorisation pluriannuelle de prélèvement. En effet, l'OUGC se substitue à tous les irrigants en se faisant délivrer une autorisation de prélèvement pluriannuelle (maximum 15 ans) et unique pour l'ensemble du périmètre. Le dossier doit comporter le premier plan de répartition annuel du volume prélevable entre les irrigants, ainsi qu'une étude d'incidence visant à mesurer l'impact sur l'eau et les milieux aquatiques des prélèvements envisagés. L'autorisation délivrée précisera le volume total prélevable pour le périmètre de l'OUGC, par ressource en eau et par période de l'année. Elle pourra également prévoir une modulation de ce volume en fonction d'un indicateur de l'état de la ressource, dont elle précisera la nature, la période de suivi et les volumes réduits correspondants. Une fois l'autorisation délivrée, l'OUGC établit un règlement intérieur.

La campagne annuelle peut ensuite commencer (Illustration 6). L'OUGC commence par recueillir les déclarations de besoins exprimés par les irrigants, qui serviront à l'établissement du plan de répartition annuel du volume prélevable, selon des critères qui sont à définir par l'OUGC. Le plan de répartition doit être validé par le préfet qui, le cas échéant, notifie aux irrigants leurs volumes individuels. La campagne d'irrigation peut alors débuter. Le ou les indicateurs de niveau d'eau précisés dans l'autorisation unique sont continuellement suivis de sorte que les volumes individuels peuvent être réduits au cours de la saison. A la fin de l'année, l'OUGC établit un bilan, qu'il doit transmettre au préfet, et qui rend compte : du déroulement de la campagne d'irrigation, des écarts entre besoins, volume demandé et volume attribué pour chaque irrigant, ainsi que des contestations et incidents rencontrés.

Dans ce système, la loi prévoit que le contrôle soit toujours effectué par la Police de l'Eau mais le règlement intérieur de l'OUGC pourrait prévoir des peines supplémentaires pour les irrigants n'ayant pas respecté leur volume ou bien prélevant sans avoir demandé ou reçu d'allocation. Enfin, le décret n°2012-84 autorise l'OUGC à demander aux irrigants une contribution aux frais de fonctionnement.

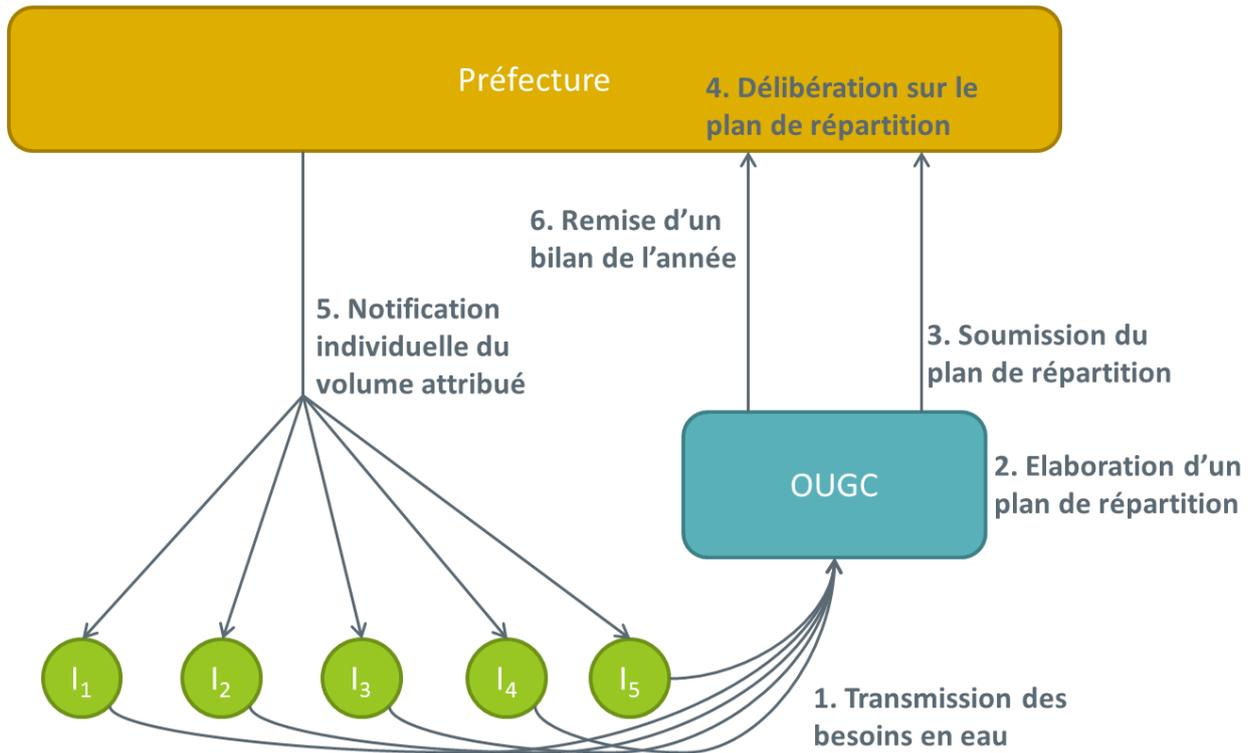


Illustration 6 : Déroulement d'une campagne annuelle du système OUGC.

On remarque bien ici le rôle prépondérant que conserve la préfecture dans la prise de décision et dans sa relation d'autorité avec les irrigants. C'est pour cette raison que l'organisme unique est parfois qualifié de simple « mandataire ».

1.3.5. Révision des autorisations et suppression des autorisations temporaires

Dès connaissance du volume prélevable, en parallèle de la mise en place des OUGC, les autorisations de prélèvement (notamment temporaires) doivent être révisées pour garantir le respect du volume prélevable au plus tard au 1^{er} janvier 2015.

La circulaire du 3 août 2010 précise les modalités d'application de ces mesures dans les bassins où l'écart entre le volume prélevable et le volume prélevé en année sèche est supérieur à 30%. Dans ces bassins particuliers, l'échéance pour l'atteinte du volume prélevable, fixée au 31 décembre 2014 dans la circulaire de 2008, est reportée de 3 ans, soit au 31 décembre 2017. De plus, la révision des autorisations se fera progressivement, à raison d'une réduction d'au moins 5 et d'au plus 10% par an jusqu'en 2015, puis de façon convergente jusqu'en 2017.

De même, en ZRE, les autorisations temporaires, qui ne nécessitent pas d'enquête publique, devront être supprimées au plus tard au 1^{er} janvier 2011, et remplacées par des autorisations permanentes (avec étude d'impact et enquête publique). Concernant l'irrigation, c'est l'OUGC qui sera le détenteur d'une autorisation permanente pour l'ensemble des irrigants.

Les mesures prévues par la loi sur l'eau de 2006 et les textes législatifs en découlant sont donc vastes. Qu'en est-il de leur application en 2012 ?

2. La gestion quantitative de l'eau en France en 2012 : bilan de l'application de la LEMA

Nous avons voulu dresser un bilan de l'application du volet quantitatif de la LEMA, six ans après son adoption. Pour cela, nous avons rencontré des experts de différentes institutions participant à sa mise en œuvre : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, Agences de l'Eau (Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Seine-Normandie et Rhône-Méditerranée & Corse), services régionaux du BRGM (Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Centre), Irstea (Centre de Montpellier), DRIEE Ile-de-France,... Nos déplacements nous ont également amenés à rencontrer les acteurs locaux de plusieurs bassins en France (institutionnels de l'eau et irrigants), ce qui nous a permis d'illustrer nos propos avec des éléments factuels.

Nous reportons donc ici les conclusions de ces entretiens, que nous avons croisés avec d'autres sources : documents réglementaires, rapports ministériels, rapports d'experts,... Par souci d'anonymat, nous n'avons pas systématiquement cité les sources de nos informations qui, pour beaucoup, proviennent des entretiens.

La liste des personnes interrogées figure en annexe 1.

Le but de ces entretiens a été d'évaluer l'état d'avancement des différentes mesures prévues par la LEMA en France. Pour chacune des étapes nécessaires à sa pleine mise en œuvre (définition des bassins déficitaires, étude volume prélevable, mise en place des OUGC,...), il s'agissait de mettre en évidence les disparités entre bassins hydrographiques, d'identifier les freins et difficultés rencontrés, ainsi que d'analyser l'articulation entre ces nouveaux outils et les outils préexistants.

Cette partie reprend donc, étape par étape, les enseignements que nous avons tirés de ces discussions.

2.1. UN CLASSEMENT EN ZRE LOIN D'ETRE SYSTEMATIQUE

2.1.1. Tous les bassins déficitaires sont pris en compte...

Nous l'avons vu dans la partie précédente, face à trop peu de bassins classés en ZRE, la circulaire de 2008 demandait aux Agences de l'Eau d'établir très rapidement (pour le mois de septembre 2008) la liste des bassins déficitaires afin de pouvoir engager au plus vite leur procédure de classement en ZRE.

En 2012, nous n'avons pas pu établir si la liste de ces bassins avait été définitivement fixée dans tous les bassins hydrographiques et si le classement en ZRE était terminé. La situation a cependant pu être caractérisée pour les quatre bassins hydrographiques où l'enjeu « gestion quantitative » est le plus prégnant :

- en Adour-Garonne, ces bassins correspondent à ceux faisant l'objet d'un PGE (voir Illustration 2) ;

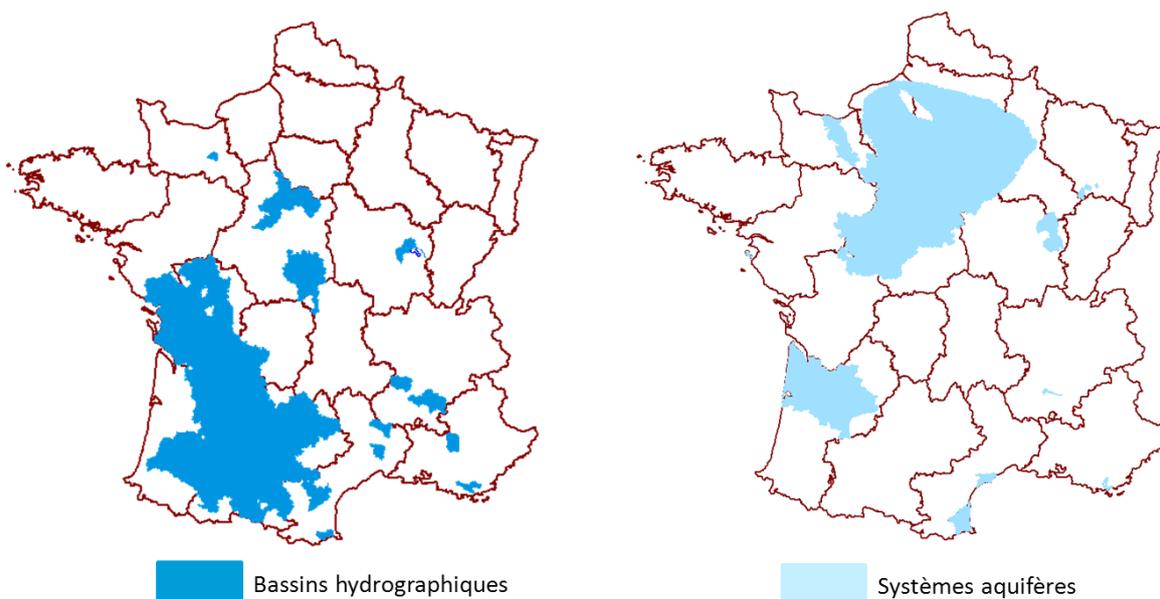
- en Rhône-Méditerranée & Corse (RMC), ils prennent le nom de « sous-bassins versants sur lesquels des actions de résorption du déséquilibre quantitatif relatives aux prélèvements sont nécessaires pour l'atteinte du bon état quantitatif » et couvrent plus de la moitié du territoire (*carte 7-D du SDAGE, Agence de l'Eau RMC, 2009*). Ils représentent 40% des eaux superficielles et entre 5 et 10% des eaux souterraines du bassin, soit 72 territoires, et comprennent les ZRE ;
- en Loire-Bretagne, les bassins « nécessitant de prévenir l'apparition d'un déficit quantitatif » s'ajoutent aux ZRE pour constituer les bassins sur lesquels les procédures d'évaluation des volumes prélevables et de mise en place d'un OUGC doivent être lancées (*Dispositions 7A2, 7C1 et cartes correspondantes du SDAGE, Agence de l'Eau Loire-Bretagne, 2009*) ;
- en Seine-Normandie, ce sont les Zones de Tension Quantitative (*Annexe 4 du SDAGE, Agence de l'Eau Seine-Normandie, 2009*) qui doivent faire l'objet d'une étude volume prélevable et de la mise en place d'un OUGC.

Les deux dernières Agences de l'Eau, Artois-Picardie et Rhin-Meuse, n'ont pas été rencontrées. Les SDAGE sont clairs : aucune masse d'eau n'est identifiée sur ces bassins comme étant en déséquilibre chronique.

2.1.2. ... mais très peu sont classés en ZRE

Il n'existe pas à notre connaissance de recensement récent concernant le classement en ZRE de tous les bassins déficitaires exigé par la circulaire du 30 juin 2008. L'illustration 7, présentant les bassins classés en zones de répartition en France, a été construite avec des données hétérogènes, et n'intègre pas toutes les modifications susceptibles d'être survenues depuis 2003.

Masses d'eau classées en Zones de Répartition des Eaux



BRGM 2012 – Données Agences de l'Eau Rhône-Méditerranée & Corse, Seine-Normandie et Adour-Garonne

Illustration 7 : Masses d'eau classées zones de répartition des eaux en France.

Les données de l'Agence RMC et Loire-Bretagne sont récentes (2010 et 2011) et tiennent compte des révisions effectuées depuis 2003. Les données des Agences Seine-Normandie et Adour-Garonne sont basées sur le décret n°2003-869 du 11 septembre 2003 et ne tiennent donc pas compte des modifications apportées depuis.

Ce manque d'information corrobore le contenu des entretiens qui font état de très peu de classements en ZRE engagés pour les bassins identifiés dans le paragraphe précédent.

2.1.3. Freins aux procédures de classement

Les bassins prioritaires n'ont pas systématiquement été classés en ZRE, en raison de la forte opposition sociale et politique que génère cette décision administrative.

Le problème majeur découle des pressions locales subies par les préfets coordonnateurs, chargés d'établir les listes des communes concernées, qui entravent le classement des bassins en ZRE. C'est ainsi que certaines ZRE existent bien, puisqu'elles sont fixées par décret, mais sont en fait vides, faute d'arrêté préfectoral établissant la liste des communes la composant.

D'autres difficultés s'ajoutent à cela et retardent davantage le processus. Par exemple, dans certaines ZRE, la majoration de la redevance n'est toujours pas appliquée. D'autres subissent des contestations de la part de communes ou de départements qui demandent à réviser le périmètre de la zone.

Cependant, même si beaucoup de bassins déficitaires restent non classés, les Agences de l'eau semblent veiller à ce que, sur tous les bassins déficitaires classés en ZRE ou non, une procédure d'évaluation du volume prélevable et les mesures associées soient lancées.

2.2. L'ÉVALUATION DES VOLUMES PRELEVABLES

Rappelons que les études sur les volumes prélevables (*études Vp* dans le texte) sont obligatoires dans les bassins en déficit quantitatif et que l'échéance pour la fin des études était prévue en 2009.

2.2.1. Etat d'avancement des études Vp

Au niveau national, en 2012, les études Vp sont dans l'ensemble bien avancées et la plupart sont finalisées.

Dans le bassin Loire-Bretagne, leur lancement a été plus difficile étant donné que des systèmes de gestion collective étaient déjà en place dans certaines zones, ce qui a nécessité une articulation entre anciens et nouveaux outils. Ce fut le cas par exemple en Beauce (en gestion volumétrique depuis 1999) : le volume prélevable pour l'irrigation est évalué à 450 Mm³ par le SAGE alors que l'étude Vp conclut à un volume de 200 Mm³. Malgré tout, en 2012, toutes les études Vp sur les ZRE ont été réalisées, sauf sur la Vienne où elle est encore en cours.

Dans le bassin Seine-Normandie, les études volumes prélevables sont toutes lancées. Cependant la plupart des études finalisées sont contestées et font l'objet de contre-expertise.

Dans le bassin Adour-Garonne, toutes les études ont été réalisées, même si des détails doivent encore être réglés sur quelques petites zones. Compte tenu de l'historique de la gestion de l'eau sur le bassin, la méthodologie des études Vp ne semblait pas difficile à mettre en œuvre, puisque déjà appliquée dans les PGE. En 2008, l'Agence de l'eau en concertation avec les DREAL, les EPTB ou équivalents et les Chambres d'Agriculture, ont décidé de refaire le point sur le transfert possible de la méthodologie des PGE aux études Vp. L'échelle de calcul des volumes sera la même, celles des unités de gestion. La principale différence de calcul réside dans le fait que l'étude volume prélevable ne prend pas en compte les volumes stockés dans les retenues. Ainsi, les résultats des études préalables aux PGE ont dû être repris avec précaution, réexpertisés parfois. Les négociations entre l'Etat et la profession agricole sur les volumes prélevables ont débuté en 2009. Malgré une année difficile (année électorale et de sécheresse) et de fortes contestations concernant les résultats des études Vp, des protocoles d'accord ont été signés en 2011 entre l'Etat et la profession agricole des régions Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées et Aquitaine. Dans ces protocoles, l'Etat accorde un délai supplémentaire aux irrigants pour l'atteinte du volume prélevable (2021). En échange, la profession agricole s'engage à favoriser l'émergence de structures candidates pour être OUGC. C'est par exemple le cas dans le département du Tarn-et-Garonne présenté dans l'encadré 2.

Dans le bassin Rhône-Méditerranée, les 72 territoires classés en déficit quantitatif font l'objet d'une étude Vp.

Cependant, en région Languedoc-Roussillon, il semble que la réalisation des études prenne du retard, car il existe une pénurie de porteurs de projet. Même si l'Agence de l'Eau finance les études, réalisées par des prestataires ou partenaires scientifiques, le problème persiste lorsqu'il s'agit d'identifier des structures capables de répartir ce volume et de le faire appliquer. Ainsi, dans cette région, la phase de concertation entre l'Etat et la profession agricole n'a pas encore débutée.

Cependant, malgré un avancement certain des études, qui sont pour la plupart achevées, les volumes prélevables ne sont, dans la majorité des bassins pas encore « officialisés » par notification du préfet. Cette notification peut être retardée par des contre-expertises, des contestations ou des négociations. A notre connaissance, seul le bassin hydrographique Adour-Garonne a fait l'objet de notifications des volumes prélevables par le préfet coordinateur au cours des années 2011 et 2012.

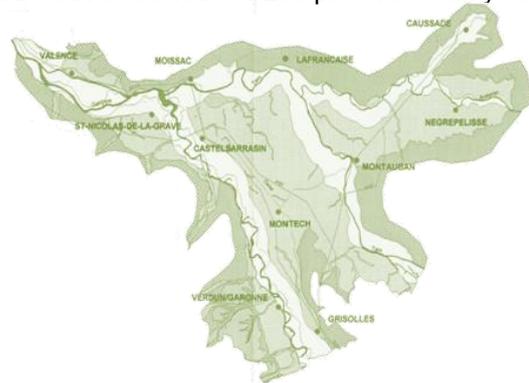
ENCADRE 2

“ LES NAPPES DU TARN-ET-GARONNE (82)

Le Tarn-et-Garonne compte **parmi les départements les plus irrigués de France**. Ses ressources sont principalement superficielles (Aveyron, Tarn et Garonne, barrages, retenues collinaires), mais certaines zones agricoles dépendent exclusivement des eaux souterraines. Les prélèvements y sont importants mais, paradoxalement, peu encadrés.

Des nappes déconnectées

Les ressources souterraines du département sont de deux types : les nappes d'accompagnement et **les nappes perchées** (bande NO-SE au centre de la carte par exemple). Les premières sont gérées conjointement aux eaux superficielles ; les secondes, disposées en terrasses, sont déconnectées des cours d'eau et ne font l'objet d'aucune restriction en cas de crise.



L'agriculture sur la zone d'étude

Illustration 8 : Aquifères alluviaux du Tarn-et-Garonne

La **céréaliculture et l'arboriculture** sont les principales productions. La céréaliculture requiert entre 1000 et 2500m³/ha et l'arboriculture entre 3000 et 5000 m³/ha. Le débit total annuel autorisé par la DDT s'élève à 30 000m³/h environ. Les volumes déclarés par les irrigants auprès de l'Agence de l'Eau correspondent environ à la moitié du volume autorisé.

Fonctionnement de la gestion quantitative

En 1996, face à des demandes de prélèvement accrues et une méconnaissance du volume disponible dans le milieu, la DDT commande au BRGM une étude de connaissance sur les eaux souterraines du département, visant à mettre sur pied un outil de calcul des volumes prélevables.

La procédure de gestion quantitative en découlant suit les étapes suivantes :

1. *Mi-février* - La Chambre d'Agriculture transmet à la DDT les demandes de débit des irrigants.
2. *Février-mars* - La DDT vérifie la cohérence entre les débits et volumes demandés, et les surfaces et cultures irriguées.
3. *Fin mars* - La DDT fait tourner le modèle, qui calcule, en fonction du cumul des pluies efficaces d'octobre à janvier et d'un scénario climatique pour les mois suivants, le volume prélevable pour chaque zone de gestion (58 au total) et le compare au volume demandé, S'il lui est inférieur, le modèle recalcule les volumes à autoriser en les réduisant d'un même coefficient.
4. *Juin* - La DDT relance le modèle en intégrant les pluies efficaces de février à mai. Si les volumes doivent être réduits, des mesures sont prises sur les prélèvements en eau superficielle (y compris les prélèvements sur les nappes d'accompagnement), mais **aucune restriction n'est demandée aux prélèvements en nappe**.
5. *En cours de campagne* - La DDT contrôle environ 1% des irrigants (toutes ressources confondues) mais **n'a pas les moyens de vérifier si les volumes autorisés sont respectés**.

Perspectives

La Chambre d'Agriculture du Tarn-et-Garonne est engagée dans un protocole d'accord signé avec l'Etat (*voir 2.2.1*), bénéficiant ainsi d'un délai supplémentaire pour atteindre les objectifs (2021 au lieu de 2017). La profession agricole a également obtenu de maintenir la gestion en débit.

En retour, les chambres se sont engagées à faire émerger des OUGC. Sur chacun des bassins de l'Aveyron et du Tarn, deux chambres (Tarn et Tarn-et-Garonne) se sont positionnées en tant que pilote d'un service commun OUGC regroupant les autres chambres du bassin. C'est aujourd'hui à l'Etat de trancher entre ces deux chambres concurrentes.



2.2.2. Difficultés empêchant un consensus sur le volume prélevable

a) Incertitudes sur le calcul des volumes prélevables

Si le principe de calcul du volume prélevable est posé par la circulaire du 30 juin 2006, les méthodes de calcul sont multiples et peuvent générer des résultats très variables. De plus, on dispose souvent de trop peu de données, ou bien de données peu fiables pour caler et valider des modèles hydrologiques ou hydrogéologiques. L'incertitude des calculs provoquent de fortes controverses autour de ces études Vp.

Prenons l'exemple de la Boutonne, en Adour-Garonne. Deux études Vp y ont été menées, aboutissant à des résultats très différents : un volume prélevable estimé à 0,5 Mm³ par le BRGM et à 2,8 Mm³ par un bureau d'études. Le volume retenu après négociation est le plus élevé. Ceci est une première conséquence de la remise en question des études Vp : les volumes retenus lors des négociations correspondent souvent à la fourchette haute.

b) Impacts socio-économiques et résistance de la profession agricole

La seconde conséquence est celle d'une résistance de la profession agricole. Face à des réductions drastiques des volumes, conseillées par des études présentant des incertitudes importantes, celle-ci s'organise et négocie fermement.

Dans certains cas, elle demande une contre-expertise, qui conclut bien souvent à son avantage. Dans d'autres cas, elle demande une compensation de la perte induite par la réduction des volumes en appelant à une aide financière de l'Etat pour la mise en place de retenues collectives de substitution. C'est la réponse la plus répandue dans le sud-ouest. En effet, ces retenues permettent de limiter les prélèvements en période d'étiage en les reportant sur la période hivernale lorsque la ressource est excédentaire. Ces stocks sont alors remobilisés en période d'irrigation. Certaines de ces retenues sont déjà en fonctionnement, comme sur le bassin de la Garonne, ou bien en Poitou-Charentes. Le problème majeur de ces solutions proposées par la profession agricole réside dans leur coût : de 5 à 10 €/m³ pour la construction. La distribution et l'entretien peuvent revenir à 250 €/ha/an pour un irrigant. Les Agences de l'Eau peuvent financer la réalisation des retenues à hauteur de 30-40 voire 70% dans certains cas. Ces aides sont conditionnées à l'engagement de la profession dans des pratiques plus économes. Cependant, ces projets soulèvent de nombreuses contestations du côté des environnementalistes, qui y voient d'une part une dégradation du paysage, et d'autre part une façon d'éviter le vrai problème, celui de réduire les prélèvements en eau.

En Adour-Garonne particulièrement, les négociations ont été intenses et les réactions parfois violentes. Les Chambres d'Agriculture se sont offusqué des résultats des études Vp, qui, selon elles, ne reflètent pas la diversité des situations. Les agriculteurs ont manifesté et bloqué les négociations. Une seconde étude, évaluant l'impact socio-économique de la réduction des volumes prélevables (ACTeon, et al., 2011), a été nécessaire pour apaiser les tensions. Les

résultats prévoient une perte économique globale de 4%, mais avec de très fortes disparités entre les sous-bassins (jusqu'à 20% pour certains). Et c'est donc directement en lien avec la situation dans le sud-ouest que la circulaire du 3 août 2010 a modifié les modalités d'application de la LEMA dans les bassins où la différence entre le volume prélevable calculé et le volume prélevé excède 30%.

c) Freins techniques et financiers

Nos entretiens ont également fait état de freins d'ordre technique et financier à la mise en place des volumes prélevables, comme en Languedoc-Roussillon, où les porteurs de projet se font rares.

d) Confrontation avec des outils de gestion préexistants

L'application des volumes issus des études peut s'avérer difficile s'il y a contradiction ou confrontation entre ces volumes et des volumes préalablement établis dans le cadre d'une gestion volumétrique. Nous l'avons vu, c'est le cas en Beauce, mais c'est également le cas pour les bassins d'Adour-Garonne qui ont dû réviser le volume qu'ils avaient déjà évalué dans le PGE.

Le blocage lors des négociations du Vp constitue le principal verrou dans le processus d'application de la LEMA, puisque leur détermination conditionne les étapes suivantes.

2.3. LA MISE EN PLACE DES ORGANISMES UNIQUES

2.3.1. Etat des lieux en 2008

Début 2008, soit un peu plus d'un an après la promulgation de la LEMA, un premier état des lieux des OUGC en France avait été mené par le Cemagref, sur demande du Ministère de l'Agriculture (Erdlenbruch and Montginoul, 2008). L'enquête, menée auprès d'institutionnels de la gestion de l'eau et d'organisations professionnelles agricoles, se concentrait sur trois régions : Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

Cette enquête conclut que la réflexion était déjà bien amorcée dans les deux premières régions. En Languedoc-Roussillon, la réflexion peinait à démarrer, probablement en raison du faible de nombre de ZRE (2) et de la faible intensité des déséquilibres quantitatifs.

Dans les deux premières régions, les actions réalisées consistaient à ce stade en des réunions d'information rassemblant les acteurs de l'eau et de l'irrigation. Très peu de candidats s'étaient déjà déclarés à cette époque.

2.3.2. Les organismes uniques en 2012

Depuis 2006, onze OUGC ont été désignés sur les périmètres suivants (information actualisée au mois de décembre 2012) (Illustration 9 et Illustration 10 : Les organismes uniques en France au mois de décembre 2012 Illustration 10).

Structure	Périmètre(s)	Type de ressource
Chambre d'Agriculture des Hautes-Alpes (05)	Bassin du Buëch	Eaux superficielles
Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône (13)	Nappe de Crau	Eaux souterraines
Chambre d'Agriculture de l'Allier(03)	Département de l'Allier	Eaux superficielles et souterraines
Association de Répartition des Eaux en Agriculture en Berry (AREA Berry)	Bassins de l'Yèvre-Auron, du Cher et de l'Arnon	Eaux superficielles
	Nappe du Cénomanién	Eaux souterraines
Etablissement Public du Marais Poitevin (EPMP)	Bassin d'alimentation du Marais Poitevin	Eaux superficielles et souterraines
Syndicat de Gestion de la Ressource en Eau dans la Drôme (SYGRED)	Bassin hydrographique de la rivière Drôme et la nappe alluviale de la Drôme	Eaux superficielles et souterraines
Chambre d'Agriculture d'Eure-et-Loir (28)	Partie de la Beauce Centrale incluse dans le département de l'Eure-et-Loir	Eaux souterraines
Chambre d'Agriculture du Loir-et-Cher (41)	Parties des aquifères de la Beauce Blésoise et la Beauce Centrale incluses dans le département du Loir-et-Cher	Eaux souterraines
Chambre d'Agriculture du Loiret (45)	Parties des aquifères de la Beauce Centrale, du bassin du Fusin, et du bassin du Montargois incluses dans le département du Loire	Eaux souterraines
Chambre d'Agriculture de Côte d'or (21)	Bassin de la Vouge Bassin de l'Ouche Nappe de Dijon Sud Bassin et nappe de la Tille	Eaux superficielles et souterraines
Association THELIS	Bassin versant de la Théols	Eaux superficielles

Illustration 9 : Liste des OUGC établis jusqu'en décembre 2012

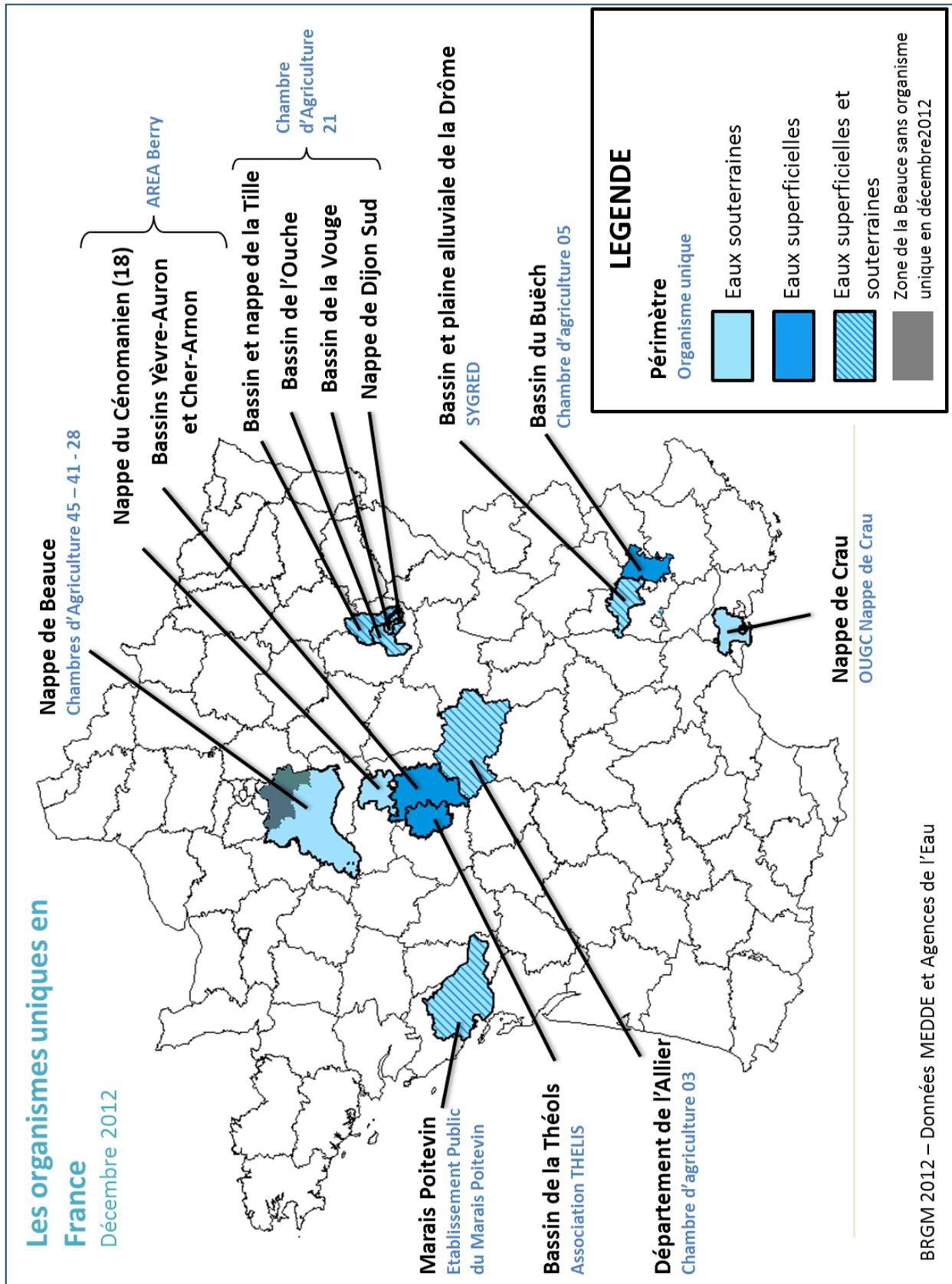


Illustration 10 : Les organismes uniques en France au mois de décembre 2012

Si le nombre d'OUGC désignés aujourd'hui peut paraître faible, de nombreuses candidatures sont encore en consultation : sur le département du Calvados (Chambre d'Agriculture 14), sur la nappe de la Tille (Chambre d'Agriculture 21), sur l'Adour (Chambres d'Agriculture 40-32-65-64), sur le bassin du Clain (Chambre d'Agriculture 86), sur le bassin de la Dordogne (Chambres d'Agriculture de 7 départements),...

Dans le bassin Adour-Garonne, aucun OUGC n'a été désigné pour le moment. La transition depuis les PGE vers les OUGC semble difficile. Cependant, suite aux protocoles signés en 2011, de nombreux appels à candidature ont été lancés courant 2012. Les candidatures, pour la plupart des Chambres d'Agriculture, ont été nombreuses sur certains territoires. Les enquêtes sont en cours et devraient aboutir à des désignations en début d'année 2013.

Dans le bassin RMC, l'absence d'OUGC et même de candidats en Languedoc-Roussillon ne surprend pas et est à relier directement avec le retard pris dans les études Vp à cause du manque de structures porteuses. La notion d'organisme unique ne semble pas être encore bien connue ni intégrée.

Dans le bassin Seine-Normandie, les réflexions sont aujourd'hui bien amorcées et des candidatures devraient émerger dans l'Aisne et dans l'Aube. Dans le Calvados, la candidature de la Chambre d'Agriculture semble actuellement bloquée.

2.3.3. Quel rôle et quel statut juridique pour l'OUGC ?

Le principal frein à la mise en place des Organismes Uniques réside dans leur statut juridique. Le Conseil d'Etat a qualifié ces organismes d'OJNI : Objets Juridiques Non Identifiés.

En effet, l'OUGC souffre d'un certain nombre de contradictions :

- il n'a pas de lien contractuel avec ses membres mais il peut lever une redevance pour service rendu auprès de ses adhérents,
- il est dépositaire de l'autorisation unique de prélèvement mais n'est pas chargé du contrôle (donc du respect de cette autorisation),
- c'est un outil de gestion décentralisée mais ses décisions sont toutes validées par l'Etat.

Son rôle reste donc ambigu. Doit-il être un acteur fort de la gestion quantitative ou seulement demeurer mandataire de la procédure d'autorisation ? L'expertise réalisée par Lafitte et al. (2008) décrit l'OUGC comme « un hybride entre une délégation de service public et une organisation représentative des irrigants » et rappelle que la « diversité des contextes conduit la majorité des acteurs locaux à souhaiter un organisme unique relais administratif plutôt qu'acteur fort dans la gestion de prélèvements ».

En effet, les OUGC peuvent être de formes juridiques très variées : Chambre d'Agriculture, Association Syndicale Autorisée (ASA), association loi 1901, Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB, Organisme Inter Etablissements du Réseau (OIER = groupement de plusieurs Chambres d'Agriculture), syndicat mixte ou encore un groupement rassemblant plusieurs

structures différentes,... Notons que dans la diversité de candidatures, on retrouve presque systématiquement la Chambre d'Agriculture.

Ce flou sur la portée juridique de l'OUGC soulève de nombreuses interrogations :

- quelle autorité a-t-il sur ses membres ? Cela n'est pour l'instant précisé nulle part et semble aujourd'hui dépendre de son statut d'origine (syndicat, association, Chambre d'Agriculture,...).
- quelle responsabilité devant l'Etat ? L'OUGC est-il responsable du non-respect du volume prélevable ?
- quel droit en matière de contrôle et de sanction ? La circulaire prévoit que ces compétences demeurent du ressort de la Police de l'Eau mais elle autorise tout de même l'OUGC à intégrer des clauses de sanction dans son règlement intérieur.
- quelle est la validité juridique de ce règlement intérieur ? Les questions du contenu de ce règlement et de sa portée juridique sont au cœur des réflexions actuelles du groupe de travail ministériel sur les OUGC.

Le flou juridique qui caractérise les OUGC constitue un problème majeur dans leur mise en place et induit un risque non négligeable de futurs détournements, contestations et recours, qui entraveraient profondément l'accomplissement de ses missions.

2.3.4. Interrogations quant au financement des Organismes Uniques

Si la réalisation du dossier de candidature, l'étude d'impact et le premier plan de répartition sont financés par l'Agence de l'Eau, des interrogations demeurent quant au financement du fonctionnement de l'OUGC.

Le problème a été partiellement résolu début 2012, grâce au décret 2012-84 (Ministère de l'Ecologie, 2012), qui répond à cette préoccupation en autorisant l'organisme unique à demander aux irrigants une participation à ses frais de fonctionnement. Cependant, là encore, le statut juridique incertain de l'organisme remet en cause la capacité des futures structures à prélever des redevances.

2.3.5. Les dérives possibles de la désignation d'un OUGC

a) Un OUGC pour être exempté de la majoration de la redevance

Le ministère a pu noter que suite à leur désignation, certains OUGC n'ont que très peu avancé dans leur procédure de demande d'autorisation. Même si cela peut s'expliquer par des obstacles techniques, juridiques et financiers, que reconnaissent les services de l'Etat, on peut craindre que certains OUGC ne se soient engagés dans cette démarche seulement pour être exemptés de la majoration de la redevance sur les ZRE. En effet, la désignation d'un Organisme Unique en ZRE suffit à la supprimer.

b) Un OUGC pour figer le nombre de préleveurs

Les services de l'Etat ont également pu s'apercevoir que dans certains cas, la motivation d'une structure à se porter candidate réside dans la volonté de vouloir figer le nombre de préleveurs et la répartition actuelle du volume. Or, l'OUGC n'est pas autorisé à refuser l'accès à l'eau à un agriculteur (hors ZRE), et la demande du nouvel entrant devra être intégrée au plan annuel de répartition. C'est une dérive possible méritant la vigilance des services de l'Etat.

Ce problème renvoie à la question plus large de l'intégration de nouveaux irrigants dans le système. D'après les experts rencontrés et les textes de lois, aucune nouvelle autorisation ne peut être délivrée tant que le volume prélevable n'est pas respecté. Une fois celui-ci atteint, de nouveaux irrigants peuvent être introduits dans le système via le transfert d'un prélèvement d'un irrigant à un autre ou bien via une réduction des volumes attribués de façon égale pour tous. Cependant, d'autres sources expertes attestent de l'impossibilité de refuser à quelqu'un l'accès à la ressource en eau. Cette question pourrait donc là encore compliquer le travail de l'OUGC.

c) Des périmètres pas toujours en cohérence avec la ressource

Malgré les recommandations de la circulaire de 2008, qui demande à ce que le périmètre proposé par la structure candidate soit cohérent avec les missions de l'OUGC (masses d'eau, bassins versants), les structures candidates ont tendance à proposer des périmètres qui ne correspondent pas à un système hydrologique ou hydrogéologique. C'est notamment le cas parfois lorsque la masse d'eau ou le bassin versant s'étend sur plusieurs départements. Les Chambres d'Agriculture peuvent être réticentes à voir une partie de leur territoire géré par la Chambre d'Agriculture voisine désignée OUGC. C'est, par exemple, ce qui s'est passé pour la nappe de Beauce : chaque Chambre d'Agriculture est OUGC sur la partie de la nappe comprise dans son département. Il en est de même pour le département de l'Allier : dès le mois d'octobre 2008, la Chambre départementale d'Agriculture a été désignée OUGC sur l'ensemble du département, c'est-à-dire sur un périmètre administratif plutôt qu'hydrologique. Ce choix n'a pas facilité l'étude Vp (Nicolau, 2011) et l'on peut s'interroger sur l'efficacité des mesures prises par l'OUGC sur un territoire dont l'état de la ressource dépendra de prélèvements en dehors de son périmètre.

2.3.6. L'étude d'impact

Pour rappel, le dossier de demande d'autorisation soumis par l'OUGC à la préfecture doit comporter une étude d'impact des prélèvements sur le milieu. Depuis décembre 2011, le décret n° 2011-2019 (Ministère de l'Ecologie, 2011) modifie le type d'étude et élargit son sujet en la faisant passer d'une étude d'incidence (sur la ressource en eau uniquement) à une étude d'impact (sur l'environnement global)⁷.

⁷ Sur ce point, le décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 n'est pas clair sur la nécessité de réaliser une étude d'impact concernant des prélèvements sur les eaux superficielles. Il l'est davantage concernant les prélèvements en nappe, puisque sont soumis à étude d'impact les « *Prélèvements permanents issus d'un forage, puits ou ouvrage souterrain dans un système aquifère, à l'exclusion des nappes d'accompagnement de cours d'eau, dans sa nappe, par pompage, drainage, dérivation ou tout autre procédé soumis à autorisation au titre de l'article R. 214-1 du code de l'environnement* ».

Aucune étude d'impact dans le cadre d'une demande d'autorisation d'un OUGC n'a été finalisée aujourd'hui. En effet, la méthode n'est pas fixée et fait débat. Pourtant, l'Association de Répartition des Eaux en Agriculture en Berry (AREA Berry), certainement l'OUGC le plus avancé à l'heure actuelle, s'était attaqué à ce problème dès 2010, en demandant à l'Agence de l'Eau et au BRGM un appui technique pour établir un cahier des charges type de ce genre d'études, afin de lancer leur appel d'offres. Cependant, le document produit a été très mal reçu par l'association, ainsi que par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) qui remettent en question la base réglementaire (la circulaire du 30 juin 2008) du cahier des charges proposé (voir Encadré 3).

Lors de la présentation du document, la profession agricole a remis en cause le manque de données fiables qui caractérise les évaluations d'impact. La seconde préoccupation de la profession est celle du coût de l'étude, que l'Agence de l'eau ne finance qu'en partie.

L'étude d'impact constitue un des obstacles qui empêchent aujourd'hui les OUGC de progresser dans leur dossier de demande d'autorisation.

2.3.7. Opinion de la profession agricole : entre motivation et résistance

a) Des initiatives motivées

Les irrigants se montrent dans certaines zones motivés à protéger leur ressource et faire avancer leur territoire. Ils voient par exemple dans l'OUGC le moyen de se débarrasser des fraudeurs, avec l'émergence de conflits locaux et d'une pression qui les obligerait à rejoindre l'organisme unique. Sur ces terrains, le ministère de l'environnement a bon espoir de trouver plus rapidement un consensus sur les volumes prélevables.

b) Critique du nouveau système envisagé

Cependant, l'annonce de ces mesures a généré des critiques nombreuses de la part de la profession agricole :

- Crainte face aux conséquences juridiques

Les irrigants restent parfois frileux lorsqu'il s'agit de candidater pour être OUGC. En effet, le flou juridique caractérisant le statut de l'OUGC leur fait craindre des conséquences indésirables : seront-ils responsables d'un non-respect du volume prélevable ? Quelles sanctions peuvent-ils encourir dans ce cas ? Devront-ils endosser le rôle de la police de l'eau, en contrôlant et sanctionnant leurs collègues ?

Il semble que certaines organisations agricoles ne veuillent pas prendre ce genre de responsabilités et souhaitent plutôt que l'Etat se maintienne dans ce rôle (Debaire, 2012).

- ***Critique du système de répartition à mettre en place***

Les agriculteurs voient également d'un mauvais œil la nécessité de proposer un plan de répartition du volume, selon des critères que l'OUGC aura lui-même à définir, craignant des injustices. Plutôt que l'attribution de volumes calculés selon certains critères de l'exploitation et de la ressource, susceptible de générer des réductions de volume très différentes d'un irrigant à un autre, il semblerait que certains soient plus favorables à une réduction globale et identique pour tous.

- ***Critique du principe de « délégation des pouvoirs »***

L'opinion semble partagée lorsqu'il s'agit de considérer la mise en place d'un OUGC comme la manifestation de l'abandon par l'Etat de certaines de ses missions régaliennes. Certains nous disent se sentir pressés de s'affranchir de la pression de l'administration. Mais d'autres y voient le rejet d'un problème majeur que l'Etat n'arrive pas à régler et dont il préfère se décharger.

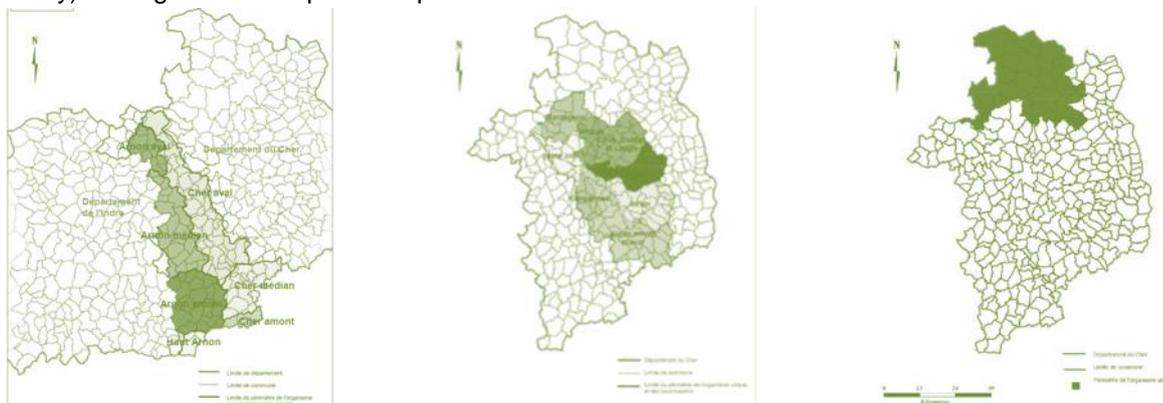
- ***Critique des modalités de mise en œuvre des textes réglementaires***

Comme nous l'avons vu précédemment, la proposition de cahier des charges réalisé par le BRGM a été très mal reçue par la profession agricole qui conteste la base réglementaire sur laquelle celui-ci s'est appuyé pour construire le document : la circulaire de 2008.

“

AREA BERRY: L'OUGC LE PLUS AVANCE

Dans le département du Cher, l'Association de Répartition des Eaux en Agriculture en Berry (AREA Berry) est organisme unique sur 3 périmètres :



Bassins du Cher et de l'Arnon ; Bassins de l'Yèvre et de l'Auron ; Aquifère du Cénomanien (18)

Illustration 11 : Bassins et aquifères gérés par l'AREA Berry dans les départements du Cher et de l'Indre

Cette association est un exemple typique de la diversité de statut que peut revêtir un OUGC. Cette association loi 1901 regroupe :

- Le syndicat des irrigants du bassin Cher Arnon,
- Le syndicat des irrigants du bassin Loire-Allier,
- Le syndicat des irrigants du bassin des Sauldres,
- Le syndicat des irrigants du bassin Yèvre-Auron,
- L'association des professionnels de l'irrigation de l'Indre,
- La Chambre d'Agriculture du Cher,
- La FDSEA.

Le président de l'AREA Berry, malgré ses désaccords avec la politique en marche, veut faire avancer son territoire, notamment en progressant sur le dossier de l'OUGC. A l'échelle nationale, l'AREA Berry constitue certainement **l'OUGC le plus avancé**.

En effet, il a été le premier à aborder l'élaboration du dossier de demande d'autorisation unique. Mais, malgré une réflexion bien entamée sur les règles de répartition, l'association est actuellement **bloquée à l'étape de l'étude d'impact**, pour laquelle subsiste un désaccord sur la méthode d'évaluation.

”

2.4. LA REVISION ET SUPPRESSION DES AUTORISATIONS TEMPORAIRES

Une fois le volume prélevable évalué, la circulaire du 30 juin 2008 prévoit que les autorisations temporaires soient remplacées par des autorisations permanentes à partir du 1^{er} janvier 2011. Dans le même temps, toutes les autorisations doivent être révisées à la baisse afin de converger le plus rapidement possible vers le volume prélevable.

2.4.1. La suppression des autorisations reste délicate

La suppression des autorisations temporaires a pris du retard et n'est toujours pas d'actualité en 2012.

Plusieurs problèmes se posent :

- les pressions locales freinent la révision des autorisations temporaires ;
- la charge de travail demandée au service de l'Etat est conséquente et ne peut être entreprise rapidement au niveau local (notamment à cause du manque de moyens des DDT).

Ainsi, on peut s'attendre à ce qu'il faille désormais miser sur la mise en place des OUGC pour atteindre le volume prélevable et venir à bout des autorisations temporaires.

Certains experts estiment que la suppression des autorisations temporaires pourrait être contestable juridiquement puisque correspondant à une perte sèche d'un droit, et donc contraire au code de l'environnement (Bourgeois, 2011).

2.4.2. Deux reports consécutifs d'un an pour la fin des autorisations temporaires

Deux décrets successifs en 2010 et 2011 (Ministère de l'Ecologie, 2011, 2012) ont repoussé l'échéance de suppression des autorisations temporaires d'un an chacun, la reportant (à ce jour) au 31 décembre 2012.

2.4.3. Révision des autorisations

Etant donné les tensions générées par les études volumes prélevables et le faible avancement dans leur officialisation, la révision des autorisations se met en place très lentement. Là encore les administrations se heurtent à des pressions locales fortes. Nous avons connaissance de quelques DDT appliquant une réduction globale de quelques pourcents à tous les irrigants dans la perspective d'une réduction progressive vers le volume prélevable, mais elles ne semblent pas majoritaires.

2.5. ARTICULATION AVEC LES OUTILS DE GESTION PREEXISTANTS

2.5.1. Un système de gestion préexistant freinant la mise en place des nouveaux outils

Le système de gestion préexistant a pu parfois constituer une barrière à la mise en place des mesures prévues par la loi sur l'eau de 2006. On l'a vu, c'est le cas lorsqu'une gestion volumétrique ou un PGE ont déjà été instaurés et que les méthodes de calcul du volume prélevable doivent être révisées.

2.5.2. Un historique de gestion facilitant la mise en place des nouveaux outils

Cependant, un historique de gestion volumétrique peut aussi faciliter la mise en place des OUGC.

La facilitation est évidemment technique : si les méthodes de calcul du volume disponible sont parfois à revoir, le travail de récolte de données a déjà été réalisé et le travail d'évaluation est accéléré.

Mais la facilitation est aussi institutionnelle : un historique de gestion collective de l'eau sur un territoire permet aussi de catalyser les nouveaux débats et nouvelles négociations grâce à un contexte d'échange et de dialogue déjà instauré. Cela ne signifie pas que les négociations sont moins « musclées », mais que ces « arènes » de dialogue leur permettaient de conclure plus rapidement.

Globalement, la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi de 2006 a donc pris un retard considérable sur le calendrier prévisionnel. De nombreux obstacles techniques, financiers et institutionnels sont venus entraver sa mise en œuvre et repousser les échéances prévues par la circulaire du 30 juin 2008. Cependant, le processus est bel et bien engagé, même s'il ne suit pas toujours les recommandations de la circulaire.

Il semblerait par exemple que les services de l'Etat aient mis de côté le classement en ZRE des bassins déficitaires, pour aborder directement l'étape suivante, et attaquer le cœur du travail : la définition et le respect des volumes prélevables. Pourtant, bien que la plupart des études soit désormais finalisée, les négociations sont loin d'être achevées. En parallèle, la mise en place des organismes uniques progresse lentement, avec encore peu d'organismes désignés, mais un nombre encourageant de candidats à l'étude. Côté irrigants, la résistance ne faiblit pas et se déploie sous différentes formes, attaquant à juste titre certaines imprécisions des textes réglementaires. Certaines questions restent donc en suspens, notamment concernant le statut juridique et la réelle marge de manœuvre des organismes uniques de gestion collective.

3. Conclusion

Suite à des crises de l'eau à répétition dans les années 1990, et en s'appuyant sur des exemples de gestion quantitative réussie en France, la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 propose une démarche de résorption des déficits quantitatifs dans les bassins où le déséquilibre entre prélèvements et disponibilité de la ressource est important. Cette démarche se décompose en plusieurs étapes, dont le classement du bassin en ZRE, l'évaluation du volume prélevable, la mise en place d'un Organisme Unique de Gestion Collective et la réduction des autorisations pour atteindre le volume prélevable. Afin d'évaluer l'état d'avancement de ces différents travaux six ans après l'adoption de la loi, nous avons rencontré des experts de différentes institutions participant à sa mise en œuvre ainsi que des acteurs locaux de plusieurs bassins en France (institutionnels de l'eau et irrigants)

Nous avons pu constater que la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi de 2006 a pris un retard considérable sur le calendrier prévisionnel. Si le classement en ZRE a été pour un moment mis de côté, les études volumes prélevables ont été lancées assez rapidement et sont désormais pour la plupart finalisées. Pourtant, les négociations sont loin d'être achevées. Dans le même temps, la mise en place des organismes uniques progresse lentement, avec encore peu d'organismes désignés, mais un nombre encourageant de candidats à l'étude. Du côté des irrigants, les mesures prises par l'Etat sont souvent mal acceptées et perçues comme une réelle menace à la viabilité économique de l'agriculture irriguée. La profession agricole a notamment mis en lumière de nombreuses imprécisions dans les textes réglementaires qui justifient ses craintes. Certaines questions restent donc en suspens, notamment concernant le statut juridique et la réelle marge de manœuvre des organismes uniques de gestion collective.

L'identification de ces obstacles nous permet d'entrevoir quelques pistes d'évolution future :

- Des évolutions législatives

On peut raisonnablement entrevoir la nécessité de nouveaux textes réglementaires qui permettraient d'éclaircir le statut, les droits et les devoirs des organismes uniques. Un groupe de travail ministériel, dont le travail a nourri le décret de 2007 sur les OUGC et la circulaire de 2008, réfléchit actuellement sur les obstacles immédiats à la mise en place des organismes uniques : cahier des charges de l'étude d'impact, contenu du règlement intérieur, statut juridique de l'OUGC,... Irstea a également été mandaté par l'ONEMA pour proposer un cadrage du règlement intérieur des OUGC.

Le rapport Lafitte (2008), sur la base d'une expertise menée par le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), conclut sur 19 recommandations relatives à la conception des organismes uniques, dont certaines ont pu alimenter la circulaire du 30 juin 2008. Cependant, trois d'entre elles restent insatisfaites mais pourraient réapparaître dans le débat :

- la création d'un statut propre à l'OUGC,

- l'attribution d'une responsabilité pleine et entière du respect de l'autorisation globale,
 - l'octroi d'autorisations fondé sur des obligations de résultats pour le milieu naturel et non sur un volume prélevable.
- Des évolutions techniques

Des évolutions techniques pourront également permettre de débloquer ou de faciliter l'avancement de l'application de la loi sur l'eau.

Par exemple, l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) est actuellement en train de concevoir une Banque Nationale des Prélèvements en Eau (BNPE). Celle-ci centralisera les données de tous les prélèvements en France. Elle intégrera un outil facilitant le travail de la Police de l'Eau en permettant un accès rapide aux informations sur un point de prélèvement. On peut donc imaginer que soit conçue une interface adaptée à l'usage de la BNPE par les OUGC.

Bibliographie

ACTeon, BRGM and CEMAGREF (2011). Révision des autorisations de prélèvements d'eau pour l'irrigation dans le bassin Adour-Garonne - Synthèse. 58p.

ACTeon Environment and CACG (2009). Évaluation de l'impact économique du projet de SDAGE sur le Marais poitevin et analyse comparée des mesures d'accompagnement - Synthèse. 3p.

Agence de l'Eau Loire-Bretagne (2009). Schéma directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2010-2015. 250 p.

Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée&Corse (2009). Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2010-2015. 312p.

Agence de l'Eau Seine-Normandie (2009). Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2010-2015. 278p.

Bourgeois, P. (2011). Organismes Uniques de Gestion Collective, Cemagref, La gestion collective de la ressource en eau pour l'irrigation et les Associations Syndicales Autorisées, Montpellier, 08 novembre 2011, 45p.

Brun, A. (2009). Gestion de l'eau en France. *Economie Rurale*, n°309, p.4-8.

Chambre d'Agriculture du Gers (2011). *Le pragmatisme économique doit continuer à marquer des points*. <http://www.gers-chambagri.com/gestion-actualites-web/liste-des-breves/detail-dune-breve/actualite//le-pragmatisme-economique-doit-continuer-a-marquer-des-points.html>, consulté le 5 septembre 2012

Debaire, G. (2012). *L'état doit assumer son rôle*, Flash Infos FDSEA 51, 22/03/2012, <http://www.fdsea51.fr/Internet/Applications/Edito/Edito.aspx?ID=162&q=organisme+unique>, consulté le 11 septembre 2012

Erdlenbruch, K. and Montginoul, M. (2008). *Un point sur les modalités d'application de l'article 21 - Résultats d'enquêtes conduites auprès d'acteurs institutionnels au printemps 2008 – synthèse*. Cemagref, 25p.

Gleyses, G. and Rieu, T. (2004). L'irrigation en France - Etat des Lieux 2000 et évolution. Cemagref, 60p.

Lafitte, J.-J., Devos, P. and Portet, P. (2008). Les Organismes Uniques d'Irrigation. 78p.

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, (2010). Circulaire du 3 août 2010 relative à la résorption des déséquilibres quantitatifs en matière de prélèvements d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation dans les bassins où l'écart entre le volume prélevé en année quinquennale sèche et le volume prélevable est supérieur à un seuil de l'ordre de 30 %. *Bulletin Officiel du MEEDDM*, n°2010/17 du 25 septembre 2010, p.53-57.

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie,, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (2008). Circulaire du 30 juin 2008 relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation. *Bulletin Officiel du MEEDDAT*, n°15, Texte 7/21, p.20p.

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (2011). Décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements. *Journal Officiel de la République Française*, n°302 du 30 décembre 2011, Texte 13/170, p.22701-22721.

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (2011). Décret n°2011-185 du 16 février 2011 relatif aux autorisations temporaires de prélèvement en eau. *Journal Officiel de la République Française*, n°41 du 18 février 2011, Texte 5/118, p.3036.

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (2012). Décret n° 2012-84 relatif à la participation financière des préleveurs irrigants aux dépenses liées aux missions de l'Organisme Unique de Gestion Collective des prélèvement en eau pour l'irrigation. 22 du 26 janvier 2012, p.Texte 5/115.

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (2012). Décret n°2012-392 du 22 mars 2012 relatif aux autorisations temporaires de prélèvement en eau. *Journal Officiel de la République Française*, n°72 du 24 mars 2012, Texte 2/167, p.5364.

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (2007). Décret n°2007-1381 du 24 septembre 2007 relatif à l'organisme unique chargé de la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation. *Journal Officiel de la République Française*, n°223 du 26 septembre 2007, Texte 4/11,

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (2006). Décret n°2006-880 du 17 juillet 2006 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par les articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques. *Journal Officiel de la République Française*, n°164 du 18 juillet 2006, Texte 27/95,

Nicolau, N. (2011). Etude de définition des volumes prélevables dans le département de l'Allier, présentation à la Journée des animateurs de SAGE, 5 juillet 2011, 13p.

Office International de l'Eau (2009). Organisation de la gestion de l'eau en France. 36p.

Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne (2000). DIRECTIVE 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n°L 327, p.1-72.

Annexe 1

Liste des personnes interrogées

Nom et Prénom	Institution/Organisme	Date de l'entretien
<i>A l'échelle nationale</i>		
LOUBIER Sébastien	Irstea – UMR G-EAU	10 janvier 2012
CABALLERO Yvan	BRGM– SGR Languedoc-Roussillon	12 janvier 2012
LAMOTTE Claudine	BRGM – SGR Languedoc-Roussillon	12 janvier 2012
MATON Laure	BRGM – Service Eau	12 janvier 2012
BOUARFA Sami	Irstea – UMR G-EAU	26 janvier 2012
MORICE Emmanuel	Ministère de l'Environnement - DGALN/DEB	31 janvier 2012
BILLAULT Pascal	Agence de l'eau Loire-Bretagne	1 ^{er} février 2012
SEGUIN Jean-Jacques	BRGM – SGR Centre	1 ^{er} février 2012
VITTECOQ Benoît	BRGM – SGR Centre	1 ^{er} février 2012
NOWAK Céline	ONEMA	2 Février 2012
KERVAREC Fabienne	ACTeon Environment	17 février 2012
BARDEAU Mélanie	BRGM – SGR Midi-Pyrénées	3 avril 2012
SAPLAIROLES Maritxu	BRGM – SGR Midi-Pyrénées	3 avril 2012
HEBERT Nicolas	Agence de l'Eau Adour-Garonne	3 avril 2012
MARCHET Pierre	Agence de l'Eau Adour-Garonne	3 avril 2012
ROUBICHOU Philippe	BRGM – SGR Midi-Pyrénées	3 avril 2012
CADILHAC Laurent	Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée & Corse	26 avril 2012
MOTTET Benoît	Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée & Corse	26 avril 2012
LALAUZE Simon	Agence de l'Eau Seine-Normandie	9 mai 2012
VERJUS Philippe	Agence de l'Eau Seine-Normandie	9 mai 2012
BICHOT Francis	BRGM – SGR Poitou-Charentes	22 mai 2012
GARIN Patrice	Irstea – UMR G-EAU	7 septembre 2012
MORAND Claire	Agence de l'Eau RMC – Délégation Rhône-Alpes	6 décembre 2012
<i>Sur le bassin du Clain</i>		
ETIENNE Hélène	Conseil Général de la Vienne (86)	21 mai 2012
DALLET Claude	AE Loire-Bretagne – Délégation Poitou-Limousin	22 mai 2012
FOMBEUR Laurent	Chambre d'Agriculture 86 – ADIV 86	22 mai 2012
BEGUIN Etienne	Fédération Départementale de Pêche et de Protection des Milieux aquatiques (FDPPMA 86)	23 mai 2012
TURLAN Anne	Direction Départementale des Territoires (DDT 86)	23 mai 2012
POUSSE Jean-Luc	Irrigant – Président ADIV	23 mai 2012
BILLAULT Jean-Luc	Irrigant - ADIV	24 mai 2012
GROLLIER Louis-Marie	Irrigant – ADIV	24 mai 2012
MERIGOT Daniel	Irrigant – ADIV	24 mai 2012
RIBARDIERE Joseph	Irrigant – Association des Sources du Bé	24 mai 2012
<i>Sur la plaine alluviale Tarn Garonne Aveyron</i>		
GLANDIERES Michel	Chambre d'Agriculture 82	9 octobre 2012
LERAY Christian	Chambre d'Agriculture 82	9 octobre 2012
CHOCHON Claude	Direction Départementale des Territoires (DDT 82)	10 octobre 2012
NUTTINCK Vorlette	Direction Départementale des Territoires (DDT 82)	10 octobre 2012
LAGUYER Geoffrey	Conseil Général 82 – Service Environnement	10 octobre 2012
SALLES Benoît	Conseil Général 82 – Service Agriculture	10 octobre 2012
JOULIE Jacques	Conseiller technique agricole 46-47-82	12 octobre 2012
<i>Sur la plaine de Valence</i>		
DUBOCS François	Chambre d'Agriculture de la Drôme	26 novembre 2012
KLEIN Robert	SYGRED	26 novembre 2012
CHESNEL Cécile	SYGRED	26 novembre 2012

CARSANA Olivier	Direction Départementale des Territoires 26	26 novembre 2012
BREYNAT Philippe	Association Drômoise des Irrigants en Individuel	3 décembre 2012
BABYLON Alain	Conseil Général de la Drôme	21 décembre 2012
<i>Sur la plaine de l'Est Lyonnais</i>		
BRIAND-PONZETTO Claudie	Conseil Général 69	3 décembre 2012
KRAAK Nicolas	Syndicat Mixte d'Hydraulique Agricole du Rhône	6 décembre 2012
ROMEYER Jean-Damien	Chambre d'Agriculture du Rhône	6 décembre 2012
BALLET Max	ASA de Vaux-en-Velin	6 décembre 2012
PAGLIARI-THIBERT Carine	DDT 69	7 décembre 2012
JURY Nathalie	Chambre d'Agriculture de l'Isère	7 décembre 2012
CLARY Thierry	DDT 38	21 décembre 2012



Centre scientifique et technique
3, avenue Claude-Guillemain
BP 36009
45060 – Orléans Cedex 2 – France
Tél. : 02 38 64 34 34

BRGM Languedoc-Roussillon
1039 rue de Pinville
34 000 – Montpellier - France
Tél. : 04.67.15.79.91