



INSTRUCTION PROJETS DE TERRITOIRE DU 7 MAI 2019

Décryptage par France Nature Environnement

France Nature Environnement a participé activement, d'octobre 2017 à juin 2018, à la cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau, dite « mission Bisch », dont l'objectif était d'évaluer la précédente instruction ministérielle du 4 juin 2015 définissant le concept de « projets de territoire » pour la gestion de l'eau et qui organisait la sortie du moratoire des financements publics. Dans le cadre de cette mission, 21 territoires ont été visités et ses conclusions ont été publiées dans un rapport final, [publié intégralement par FNE](#).

En parallèle de la seconde phase des Assises de l'eau, lancée en novembre 2018 et consacrée à l'adaptation de la ressource en eau au changement climatique, de longues négociations se sont tenues autour de la rédaction d'une [nouvelle instruction ministérielle](#) relative aux **projets de territoires pour la gestion de l'eau**, publiée il y a quelques semaines, le 7 mai 2019.

Après avoir commencé par une concertation organisée au sein du Comité National de l'Eau (CNE) et en lien avec un groupe national de spécialistes techniques impliquées dans les politiques de gestion quantitative (DREAL de bassin, Agences de l'eau...), les discussions autour de cette instruction ont dérivé du fait d'un lobbying intense d'Irrigants de France et de la FNSEA. En s'adressant au plus haut niveau de l'Etat, ces derniers **ont tenté d'ouvrir les vannes des financements publics à un maximum de projets de stockages d'eau**, comme en témoigne le [discours d'Emmanuel Macron](#) à Gréoux les Bains en mars 2019.

En s'appuyant sur le contenu précis du rapport Bisch (contenant les consensus et dissensus identifiés avec l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture – APCA), en s'investissant dans l'organisation des Assises de l'Eau, **FNE s'est invitée dans la négociation** impliquant les services du Premier Ministre pour **éviter la sortie d'une instruction faisant disparaître toute condition de substitution pour les financements des Agences de l'Eau**, comme le prévoyait la version initiale du texte présentée au Comité National de l'Eau de fin janvier 2019.

Dans cette première version, **l'éco-conditionnalité des financements des Agences de l'Eau**, pourtant garantie dans la précédente instruction de 2015, allait complètement disparaître ! Cela aurait signifié que leurs instances allaient être soumises à un lobbying encore plus intense que celui actuellement exercé en faveur du stockage de l'eau, pour pouvoir faire financer par l'argent public le développement de l'irrigation !

Outre le risque de faire de la construction de retenues l'alpha et l'omega de la politique « d'adaptation » aux effets du changement climatique sur la ressource en eau, **l'augmentation des consommations d'eau**, par l'irrigation comme par tout autre usage, est une **aberration** alors qu'**un tiers du territoire est déjà en déficit structurel** (Zones de répartition des eaux - ZRE), que les échéances de retour à l'équilibre n'ont pas été tenues et que les



évolutions climatiques vont accélérer la baisse des ressources disponibles. De plus, il est maintenant avéré que **les situations de déficit structurel se propageront à des territoires qui s'estimaient jusque-là préservés.**

Cette nouvelle instruction élabore globalement une méthodologie satisfaisante pour l'élaboration de nouveaux projets de territoires pour la gestion de l'eau, qui doivent intégrer les dimensions quantitatives, qualitatives et de protection des milieux aquatiques. En creux elle dessine **les carences de nombreux projets en cours** notamment en matière d'évaluation socio-économique et de stratégies d'économies d'eau, des points qui figuraient pourtant dans l'instruction précédente de 2015. France Nature Environnement milite pour que les projets de territoires déjà en cours, dont beaucoup reposent sur un surdimensionnement des prélèvements en eau, soient **réexaminés à l'aune des critères méthodologiques de cette nouvelle instruction.** Néanmoins, elle contient également des **régressions et des manquements** qu'il faut **dénoncer avec force.**

UNE METHODOLOGIE COHERENTE AVEC UNE APPROCHE INTEGREE

1. Une approche systémique reposant sur des périmètres hydrographiques (p.3 et annexe 4)

Le projet de territoire n'est plus réservé aux seuls territoires en déficit quantitatif comme auparavant mais peut concerner des territoires en tension, des territoires faisant l'objet d'un projet de stockage ou de transfert d'eau relevant d'une autorisation environnementale ou des régions où il apparaît nécessaire « d'anticiper les enjeux d'avenir en matière de gestion quantitative de l'eau et de co-construire un projet fédérateur pour y répondre ».

Il est confirmé que tout projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) doit néanmoins reposer sur une approche globale et co-construite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique. L'ensemble des usagers d'un territoire doivent être associées pour atteindre dans la durée un équilibre entre besoins et ressources disponibles « en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant ». « Le PTGE doit également intégrer l'enjeu de préservation de la qualité des eaux (réduction des pollutions diffuses et ponctuelles) » (p. 3).

Il convient de lire attentivement l'annexe 4 (p. 13) qui souligne notamment que les actions du PTGE doivent « privilégier les **solutions dites sans regret** », c'est-à-dire qui seront bénéficiaires quelle que soit l'ampleur du changement climatique (amélioration de la qualité de l'eau, maîtrise des consommations, économies d'eau, etc...). L'amélioration de la résilience du territoire passe par la réduction de la vulnérabilité des activités du territoire à la disponibilité de l'eau.

A la même page 13, FNE souligne le risque d'une lecture biaisée de la phrase « le dimensionnement des ouvrages doit tenir compte des évolutions attendues du climat ». Il faut lire cette phrase avec la suivante qui souligne les incertitudes générées par le changement climatique et qui appelle à un dialogue approfondi et à l'apport d'expertises scientifiques sur la probabilité de remplissage d'éventuels ouvrages. Il n'est pas écrit que ce



dimensionnement soit justifié par « l'évolution attendue des usages liés au changement climatique ». Ce sont bien les évolutions de la ressource qui sont au cœur de la question. On ne peut pas consommer plus d'eau alors que tous les scientifiques soulignent que les évolutions climatiques vont faire baisser fortement les ressources souterraines et de surface. Il est irresponsable de laisser croire que les consommations d'eau vont pouvoir augmenter indéfiniment sans prise en compte des nouvelles limites de chaque hydrosystème.

2. Un rappel du rôle de l'Etat et des articulations nécessaires avec les SDAGE et SAGE (Introduction et annexes 1 et 3)

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

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

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

3. Un volet obligatoire sur la recherche de sobriété (p.4 et annexe 4)

Tout PTGE doit **obligatoirement** comprendre un volet de **recherche de sobriété et d'optimisation des différents usages de l'eau** qui concerne l'ensemble des usages de l'eau et doit privilégier les solutions dites « sans regret » (maîtrise des consommations, économies d'eau, diagnostics, amélioration de l'efficacité de l'eau et modernisation des réseaux).. La recherche de la sobriété s'appuie sur un système de comptage de l'eau permettant une meilleure connaissance des prélèvements. Le PTGE « étudie également les leviers pour améliorer l'offre sans prélèvements d'eau supplémentaires : optimisation de l'usage de tous les ouvrages de stockage existants (optimisation de la gestion, analyse des usages, travaux) et recyclage pour des usages adaptés dans le respect de la réglementation sanitaire. Des outils sont en préparation, ils permettront à terme de faciliter la mobilisation des retenues existantes. »

4. Une approche économique renforcée (annexe 2, p.8)

- Le modèle économique du PTGE doit être « durable » : il lui est conseillé de comporter un niveau élevé d'autofinancement et les exigences européennes en matière d'emploi des aides publiques sont rappelées ; Pour pouvoir bénéficier d'aides financières des Agences de l'eau, le porteur de projet a

l'obligation d'analyser la durabilité financière de l'infrastructure et de réaliser une analyse de récupération des coûts, « afin de démontrer la capacité des recettes issues des usagers à couvrir à moyen et long terme les différents coûts imputables à cette infrastructure ».

- L'analyse économique du PTGE doit permettre de comparer plusieurs programmes d'action, pour « sélectionner les solutions les plus porteuses de retombées socio-économiques positives pour le territoire ». On peut néanmoins regretter l'absence de recommandations concernant la prise en compte de retombées positives pour l'environnement dans cette analyse.

5. Le partage de la ressource et la détermination des volumes (annexe 5, p.5)

- Il est souligné qu'un PTGE doit favoriser les solutions apportant le plus **d'aménités environnementales positives** et facteurs de résilience du territoire ;
- La nécessité d'une **solidarité amont-aval** est également mise en avant dans le but de laisser suffisamment d'eau arriver jusqu'au littoral pour les usages et le milieu à l'aval (sauvegarde de la biodiversité du littoral et préservation des zones conchylicoles).

Le volume de prélèvement en période de basses eaux, à partir duquel le **volume de substitution** est déterminé, se calculera désormais à partir d'une **analyse rétrospective s'appuyant sur les 5 à 10 dernières années**. Dans la précédente instruction, ce calcul s'effectuait sur 15 ans, ce qui conduisait les porteurs de projet à rechercher les années de prélèvements maximales permettant de revoir à la hausse le calcul des volumes à substituer. Un point de vigilance à souligner : il n'est plus fait référence aux **prélèvements déclarés** aux Agences de l'Eau comme dans l'instruction de 2015 : la base des volumes **réellement prélevés** doit être **fiable** et il ne s'agit absolument pas de reprendre les volumes autorisés, qui sont presque toujours largement dimensionnés.

Le volume substitué doit être clairement identifié et doit se traduire par des **modifications des arrêtés d'autorisation des prélèvements** concernés pour les différents usages, ainsi que par un **contrôle régulier des consommations**. En ZRE, cela peut consister en une modification de l'AUP (autorisation unique de prélèvements). L'instruction est malheureusement muette sur les outils permettant contrôles et transparence des données de consommation, comme les compteurs communicants ou la création d'un observatoire local des prélèvements, accessible au public. Ces points doivent être demandé par les associations au sein des PTGE.

DEUX INCOHERENCES FONDAMENTALES

1. La fragilisation de l'éco-conditionnalité des financements des Agences de l'eau (p. 9 et 10)

La condition des financements des Agences de l'eau réservés à la stricte substitution, énoncée dans l'instruction de 2015, ressort fragilisée. Il faut néanmoins noter que leurs financements restent **réservés aux bassins en déficit quantitatif** et que toute création d'ouvrages ou de transferts doit se justifier par une **diminution de la pression sur la ressource en eau**.

Pour les **ouvrages strictement agricoles**, l'instruction confirme le **maintien de la règle de stricte substitution** pour bénéficier des financements des Agences de l'eau : « *Les financements seront limités, pour les ouvrages à vocation d'irrigation agricole, aux seuls ouvrages ou parties d'ouvrage correspondant à la substitution des volumes prélevés à l'étiage par des volumes prélevés en période de hautes eaux ou en provenance d'autres masses d'eau* » (p.9). Il convient de rappeler, et de regretter, que la notion majeure de « substitution » est définie de façon différente selon les SDAGE, lesquels sont opposables à toutes les décisions publiques en matière d'eau.

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

Avec cette **concession faite au lobby irrigant**, on peut déjà imaginer la justification à aller chercher, dans le cadre de PTGE, des « usages paravents » pour justifier la demande de financements publics supplémentaires aux Agences. D'autres lobbys pourront aussi s'engouffrer dans cette faille qui est d'une grave incohérence avec la nécessaire sobriété vers laquelle doivent s'engager tous les usages de l'eau.

FNE dénonce ce recul grave pour la gestion équilibrée des eaux, même si un garde-fou subsiste : les demandes de financements doivent se faire dans le respect des enveloppes financières prévues par les 11èmes programmes des Agences. Cependant, le risque que ce verrou ne tienne pas longtemps est grand, notamment dans le bassin Adour Garonne où cet argument du « multi-usages » pour la création de nouveaux ouvrages est monnaie courante et sert à une pseudo justification d'intérêt général.

2. Une annexe hétéroclite de pseudos PTGE en cours (annexe 7)

L'annexe 7 de l'instruction comporte une **liste hétéroclite de projets** qui pour certains ne constituent en rien de véritables projets de territoire. On peut y voir les effets du lobbying de la FNSEA, ayant réussi à insérer des **projets d'infrastructures surdimensionnées** dans la liste.

Cette annexe comporte aussi un souci de répartition géographique, puisque 80 % des projets listés se situent sur le territoire du bassin Rhône Méditerranée Corse, ce qui peut s'expliquer pour partie par la stratégie d'anticipation organisée depuis déjà 2 SDAGE. Pour le bassin Adour Garonne, il est curieux que le projet de territoire du Midour n'apparaisse pas dans cette liste. Sur le bassin Loire-Bretagne, cette liste énumère les CTGQ (contrats territoriaux de gestion quantitative) qui ne sont en aucun cas, au moins pour leur première génération, des « projets de territoire ». S'agit-il d'une sorte de **passage en force** lorsqu'il est précisé dans le texte (p.5) que l'annexe 7 « *recense les territoires pour lesquels des projets ont été identifiés à ce jour et pour lesquels des préfets référents seront désignés* » ?

UNE VIGILANCE NECESSAIRE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'INSTRUCTION

Cette nouvelle instruction cherche à corriger certaines des carences actuelles de nombreux projets de territoire qui ont oublié des pans entiers de la précédente instruction de 2015 : surdimensionnement des besoins en eau, absence totale de stratégie d'économies d'eau, faiblesse des études financières ou de justification socio-économiques... Elle n'est malheureusement **pas exhaustive** et demandera **un suivi transparent de son application**.

Une instruction s'impose aux acteurs publics mais le retour d'expériences montre que les lobbies sur le terrain sont actifs pour en faire **une lecture partielle et partielle**.

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

Afin de faciliter une gestion collective véritablement co-construite qui ne se résume pas à un débat tronqué sur un ouvrage ou un autre équipement, **FNE demande que l'Etat et les Agences de l'eau s'impliquent pour que tous les leviers identifiés dans cette nouvelle instruction soient effectivement mis en œuvre**.

