

# Les Possibles — No. 26 Hiver 2020-2021

## Réglementation et enjeux des projets d'irrigation agricole dans un contexte de changement climatique

mardi 15 décembre 2020, par Thierry Uso

Après avoir rappelé le lobbying de l'agro-business auprès des gouvernements qui se sont succédé depuis les années 2010 pour obtenir une relance sous tous azimuts de l'irrigation agricole et son financement par les agences de l'eau et les collectivités territoriales, nous décrivons la réglementation des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE, voir à la fin de l'article la liste des sigles et des acronymes), dans lesquels doivent désormais s'inscrire les projets d'irrigation agricole, et les problèmes que cette réglementation soulève. Puis, nous décrivons les impacts plus ou moins forts sur l'environnement, la société et l'économie qu'entraîne tout projet d'irrigation, en l'illustrant à partir d'exemples pris en région méditerranéenne. Enfin, nous indiquerons quels critères devrait remplir un projet d'irrigation agricole pour être durable et préserver les milieux aquatiques, et cela dans un contexte climatique où les périodes de sécheresse sont de plus en plus fréquentes et intenses.

### 1. L'émergence du concept de projet de territoire

C'est dans un [rapport du député \(PS\) du Gers Philippe Martin publié en juin 2013](#), rédigé pour partie par un ingénieur général du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui avait auparavant justifié le projet de Sivens, que le concept de 'projet de territoire' est introduit pour la première fois dans l'arsenal des politiques publiques.

France Nature Environnement, une des rares associations environnementales auditionnées par Philippe Martin, publie à la suite du rapport un communiqué de presse intitulé « Rapport Martin sur la gestion quantitative des ressources en eaux : partiel et partial ! ».

L'association environnementale y dénonce, entre autres, « un affaiblissement des règles de gestion quantitative de l'eau en agriculture », l'absence de « remise en cause d'un modèle agricole dépassé » et les « revendications sans limite des irrigants ».

En septembre 2013, le même Philippe Martin, qui vient de remplacer Delphine Batho au ministère de l'Environnement, lève le moratoire qu'elle avait imposé à l'automne 2012, peu après sa nomination par Jean-Marc Ayrault, sur les projets d'irrigation agricole.

La démarche par *projet de territoire*, qui ne concernait initialement que l'utilisation de l'eau en agriculture, va ensuite être appliquée à toutes les questions environnementales : énergie, transport...

François Hollande et Jean-Marc Ayrault organisent en septembre 2013 la [2e Conférence environnementale sur le développement durable](#) dont les deux priorités sont la transition énergétique et la préservation de la biodiversité. Cinq tables rondes, dont l'une sur la politique de l'eau, ont lieu les 20 et 21 septembre avec les habituelles *parties prenantes*.

Le 27 septembre 2013, le gouvernement publie une *feuille de route* issue des réflexions des cinq tables rondes. La feuille de route indique que « dorénavant, toutes les retenues, pour pouvoir être financées par les agences de l'eau, devront s'inscrire dans un projet de territoire ».

Durant l'année qui suit, un comité ad hoc du Comité national de l'eau (CNE) débat des projets de territoire et des tensions se font jour entre les différents protagonistes concernés.

Le 4 juin 2015, le ministère de l'environnement publie, à l'initiative de Ségolène Royal, une [instruction relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution](#).

Cette instruction indique en particulier que :

*[...] Les projets de territoire concernant les retenues pour l'irrigation agricole ont pour objectif une gestion équilibrée de la ressource en eau, sans détériorer la qualité chimique et écologique des milieux aquatiques, et sont le fruit d'une concertation associant tous les acteurs du territoire.*

*[...] Les agences de l'eau n'interviendront [financièrement] que sur la substitution de prélèvements en étiage par des prélèvements hors étiage, et non sur de la création de volumes supplémentaires.*

Cette instruction disqualifie donc, *a priori*, la plupart des projets d'irrigation souhaités par l'agrobusiness.

Le 4 mars 2016, [une instruction aux préfets de Ségolène Royal](#), ministre de l'Environnement, fixe pour la période 2016-2018 les orientations des politiques de l'écologie, du développement durable, de l'énergie, des transports et de la mer, qui doivent être mises en œuvre dans les territoires.

Les projets de territoire sont au cœur du dispositif puisqu'« *un engagement particulier des services décentralisés de l'État et de ses opérateurs est attendu sur les appels à projets pour les territoires* ».

Parmi les projets proposés suite à l'instruction de 2016, plus de 500 sont des « *projets de territoire à énergie positive* », mais il y a relativement peu de projets concernant l'irrigation agricole.

Le gouvernement d'Édouard Philippe, dénonçant une gabegie qui a déjà coûté plus de 400 millions d'euros, sabrera ensuite, via le projet de loi de finances (PLF) 2018, le dispositif des projets de territoire dans le domaine de la transition énergétique, soulevant une bronca des élus concernés.

Sous couvert de mission d'enquête parlementaire, les sénateurs Henri Tandonnet (UDI, Lot-et-Garonne) et Jean-Jacques Lozach (PS, Creuse), publient le 8 juin 2016 un [rapport intitulé « Eau, urgence déclarée »](#), dans lequel, dressant un tableau apocalyptique de la situation, ils appellent avec force à une relance de l'irrigation agricole.

Présenté dès le mois suivant, le 20 juillet 2016, devant la Commission d'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, par le sénateur (LR) du Cher, Rémi Pointereau, exploitant céréalier et propriétaire d'une entreprise de matériels agricoles, un [nouveau rapport](#), plus outrancier encore que le précédent, dénonce « *l'enfer des normes* », et prône, bien évidemment, lui aussi, une relance forcée de l'irrigation.

En juin 2017, un nouveau rapport, signé par douze inspecteurs généraux des Ponts, des Eaux et des Forêts et intitulé « [Eau, agriculture et changement climatique. Statu quo ou anticipation ?](#) », préconise rien moins que de refonder la politique de l'eau et sa planification... au profit d'une fuite en avant du modèle agricole productiviste.

Suite à ce rapport, le ministère de l'Agriculture obtient du ministère de l'Environnement un « *assouplissement* » des critères d'éligibilité des projets d'irrigation et une relance de ces projets. Et le 9 août 2017, les ministres Nicolas Hulot et Stéphane Travert font une [communication commune relative à la gestion de l'eau](#). Cette communication déclare qu'il faut « *réaliser, là où c'est utile et durable, des projets de stockage hivernal de l'eau afin d'éviter les prélèvements en période sèche, lorsque l'eau est rare* ». Hulot et Travert brandissent la menace sur l'agriculture que fait courir le réchauffement climatique.

Le 2 novembre 2017, les mêmes ministres annoncent le lancement d'une cellule d'expertise sur la gestion de la ressource en eau dans le domaine agricole. Elle a pour mission

d'examiner les projets en cours, d'identifier les difficultés rencontrées, d'améliorer la qualité des projets et d'accélérer leur réalisation. En clair, il s'agit de faire sauter les barrières réglementaires, de réduire, voire d'éliminer, les études d'impact environnemental et les recours des associations contre ces projets, à l'image de ce qui est en train de se faire pour les projets d'éolien et de méthanisation.

La cellule d'expertise, animée par le préfet de région, Pierre-Etienne Bisch, est constituée d'un membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), d'un membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), d'une personnalité qualifiée représentant la profession agricole (APCA), et d'une personnalité qualifiée représentant les associations de protection de la nature (FNE).

À la surprise générale, le [rapport de la cellule d'expertise](#) publié en mai 2018 est loin de donner satisfaction à l'agrobusiness. Les annexes du rapport, qui dans un premier temps ne sont pas rendues publiques, listent une soixantaine de projets d'irrigation analysés par les préfets de région. Et la plupart de ces projets ne tiennent pas la route, selon ces derniers.

En avril 2019, une trentaine de sénateurs et sénatrices, tous courants politiques confondus, demandent à nouveau au gouvernement une relance de l'irrigation, reprenant mot pour mot l'argumentaire de l'agrobusiness et des irrigants.

Le 7 mai 2019, François de Rugy, Didier Guillaume et Emmanuelle Wargon, respectivement ministres de la transition écologique et solidaire, de l'agriculture et de l'alimentation, et secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, signent une [instruction du gouvernement aux préfets relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau](#). Cette instruction, qui complète et remplace l'instruction du 4 juin 2015, indique que tout projet d'irrigation doit être traité dans le cadre d'un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) et présente aux services déconcentrés de l'État « *comment ils peuvent œuvrer à accélérer la mise en place des PTGE, suite aux recommandations de la cellule d'expertise pilotée par le préfet Pierre-Etienne Bisch en 2018* ».

Voyons maintenant plus précisément le contenu de la réglementation sur les PTGE et surtout comme elle est appliquée sur le terrain.

## 2. Une réglementation actuelle posant autant de problèmes qu'elle en résout

Un PTGE est défini dans l'instruction du 7 mai 2019 comme :

« *... une démarche reposant sur une approche globale et co-construite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique. Il aboutit à un engagement de l'ensemble des usagers d'un territoire (eau*

potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, usages récréatifs, etc.) permettant d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant. Il s'agit de mobiliser à l'échelle du territoire des solutions privilégiant les synergies entre les bénéfices socio-économiques et les externalités positives environnementales, dans une perspective de développement durable du territoire. Le PTGE doit intégrer l'enjeu de préservation de la qualité des eaux (réductions des pollutions diffuses et ponctuelles). »

Comme le fait remarquer à juste titre FNE dans son [guide pratique sur les PTGE](#), un PTGE n'entraîne pas forcément un ou des projets de stockage d'eau pour l'irrigation, contrairement à ce que veulent nous faire croire les syndicats d'irrigants.

vers la fin de la séparation société/nature ?

La sobriété des usages, la mise en place de pratiques agroécologiques, l'optimisation des ouvrages hydrauliques existants doivent être considérées en priorité, avant d'envisager tout projet de retenue de substitution pour l'irrigation.

En théorie, chaque PTGE doit être construit en cohérence avec les objectifs, les orientations fondamentales et les dispositions du SDAGE, avec le PAGD et le règlement du SAGE lorsqu'un SAGE existe sur le périmètre couvert par le PTGE. Dans la pratique, il semblerait que cela ne soit pas toujours le cas.

Contrairement à un SAGE ou un SDAGE, le PTGE n'est pas opposable, c'est-à-dire qu'il ne peut pas être utilisé pour ester en justice contre des pratiques, éventuellement agricoles, qui mettraient en danger les milieux aquatiques. Or, le PTGE, lorsqu'il est validé, permet d'obtenir d'une part des financements publics (subventions de l'agence de l'eau...) pour construire des infrastructures de stockage et de distribution d'eau, et d'autre part des autorisations de prélèvements d'eau délivrées par le préfet. Les associations environnementales agréées (qui rappelons-le ne représentent qu'un très faible pourcentage de l'ensemble des associations environnementales) conservent néanmoins la possibilité de contester en justice des autorisations de construction d'infrastructures hydrauliques ou de prélèvement d'eau qui ne respectent pas le SDAGE. Cependant si la loi Asap est adoptée avec l'[amendement 717 déposé le 16 septembre 2020](#) par les députés de la majorité, il ne sera plus possible de faire un recours devant le tribunal administratif, puisque le Conseil d'État sera seul juge « en premier et dernier ressort » de ce recours.

Un PTGE se décompose en cinq phases successives :

- 1. La réalisation d'un diagnostic des ressources disponibles et des besoins actuels des divers usages, en intégrant leurs évolutions futures selon les dynamiques socio-économiques et le changement climatique.
- 2. L'identification des programmes d'action possibles pour soulager la tension sur la ressource en eau, en prenant en compte la préservation des écosystèmes

aquatiques et la nécessité de réduire les prélèvements en eau (notamment à finalité agricole) par rapport aux prélèvements actuels.

- 3. Le choix d'un programme d'action sur la base d'évaluations proportionnées, notamment économiques et financières.
- 4. La mise en place des actions retenues.
- 5. Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des actions.

Les services déconcentrés de l'État interviennent depuis la décision d'élaborer un PTGE jusqu'à sa réalisation.

C'est le préfet coordinateur de bassin ou un préfet référent nommé par celui-ci qui détermine si un PTGE est pertinent dans un territoire donné, qu'il soit en déficit en eau ou en équilibre. Le préfet est aussi le garant de la pluralité des acteurs composant le comité de pilotage du PTGE. Ensuite, il valide le diagnostic, le programme d'actions et les autorisations de prélèvement issus du processus de concertation du PTGE. Enfin, il assure le suivi du plan d'actions validé, veille au respect des autorisations de prélèvement et coordonne le contrôle des prélèvements.

Les DDT(M) ainsi que les DREAL et les DRAAF concernées participent au comité de pilotage, s'assurent du respect de l'instruction et facilitent l'accès aux informations utiles à la réalisation du diagnostic.

Plusieurs guides d'aide à l'élaboration d'un PTGE sont en cours de publication : un guide d'aide à la réalisation d'analyses économiques et financières des PTGE à composante agricole ; un guide méthodologique pour l'évaluation des volumes prélevables par l'OFB...

L'adoption de plans de gestion de la ressource en eau (PGRE) dans le bassin hydrographique Rhône-Méditerranée ainsi que la concertation lors de projets de territoire démarrée avant l'instruction du 7 mai 2019 (l'exemple le plus parlant est le projet de territoire à Sivens) ont mis en évidence des problèmes qui ne sont pas résolus par l'instruction. Ces problèmes vont donc affecter l'élaboration des futurs PTGE et générer parfois des conflits interminables avec notamment les associations environnementales.

L'orientation fondamentale n° 7 du SDAGE Rhône-Méditerranée 2010-2015 demandait la réalisation d'études de volumes prélevables (EVP) sur les 70 territoires en déficit quantitatif du bassin hydrographique. Les EVP ont permis, d'une part, le recensement des prélèvements d'eau, et, d'autre part, une estimation plus précise des débits et des niveaux piézométriques nécessaires à l'atteinte du bon état des masses d'eau. Le SDAGE 2016-2021 demandait en plus l'élaboration de plans de gestion de la ressource en eau (PGRE) avant 2018. Un PGRE intègre l'EVP ; il contient un programme d'actions pour atteindre l'équilibre quantitatif et un échéancier pour ce retour à l'équilibre (économies d'eau, ressources de substitution, règles de gestion...) ; il organise le partage du volume d'eau prélevable global entre les différents usages ; il assure le suivi du programme d'actions et l'évolution des ressources sur le plan

quantitatif.

L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse considère que le PTGE des territoires en déficit quantitatif (qui couvrent quasiment toute l'ex-région Languedoc-Roussillon) correspond au PGRE avec un volet prospectif. L'agrobusiness et les syndicats d'irrigants souhaitant un nouveau round de négociation/concertation qui leur soit plus favorable que celui des PGRE font bien sûr pression sur le gouvernement pour qu'il n'en soit pas ainsi.

Quoi qu'il en soit, même les PGRE les plus vertueux comme celui du bassin de l'Hérault ne sont pas exempts de critiques. Ces critiques, que l'on retrouve aussi pour les projets de territoire lancés avant l'instruction du 7 mai 2019, concernent la gouvernance, la plus ou moins grande impartialité des services déconcentrés de l'État, l'absence d'une méthodologie rigoureuse pour effectuer la phase de diagnostic, la définition à géométrie variable (en fonction des rapports de force au sein du comité de pilotage de chaque projet) des notions de substitution, de retenues collinaires, de cours d'eau, de débit d'étiage et de débit minimum biologique. Les critiques concernant la gouvernance et l'impartialité des services déconcentrés de l'État sont traitées dans ce paragraphe et les autres critiques dans les paragraphes suivants.

Les membres du comité de pilotage d'un PTGE sont désignés par le préfet et sont grosso modo les mêmes que ceux d'une commission locale de l'eau (CLE). Le plus souvent, un EPTB/EPAGE ou un syndicat de rivière joue au sein du comité de pilotage un rôle équivalent à la structure porteuse d'un SAGE. Avec les PTGE, l'État avait l'occasion d'introduire plus de transparence et de démocratie dans la gestion de l'eau à l'échelle des territoires, tout en simplifiant cette gestion ; il a visiblement laissé passer cette occasion.

Depuis l'adoption de la LEMA en 2006, l'État pousse à la création d'organismes uniques de gestion collective (OUGC) ayant pour objectif d'instaurer une gestion collective de l'eau de l'irrigation, grâce à de nouvelles modalités de partage de l'eau entre tous les preleveurs irrigants.

Lorsqu'un OUGC irrigation existe sur un territoire, il devient un interlocuteur privilégié des services déconcentrés de l'État au sein du comité de pilotage du PTGE. Le préfet lui délivre une autorisation unique de prélèvement (AUP) à des fins d'irrigation à hauteur au maximum du volume prélevable pré-déterminé par le PTGE. L'OUGC répartit ensuite ce volume entre ses membres irrigants, selon un plan de répartition arrêté chaque année (PAR).

La création d'OUGC rencontre plus ou moins de succès selon les territoires. Par exemple, dans les Pyrénées-Orientales, les Cévennes et la Montagne Noire, les ASA qui gèrent collectivement l'irrigation via des petits canaux gravitaires appelés béals, pour certaines depuis plus d'un siècle, ne voient aucun intérêt à se fondre dans un OUGC.

Un [bilan du dispositif des OUGC](#) demandé par le ministère de la

transition écologique et publié en août 2020 pointe un certain nombre de difficultés telles que : « *un enthousiasme modéré d'une partie de la profession agricole* » ; la conviction de « *certain interlocuteurs du monde agricole qu'il y aurait un droit d'accès automatique à l'eau pour l'agriculture, y compris en période d'étiage* » ; « *des textes réglementaires et une circulaire d'application laissant subsister d'importantes fragilités juridiques, ainsi qu'une grande complexité du dispositif* ». Les auteurs du bilan font plusieurs recommandations en vue d'améliorer le dispositif qui ne vont pas facilement être acceptées par l'ensemble de ladite « profession agricole ».

Les chambres d'agriculture, les OUGC et ASA irrigation pèsent autrement plus lourd que les associations environnementales ou d'usagers de l'eau dans le comité de pilotage du PTGE, d'autant que les représentants des collectivités territoriales et des EPCI ne sont pas insensibles à leurs arguments. Et quasiment les mêmes représentants des collectivités territoriales et des EPCI se retrouvent à la tête de l'EPTB.

Lorsque la pression de ce qu'il faut bien appeler le lobby de l'agrobusiness est forte sur les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales, cela conduit à l'adoption de projets d'irrigation désastreux à tous points de vue comme à Sivens (construction d'un barrage/réservoir de 1 million de m<sup>3</sup>) et dans la Sèvre Niortaise (16 bassines permettant de stocker jusqu'à 8 millions de m<sup>3</sup>). Le schéma directeur irrigation du département de l'Hérault illustre aussi ce lobbying en faveur de l'irrigation (essentiellement de la vigne dans ce département).

Une fois l'arrêté d'autorisation des prélèvements délivré par le préfet, la police de l'eau doit contrôler que les prélèvements ne dépassent pas les volumes autorisés. C'est une lourde tâche, surtout lorsque le nombre de points de prélèvements est élevé et que les contrôles ne se limitent pas à la période d'étiage. La police de l'eau, qui est en sous-effectif, n'est absolument pas en capacité de mener cette tâche de contrôle à bien. Et cela ne va pas s'améliorer dans les années à venir, puisque le gouvernement a planifié de nouvelles réductions d'effectifs dans son projet de loi de finances 2021.

### 3. Quelle ressource en eau peut-on mobiliser pour l'irrigation agricole et comment ?

La ressource en eau mobilisable pour l'irrigation agricole peut être des eaux de substitution (éventuellement non conventionnelles comme les eaux usées traitées). Ce n'est que dans ce cas que les agences de l'eau et les collectivités territoriales versent des subventions pour financer le système d'irrigation.

Une eau de substitution remplace une eau prélevée directement dans les cours d'eau ou les nappes souterraines. La substitution

peut être temporelle : l'eau est prélevée et stockée dans une retenue hors période d'étiage (c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas de tension sur la ressource), puis est utilisée pour irriguer plus tard, lorsque les cultures en ont besoin (le plus souvent pendant l'été, qui est presque toujours la période d'étiage). La substitution peut être géographique : l'eau est transférée depuis un bassin excédentaire jusqu'à la parcelle de l'agriculteur ; c'est ce que fait la société d'aménagement régionale BRL (Bas-Rhône Languedoc) qui a une autorisation de prélèvement d'eau du Rhône et qui la transfère jusqu'à des parcelles agricoles dans le Gard, l'Hérault et l'Aude.

La substitution géographique est-elle pérenne ? Nous pouvons légitimement en douter. Par exemple, le Rhône a actuellement un débit considérable toute l'année, bien que variable selon les saisons. Mais il évolue d'un régime nival, caractérisé par des hautes eaux printanières dues à la fonte des neiges, à un régime pluvial où les hautes eaux sont plutôt en automne et hiver. En conséquence, la période d'étiage évolue progressivement du début de l'automne aux mois d'été, qui sont ceux où la demande d'irrigation est la plus forte. De plus, des études prospectives de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse prévoient une baisse de 30 % des débits dans une trentaine d'années. Les restrictions de prélèvement d'eau du Rhône par BRL qui ont déjà eu lieu dans le passé vont donc se multiplier.

L'instruction du 7 mai 2019 précise que les retenues de substitution « viennent en remplacement de prélèvements existants ». Malgré cela, certains PTGE qualifient de substitution certaines retenues d'eau qui viennent en remplacement de prélèvements futurs (considérés comme étant de toute façon inéluctables par le comité de pilotage). Et, bien entendu, cela offre alors la possibilité d'obtenir des subventions.

Les retenues peuvent être de différents types :

- 1/ barrage/réservoir sur un cours d'eau ;
- 2/ retenue alimentée par une prise d'eau ou une station de pompage sur une rivière ou un lac ;
- 3/ retenue alimentée par un captage d'eau souterraine ;
- 4/ retenue collinaire.

Les retenues de type 2 et 3 sont aussi appelées bassines. Les bassines peuvent être éloignées du point de prélèvement ; dans ce cas, l'eau prélevée est acheminée par un canal de dérivation, parfois enterré et le plus souvent sous pression. Leur capacité peut atteindre plusieurs centaines de milliers de m<sup>3</sup>.



photo d'une bassin

La retenue collinaire bloque et stocke les eaux de pluie qui ruissellent le long de voies d'écoulement hors cours d'eau. Sa capacité est limitée à quelques dizaines de milliers de m<sup>3</sup>.

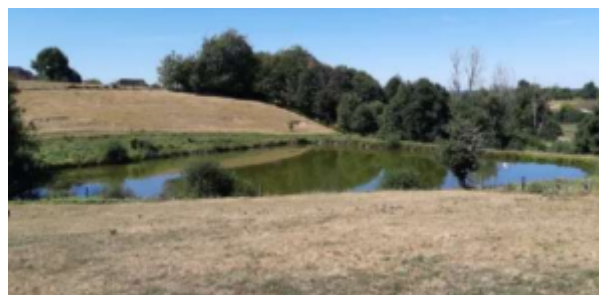


photo d'une retenue collinaire

Il y a une grande confusion dans la réglementation et au sein des services déconcentrés de l'État, de l'OFB, et même des associations environnementales sur la typologie des retenues de substitution. Ainsi les bassines sont considérées comme un cas particulier de retenues collinaires ; et les barrages/réservoirs sur des cours d'eau intermittents parfois déclassés (une situation fréquente en région méditerranéenne) sont aussi considérés comme des retenues collinaires. Cela n'est pas neutre, car les impacts environnementaux et l'efficacité de l'usage de l'eau diffèrent selon les types de retenues, de même que les mesures « Éviter Réduire Compenser » (ERC) à mettre en œuvre.

FNE, dans sa note de positionnement en annexe du rapport Bisch, constate qu'il n'existe pas de « *cahier des charges fixant clairement les conditions de construction et de fonctionnement de ces ouvrages* ».

L'OFB a identifié les principaux impacts sur l'hydrologie, la continuité biologique, les zones humides et la présence d'espèces protégées en fonction du type de retenue de substitution :

– Retenue collinaire

Hydrologie : modification du régime hydrologique du cours d'eau récepteur des eaux de pluie par le prélèvement et l'évaporation.

Zone humide : destruction de l'éventuelle zone humide au niveau de la retenue et modification hydrologique de la zone humide en aval.

Présence d'espèces protégées : destruction d'habitats et d'espèces dans la zone de la retenue.

– Retenue alimentée par une prise d'eau ou une station de pompage sur une rivière ou un lac

Hydrologie : modification du régime hydrologique du cours d'eau en aval de la prise d'eau ou de la station de pompage par le prélèvement.

Continuité biologique : perturbation de montée ou descente des poissons au niveau de la prise d'eau.

Zone humide : destruction de l'éventuelle zone humide au niveau de la retenue et modification hydrologique de la zone humide en aval.

Présence d'espèces protégées : destruction d'habitats et d'espèces dans la zone de la retenue.

– Retenue alimentée par un captage d'eau souterraine

Lorsque la nappe d'eau souterraine est en relation avec un cours d'eau et d'éventuelles zones humides, la retenue a des impacts similaires à ceux d'une retenue alimentée par une prise d'eau ou une station de pompage sur un cours d'eau.

Les barrages/réservoirs ont les impacts environnementaux les plus forts. Du point de vue hydrologique, les barrages/réservoirs provoquent l'altération de la qualité et de la température de l'eau, le blocage du transit sédimentaire, la suppression des crues morphogènes, la modification du régime hydrologique... Du point de vue biodiversité, les barrages/réservoirs provoquent la disparition de milieux aquatiques et terrestres ainsi que de zones humides par ennoyage, la modification des peuplements dans la zone ennoyée et en aval, la destruction d'espèces protégées...

Les mesures ERC à mettre en œuvre dépendent des impacts. Mais, globalement, l'OFB demande à ce que les mesures Éviter et Réduire soient privilégiées par rapport aux mesures Compenser. Par exemple, il faut éviter d'implanter la retenue, la prise d'eau et la dérivation dans des zones où les enjeux biodiversité sont les plus forts, limiter la hauteur d'un barrage/réservoir, aménager des dispositifs de franchissement du barrage/réservoir par les poissons, choisir un débit minimal ambitieux... Or, le plus souvent, les études d'impact réalisées pour les retenues de substitution sont bâclées et préconisent seulement quelques mesures Compenser minimalistes, voire rien du tout.

L'irrigation par les eaux usées traitées par les stations d'épuration mériterait un article à part, compte tenu des problèmes environnementaux, sanitaires, techniques et économiques très particuliers qu'elle soulève. Nous nous contenterons ici de quelques remarques générales.

Contrairement à l'affirmation des promoteurs de la réutilisation des eaux usées traitées (Reut), ces eaux ne constituent pas une nouvelle ressource. Les eaux usées traitées participent au cycle local de l'eau au même titre que les eaux superficielles ou

souterraines. La Reut crée juste une étape supplémentaire avant la restitution des eaux usées traitées dans le milieu naturel. Cette étape supplémentaire peut être très préjudiciable aux milieux aquatiques. Par exemple, la réutilisation des eaux usées traitées au lieu de leur rejet dans un cours d'eau en tête de bassin entraîne parfois un étiage sévère en aval et le débit minimum biologique n'est alors plus assuré.

Le [règlement européen relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau](#), en cours de transposition dans la législation française, indique quelle qualité des eaux usées traitées est nécessaire en fonction du mécanisme d'irrigation (goutte-à-goutte, aspersion...), du type de sol et de culture. Cela implique parfois un traitement tertiaire en sortie de station d'épuration.

Il y a actuellement 0,5 % des eaux usées traitées qui sont réutilisées pour l'irrigation en France. L'objectif est d'atteindre 2 % dans les cinq prochaines années. Cela veut dire lancer rapidement plus d'une centaine de projets en plus des expérimentations en cours, sachant que bon nombre de ces projets vont être abandonnés en cours de route parce qu'ils se seront révélés non viables. Quoi qu'il en soit, la Reut n'est absolument pas en capacité de répondre aux nombreuses demandes en eau émanant des agriculteurs français.

## 4. Qui va payer pour les coûts d'investissement et d'exploitation d'un système d'irrigation agricole ?

L'instruction du 7 mai 2019 indique que les études économiques et financières menées dans le cadre du PTGE doivent permettre de « sélectionner les solutions les plus porteuses de retombées socio-économiques positives pour le territoire » et que « la dimension socio-économique du PTGE en matière agricole doit s'inscrire dans une logique de développement durable, fondée notamment sur la transition agro-écologique, la recherche de valeur ajoutée, la création d'emplois, le maintien d'activités favorables à l'équilibre du territoire ».

Le [guide IRSTEA](#) « Analyse économique et financière des Projets de Territoire pour la Gestion de

l'Eau (PTGE) à composante agricole », bien que minimisant les coûts et les externalités négatives du modèle agricole conventionnel, peut être un outil d'aide à la décision.

L'instruction confirme que « les financements des agences de l'eau 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 ».

Malheureusement, l'instruction ajoute que les agences de l'eau pourront éventuellement financer des parties d'ouvrages allant

au-delà de la substitution lorsque les projets sont étiquetés « multi-usages », et que d'autres partenaires financiers pourront intervenir dans le financement de ces projets, « y compris au-delà de la substitution ». L'argument du multiusage ouvre la boîte de Pandore, en permettant le financement par les agences de l'eau et les collectivités territoriales de projets d'irrigation agricole sur des territoires en déficit en eau et où les économies d'eau devraient être la règle. Ainsi l'agence de l'eau Adour-Garonne va financer de nombreuses petites retenues à la demande de l'agrobusiness, et le département de l'Hérault, dans son Schéma directeur irrigation, se propose de financer une dizaine de retenues, de nouveaux transferts d'eau du Rhône par BRL et même des systèmes de réutilisation des eaux usées traitées.

Lors d'une conférence organisée le 10 novembre 2020 par la région Occitanie sur l'avancée des travaux d'Aqua Domitia (un canal sous pression acheminant de l'eau du Rhône dans les départements de l'Hérault et de l'Aude), le directeur de BRL (le maître d'ouvrage d'Aqua Domitia et son exploitant pour la région Occitanie) a dû répondre aux questions suivantes : Pourquoi les agriculteurs vont-ils payer de l'eau du Rhône alors que la plupart d'entre eux ont des forages gratuits ? Quel est le taux de raccordement actuel des agriculteurs et à plus long terme ? Réponse embarrassée du directeur de BRL : il n'y aura raccordement que si son coût est financé par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, les collectivités territoriales (départements et région) et les intercommunalités ; le prix du m<sup>3</sup> est quant à lui relativement faible (11 centimes / m<sup>3</sup>) ; le taux de raccordement devrait atteindre les 50 % en 2021. Le prix du m<sup>3</sup> pour des usages autres qu'agricoles est plusieurs fois celui pour l'agriculture, prouvant s'il en était besoin que le prix du m<sup>3</sup> pour l'agriculture est aussi largement subventionné. Parler de recouvrement des coûts dans ces conditions est une plaisanterie.

Le financement et le recouvrement des coûts des systèmes d'irrigation à partir des eaux usées traitées posent aussi des problèmes souvent insurmontables, même si les agences de l'eau, les collectivités territoriales et les intercommunalités sont prêtes à subventionner une partie de ces systèmes. Ecofilae, un bureau d'études spécialisé dans les projets de Reut, considère que trois projets de Reut sur quatre ne sont pas viables d'un point de vue strictement économique. Et le règlement européen relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau, qui impose des règles et contrôles sanitaires plus stricts que ceux qui sont appliqués actuellement en France, va entraîner une augmentation des coûts d'investissement et d'exploitation.

Notons pour finir que l'argent qui sert à subventionner l'irrigation provient *in fine* des usagers et des contribuables autres qu'agricoles. La moindre des choses serait de leur demander systématiquement leurs avis sur l'usage qui en est fait. Mais, pour cela, il faudrait une gouvernance bien différente de celle qui existe dans les comités de bassins, les CLE, les EPTB/EPAGE et les comités de pilotage des PTGE.

## 5. Quelle agriculture devrait en priorité bénéficier de l'accès à l'eau pour irriguer ?

Stocker de l'eau en hiver dans les retenues et l'utiliser pour irriguer en été paraît être une bonne idée, mais ce n'est pas le cas. En effet, contrairement à ce qu'affirment la FNSEA et les irrigants, l'eau n'est jamais excédentaire en hiver. Le cycle de l'eau, ce n'est pas que de l'eau qui s'écoule pour se jeter et se perdre en mer, c'est aussi des pluies qui alimentent les milieux aquatiques. Le stockage d'eau par les zones humides, la recharge des nappes et l'infiltration de l'eau dans le sol (eau verte) en hiver est le meilleur moyen d'avoir de l'eau en été pour différents usages, y compris agricoles, tout en préservant les milieux aquatiques. Malheureusement, les PTGE privilégient les solutions techniques basées sur des retenues de substitution pour augmenter les capacités de stockage, et ceci afin de maintenir des rendements élevés pour des cultures qui de toute façon ne sont plus adaptées aux nouvelles conditions hydroclimatiques. Parallèlement, la destruction de zones humides continue en France.

Les hydrologues connaissent depuis longtemps les problèmes posés par les retenues. Le taux d'évaporation de l'eau d'une retenue est de 30 à 50 %, beaucoup plus élevé que le taux d'évaporation de l'eau dans le sol. Le volume d'eau évaporé n'est pas restitué dans le territoire de la retenue, ce qui peut aggraver ou provoquer son déficit hydrique. Les retenues impactent aussi le bassin à l'aval, parce que leurs eaux sont restituées plus chaudes et de moins bonne qualité après avoir stagné dans la retenue. Reprenant les recommandations de l'Union européenne, les ministères de l'agriculture et de la transition écologique affirment haut et fort que les PTGE ne conduiront qu'à des projets d'irrigation faisant un usage efficace de l'eau. Pourtant, il est clair que les retenues diminuent fortement l'efficacité d'un système d'irrigation, quelle que soit la manière dont on évalue ladite efficacité.

Les territoires couvrant les départements du Gard, de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales sont tous en déficit hydrique (Voir la carte ci-dessous de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse).



Selon l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, les territoires

ayant un déficit hydrique inférieur à 1 million de m<sup>3</sup> d'eau retrouveront l'équilibre après quelques années d'application des mesures d'économie d'eau adoptées dans leur PGRE. Mais c'est sans compter les nouveaux projets d'irrigation que proposent les collectivités territoriales et que cherche à imposer l'agrobusiness avec l'aide du gouvernement.

Les associations environnementales demandent une gestion durable de l'eau en agriculture, qui limite le recours à l'irrigation et minimise son impact sur les milieux aquatiques. Pour cela, l'irrigation doit bénéficier en priorité à des cultures nécessitant peu ou pas d'intrants, adaptées aux conditions hydroclimatiques actuelles et à venir, et dont les produits sont commercialisés en circuit court et dans une logique de souveraineté alimentaire. L'instruction du 7 mai 2019 reprend une partie de ces priorités, mais les fait passer malheureusement après la valorisation économique, puisque le PTGE doit « *sélectionner les solutions les plus porteuses de retombées socio-économiques positives pour le territoire* ». Les nombreux projets d'irrigation pour le maïs (bassines dans la Sèvre Niortaise et barrage/réservoir à Sivens, Reut dans les Hautes-Pyrénées...) et la vigne (projets majoritaires dans le Gard, l'Hérault, l'Aude et les Pyrénées, alors que les projets pour le maraîchage sont rares) montrent, s'il en était besoin, à quel point la France s'oriente vers une gestion non durable de l'eau en agriculture à l'image de celle depuis longtemps pratiquée en Espagne.

Des solutions alternatives à l'irrigation pour adapter l'agriculture à des conditions hydroclimatiques plus difficiles existent pourtant. Le projet européen [Life AdaptAgri](#) a démontré que l'élevage, les grandes cultures céréalières et la vigne peuvent devenir plus résilientes au changement climatique par la mise en œuvre de mesures d'adaptation qui présentent également de multiples bénéfices environnementaux. Dans le cas de la vigne, il s'agit par exemple de choisir des cépages adaptés à des climats plus chauds et secs, à rendre les sols plus vivants en augmentant leur taux de matière organique et plus aptes à stocker de l'eau, à ne plus désherber systématiquement, à privilégier la qualité plutôt que la quantité du vin produit (voir schéma de Solagro ci-dessous).



Ces solutions alternatives impliquent l'évolution du modèle agricole productiviste et non durable actuel vers l'agroécologie. Elles se heurtent à la résistance d'une grande partie du monde agricole.

## SIGLES ET ACRONYMES

- APCA : Assemblée permanente des Chambres d'agriculture
- ASA : Association syndicale autorisée
- Asap : loi Accélération et simplification de l'action publique
- CгааER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
- CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
- CNE : Comité national de l'eau
- DDT(M) : Direction départementale des territoires (et de la mer)
- DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
- DREAL : Directions régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
- EPAGE : Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
- EPTB : Établissement Public territorial de bassin
- ERC : Éviter Réduire Compenser
- EVP : Étude de volumes prélevables
- FNE : France Nature Environnement
- OUGC : Organisme unique de gestion collective
- PAGD : Plan d'aménagement et de gestion durable
- PLF : Projet de Loi de finances
- PGRE : Projet de la gestion de ressource en eau
- PTGE : Projet de territoire pour la gestion de l'eau
- Reut : Réutilisation des eaux usées traitées
- SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
- SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

## BIBLIOGRAPHIE

- [Rapport Martin sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture](#)
- [2<sup>e</sup> Conférence environnementale sur le développement durable](#)
- [Instruction pour la mise en œuvre au niveau territorial des politiques de l'écologie...](#)
- [Rapport Tandonnet-Lozach - Eau : Urgence déclarée](#)
- [Rapport Pointereau - Gestion de l'eau : agir avec pragmatisme et discernement](#)



[Eau, agriculture et changement climatique : Statu quo ou anticipation ?](#)

[Communication présentant les actions pour une meilleure gestion de l'eau en période de sécheresse](#)

[Rapport Bisch relatif à la gestion quantitative de l'eau pour faire face à la sécheresse](#)

[Instruction aux préfets relative aux projets de territoire pour la gestion de l'eau](#)

[Guide pratique de FNE sur les PTGE](#)

[Guide d'aide à la réalisation d'analyses économiques et financières des PTGE à composante agricole](#)

[Bilan du dispositif des OUGC pour l'irrigation](#)