

Novembre 2011

Plan d'adaptation de la gestion de l'eau soutiens à la création de retenues d'eau et à l'adaptation des cultures



Ministère de l'Écologie, du Développement durable,
des Transports et du Logement

Ministère de l'Agriculture,
de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité
et de l'Aménagement du Territoire

Préambule :

Lors de son déplacement en Charente le 9 juin 2011, le Président de la République a annoncé un plan à 5 ans sur la gestion de l'irrigation afin d'assurer l'équilibre entre besoins en eau et ressources disponibles.

Dans la perspective du changement climatique, qui se traduira par un accroissement des besoins en eau des plantes et une tension plus forte sur les ressources, il importe de mettre en place un plan d'action permettant de sécuriser l'irrigation tout en réduisant la pression sur la ressource dans les secteurs en déficit.

Ce plan à 5 ans s'inscrit dans la politique actuelle de gestion de l'eau fondée sur la notion de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définie à l'article L.211-1 du code de l'environnement, et qui doit permettre de satisfaire les exigences prioritaires (notamment de l'alimentation en eau potable de la population), et de satisfaire ou concilier, les exigences, en particulier, de la vie biologique du milieu récepteur, et des activités humaines légalement exercées au rang desquelles figure l'agriculture.

Il constitue un accompagnement de la réforme de la gestion des prélèvements d'eau, inscrite dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, visant à passer d'une logique de gestion de crise (autoriser l'ensemble des autorisations puis les réguler par des arrêtés sécheresse) à une logique de gestion structurelle et collective de la ressource (répartir les volumes réellement disponibles dans le milieu, via des organismes uniques de gestion collective, économiser sur la ressource, adapter les pratiques notamment agricoles en conséquence)

Ce plan à 5 ans se décompose en deux volets :

Un volet retenues dont l'objectif est de mieux assurer l'équilibre entre les besoins de l'irrigation et les ressources disponibles. Il s'agit de soutenir la construction de retenues supplémentaires, dès lors qu'elles ne conduisent pas à une remise en cause des objectifs de la directive cadre européenne sur l'eau. Ce volet prévoit en particulier

- une extension, par voie législative, des compétences des chambres d'agriculture afin de leur permettre d'assurer la maîtrise d'ouvrage des retenues d'eau.
- un examen des conditions juridiques dans lesquelles les recours contre les retenues d'eau ne seraient plus possibles après leurs mises en service.

Un volet meilleure utilisation de l'eau, qui consiste à mettre en œuvre la réduction des volumes d'eau prélevés sur 14 000 hectares, en implantant des cultures plus économes en eau (sorgho, soja pour développer la production de protéines végétales, à la place du maïs par exemple).

Plan à 5 ans d'adaptation de la gestion de l'eau

Volet retenues d'eau collectives

La construction de retenues d'eau supplémentaires fait partie des actions à soutenir dans la mesure où elle permet de sécuriser l'approvisionnement en eau et donc la production agricole, et de réduire la pression sur la ressource pendant l'étiage.

Afin de limiter les prélèvements d'eau en période d'étiage et plus généralement les pressions sur le milieu, l'aide à l'émergence des projets de retenues portera sur les projets ne conduisant pas à une remise en cause des objectifs de la directive cadre européenne sur l'eau et sera ciblée en priorité sur :

- les projets de retenues d'eau remplies en période de hautes eaux. Il s'agit en particulier des retenues de substitution situées en dehors des cours d'eau ;
- les projets de retenues dans les bassins à écart important, c'est à dire les bassins pour lesquels l'écart entre le volume prélevé et le volume prélevable est supérieur à 30% ;
- les projets sur les bassins engagés par ailleurs dans une réduction des volumes d'eau consommés^[1].

Les projets de retenues d'eau collectives peuvent bénéficier d'aides publiques (Agences de l'eau, FEADER, MAAPRAT et collectivités).

Ces aides s'inscrivent dans le cadre du dispositif 125b du programme de développement rural hexagonal 2007-2013 (PDRH) et du régime d'aide notifié qui a été approuvé par la Commission en mai 2011 et autorise des financements additionnels au cofinancement européen dans la limite d'un taux plafond d'aides publiques de 75%.

Pour les projets remplissant les trois conditions mentionnées ci-dessus, les aides financières apportées par les agences peuvent être revalorisées à 70% du coût des travaux au maximum.

Financement FEADER : 15 M€ disponibles sur l'actuelle programmation. Un montant complémentaire peut être envisagé au titre de la future programmation.

Financement agences de l'eau : 75 M€

Ce financement permet de couvrir 75 % des travaux dont le montant s'élèverait à 120 M€. Les collectivités peuvent également participer financièrement sur certains projets dans la limite d'un total d'aides publiques de 75%.

Sur cette base, le plan pour la création de retenues d'eau collectives doit permettre l'engagement dans les 5 ans de la création d'une capacité de stockage supplémentaire de l'ordre de 40 millions de m³.

^[1] Circulaire du 3 août 2010 : la majoration des taux de subvention des agences est conditionnée à une réduction des volumes d'eau consommés à l'échelle du bassin par le pétitionnaire ou à une réduction minimale des surfaces irriguées.

Les actions suivantes permettront de soutenir la réalisation des retenues d'eau :

1- Permettre aux chambres d'agriculture de se porter maître d'ouvrage.

Les démarches à réaliser pour mettre en œuvre une retenue d'eau sont juridiquement complexes. Et toute erreur dans le montage du dossier et la mise en œuvre du projet peut conduire à un contentieux qui au mieux retardera le projet, au pire ne lui permettra pas de voir le jour. En conséquence, un exploitant agricole ou un groupe d'exploitants agricoles n'est pas nécessairement le mieux à même de développer ce type de projet.

Au titre de l'article L 211-7 du code de l'environnement, les collectivités territoriales et leurs groupements (par exemple associées au sein d'un établissement public territorial de bassin) ainsi que les syndicats mixtes peuvent se porter maître d'ouvrage pour les projets de retenues d'eau collectives. La maîtrise d'ouvrage peut également être portée par les associations d'exploitants irrigants ou de propriétaires de terrains irrigués ou irrigables (ASA en particulier). Ces mêmes structures peuvent d'ailleurs être désignées comme organisme unique de gestion collective sur les bassins en déficit structurel, assurant ainsi un vision globale du territoire (besoin de prélèvements à des fins d'irrigation, ressource disponible et constitution des ressources alternatives).

Par contre, les chambres d'agriculture, si elles peuvent être désignées comme organisme unique, ne peuvent aujourd'hui se porter maître d'ouvrage.

Afin de permettre aux chambres d'agriculture de se porter maître d'ouvrage pour les retenues d'eau, une modification législative a été proposée.

Cette modification législative a été introduite, lors de son examen par l'Assemblée Nationale, dans la proposition de loi Warsmann relative à la simplification et à l'amélioration du droit, pour adoption au début de l'année 2012.

2- Supprimer le délai de recours après mise en service pour les retenues d'eau.

Actuellement lorsqu'une retenue est construite, il est possible pour un tiers de déposer un recours jusque dans les 6 mois qui suivent sa mise en service. Ce dispositif se justifie dès lors que les nuisances ne peuvent être évaluées correctement ex ante. C'est le cas de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, qui génèrent des nuisances olfactives difficiles à appréhender correctement par des études.

Les retenues d'eau sont des installations qui ne génèrent, dans la majorité des cas, aucune nuisance qu'une étude préalable ne peut évaluer. Les retenues d'eau peuvent marginalement avoir des impacts non prévisibles dans le cadre d'une étude d'incidence : abaissement de la ligne d'eau mettant temporairement hors d'eau d'autres prises d'eau, modification du régime hydraulique d'un cours d'eau avec risque d'érosion régressive par exemple. Il est toujours possible dans ce cas pour le préfet de retirer l'autorisation ou d'établir des prescriptions complémentaires.

En conséquence, ce délai de recours après mise en service ne se justifie pas. Dès lors, pour les retenues d'eau, il est proposé de supprimer le délai de recours post mise en service qui est actuellement de 6 mois.

Une modification réglementaire peut être envisagée en modifiant l'article réglementaire ad hoc par décret en conseil d'Etat :

Après l'article R.214-5 du code de l'environnement, il est inséré un article R.214-5-1 ainsi rédigé :

«Article R.214-5-1. - Par dérogation aux dispositions de l'article R.514-3-1, la possibilité d'intenter un recours pendant un délai de six mois à compter de la mise en service d'une installation ne vaut pas pour les décisions visant exclusivement des rubriques du titre I et du titre III de l'article R. 214-1.

Cette modification de la réglementation sur les délais de recours va être engagée pour début 2012.

3- Finaliser et diffuser le guide juridique sur la construction de retenues.

Un guide juridique sur la construction de retenues d'eau a été élaboré par le MEDDTL en collaboration avec le MAAPRAT.

L'examen des nombreux contentieux sur les retenues révèle que bon nombre d'erreurs de procédure et de forme auraient pu aisément être évitées. Le guide apporte aux pétitionnaires et aux services déconcentrés un appui juridique propre à éviter les erreurs portant sur la légalité externe en ce qui concerne la procédure, le contenu du dossier d'autorisation et la forme de l'acte.

La diffusion du guide aux pétitionnaires et aux services déconcentrés doit permettre de limiter les contentieux.

Le guide mentionnera les perspectives d'évolution de la réglementation (délais de recours et procédures ; cf. points 2 et 4)

Le guide juridique sur la construction de retenues sera finalisé et diffusé avant la fin du mois de décembre 2011.

4- A moyen terme, simplifier les procédures liées à la construction des retenues d'eau collinaires et de substitution.

Le guide pour la construction des retenues d'eau révèle la complexité des procédures relatives aux retenues. En conséquence, pour sécuriser d'un point de vue juridique l'émergence d'une retenue, il conviendrait de simplifier le droit.

Au delà du fait que la mutualisation des projets dans un dossier unique (avec enquête publique unique et autorisation unique) sous la maîtrise d'ouvrage de la chambre d'agriculture constitue déjà une simplification substantielle, une autre simplification pconsiste à modifier la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration au titre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Article R. 214-1 du code de l'environnement) et à créer, après la rubrique «plans d'eau», une nouvelle rubrique 3.2.3.1 visant spécifiquement les retenues collinaires et les retenues de substitution compte tenu de leurs modes d'alimentation et du fonctionnement particuliers qui les distinguent des autres plans d'eau.

Le Conseil d'Etat apportera notamment un éclairage de droit sur la possibilité de rendre cette rubrique exclusive d'autres rubriques de la nomenclature lors de l'examen de cette modification.

En parallèle afin d'étayer sur le plan scientifique les éléments devant être repris dans la modification réglementaire et les arrêtés de prescription correspondants, vont être lancées :

- les expertises techniques nécessaires à la définition précise des conditions hydrologiques à remplir en vue de la qualification de retenue de substitution (= retenue remplie en période de hautes eaux)
- l'analyse technique des conditions à remplir pour les prélèvements nécessaires au remplissage de ces retenues dans les zones en déficit structurel.

La modification du code de l'environnement, notamment de l'article R.214-1 va être engagée pour début 2012.

Plan à 5 ans d'adaptation de la gestion de l'eau

Volet meilleure utilisation de la ressource

En parallèle du volet visant à permettre une meilleure disponibilité de la ressource en eau à travers la mise en place de retenues d'eau, il est nécessaire de prévoir une meilleure utilisation de la ressource en eau par l'adaptation des cultures agricoles à la rareté de l'eau.

1 - Mise en place d'un plan à 5 ans sur la réduction des volumes d'eau prélevés dans les zones en déficit.

Conformément aux efforts attendus dans le cadre du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), un plan à 5 ans sur la réduction des volumes d'eau prélevés **sur 14 000 hectares** va être mis en œuvre, en implantant des cultures plus économes en eau (légumineuses comme le soja pour développer la production de protéines végétales à la place du maïs, cultures sèches). Ces 14000 ha sont ciblés sur les zones à efforts de réduction importants^[1] où des projets de retenue ne peuvent pas émerger.

Depuis cette année, dans le cadre de la dernière version du Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH) (version 6), les agriculteurs peuvent souscrire deux nouveaux engagements unitaires visant à substituer le soja irrigué au maïs irrigué. Il s'agit des engagements unitaires (EU) Irrig_04 et Irrig_05 qui soutiennent le développement des cultures de légumineuses dans les systèmes irrigués (remarque : le sorgho et le chanvre n'appartiennent pas à la famille des légumineuses). Les EU proposent de substituer une culture de légumineuse irriguée au maïs irrigué une fois (irrig_04) ou deux fois (irrig_05) au cours des cinq ans d'engagement .

Les montants d'aide à la souscription des EU s'élèvent pour irrig_04 à 81 €/ha et et Irrig_05 à 141 €/ha).

Les agriculteurs peuvent également souscrire à l'engagement unitaire (Irrig_02) visant à aider à la fermeture de points d'eau. Les compensations pour cette mesure sont de 253 €/ha/an pour un arrêt de l'irrigation.

La mise en place de cultures de substitution sur 14 000 ha peut être obtenue par la souscription pour 50 000ha à l'EU irrig 04 (ce qui conduit à une substitution en soja sur 20% de la superficie soit 10 000ha) et pour 4 000 ha à irrig 02. Compte-tenu des montants d'aide ci-dessus, le besoin de financement global sur les 5 ans s'élèvera respectivement à 20 et 7 millions d'euros, soit un total de 27 millions d'euros.

^[1] Il s'agit des zones où l'écart entre le volume prélevé et le volume prélevable est supérieur à un seuil de l'ordre de 30%

Il est demandé aux régions concernées (principalement Poitou-Charentes, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) d'ouvrir les deux nouveaux engagements unitaires visant à substituer le soja irrigué au maïs irrigué (Irrig_04 et Irrig_05). La profession agricole sera sensibilisée et encouragée à y souscrire au moyen d'appels à projets régionaux auprès d'opérateurs économiques (coopératives, négociants...).

La mesure Irrig_02 va être ouverte à la souscription par les agriculteurs en Aquitaine et en Midi-Pyrénées avant la fin de l'année 2011 (pour le moment, cette mesure n'est ouverte qu'en Poitou-Charentes).

Le coût total pour la mise en place de ces 14 000 ha est estimé à 27 M€ sur 5 ans. Il porte sur des MAE habituellement financées par l'Etat, le FEADER et le cas échéant par les agences de l'eau et les collectivités.

Pour les années 2012 et 2013, le MAAPRAT dégagera, sans pénaliser les autres actions agro-environnementales antérieurement prévues, les sommes nécessaires pour lancer, par appel à projet auprès d'opérateurs (économique, de conseil ou environnemental), une première tranche de 7000 ha, soit la moitié de l'objectif à 5 ans. Le financement sera réalisé en top-up, afin de ne pas modifier la maquette actuelle du PDRH. Les mesures étant adossées au PDRH prenant fin en 2013, les annuités suivantes devront trouver leur financement dans les mesures qui seront mises en place et viendront en continuité des actions en cours.

2- Promouvoir les économies d'eau et optimiser l'efficacité de l'utilisation de l'eau

Des actions doivent également être entreprises dans la gestion de l'irrigation, pour être le plus économe en eau possible, à la fois au travers du pilotage de l'irrigation (seuils de déclenchement, ...) et de la modernisation des réseaux de distribution et d'irrigation. Des aides sont mobilisables au travers du PDRH (resp. mesures 121 B et 125 B). Dans les zones déficitaires, une analyse des économies potentielles réalisables doit être conduite (rapport coût / efficacité).

3- Réutilisation des eaux usées

La **réutilisation des eaux usées traitées pour l'irrigation des cultures ou des espaces verts** est encadrée depuis 2010. A l'issue d'une étude menée par l'ANSES sur l'irrigation par aspersion, dont les conclusions sont attendues début 2012, le cadre réglementaire sera revu pour s'adapter à cette pratique. Le PNACC prévoit également d'encourager la réutilisation des eaux usées traitées pour l'irrigation, en particulier dans les régions déficitaires et dans le respect strict des précautions sanitaires et environnementales, à travers des aides des agences de l'eau. Des travaux sont aussi menés avec le BRGM pour mieux évaluer les conditions de **développement de la recharge de nappe**.

4- Autres actions pouvant être mises en place

A plus long terme, les actions doivent davantage s'appuyer sur la recherche appliquée: le MEDDTL et le MAAPRAT ont lancé fin 2010/début 2011 une étude, réalisée par l'INRA, sur la diversification des cultures pour l'économie des intrants. Cette étude comporte un volet sur l'eau afin d'étudier les freins et leviers à cette diversification (facteurs agro-écologiques et facteurs liés aux filières agro-industrielles). Les résultats sont attendus en juin 2012.

Le MAAPRAT a également sollicité en septembre 2010 le CGAAER pour mener une étude, ciblée sur le bassin Adour-Garonne, afin d'évaluer et de promouvoir les possibilités d'adaptation des productions et des filières à des systèmes plus économes en eau.

Ces études vont permettre dans les mois qui viennent de préciser les éventuelles adaptations techniques à apporter aux dispositifs actuels (MAET, PVE...) et d'identifier les appuis financiers (aide au conseil puis aides à l'investissement) sur les filières (coopératives, IAA...).

Toutefois, développer de nouveaux dispositifs, par exemple de nouvelles MAET «irrig» en fonction des résultats des études sur la diversification des systèmes de production et des filières, ne pourra en principe être fait que dans le cadre d'une nouvelle notification à la commission.

En fonction des résultats des études en cours attendus en 2012 et donc des nouveaux itinéraires techniques qui pourraient être proposés :

- de nouvelles MAET «irrig» pourraient être développées en 2013 ou dans le futur programme de développement rural, afin de soutenir l'introduction de cultures économes en eau autres que les légumineuses.

- il conviendra en parallèle de veiller à l'adaptation des filières pour assurer les débouchés des nouvelles productions.

Plan à 5 ans d'adaptation de la gestion de l'eau

Mobiliser les Préfets pour la mise en œuvre du plan retenues

Un courrier des ministres aux préfets est également de nature à favoriser la mise en œuvre des deux volets du plan :

- volet « retenues » dont l'objectif est de mieux assurer l'équilibre entre les besoins de l'irrigation et les ressources disponibles. Il s'agit de soutenir la construction de retenues d'eau supplémentaires, dès lors qu'elles ne conduisent pas à une remise en cause des objectifs de la directive cadre européenne sur l'eau ;
- volet « meilleure utilisation de l'eau », qui consiste à mettre en œuvre la réduction des volumes d'eau prélevés sur 14 000 hectares, en implantant des cultures plus économes en eau, et de façon plus générale à promouvoir les économies d'eau et l'optimisation de l'efficacité de l'utilisation de l'eau.

Il leur est en particulier proposé de mettre en place une cellule rassemblant l'administration et les acteurs concernés afin d'identifier les freins pour chaque projet de retenue et les pistes pour les lever, évaluer les impacts cumulés des différents projets sur un même bassin hydrographique, examiner les économies d'eau possibles et mobiliser les acteurs pour l'adaptation des cultures.

Les préfets devront rendre compte tous les six mois, au ministre chargé de l'écologie et au ministre chargé de l'agriculture, des actions entreprises et des résultats obtenus.

Afin de servir de référence au suivi du plan une base de données des projets de retenues sera constituée à partir des informations fournies par les services de police de l'eau et les agences de l'eau.

La lettre aux préfets , en cours de finalisation, sera diffusée d'ici fin novembre 2011.

Ressources, territoires, habitats et logement
Energies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**
