

Quelle gouvernance pour l'acceptabilité sociale et environnementale de nouveaux réservoirs pour l'adaptation au changement climatique ?

What governance for the social and environmental acceptability of new reservoirs for climate change adaptation?

Charlotte Dayde¹, Alice Devot¹, Jérémy Savatier², Lyvia Manzato¹, Claire Tramond³, et Daniel Loudière^{4*}

¹Oréade Brèche, Pôle agriculture, Agence Sud, 31670 Labège, France

²ISL Ingénierie, responsable de l'activité Eau et environnement, 64500 Saint-Jean de Luz, France

³Oréade Brèche, Évaluation sociale, Agence Est, 67130 Schirmeck, France

⁴DLD Consult, président honoraire de la Société Hydrotechnique de France

Résumé. Ces dernières années, les projets de mobilisation de la ressource en eau pour l'irrigation et le soutien d'étiage de Sivens et de Caussade ont fait l'objet de conflits. En réponse à l'expérience de Sivens, le gouvernement français a défini, dans deux instructions de 2015 et de 2019, les modalités de développement des nouveaux projets dans le cadre des Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE) dans le but de renforcer les processus de concertation et de favoriser l'acceptabilité de ce type de projets. Dans un premier temps, l'article rappelle la chronologie des cas de Sivens et de Caussade, puis analyse le dispositif de PTGE et sa capacité à lever les freins à la mise en œuvre de tels projets. Enfin, il rappelle à quelles normes environnementales et sociales sont soumis les projets d'infrastructure financés par les bailleurs internationaux. Notamment, l'implication des parties prenantes dans le processus d'élaboration des projets est un point clé de leur bonne préparation et leur mise en œuvre. Ainsi, l'article propose en conclusion des facteurs clés pour la réussite et l'acceptabilité sociale et environnementale des ouvrages de stockage de l'eau.

Abstract. In recent years, implementation of Sivens and Caussade projects to mobilize water resources for irrigation and low-flow support have been a source of conflicts. In response to the experience of Sivens, the French government has defined the modalities of development of new water resource mobilization projects within the framework of the Territorial Projects for Water resource Management to strengthen the dialogue and support social and environmental acceptability of such projects. The article

* Corresponding author: daniel.loudiere@free.fr

first presents the cases of Sivens and Caussade, then it analyses the territorial project approach and its ability to remove obstacles to the implementation of such projects. Finally, it considers Environmental and Social Standards required by international funders for the creation of large infrastructure projects. Notably, the involvement of stakeholders in the development process is a key point for the proper preparation and implementation of projects. At the end, the article concludes with key factors for the success and acceptability of water storage structure.

Introduction

En France, le développement des ouvrages de stockage des eaux s'est poursuivi à un rythme soutenu jusqu'à la moitié de la décennie 1980. Pour le bassin de la Loire, les associations de protection de la nature (APNE), à la fois compétentes et hyperactives, ont promu une approche de la gestion « sans nouveaux barrages » qui a débouché sur un plan « Loire grandeur nature » approuvé par le Ministre de l'Environnement, formalisant ainsi l'abandon de projets de grands barrages visant à atténuer les crues et soutenir les étiages comme Chambonchard et Serre de la Fare. D'autres grands barrages comme Charlas dans le bassin de la Garonne ou Trézence dans celui de la Charente ont été l'objet de conflits très durs débouchant sur une non-réalisation à ce jour. Les retenues collinaires (petits barrages en terre situés en partie supérieure de bassin sur des affluents mineurs) destinées à stocker l'eau en hiver pour soutenir l'irrigation en été voient leur développement ralentir ; Sivens et Caussade détaillés dans la suite relèvent de cette catégorie. Les bassines vont apparaître à partir des années 2000 comme une solution acceptable pour certains ; situés hors lit des rivières ces petits ouvrages de stockage sont également contestés.

La réalisation, sous certaines conditions, de nouvelles retenues de stockage de la ressource en eau, notamment pour l'irrigation et le soutien d'étiage, est l'un des moyens d'adaptation au changement climatique inscrit dans le Plan National d'Adaptation au changement climatique [1] et, dans le Sud-Ouest, au plan d'adaptation au changement climatique du bassin Adour Garonne [2]. Toutefois, on peut noter que les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) comportent, en matière d'adaptation au changement climatique surtout des mesures propres à réduire les usages de l'eau par une gestion de la demande en eau et des usages « sobres » des eaux.

En réponse à l'expérience de Sivens, le gouvernement français a défini dans deux instructions de 2015 [3] et de 2019 [4] les modalités de développement des nouveaux projets dans le cadre des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). La seconde instruction fait suite à un rapport d'expertise [5] sur les premières expériences de projet de territoire.

1 Projets de Sivens et de Caussade et les alternatives

1.1 Projet de Sivens

Le projet de Sivens de 2012-2013 est un barrage en remblai sur le Tescou (affluent du Tarn) dans le département du Tarn formant une retenue de volume utile de 1,5 hm³ pour l'irrigation et le soutien d'étiage.

1.1.1 L'histoire du projet depuis 2012

- En 2012 a lieu l'enquête publique. Un avis défavorable est émis par le Conseil National de Protection de la Nature (CNP) concernant la demande de dérogation de destruction d'espèces protégées.
- En 2013, l'autorisation administrative est accordée en octobre. Un recours administratif est demandé par une association environnementale et le site est occupé par des militants.
- En 2014, des travaux préparatoires (déboisement) sont engagés dans des conditions difficiles (surveillance policière, actions militantes contre ces travaux). Des manifestations ont lieu sur site conduisant à la mort d'un manifestant en octobre. Le chantier est arrêté. Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) publie un premier rapport d'expertise [6]. L'Europe met en demeure la France sur ce projet autorisé par rapport au risque de dégradation de la masse d'eau et de non-atteinte des objectifs de la Directive Cadre sur l'Eau [7].
- En 2015, le CGEDD publie le second rapport d'expertise en janvier [8]. Le gouvernement publie en juin l'instruction conditionnant les financements d'Agence de l'Eau pour les ouvrages de stockage à la réalisation de projets de territoire [3]. Le projet initial de Sivens est abandonné par arrêté préfectoral en décembre.
- De 2016 à 2019 est réalisé un « audit patrimonial » puis un « projet de territoire du Tescou » est engagé.
- En septembre 2019, l'instance de co-construction du projet de territoire approuve un « schéma de principe d'organisation de la ressource en eau » retenant le principe d'un ouvrage (pouvant être un autre aménagement qu'un barrage) sur la haute vallée permettant de mobiliser jusqu'à 1 hm³.
- En septembre 2020, la définition de ce scénario est toujours en cours. Il pourrait finalement comporter : a) l'optimisation de la gestion de la retenue existante du Théronnel et b) une réalimentation du Tescou amont par une conduite alimentée depuis le réseau d'eau potable.

1.1.2 Les expertises du CGEDD [6] [8]

Le 1^{er} rapport d'expertise du CGEDD [6] met en évidence les limites du projet :

- L'absence de réelle analyse des solutions alternatives possibles,
- Le coût d'investissement jugé important par rapport au volume stocké,
- Une surévaluation des besoins d'irrigation d'environ 35 % (sur la base de 90 % du maximum de l'historique des prélèvements) ; les experts proposent d'affecter le différentiel au soutien d'étiage et à la réserve interannuelle,
- Une étude d'impact jugée insuffisante, notamment concernant l'étude des alternatives, l'impact hydraulique et les mesures compensatoires.

Suite à un réexamen de l'hydrologie d'apport et du remplissage ainsi qu'à un réexamen du débit objectif d'étiage à l'aval du bassin, le second rapport d'expertise [8] propose une réévaluation à la baisse du volume total de la retenue à 750 000 m³ +/- 10 % et présente des études de préfaisabilité de solutions alternatives possibles.

1.1.3 Les solutions alternatives étudiées (2014 - 2019)

Les solutions alternatives étudiées sont :

- Transfert par pompage dans le Tarn,
- Réalisation de retenues plus petites réparties en lit majeur sans barrage en lit mineur,
- Optimisation de la retenue de stockage collective existante,

- Réutilisation de retenues collinaires individuelles non exploitées,
- Création de 3 retenues plus petites sur 3 sous bassins versants distincts (dont une sur le site initial de Sivens).

1.2 Projet de Caussade

Le projet de Caussade de 2018 est un barrage en remblai sur le Tolzac (affluent de la Garonne) dans le département du Lot et Garonne formant une retenue de 0,9 hm³ pour l'irrigation et le soutien d'étiage. La justification du besoin en eau repose sur le Plan de Gestion des Eaux du Tolzac (2011). Le maître d'ouvrage ne demandant pas de subvention à l'Agence de l'Eau, le projet d'aménagement n'est pas intégré dans une démarche de projet de territoire et a fait l'objet d'une concertation « aval » classique.

Table 1. : Repères du déroulement du projet depuis 2017.

Juin 2017	Dépôt du dossier de demande d'autorisation environnementale
Décembre 2017	Avis favorable avec demande de compléments de l'autorité environnementale.
Janvier 2018	Avis défavorable du CNPN
Mars - mai 2018	Dossier complété suite aux avis ; enquête publique ; complément d'inventaire écologique.
29 juin 2018	Autorisation préfectorale.
17 septembre 2018	Recours d'associations de protection de la nature (argument : incompatibilité avec le SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et la DCE : risque de dégradation des masses d'eau.
18 septembre 2018	Courrier adressé à la Préfète par les ministres de l'Agriculture et de l'Environnement demandant le retrait de l'autorisation en notant que « le risque de recours contentieux sur la compatibilité du projet avec le SDAGE est élevé ». Les ministres demandent des compléments au dossier concernant : <ul style="list-style-type: none"> - Les alternatives de mobilisation des retenues existantes, - Les compléments de réponse aux observations du CNPN, - Les modalités de soutien d'étiage, - La contribution du projet à l'adaptation des productions agricoles au changement climatique). Une nouvelle concertation élargie aux acteurs de l'eau du bassin dans le cadre des suites données au rapport de M. Bisch [5], sans nécessairement relancer un projet de territoire.
15 octobre 2018	Autorisation retirée.
Hiver 2018-2019	Engagement des travaux de construction du barrage malgré l'autorisation retirée et sans le concours du maître d'œuvre agréé pour la sûreté des ouvrages hydrauliques exigé par les articles R214-129 à 132. du code de l'environnement.
29 mars 2019	Le tribunal administratif de Bordeaux rejette le recours du Syndicat d'irrigation du Lot-et-Garonne contre l'arrêté préfectoral d'octobre retirant l'autorisation.
2 mai 2019	Arrêté préfectoral ordonnant la cessation des travaux et la remise en état du site.
5 juin 2019	L'État propose une nouvelle approche reposant sur : <ul style="list-style-type: none"> - La réalisation d'une étude de sécurité de l'ouvrage existant et la mise en œuvre de ses conclusions, - La réalisation d'une nouvelle étude d'impact environnemental comportant des compléments à l'étude initiale, notamment sur le

	volet hydrologique et la réalisation de l'ensemble des mesures compensatoires, - La mise en œuvre d'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes et acteurs de l'eau du bassin concerné.
Premier semestre 2020	Réalisation de plusieurs études et rédaction de rapports relatifs à la sécurité de l'ouvrage (INRAE et DGPR notamment) mettant en évidence de réelles insuffisances au regard de la sûreté de l'ouvrage.
Juillet 2020	Le tribunal d'Agen prononce des condamnations pénales à l'encontre des deux principaux responsables de la construction du barrage (prison ferme et amendes). Ces deux personnalités locales font appel.

1.3 Les alternatives

Il est exclu dans cet article de faire l'analyse de toutes les alternatives, notamment celles qui relèvent d'une réduction ou d'une adaptation des prélèvements en eau.

Pour ce qui relève de la mobilisation des ressources, on peut noter que :

- pour les grands barrages, dans le contexte conflictuel extrême actuel, les élus et les décideurs du domaine de l'eau n'envisagent pas de se lancer dans de tels projets, même si leur caractère structurant est indéniable ;
- les transferts entre bassins voisins ont montré tout leur intérêt depuis 2 siècles (Neste-Gascogne, Durance-Provence ou Bas-Rhône-Languedoc, ...) mais le contexte de gestion par bassins et sous-bassins rend hypothétique ce type d'approche ;
- les bassines sont aussi très contestées ; ces réserves sont réalisées par terrassement en zone de plateau avec des remblais issus des terrassements constituant des « bassines » souvent étanchées par géomembranes ; leur capacité varie de 50 000 à 500 000 m³ ; elles sont remplies artificiellement en général par pompage hivernal depuis les nappes alluviales ou des prises en rivière. Les autorisations stipulent que ce sont des réserves de substitution : les prélèvements effectués en hiver se substituant, sans accroissement, aux prélèvements directs d'été. Malgré ces précautions, dans plusieurs départements comme les Deux-Sèvres et la Charente Maritime, les tribunaux administratifs ont annulé les autorisations de prélèvement de nombreuses réserves de substitution à la demande d'associations de protection de la nature arguant, entre autres, d'une incompatibilité avec le SDAGE et le SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux).

2 Les projets de territoire pour la gestion de l'eau

2.1 Les projets de territoire au sens de l'instruction de 2015 [3]

L'instruction [3] précise que, pour bénéficier des financements des Agences de l'Eau, les projets de retenues de substitution sont soumis à un projet de territoire « *prenant en compte l'ensemble des usages de l'eau, la qualité de l'eau, et diversifiant les outils permettant de rétablir l'équilibre quantitatif, pour que les prélèvements soient compatibles avec les capacités du milieu, en mobilisant notamment les actions visant à promouvoir les économies d'eau* ». Le financement des agences porte uniquement sur la « *substitution de prélèvements à l'étiage par des prélèvements hors étiage, et non sur de la création de volumes supplémentaires* ». Le projet repose sur un « *renforcement de la concertation en amont des décisions et une gestion au plus près des territoires selon une approche globale par bassin versant* », avec un pilotage par la Commission Locale de l'Eau (CLE) du SAGE, lorsqu'il en existe sur le territoire concerné.

L'instruction insiste également sur l'objectif de « partage de la ressource » du projet de territoire, ce dernier devant « traiter équitablement les usages pour leur accès aux ressources en rappelant les enjeux prioritaires au titre de la loi sur l'eau, ainsi que les usagers au sein d'un même usage ».

2.2 L'expertise CGEDD de 2018 dite rapport Bisch [7]

L'expertise CGEDD de 2018 [7] souligne que, sur 21 projets expertisés, seuls 5 sont validés et mis en œuvre. De plus, la plupart des projets sont anciens, et ont été retouchés en les « 'repeignant' aux couleurs d'un projet de territoire, alors qu'il eut été préférable d'aller plus loin dans l'analyse des potentialités de ce nouvel outil ». L'expertise indique également la faiblesse de l'approche économique : aucun projet n'a donné lieu, comme le demande l'instruction, à une analyse coût/bénéfice et encore moins à celle de l'analyse de la récupération des coûts. De plus, la pertinence environnementale des projets fait débat entre acteurs. Le doute est accentué par les conséquences redoutées du changement climatique sur l'hydrologie, l'environnement, le modèle agricole et les usages. Notamment, la faiblesse du volet qualitatif des projets analysés crée une fragilité préoccupante. Néanmoins, le rapport souligne que « le projet de territoire est un bon outil d'animation locale s'il est bien au service d'une démarche de co-construction et non à vocation exclusive d'encadrer l'éligibilité à des financements ».

2.3 Suites données au rapport Bisch [7]

Le communiqué de presse conjoint des ministres de l'agriculture et de l'environnement de septembre 2018 indique que le recours à la méthode des « projets de territoire » pour la gestion de l'eau sera encouragé à partir de 2019 (Instruction du 7 mai 2019 [4]) ; les lignes directrices et le guide méthodologique seront définis par le comité national de l'eau ; le calcul des « volumes prélevables » évoluera pour permettre à chaque bassin d'améliorer la compatibilité des prélèvements avec le bon état des milieux et l'adaptation au changement climatique des systèmes de production agricole et enfin un bilan des retenues d'eau existantes et de leur usage sera conduit par bassin afin d'améliorer la mobilisation des stockages existants. La démarche sera conduite avec l'appui du centre de ressources de l'AFB (Agence Française de la Biodiversité) et des services de l'État.

2.4 Évaluation du dispositif de Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau 2019 [4]

2.4.1 Définition du projet de territoire pour la gestion de l'eau [4]

En 2019, l'instruction [4] définit ainsi le projet de territoire pour la gestion de l'eau : « Un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) est 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'élaborer un projet global visant à 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. [...] Cette approche méthodologique permet de prévenir d'éventuelles situations de blocages ou d'en sortir. »

2.4.2 Approche évaluative générale

Dans cet article, nous proposons une analyse de la capacité du dispositif à engager l'ensemble des usagers en faveur de la co-construction d'un projet fédérateur, afin de prévenir les situations de blocages. L'analyse porte sur :

- la pertinence des moyens proposés au regard des enjeux de terrain, ainsi que la cohérence du PTGE avec les autres dispositifs de gestion de l'eau à l'œuvre sur les territoires.
- l'efficacité et l'efficience des PTGE pour encourager la construction d'un plan d'action partagé par l'ensemble des parties prenantes seront également abordées, à partir de premiers éléments observés dans le cadre des projets de territoire pour la gestion de l'eau du Midour (Institution Adour) et du Tescou (Conseil Départemental du Tarn).

2.4.3 Pertinence du dispositif

Peu de projets de territoire (au sens de l'instruction gouvernementale de 2015) ont abouti. L'instruction de 2019 a pour objectif principal d'accélérer la mise en place de PTGE. La notion d'accord entre usagers mise en exergue dans le PTGE répond à la problématique de tension sociale identifiée. L'instruction précise d'ailleurs que la méthode proposée doit permettre de prévenir des situations de blocage et d'en sortir. D'autres objectifs environnementaux sont fixés par l'instruction : la sobriété des usages, la bonne gestion en amont de la ressource, la fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, l'adaptation au changement climatique et la préservation de la qualité des eaux.

Les objectifs décrits dans cette instruction semblent donc pertinents pour permettre de répondre à la double problématique de gestion de l'eau et d'apaisement des tensions sociales, via la mise en place d'un processus de concertation destiné à justifier et légitimer les projets élaborés en réponse aux enjeux spécifique du territoire.

La pertinence des moyens préconisés par l'instruction de 2019 pour favoriser l'émergence d'un projet de territoire, est considérée à partir du cadre conceptuel proposé par l'OCDE [9, 10] pour évaluer les systèmes de gouvernance de l'eau, qui identifie quatre préalables pour un processus efficace :

1- La définition claire des rôles et des responsabilités de chacun : l'instruction de 2019 spécifie les rôles et responsabilités des services de l'État et plus particulièrement du Préfet coordinateur de Bassin et de la structure porteuse. Cependant, le rôle et les responsabilités du comité de pilotage dans le cadre du PTGE sont peu précisés, notamment dans l'organisation de la concertation pour éviter la monopolisation du débat autour de questions idéologiques. Selon l'instruction, la transparence et la déontologie doivent être garanties par les services de l'État, et le préfet coordonnateur de bassin et/ou le préfet référent de sous-bassin est garant de la pluralité des acteurs composant le comité de pilotage du PTGE, du respect du cahier des charges et du calendrier (élaborés en concertation des parties prenantes). Il semble que la nomination d'un garant indépendant est particulièrement importante lorsque le comité de pilotage est déjà politisé ou dans les cas où le débat est déjà crispé. En l'absence de directives précises émanant de l'instruction pour la définition du rôle et des responsabilités, les projets de territoire les définissent dans un règlement ad-hoc, dont l'élaboration est complexe et peut être appuyée par des intervenants spécialisés dans les processus de concertation territoriale.

2- La définition d'une échelle appropriée : l'échelle du PTGE doit être définie très tôt et doit être pertinente par rapport à la problématique identifiée. Les retours d'expérience mettent en avant l'intérêt d'établir une échelle permettant d'impliquer les usagers de l'eau (agriculteurs, APNE locales, etc.) directement concernés par les actions issues du PTGE. Sur un territoire très étendu, ces derniers sont représentés par des instances au sein d'un panel

citoyen, présentant certes l'avantage d'accélérer le processus, mais avec le risque de voir émerger un blocage lors de la concrétisation des actions, du fait de la non-consultation directe préalable des acteurs concernés.

3- La prise en compte des capacités des acteurs : l'instruction demande une certaine capacité des acteurs à appréhender des situations complexes, des enjeux multiples et processus institutionnels impliquant de nombreux acteurs. Le processus de concertation peut nécessiter des compétences d'animation particulières afin de permettre l'expression des différentes opinions et d'arriver à des compromis acceptables par tous. La désignation d'un garant indépendant peut aider dans ce processus, notamment s'il lui est donné un rôle d'animateur. Lorsqu'il existe, l'établissement public territorial de bassin peut jouer ce rôle, comme dans le cas de l'Institution Adour en charge de l'animation du projet du Midour. Dans d'autres cas, un animateur indépendant peut être engagé pour animer la démarche de concertation (cas du projet du Tescou, dont l'animatrice indépendante est engagée par le Conseil Départemental du Tarn).

4- La cohérence avec les autres politiques (analysée plus bas - § 2.4.6).

2.4.4 Efficacité pour la réalisation d'ouvrages de stockage de l'eau

Le retour d'expériences sur les territoires du Midour comme du Tescou [11] montre que le PTGE est un vrai outil de démocratie participative qui permet d'impliquer les acteurs à chaque étape du projet et de co-construire des projets intégrant des actions variées et opérationnelles pour une gestion adaptée et optimisée de la ressource en eau. La création de retenues d'eau n'est envisagée dans le cadre de projet de territoire qu'une fois que l'ensemble des actions permettant la réduction des besoins en eau aient été identifiées et seulement si leurs résultats escomptés ne permettent pas un retour durable à l'équilibre besoin - ressource*.

Si le processus de concertation garantit a priori l'acceptabilité sociale et environnementale des projets définis pour le territoire, les acteurs rencontrés regrettent cependant que le PTGE n'ait pas de portée juridique et ni de contractualisation financière. A l'issue de la phase de diagnostic et de l'élaboration du plan d'actions, ces dernières pourront être portées par différentes structures, en fonction de leurs compétences et leur capacité financière. Le PTGE ne garantit pas la mise en œuvre coordonnée de l'ensemble des actions identifiées. Les porteurs de PTGE soulignent ainsi le risque à voir les blocages réapparaître au moment de la mise en œuvre de certaines des actions prévues au sein du PTGE, en particulier relatives à la création ou la modification d'ouvrages de stockage de l'eau.

2.4.5 Efficience des PTGE

L'instruction de 2019 apporte des garanties de réussite économique et financière des actions issues du PTGE. En effet, l'obligation de réaliser une analyse économique du programme d'actions permet de mesurer l'opportunité économique du projet et l'analyse financière préalable permet d'évaluer la faisabilité financière de l'infrastructure. Enfin, dans le cas d'infrastructures de stockage ou de transfert, une analyse de récupération des coûts doit démontrer la capacité des recettes issues des usages à couvrir à moyen et long terme les différents coûts imputables à cette infrastructure.

Si l'efficience de l'infrastructure est a priori garantie par ces analyses, en revanche l'efficience du processus de co-construction du PTGE n'est pas intégrée. Ainsi, les coûts liés

* Ainsi, les solutions envisagées privilégieront la mise en œuvre d'actions dans l'ordre suivant : (1) économies d'eau réalisées via le changement de pratiques, (2) économies réalisées via les changements de systèmes, (3) réutilisation des eaux usées et (4) amélioration des capacités de stockage.

à la mise en œuvre des PTGE peuvent être significatifs au regard des résultats escomptés (nombre de projets aboutis, volume d'eau stockée, évolution du climat social, etc.). Les retours d'expériences [12] montrent que l'efficacité du PTGE varie en fonction de la durée du processus, des coûts liés aux études et à l'animation, ainsi qu'à l'investissement individuel des usagers, etc. Notamment, l'efficacité du PTGE est questionnée dans le cas où ce dernier est lancé en préalable à la réalisation de projets de petite ampleur. Par ailleurs, l'efficacité du PTGE est considérée comme faible s'il ne garantit pas la mise en œuvre des actions pour atteindre l'équilibre de la ressource en eau.

2.4.6 Cohérence avec les autres politiques

La bonne articulation du PTGE avec les autres dispositifs en vigueur sur le territoire pour la gestion durable de la ressource en eau est primordiale pour promouvoir l'adhésion des acteurs et favoriser l'aboutissement du PTGE. Lorsqu'il existe, l'Organisme Unique de Gestion Collective (OUGC)* doit être impliqué dès le début du projet. Les différents services de l'État doivent être sollicités via le Préfet coordinateur notamment les DDT/DDTM mais aussi les DREAL et les DRAAF concernées afin d'assurer la cohérence avec les autres politiques.

En revanche, le PTGE et la politique concernant l'autorisation de prélèvements (débits objectifs d'étiage et volumes prélevables (VP)) gagneraient à être davantage articulés. Les VP ne prennent pas en compte les économies réalisées dans le cadre du PTGE, susceptibles de libérer de la ressource. Les agriculteurs volontaires, mobilisés dans le cadre du PTGE, ayant consenti à des investissements pour réduire leur consommation d'eau, peuvent ainsi trouver arbitraire et injustifiée la mise en place de restrictions supplémentaires à l'irrigation. La politique restrictive de gestion des VP pourrait ainsi menacer l'inclinaison des agriculteurs à s'investir dans le processus de co-construction.

Pour faciliter la mise en œuvre des PTGE, les Régions, en tant qu'Autorités de Gestion des aides du second Pilier de la PAC, représentent des acteurs clefs à associer au processus de construction du PTGE. Des infrastructures de stockage, des systèmes d'irrigation mais aussi l'accompagnement vers des pratiques agricoles plus économes en eau peuvent en effet être financés via les mesures du second Pilier. Toutefois, il n'existe aucun cadre prévoyant que des mesures du Programme de développement rural (PDR) participent au financement d'actions des PTGE. Une solution consisterait à définir au sein du PDR des mesures dédiées au financement des actions ou des investissements prévus par les projets de territoire.

Une annexe de l'instruction est dédiée à l'articulation du PTGE avec les autres outils de planification et de gestion de l'eau notamment le SDAGE, et le SAGE lorsqu'il existe. Cependant, si l'Annexe 4 de la circulaire dresse une liste de pratiques pouvant être mises en place pour favoriser une gestion sobre de la ressource, aucune pratique n'est imposée dans le cadre d'un projet de territoire, à part la mise en place de système de comptage de l'eau, alors que certains objectifs et indicateurs particuliers pourraient être définis. De même, l'annexe aborde la contribution du PTGE aux objectifs de bon état et de non-dégradation des masses d'eau fixés par la DCE, ainsi qu'au bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques. Cependant, la compatibilité avec le SDAGE et les objectifs de bon état des masses d'eau de la DCE est potentiellement difficile à démontrer car les retenues de stockage sont susceptibles de dégrader l'état de la masse d'eau en raison de leurs impacts prévisibles notamment sur l'hydrologie, la continuité écologique, la morphodynamique fluviale. Ainsi les études et mesures relatives à ces impacts prévisibles doivent être soigneusement réalisées et définies,

* Les organismes uniques de gestion collective (OUGC) sont des structures qui ont en charge la gestion et la répartition des volumes prélevés à usage agricole sur un territoire déterminé. Chaque OUGC détient l'autorisation globale de prélèvements pour le compte de l'ensemble des irrigants du périmètre de gestion et ce quelle que soit la ressource prélevée.

en phase travaux comme en phase d'exploitation, en suivant la démarche Eviter Réduire Compenser (ERC), dans les études d'incidence environnementale des ouvrages de stockage.

Concernant l'anticipation et de l'adaptation au changement climatique, il est mentionné dans l'Annexe 4 que le PTGE doit prendre en compte les orientations du Plan d'Adaptation au Changement Climatique (PACC) du bassin concerné. Si cet objectif est une avancée, les modalités de prise en compte ne sont pas détaillées. Il en résulte un risque de désaccord ou de crispation lors du déroulement des PTGE.

3 Comparatif entre le dispositif PTGE et les modalités de concertations et d'association des parties prenantes dans le cadre des projets de barrages financés par la Banque Mondiale

Les grands projets d'infrastructures financés par les organismes tels que la Banque Mondiale ou les Agences Bilatérales comme l'Agence Française de Développement doivent respecter les normes édictées dans le Cadre Environnemental et Social de la Banque Mondiale [13]. Sur le thème de la participation des populations ou de l'implication des parties prenantes, plusieurs Normes Environnementales et Sociales (NES) sont à respecter et fixent un cadre. Ces normes sont édictées et appliquées pour assurer un respect uniforme de la prise en compte d'éléments clefs liés aux enjeux environnementaux et sociaux identifiés dans les processus de planification et de mise en œuvre des projets, quel que soit le pays et quelle que soit la réglementation nationale.

Ce chapitre présente la manière dont les normes internationales applicables à des projets similaires à ceux concernés par les PTGE organisent les relations entre les parties prenantes aux projets.

3.1 La mobilisation des parties prenantes

D'après les Normes Environnementales et Sociales, la mobilisation des parties prenantes dans le cadre d'un projet international doit se faire le plus tôt possible dans la vie du projet et être intégrée dans le processus d'évaluation environnementale et sociale. La NES 10 définit le processus de mobilisation des parties prenantes en six phases, dont certaines sont décrites et mises en parallèle avec les PTGE :

i) identification et analyse des parties prenantes ; ii) planification des modalités de mobilisation des parties prenantes ; iii) diffusion de l'information ; iv) consultation des parties prenantes ; v) traitement et règlement des griefs et vi) compte rendu aux parties prenantes.

3.1.1 Identification des parties prenantes

L'identification et l'analyse des parties prenantes est de la responsabilité de l'emprunteur pour les projets internationaux. Deux catégories de parties prenantes sont à identifier :

- les parties touchées par le projet (ou Personnes Affectées par le Projet) : les individus ou groupes qui pourraient être touchés par le projet,
- les autres parties concernées : les individus ou groupe qui peuvent avoir un intérêt dans le projet.

Une importance majeure est portée à l'identification des parties prenantes défavorisées ou vulnérables car l'impact du projet pourrait être plus fort pour elles et de ce fait elles vont nécessiter un traitement et un accompagnement particulier.

En ce qui concerne les PTGE, la façon dont le porteur de projet organise le comité de pilotage est, d'une manière indirecte, le reflet de son analyse des parties prenantes et de l'importance qu'elles ont pour le projet ou que le projet a pour elles.

3.1.2 Accès à l'information relative au projet

Les méthodes d'accès à l'information relative au projet sont fondamentalement différentes dans le cadre d'un projet international et dans le cadre d'un projet national. En effet, en France, quelle que soit la procédure requise, l'information relative au projet est « mise à disposition » du public [14], là où l'information est « délivrée » aux parties prenantes dans un projet international. Un des objectifs de la NES 10 relative à la mobilisation des parties prenantes est de « s'assurer que les parties prenantes reçoivent en temps voulu et de manière compréhensible, accessible et approprié l'information relative aux risques et effets environnementaux et sociaux du projet ». Un effort considérable est fait par l'emprunteur pour s'assurer que l'information est bien parvenue aux parties prenantes. A ce titre, le rôle joué par le plan de mobilisation des parties prenantes est fondamental. Les campagnes d'affichages dans les lieux stratégiques de passage des populations avec parfois une utilisation importante de l'infographie ou du dessin est un outil largement utilisé. Le système des crieurs publics ou toute autre circulation orale d'information peut être mise en œuvre là où elle est considérée nécessaire pour compenser le niveau d'alphabétisation des parties prenantes.

Dans le cadre des PTGE, pour suivre les NES de la Banque Mondiale, l'animateur aurait ainsi la responsabilité de s'assurer que l'ensemble des parties prenantes reçoivent bien l'information relative à l'avancement de la définition du projet, éventuellement au-delà des organismes représentés au comité de suivi ou de pilotage.

3.1.3 Méthode spécifique de consultation des parties prenantes : Consultations approfondies

La mobilisation des parties prenante est un processus inclusif. La phase de consultation est une phase majeure car elle entre dans l'élaboration des études du projet. Elle s'effectue selon le principe de la consultation approfondie, elle doit offrir la possibilité aux parties prenantes de donner leur avis sur les risques, les effets et les mesures d'atténuation du projet.

Il s'agit d'un processus à double sens qui commence tôt dans la planification, encourage le retour d'information, prend en compte les observations, est libre de toute manipulation, interférence, coercition, discrimination et intimidation, est consigné et rendu public par l'emprunteur.

Par exemple, sur plusieurs projets accompagnés par Oréade Brèche dans le bassin du Congo, la présence parmi les parties prenantes de peuples autochtones pygmées a parfois demandé certaines adaptations car les représentants de ces populations ne s'autorisent pas, par tradition ou coutume, à prendre la parole en public en présence d'autres minorités ou populations. C'est aussi souvent le cas pour des groupes de femmes. Dans ce cas, en plus des séances de consultations plénières, sont organisés des « focus groupes » ciblés par catégorie de parties prenantes pour libérer la parole et récolter le maximum d'éléments nécessaires au projet.

Dans le cadre des PTGE, pour suivre les NES de la Banque Mondiale, il conviendrait donc de s'assurer que l'avis des parties prenantes et des parties affectées est bien recueilli d'une manière adaptée et pris en compte dans l'élaboration des projets.

3.2 Gestion des conflits dans le cadre du projet

Dans le cadre des NES de la Banque Mondiale, l'emprunteur doit répondre, dans les meilleurs délais, aux préoccupations et aux plaintes des parties touchées par le projet concernant la performance du projet en matière environnementale et sociale.

Pour répondre à cette obligation, un processus de gestion des plaintes est mis en place de manière autonome vis-à-vis du système judiciaire national et s'appuyant sur les mécanismes locaux existants, formels ou informels, de gestion des conflits. La plupart du temps ce mécanisme est organisé en deux phases, une phase de conciliation et une phase de médiation. Accessible et ouvert à tous, il doit répondre aux préoccupations ou plaintes de manière rapide, efficace, transparente, respectueuse de la culture locale, sans frais ni rétribution. Les plaintes peuvent être anonymes.

Le système de gestion des plaintes est en priorité ouvert aux personnes qualifiées et répertoriées comme Personnes Affectées par le Projet. Il n'empêche pas le recours aux tribunaux nationaux si les parties l'estiment nécessaire.

La Banque Mondiale prévoit également la possibilité d'un recours devant ses propres organismes de gestion des conflits. La grande majorité de ces recours porte sur des questions relatives à l'acquisition des terres et aux déplacements involontaires, la deuxième catégorie la plus importante des plaintes devant le service de règlement des plaintes de la BM porte sur les impacts causés par la construction des ouvrages [15].

Dans le cadre des PTGE, pour suivre les NES de la Banque Mondiale, il conviendrait donc de s'assurer de la mise en place de tels dispositifs de gestion des conflits indépendants de la justice.

4 Conclusion

Le contexte actuel de la gestion de l'eau en France est relativement paralysé concernant la mobilisation de nouvelles ressources en eau, en particulier par stockage [16]. La multiplication en 2019 et en 2020 des arrêtés « sécheresse » visant à limiter ou interdire certains usages de l'eau en été démontre que les déséquilibres entre usages potentiels et disponibilités des ressources sont flagrants. Ce mode de gestion de crise trop systématique devrait être remplacé par une approche préventive des déficits estivaux généralisés. Les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture ont lancé en 2019 une réflexion prospective sur ce thème dans le cadre du changement climatique. Les études de type Garonne 2050 ont bien montré ces écarts croissants mais n'offrent pas de perspectives d'équilibre consensuel. Parmi les conditions de réussite et d'acceptabilité de nouveaux projets de stockage de l'eau pour l'irrigation à travers la mise en œuvre des PTGE, nous pouvons mettre en avant l'importance de :

- la gouvernance et l'animation par un animateur neutre d'une concertation en amont de la définition des objectifs et des projets d'aménagement, en intégrant les recommandations internationales de la Banque Mondiale : identification des parties prenantes, accès à l'information, consultations approfondies des parties prenantes, gestion des conflits,
- un bon niveau de connaissance des ressources en eau - hydrologie naturelle (passé, actuel et avec projection changement climatique),
- la définition partagée des besoins en eau actuels et futurs pour l'irrigation dans un contexte plus général d'adaptation des usages à la raréfaction de la ressource (économie d'eau, adaptation des cultures et des pratiques culturales, etc.),
- l'étude des alternatives, devant être réalisée à un stade suffisamment détaillé (a minima étude de faisabilité ou d'avant-projet),

- la nécessité du respect et de l'intégration le plus en amont possible des projets des objectifs environnementaux nationaux et européens (bon état des masses d'eau – DCE, SDAGE, continuité écologique, zones humides, protection des espèces protégées, etc.),
- l'analyse coût bénéfice et multicritère comme aide à la décision pour le choix des scénarios et la justification du projet,
- la contractualisation juridique, administrative et financière du PTGE pour formaliser l'engagement des parties prenantes à réaliser les actions, à l'instar des PAPI (Plans d'Actions de Prévention des Inondations).

Pour permettre la gestion équilibrée des ressources en eau, la gestion sobre des usages ne suffit plus à répondre aux besoins d'un territoire, particulièrement dans le contexte de sécheresse qui s'installe ces dernières années. Par conséquent, le PTGE ayant permis de réduire les besoins au maximum, notamment à travers la mise en œuvre d'alternatives, il reste nécessaire de trouver des moyens susceptibles d'améliorer la disponibilité de la ressource en eau en période d'étiage. A ce titre, le stockage, mis en œuvre selon différentes modalités, doit rester une option ouverte pour répondre aux problématiques propres à chaque territoire.

Références

1. Ministère de la transition écologique et solidaire, Plan National d'adaptation au changement climatique, 2018-2022 (2018)
2. Comité de bassin Adour Garonne, Plan d'adaptation au changement climatique du bassin Adour Garonne (2018)
3. Instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution (2015)
4. Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau (2019)
5. Rapport CGEDD établi par Pierre-Etienne BISCH et al., Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse (2018)
6. CGEDD, Expertise du projet de barrage de Sivens (Tarn), octobre (2014)
7. Mise en demeure de la France par la commission européenne du 26/11/2014 concernant le projet de construction de la retenue de Sivens sur la rivière le Tescou, (2014)
8. CGEDD, Mission pour un projet de territoire du bassin du Tescou (Midi-Pyrénées), Gestion des ressources en eau (2015)
9. OECD *Principles on Water Governance*, OECD Publishing, Paris (2015)
10. G. Gruère, and H. Le Boëdec, *Navigating pathways to reform water policies in agriculture*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 128, OECD Publishing, Paris (2019) <http://dx.doi.org/10.1787/906cea2b-en>
11. Interviews de Stéphane Mathieu du Conseil Général du Tarn et de Didier Portelli de l'Institution Adour, le 07/09/2020 (2020)
12. Loubier et al. *Analyse économique et financière des Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE) à composante agricole*, IRSTEA (2019)
13. Cadre Environnemental et Social de la Banque Mondiale (2016)
14. Cadre de participation du public au titre du code de l'environnement : <https://www.ecologie.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement>

15. Banque Mondiale, rapport d'activité GRS (2017)
16. N. Blanc, S.Bonin, Grands barrages et habitants, FMSH Edition (2008)