

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA GESTION QUANTITATIVE DE L'EAU EN PÉRIODE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Cahier territorial n° 9
Nouvelle-Aquitaine

Rapport public thématique

Juillet 2023

Sommaire

Synthèse	5
Chapitre I La situation de la ressource en eau et l'importance des prélèvements opérés	7
I - La disponibilité et la qualité de la ressource	7
A - La disponibilité de l'eau en question	7
B - Une qualité de l'eau peu améliorée	8
II - La répartition de la consommation entre les usages économiques et résidentiels	11
A - Les prélèvements agricoles prépondérants, devant l'eau potable, en Nouvelle-Aquitaine	11
B - La pression sur la ressource accentue des conflits qui restent localisés	13
III - L'évolution des risques liés au changement climatique	13
A - Hausse des températures et déstabilisation des précipitations	13
B - Un allongement des périodes où la ressource diminue	15
C - En parallèle, une augmentation des besoins	16
Chapitre II La planification de la gestion des eaux face au changement climatique	17
I - La représentation des différentes parties prenantes dans la gouvernance de la ressource	17
A - Gestion administrative et gestion par bassin, une articulation nécessaire	17
B - Les EPTB : des acteurs opérationnels à bonne échelle	18
C - Un rôle réel des commissions locales de l'eau, mais qui doit progresser	19
D - Les départements, des acteurs encore très présents	20
E - Les services déconcentrés de l'État : des actions parfois hétérogènes sur les différents sous-bassins	21
II - La cohérence des schémas de gestion des eaux et leur déclinaison opérationnelle	22
A - Des Sdage 2022-2027 prenant en compte le changement climatique	22
B - La couverture de la région par les Sage à compléter d'ici 2027	23
C - La lente prise en compte de la gestion quantitative par les Sage de Nouvelle-Aquitaine	25
D - Des procédures parfois redondantes	26

III - La cohérence entre les schémas de planification de la gestion de l'eau et les autres documents de planification territoriale	27
A - La compatibilité entre développement des territoires et préservation de la ressource à améliorer	27
B - Des contradictions voire des incompatibilités entre documents de planification	28
Chapitre III Les mesures visant à réduire les prélèvements d'eau et à mieux partager la ressource	31
I - Les mesures de court-terme : la délivrance et le contrôle des autorisations de prélèvement	31
II - Les mesures d'urgence : la réduction de la consommation en période de sécheresse	32
III - Les mesures de long terme	35
A - Changer les pratiques pour réduire les pressions sur la ressource et la qualité de l'eau	35
B - Encourager les économies d'eau en sensibilisant les usagers et les services de production d'eau	36
C - Des tarifications incitatives peu présentes	37
Chapitre IV La sécurisation des besoins et la préservation des milieux	39
I - La préservation des milieux aquatiques et de la biodiversité	39
II - Les interconnexions et la sécurisation de l'approvisionnement	41
A - Le SMDE 24 fragilisé par les changements de périmètre	41
B - Le SMAV Lot 47 : un positionnement technique en retrait en l'absence d'un Sage approuvé	42
III - Le renforcement des capacités de stockage et de prélèvement	43
A - La création de retenues et l'approvisionnement estival	43
B - La recherche de nouveaux champs captant, un cheminement difficile	44
C - L'enjeu de la performance des réseaux pour moins prélever et mieux distribuer.....	45
Liste des abréviations	49

Synthèse

Le présent cahier territorial s'inscrit dans le cadre de l'enquête sur la gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ont contrôlé sur la période 2016-2022 les interventions de l'État, des collectivités locales et de leurs opérateurs pour préserver la ressource en eau.

Ce rapport régional retrace les constats effectués sur les deux bassins hydrographiques desservant la Nouvelle-Aquitaine. L'exploitation de données hydrographiques collectées sur des séries courtes dans les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne, appelle à la nuance. Au regard du changement climatique, la Nouvelle-Aquitaine ne diverge pas des autres régions métropolitaines.

La région bénéficie d'abondantes ressources inégalement réparties, en partie surexploitées et fragilisées notamment par les pollutions agricoles, l'urbanisation et la dégradation des milieux. La masse d'eau prélevée annuellement, hors production énergétique, est majoritairement affectée aux usages agricoles, dont l'irrigation, et à la consommation humaine. Malgré deux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) pour 2016-2021, un par bassin hydrographique, porteurs d'un diagnostic étayé et de programmes de mesures adaptés aux enjeux, la Nouvelle-Aquitaine a peu progressé dans la maîtrise de ses prélèvements, la protection des milieux et la rationalisation des acteurs responsables de la préservation, de la gestion et de l'exploitation de l'eau.

Le bon état des masses d'eau n'a pas été atteint. Le Sdage 2022-2027 du bassin Adour Garonne ne fixe pas d'objectif pour 2027 à l'exception de l'atteinte du « bon état » pour 70 % des cours d'eau du bassin. D'un point de vue quantitatif, la croissance démographique, le dynamisme économique et le poids des destinations touristiques sont susceptibles d'entrer en contradiction avec les besoins, notamment estivaux, aux prélèvements d'une agriculture immédiatement sensible au dérèglement climatique. La hausse des températures, la récurrence des sécheresses, l'extension des assècs et la baisse des étiages pèsent sur la disponibilité de la ressource.

Face à l'impact réduit des mesures structurelles, les préfets sont amenés chaque année ou presque à prendre des mesures de crise de plus en plus précoces pour réguler la consommation et arbitrer les usages.

La gouvernance de l'eau reste complexe. Le cadre juridique souffre de nombreuses ambiguïtés entre les principes de gestion durable posés par la réglementation de l'environnement, l'économie agricole et le droit de la décentralisation.

Les interventions des départements tant au niveau des orientations stratégiques, qu'en qualité de financeurs, voire de maîtres d'ouvrage, devraient être réexaminées et redéfinies pour tenir compte de la suppression de la clause de compétence générale. Le pilotage stratégique de la ressource est en décalage avec l'organisation des territoires. Au niveau de l'État, le positionnement des préfets, les actions des directions départementales des territoires (DDT) et l'exercice de la police de l'eau varient au sein d'un même bassin versant voire entre les deux bassins. Une faiblesse relative des interventions des autorités de police pour sanctionner les comportements les plus critiques est parfois constatée.

Une lente prise de conscience de la fragilité de la ressource et de la nécessité de s'adapter au changement climatique est constatée au niveau des opérateurs de distribution d'eau potable. Elle a toutefois encore peu d'effets sur les pratiques, les usages, le rendement des réseaux et la réduction des pertes. La distance entre les prescripteurs stratégiques, la lourdeur des outils de planification et les autorités locales chargées de la production et de la distribution d'eau ne facilitent pas la mise en œuvre rapide et efficace des orientations prescrites dans les Sdage. Les tensions croissantes entre prélèvements et ressources en eau génèrent donc un risque réel d'approvisionnement, qui pourrait devenir structurel si les conséquences du changement climatique ne sont pas anticipées et les priorités revues en faveur d'une exploitation plus durable et plus efficace.

Les acteurs de l'eau en Nouvelle-Aquitaine sont donc invités à :

- conformément aux Sdage 2022-2027, approuver un Sage dans chaque sous-bassin de Nouvelle-Aquitaine qui en serait démuné ;
- renforcer la cohérence des périmètres entre établissements publics gérant la ressource et sous bassin en instituant un établissement public porteur de Sage.

Chapitre I

La situation de la ressource en eau et l'importance des prélèvements opérés

I - La disponibilité et la qualité de la ressource

A - La disponibilité de l'eau en question

Avec près de 90 Md de m³ de précipitations annuelles et un réseau hydrographique dense, la Nouvelle-Aquitaine bénéficie d'importantes ressources. L'agence de l'eau Adour Garonne et la DREAL Nouvelle-Aquitaine ont recensé 116 masses d'eau souterraines et 1 738 masses d'eau de surface. Avec 74 000 km de cours d'eau, soit 17 % du linéaire français, 720 km de côtes et de nombreux étangs, lacs et marais la région dispose de nombreuses zones humides. Les précipitations moyennes ont été proches voire supérieures aux moyennes nationales de 800 mm par an¹.

Fragile en Limousin, où le socle du Massif Central alimente peu les ressources souterraines², abondante en Gironde, où les nappes profondes se renouvellent à un rythme millénaire et très présente dans le bassin de l'Adour, alimenté par les pluies et les apports pyrénéens, l'eau est inégalement disponible au gré des caractéristiques géophysiques des sols.

¹ Bilan quantitatif des ressources en eau de Nouvelle-Aquitaine. Agence Régionale de Biodiversité (ARB) de Nouvelle-Aquitaine, 2021.

² Ibidem.

La gestion quantitative s'applique à des volumes annuels de 22,9 Md de m³ (en 2020) incluant les usages « énergie » et « eau turbinée ». Hors production énergétique, le volume annuel prélevé est estimé à 1,3 Md de m³. Les prélèvements d'eau néo-aquitains se font majoritairement dans les nappes souterraines (60 % en moyenne sur la période 2008-2019)³ même si des disparités régionales existent.

La production d'eau potable s'effectue, à hauteur de 80 %⁴ des prélèvements, principalement à partir des nappes captives alors que l'usage agricole mobilise la ressource souterraine libre à hauteur de 65 %⁵ contre, en moyenne, 35 % à l'échelle nationale.

Les nappes libres, plus vulnérables, alimentent l'agriculture. Les eaux de surface fournissent en eau brute les industriels⁶. Le refroidissement des centrales nucléaires prélève et rejette en rivière pour Civaux et en milieu marin pour Braud-et-Saint-Louis⁷.

Une grande partie de la Nouvelle-Aquitaine est classée en zone de répartition des eaux (ZRE)⁸ confirmant un déséquilibre structurel requérant une gestion rigoureuse. Les ZRE couvrent des sous-bassins où les besoins en irrigation (Adour Amont, Dordogne aval, Sèvre niortaise, Charente, vallée de la Garonne) et eau potable sont importants. Ces déséquilibres perdurent malgré une légère diminution des volumes qui s'élevaient en 2019 à 1,2 Md m³ et 1,3 Md m³ en 2020⁹ de m³. En moyenne, ils ont représenté 1,4 Md m³ entre 2008 et 2019¹⁰.

B - Une qualité de l'eau peu améliorée

La qualité des eaux, dont dépendent en partie les volumes prélevables¹¹, n'a pas atteint le bon état de 100 % des masses d'eau prescrit pour 2015. La qualité des eaux souterraines est pourtant un des enjeux des prélèvements à des fins domestiques ou agricoles.

³ *Ibidem*

⁴ *L'eau en Nouvelle-Aquitaine. État des lieux des connaissances sur les ressources en eaux et les milieux aquatiques*, 2017

⁵ « AcclimaTerra », ch. 6 *Disponibilité de l'eau et changement climatique*, 2018.

⁶ Bordeaux Métropole a réalisé une unité de traitement des eaux de la Garonne pour alimenter vingt établissements industriels.

⁷ La centrale du Blayais est la seule source de prélèvements maritimes (eaux saumâtres) en Nouvelle-Aquitaine.

⁸ Arrêté préfectoral du 8 novembre 2021.

⁹ Données Banque Nationale des Prélèvements quantitatifs en Eau (BNPE).

¹⁰ Bilan quantitatif, ARB Nouvelle-Aquitaine, op.cit.

¹¹ La diminution des étiages, les sécheresses sévères et la croissance des assecs ont pour effet de concentrer la pollution dans les ressources subsistantes.

Si les masses captives du bassin Adour-Garonne sont toutes en bon état chimique, les eaux souterraines libres ne l'étaient qu'à 72 % en 2019 en faible amélioration par rapport à 2016¹². S'agissant des eaux superficielles, 50,8 % sont en bon état écologique. Mais la légère (2 %) amélioration de la qualité globale résulte de données extrapolées à partir des mesures physiques effectuées. Enfin les 2 809 masses d'eau superficielles sont en bon état chimique à hauteur de 91 %. Seuls 47 % (soit 1 267) font l'objet de données mesurées¹³. Les mesures révèlent la présence d'au moins une molécule non répertoriée dans 96 % des points de surveillance de la ressource.

La pollution est présente sur les secteurs de monocultures (vigne, arboriculture, maïs) ou péri-urbains¹⁴. Selon le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER)¹⁵, « *Les pollutions diffuses, principalement d'origine agricole (nitrates, pesticides) ou liées à l'assainissement (azote, phosphore) sont [...] cause de non atteinte du bon état des eaux* »¹⁶.

Des pollutions au perchlorate d'ammonium¹⁷ intervenues à proximité d'un site industriel de la métropole de Bordeaux, ont également été identifiées en 2011 sur les captages des sources de Saint-Médard-en-Jalles (Le Thil et la Gamarde). Celles-ci représentent un quart de l'alimentation de Bordeaux Métropole en eau potable. Cela nécessite une extension des périmètres de protection et la mise en décharge de volumes d'eau importants (de 1,2 à 1,5 Mm³ par an jusqu'en 2018). Quant au bon état écologique, « 43 % des 1 744 masses d'eau superficielles toutes catégories confondues (soit 749 masses d'eau) étaient en bon ou très bon état. Près de 42 % étaient en état moyen et 15 % en état médiocre ou mauvais ». Ce bilan traduit depuis 2013 une lente amélioration dès lors que 36 % des masses d'eau étaient alors en bon état, 54 % en état moyen et 11 % en état médiocre ou mauvais¹⁸.

¹² Bilan Sdage 2016-2021 qualité eau, AEAG

¹³ Bilan Sdage 2016-2021 qualité chimiques des eaux superficielles, AEAG

¹⁴ <https://www.biodiversite-nouvelle-aquitaine.fr/connaitre/connaitre-la-ressource-eau/la-qualite-de-la-ressource/>

¹⁵ CESER, *Avis sur les projets de Sdage et de PGRI 2022-2027 des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne*.

¹⁶ DREAL Nouvelle-Aquitaine.

¹⁷ <https://www.francetvinfo.fr/societe/l-eau-de-bordeaux-polluee-au-perchlorate...>

Publié le 01/11/2011. Mis à jour le 02/05/2014.

¹⁸ Bilan qualité eau, édition 2021. ARB Nouvelle-Aquitaine.

Le SMDE 24 et l'incomplète protection des captages

Créé par arrêté du 1^{er} juin 2010, le syndicat mixte des eaux de la Dordogne (SMDE 24) est un syndicat mixte fermé à la carte. Outre une mission d'assistance administrative à ses membres, le syndicat dispose d'une compétence obligatoire, dite de « protection du point de prélèvement ». Malgré un positionnement visant un pilotage départemental de la ressource en eau, le SMDE 24 est d'abord un opérateur rural du petit cycle de l'eau. Sa mission est d'assurer la protection obligatoire des captages exploités par ses membres (communes rurales ou syndicats d'adduction d'eau) pour la distribution d'eau potable aux usagers. Seuls 78 % des captages exploités ont fait l'objet d'un périmètre de protection et d'une déclaration d'utilité publique approuvée. Dans un contexte de stress hydrique accentué, 22 % des captages exploités restent donc à protéger.

Cette dégradation, notamment des eaux superficielles, perturbe les milieux naturels et les activités de loisirs. Elle impose parfois, du fait de l'origine des ressources exploitées, de mélanger l'eau polluée tirée des nappes superficielles avec celle issue de nappes profondes pour respecter les normes sanitaires applicables à la consommation humaine.

La potabilisation dans la communauté d'agglomération du Grand Dax

Ainsi que le précise le rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) 2020 de l'eau potable, « sur le plan physico-chimique, il est noté une amélioration des eaux distribuées. Une partie des eaux du champ captant de Saubagnac est issue d'horizons peu profonds vulnérables aux pollutions de surface. Il peut donc être trouvé dans ces nappes des traces de pesticides et notamment de certains herbicides (famille des chloroacétamides) depuis qu'ils sont recherchés. En mélangeant dans le château d'eau de Saubagnac des eaux d'aquifères superficiels et profonds, le Service Public de l'Eau du Grand-Dax peut mettre en distribution des eaux dont la teneur en pesticides est inférieure à 0,1 microgramme/litre, qui est la valeur maximale autorisée. Dans ces conditions (...), aucune non-conformité en ESA Métolachlore n'a été révélée en 2020 ».

*
**

Le « bon état » n'a pas été atteint pour la totalité des masses d'eau au terme des Sdage Adour-Garonne et Loire-Bretagne 2016-2021. Le Sdage 2022-2027 Adour-Garonne fixe « l'ambition » d'arriver au bon état de 70 % des cours d'eau en 2027¹⁹. Une partie de la région reste classée en zones sensibles à l'eutrophisation.

II - La répartition de la consommation entre les usages économiques et résidentiels

A - Les prélèvements agricoles prépondérants, devant l'eau potable, en Nouvelle-Aquitaine

En moyenne entre 2008 et 2019 sur 1,4 Md de m³ prélevés par an²⁰, 44 % étaient destinés à l'agriculture (dont l'irrigation), 36 % à la production d'eau potable, 12 % à l'industrie et 8 % à la production d'énergie²¹. En 2019, ils s'élevaient à 574 M de m³ pour l'agriculture, 503 M de m³ pour l'eau potable et 147 M de m³ pour l'industrie.

La centrale de Golfech, en Occitanie affecte également les ressources disponibles en aval puisqu'en 2019, elle a prélevé dans la Garonne 197 M de m³²² soit près du double de celle de Civaux²³.

Le changement climatique rendra plus difficile l'effacement des pointes estivales. Les besoins de potabilisation, d'irrigation et de baignades croissent alors que les étiages des rivières et le niveau des nappes non captives sont bas²⁴. L'irrigation a un effet d'autant plus fort que la part non-restituée aux milieux est élevée avec l'évaporation liée à l'irrigation par aspersion, l'absorption par la végétation ou l'infiltration en nappes souterraines²⁵.

Entre 2008 et 2017, les prélèvements agricoles pèsent en moyenne plus de 75 % de la consommation d'eau entre juin et août, voire près de 90 % dans les départements côtiers²⁶. La baisse relative des prélèvements

¹⁹ *Évolution des prélèvements en eau douce*, ARB, Avril 2022.

²⁰ Hors prélèvement de 4,8 Mds de m³ en milieu maritime pour la centrale du Blayais.

²¹ ARB, *Bilan quantitatif 2021*, op.cit (p 7 pour la centrale de Civaux).

²² Centre de Production d'Électricité de Golfech, *Rapport environnemental 2019*.

²³ CRC Nouvelle-Aquitaine d'après données BNPE.

²⁴ ARB, *Bilan quantitatif 2021* et www.notre-environnement.gouv.fr

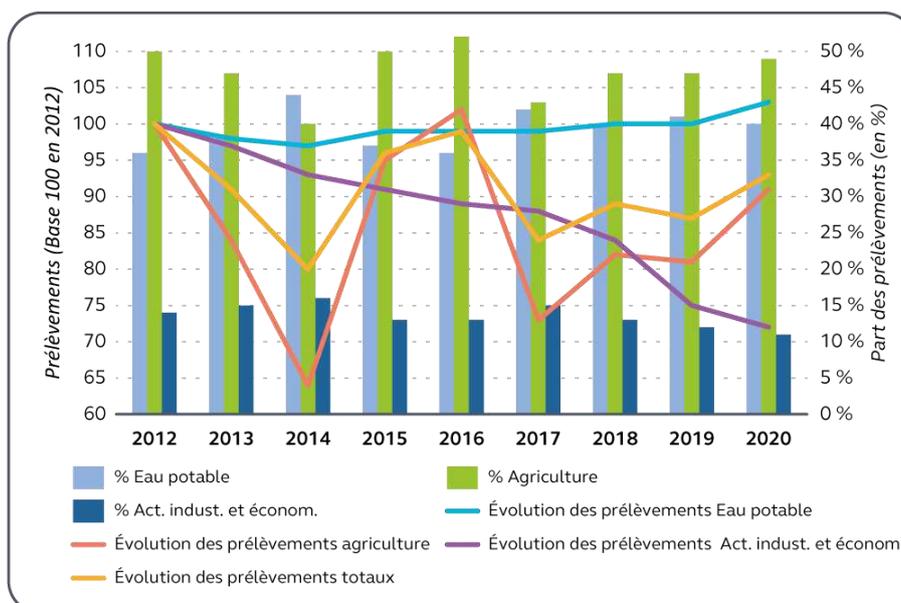
²⁵ Centre de Production d'Électricité (CNPE) de Civaux, *Rapport environnemental*.

²⁶ « Eaux et milieux aquatiques. Les chiffres clés Édition 2020 », SDES et OFB.

constatée en Nouvelle-Aquitaine résulte d'évolutions très différentes entre les usages. Comme le montre le graphique suivant, les prélèvements pour l'irrigation agricole sont très variables d'une année à l'autre, en fonction des conditions de température et de pluviométrie.

Les prélèvements d'eau potable, après une légère baisse entre 2012 et 2014, ont à nouveau augmenté et sont en 2019 et 2020 supérieurs à ceux de 2012. Quant aux prélèvements industriels et économiques, ils ont continuellement diminué.

Graphique n° 1 : prélèvements d'eau en Nouvelle-Aquitaine (hors production d'énergie) entre 2012 et 2020 en évolution et en %



Sources : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après données BNPE et Insee. Les courbes continues représentent les évolutions des prélèvements en base 100 (échelle de gauche) et l'histogramme des parts de prélèvement par usage rapporté au total des prélèvements en pourcentage (échelle de droite). La courbe pointillée « total » est une évolution des prélèvements depuis 2012.

B - La pression sur la ressource accentue des conflits qui restent localisés

Les usages de l'eau diffèrent géographiquement et présentent quelques spécificités, notamment dans le nord de la région où la disponibilité variable de la ressource concentre les conflits²⁷.

La consommation domestique des zones rurales utilise en moyenne entre 90 et 100 litres/hab./jour contre 140 à 150 litres/hab./jour en secteur urbain²⁸. Les prélèvements industriels sont majoritaires en Haute-Vienne ceux de la centrale de Civaux étant prépondérants. L'irrigation prélève 70 % des volumes dans les Landes et dans le Lot-et-Garonne. À l'inverse, le Limousin irrigue peu (1,5 % des prélèvements de l'ancienne région). L'eau potable constitue le premier poste de prélèvement dans les trois départements limousins.

La disponibilité de la ressource accentue les oppositions entre usages et alimentent des conflits locaux. Dans le bassin de la Sèvre Niortaise, où les ressources sont essentiellement superficielles et les capacités de stockage faibles, le besoin d'irrigation pour les grandes cultures apparaît dès le printemps et sollicite les nappes libres.

III - L'évolution des risques liés au changement climatique

A - Hausse des températures et déstabilisation des précipitations

Le déséquilibre du bassin Adour-Garonne en 2050 est estimé²⁹ à 1,2 Md m³, le bassin de la Dordogne³⁰ serait en déficit de 100 Mm³ et celui de la Charente³¹ entre 38 et 52 M de m³. L'estimation d'un déséquilibre régional est difficile, eu égard aux difficultés de collecte et d'analyse des données liées aux prélèvements. Les effets visibles du changement climatique (graphique n° 2) présagent néanmoins d'une tension future si les prélèvements et les usages restaient peu économes.

²⁷ Deux-Sèvres, Charente-Maritime, Haute-Vienne, Marais Poitevin.

²⁸ Bilan quantitatif ARB 2021.

²⁹ EPIDOR – prospective Garonne 2050.

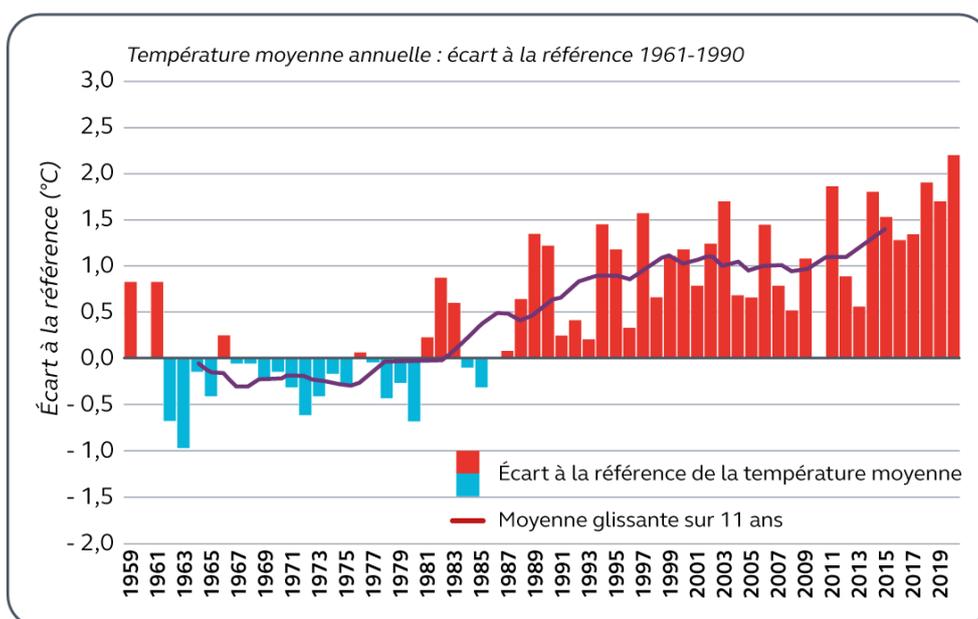
³⁰ Dordogne 2050.

³¹ Charente 2050.

Les études prospectives anticipent une hausse des températures moyennes annuelles comprise entre 0,5° C et 3,5° C à l'horizon 2050³², prévoient plus de sécheresse, moins de pluies efficaces³³ et des infiltrations insuffisantes pour recharger les nappes souterraines (carte n° 3 ci-dessous).

La diminution de la couverture neigeuse pyrénéenne contribuera à la faiblesse des débits et aux étiages sévères de l'Adour et de la Garonne. Ces effets se constatent d'ores et déjà régionalement³⁴.

Graphique n° 2 : évolution des températures en Nouvelle-Aquitaine



Source : Météo France

³² Garonne 2050.

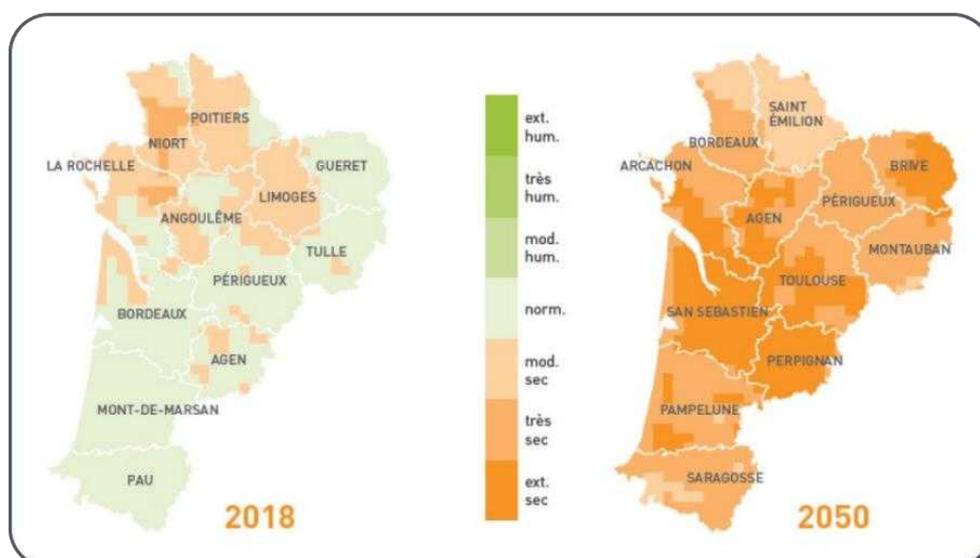
³³ Égal à la différence entre les précipitations et l'évapotranspiration réelle, les pluies efficaces représentent la quantité des précipitations, qui reste disponible à la surface du sol après ruissellement et infiltration.

³⁴ Acclimaterra. Cahier thématique 2021, *les plans d'eau face au changement climatique*.

B - Un allongement des périodes où la ressource diminue

Le site Propluvia³⁵ a recensé 61 arrêtés sécheresse en vigueur au 30 octobre 2022. Le nord de la région est particulièrement touché par des déséquilibres précoces et durables qui génèrent des restrictions, voire des interdictions sévères, notamment sur l'irrigation agricole. L'alimentation des populations est préservée malgré des déficits récurrents et des sécheresses qui portent atteinte aux milieux et aux ressources.

Carte n° 1 : projection des évapotranspiration et températures moyennes annuelles en 2018 et 2050 en Nouvelle-Aquitaine



Source : Cour des comptes, chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine 2016-2021, 2022

³⁵ <https://propluvia.developpement-durable.gouv>.

C - En parallèle, une augmentation des besoins

La demande suit la démographie. Les Landes, les Pyrénées-Atlantiques, la Charente-Maritime ou la Gironde bénéficient d'une hausse soutenue. L'Insee anticipe 728 000 habitants de plus en Nouvelle-Aquitaine, nécessitant près de 40 M de m³ supplémentaires, en 2050³⁶.

La hausse des températures et des sécheresses étendra les périodes de stress hydrique au-delà des territoires déjà fragiles, pour l'essentiel la Vienne, la Haute-Vienne, la Charente-Maritime, la Charente et, en partie, la Dordogne. Ces modifications de la pluviométrie changent l'équilibre existant entre la pointe des prélèvements à couvrir en été et la reconstitution de la ressource attendue en automne et hiver.

³⁶ Estimation CRC sur la base de l'augmentation démographique et 152 litres / jour.
1 litre = 0,001 m cube.

Chapitre II

La planification de la gestion des eaux face au changement climatique

I - La représentation des différentes parties prenantes dans la gouvernance de la ressource

A - Gestion administrative et gestion par bassin, une articulation nécessaire

La région Nouvelle-Aquitaine relève des agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne. Les préfets coordonnateurs de bassins sont basés à Toulouse et Orléans.

Elle comprend dix « grands » sous-bassins versants dépassant généralement les limites administratives des régions et des départements. Celui de l'Adour s'étend ainsi en Nouvelle-Aquitaine et en Occitanie. Le sous-bassin de la Dordogne se déploie sur trois régions et sept départements³⁷. Le sous-bassin de la Sèvre Niortaise, relevant de l'agence Loire-Bretagne, intègre la Vendée, les Deux-Sèvres et la Charente-Maritime. Cette gestion par bassin hydrographique et par sous-bassin, adaptée à la ressource, se superpose aux périmètres administratifs résultant de l'organisation de l'État et des collectivités territoriales. La stratégie de l'État en région Nouvelle-Aquitaine s'appuie, depuis 2019, en lien avec les orientations fixées par les préfets coordonnateurs de bassin, sur les préfets de départements coordonnateurs de sous-bassin pour faciliter une gestion hydrographique moins dépendante des limites administratives.

³⁷ Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes.

Les comités de bassin définissent la politique de l'eau et élaborent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage). Les commissions locales de l'eau (Cle) contribuent à la définition des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage). L'articulation entre planification stratégique et interventions des collectivités du « petit cycle de l'eau » est parfois cause de retards, voire une source d'inertie là où l'adaptation au changement climatique impliquerait des mises en œuvre rapides.

Les Sage déclinent les orientations du Sdage au niveau des sous bassins. En 2022, 18 des 31 Sage sont mis en œuvre, quatre sont en cours de révision et neuf sont en cours d'élaboration. La Nouvelle-Aquitaine n'est donc pas entièrement couverte, notamment dans le sous-bassin de la Dordogne (soit 25 % de la superficie du bassin Adour-Garonne) dont l'unique Sage mis en œuvre (Isle-Dronne) n'a été approuvé qu'en août 2021. Trois Sage sont en cours d'élaboration sur le sous-bassin de la Dordogne (Dordogne Atlantique, Dordogne amont et Vézère-Corrèze) alors que le Sdage Adour-Garonne 2022-2027 a prescrit la couverture complète du territoire régional par un Sage d'ici 2027.

B - Les EPTB : des acteurs opérationnels à bonne échelle

La Nouvelle-Aquitaine compte neuf établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) la couvrant en partie. Ils ont été souvent initiés et portés par les conseils départementaux³⁸ et interviennent de façon active dans le pilotage de la ressource. Ils sont reconnus comme acteurs de la gestion de l'eau et des rivières et portent une mission d'animation au profit des collectivités et groupements du territoire. Consultés pour avis lors de l'élaboration ou révision des Sdage et des Sage (art. L. 212-2 et L. 212-6 du code de l'environnement), les EPTB sont aussi saisis lors de l'instruction de projets d'aménagement de bassin, d'entretien de cours d'eau ou de défense contre les inondations. Ils sont membres des Cle qui peuvent leur confier certaines missions et leur soumettre un projet de Sage (art L. 212-6 du code de l'environnement).

³⁸ SMEGREG Gironde et métropole de Bordeaux ; Institution Adour Hautes Pyrénées, Gers, Landes et Pyrénées Atlantique ; EPIDOR Puy de Dôme, Cantal, Corrèze, Lot, Dordogne, Gironde et Charente, etc.

Le contrôle du SMEGREG en Gironde, d'EPIDOR sur le sous-bassin de la Dordogne et de l'Institution Adour en Pyrénées Atlantiques souligne la difficulté de leur action, parfois entravée par une couverture territoriale incomplète comme dans le sous-bassin de la Garonne.

La couverture partielle du bassin de l'Adour

À la suite des fusions successives des périmètres intercommunaux et des structures, le bassin de l'Adour recouvre 40 EPCI à fiscalité propre et 11 syndicats de rivière exerçant la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (Gemapi). Seule une partie des collectivités et établissements publics du sous-bassin adhèrent à l'EPTB institution Adour. Celui-ci regroupe une région, quatre départements, 24 EPCI et huit syndicats de rivières. Ainsi, 60 % des EPCI à fiscalité propre du bassin de l'Adour, représentant 52 % de la superficie du territoire et 36,7 % de la population, sont membres de l'EPTB.

C - Un rôle réel des commissions locales de l'eau, mais qui doit progresser

Les commissions locales de l'eau (Cle), très liées au territoire, jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des Sage. Elles peuvent néanmoins souffrir d'une représentativité insuffisante, malgré leur composition à trois collèges (État, collectivités et usagers) y compris s'agissant de la gestion des milieux aquatiques. Elles rencontrent aussi des difficultés liées à leur absence de personnalité juridique.

Le poids réel des acteurs agricoles dans la Cle du Sage Sèvre Niortaise/Marais Poitevin est ainsi important. Sur 17 sièges représentant les usagers, trois sont attribués aux chambres d'agriculture, deux à des associations d'irrigants et un à une association promouvant l'agriculture biologique. Le président de la Cle a indiqué que « 30 à 40 % des membres désignés pour siéger à la Cle au titre du collège des collectivités sont toujours liés de manière directe ou indirecte à la profession agricole, 50 à 55 % des structures désignées pour siéger à la Cle au titre du collège des usagers sont associées au monde agricole ».

Si l'enquête a montré que les Cle jouent leur rôle, leur fonction essentiellement consultative peut affaiblir leurs propositions et la portée de leurs avis. La Cle du Sage nappes profondes de Gironde a ainsi rendu en 2016 un avis de non-compatibilité sur le PLUi de Bordeaux métropole dont il a été peu tenu compte bien que les réserves alors émises par la Cle aient dans l'ensemble été confirmées (voir *infra*).

D - Les départements, des acteurs encore très présents

L'articulation entre le code général des collectivités territoriales (CGCT) et le code de l'environnement est parfois difficile et souffre d'ambiguïtés. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015, codifiée au CGCT, portant nouvelle organisation territoriale de la République³⁹ a supprimé la clause de compétence générale des départements. Les statuts des établissements publics labellisés EPTB enquêtés révèlent tous un positionnement fort fondé sur les dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. En Nouvelle-Aquitaine, les départements jouent ainsi un rôle structurant tant en qualité de financeur et de référent technique dans le cadre de la solidarité territoriale, que comme échelon de planification stratégique, à l'échelle d'un sous-bassin couvert par un EPTB porteur de Sage qu'ils ont contribué à faire émerger.

Si leur participation comme membres des EPTB, est juridiquement possible, leurs interventions dans les domaines réservés aux communes et à leurs groupements devraient être réexaminées afin de les sécuriser. Telle est la situation des départements de la Gironde ou de la Dordogne qui se sont positionnés en qualité de maîtres d'ouvrage d'un schéma stratégique départemental de l'eau potable ou de la ressource en eau.

Pour la production, la distribution et l'adduction en eau potable, ce sont souvent des syndicats mixtes spécialisés départementaux ou intercommunaux) qui assurent ces missions relevant du petit cycle de l'eau. L'imbrication des acteurs et leur manque de coordination mènent à une répartition des missions et une implantation territoriale peu lisibles.

En Dordogne, le Syndicat mixte départemental des eaux (SMDE 24) a pour compétence obligatoire la protection des captages et pour compétence optionnelle la production, le traitement, le transport, le stockage, la distribution de l'eau et l'assainissement. S'agissant de la protection des captages, le SMDE 24 couvre 68 % des communes du département en 2022, mais seulement 14 % de ses membres lui ont transféré pleine compétence sur le service de distribution de l'eau potable.

³⁹ Dite NOTRÉ.

E - Les services déconcentrés de l'État : des actions parfois hétérogènes sur les différents sous-bassins

Le pilotage stratégique de la ressource est parfois en décalage avec l'organisation administrative des territoires. Comme les cours d'eau et les limites des sous-bassins versants ne suivent pas les périmètres des départements ou des autres collectivités territoriales, certains territoires ont pu être soumis à des interventions contradictoires notamment en ce qui concerne les arrêtés cadres sécheresse. Cela a pu être constaté entre départements d'un même sous-bassin. La désignation de « préfets coordonnateurs de sous-bassin » arrêtant des arrêtés cadres interdépartementaux en Nouvelle-Aquitaine vise à réduire ces difficultés.

Extrait du bilan d'étiage 2021 d'EPIDOR

« Par exemple, en situation d'alerte, l'interdiction des prélèvements pour l'irrigation agricole de deux jours par semaine à l'échelle du bassin, n'est que d'un jour par semaine pour la Gironde et passe à trois jours par semaine pour la Charente. »

Les arrêtés cadres sécheresse peuvent être pris à l'échelle départementale ou interdépartementale. Dans ce dernier cas, ils émanent des préfets coordonnateurs de sous-bassin après accord des préfets des départements concernés.

Les services de la police de l'eau, souvent en manque de moyens, développent des interventions en matière de gestion quantitative marquées par une approche plus préventive que répressive. Comme le souligne le préfet de la Gironde, l'aspect dissuasif de la police de l'eau et la pertinence des stratégies de contrôle sont désarmés par un barème des sanctions contraventionnelles qui ne reflète ni la gravité des infractions, ni l'importance des préjudices causés. Il est sans doute à revoir.

La difficulté à quantifier, actualiser et catégoriser la ressource et ses flux peut gêner l'action des DDTM. Leur implication dans l'élaboration des différents schémas directeurs, des programmes d'action opérationnels territorialisés (PAOT)⁴⁰ ou des programmes territoriaux de gestion des eaux (PTGE) est variable. Les contrôles ont mis en évidence des questionnements fréquents sur la solidité, voire la fiabilité des données fondant la répartition des autorisations de prélèvement incombant notamment aux organismes uniques de gestion collective (OUGC)⁴¹ ou servant de base au contrôle des volumes effectivement prélevés.

⁴⁰ Le PAOT est l'outil opérationnel de la MISEN pour la mise en œuvre du programme de mesures.

⁴¹ Un organisme unique (OUGC) est une structure chargée de la gestion et de la répartition des volumes d'eau prélevés à usage agricole sur un territoire déterminé.

Dans certains départements, les services de l'État s'appuient d'ailleurs sur les collectivités locales pour obtenir les données nécessaires à leur contrôle.

L'activité de contrôle de la DDTM 33

La DDTM 33 a consacré en 2020 18 % de son activité de contrôle dans le domaine de l'eau à sa gestion quantitative (contre 73 % à sa gestion qualitative). Le ratio baisse à 4 % pour la DDTM 40. Les contrôles envisagés en matière de gestion quantitative de la ressource en eau s'élèvent à 11 % du temps consacré à la police de l'environnement en Charente-Maritime.

II - La cohérence des schémas de gestion des eaux et leur déclinaison opérationnelle

A - Des Sdage 2022-2027 prenant en compte le changement climatique

Deux Sdage 2022-2027, Adour-Garonne et Loire-Bretagne, correspondant aux deux bassins hydrographiques couvrent la Nouvelle-Aquitaine. Ils prennent en compte le changement climatique en le considérant comme un facteur d'aggravation pour la gestion quantitative.

Si le Sdage Adour-Garonne 2010-2015 considérait le changement climatique comme une perspective, le Sdage 2016-2021 posait déjà que « le niveau de connaissance sur la tendance générale des changements à venir, ou déjà en cours ; est désormais suffisant pour justifier la prise en compte des changements climatiques... ». Cette approche est renforcée dans le Sdage 2022-2027. Le Sdage Loire-Bretagne 2022-2027 porte la même ambition. Il a pour objectif de se « prémunir du risque de s'engager dans une voie qui s'avérerait inadaptée à long terme » et pose que les initiatives qui ont émergé sur la période 2016-2021 visaient à mieux connaître sur un territoire ce qui pourrait survenir et à déterminer une stratégie d'action à « amplifier sur la période 2022-2027 ».

Le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) a rendu un avis défavorable concernant les Sdage Adour-Garonne et Loire-Bretagne 2022-2027 au motif qu'ils ne permettront pas d'atteindre le bon état de l'ensemble des masses d'eau en 2027 et « qu'il est urgent d'anticiper les effets du changement climatique pour éviter que

la situation préoccupante de la ressource en eau s'aggrave au détriment des usages et des milieux aquatiques ». Si le caractère peu ambitieux des Sdage sur ce point est critiqué, le CESER souligne néanmoins qu'il partage leurs grandes orientations en matière de gestion quantitative.

B - La couverture de la région par les Sage à compléter d'ici 2027

Le bilan du Sdage Loire-Bretagne 2016-2021 montre que les Sage jugés nécessaires sont en cours d'élaboration ou ont été mis en œuvre y compris en Nouvelle-Aquitaine. La région recense 31 Sage en 2022. Ils comprennent 87,3 % du territoire soit une couverture supérieure à la moyenne nationale (taux de 54,3 %⁴² pour la métropole et l'outre-mer).

Le Sdage Adour-Garonne 2022-2027 a fixé l'objectif d'une couverture totale de chaque sous-bassin par un Sage. La durée moyenne de l'élaboration d'un Sage en Nouvelle-Aquitaine est de neuf ans⁴³, l'atteinte d'une couverture totale du territoire en cinq ans est donc ambitieuse.

Les EPTB, dotés d'une vision globale et d'une expertise reconnue sont pertinents pour porter un Sage. Toutefois la complexité de la gouvernance de l'eau et parfois les stratégies défensives des opérateurs « du petit cycle » ne permettent pas un aboutissement rapide.

L'EPTB du bassin de la Dordogne (EPIDOR) n'est parvenu à élaborer qu'un seul Sage, le Sage Isle-Dronne, approuvé en 2022. Il est aussi porteur des Sage Dordogne Amont et Dordogne-Atlantique depuis 2010 et 2013, identifiés comme nécessaires par le Sdage 2016-2021. Mais ils n'ont pu à ce jour aboutir.

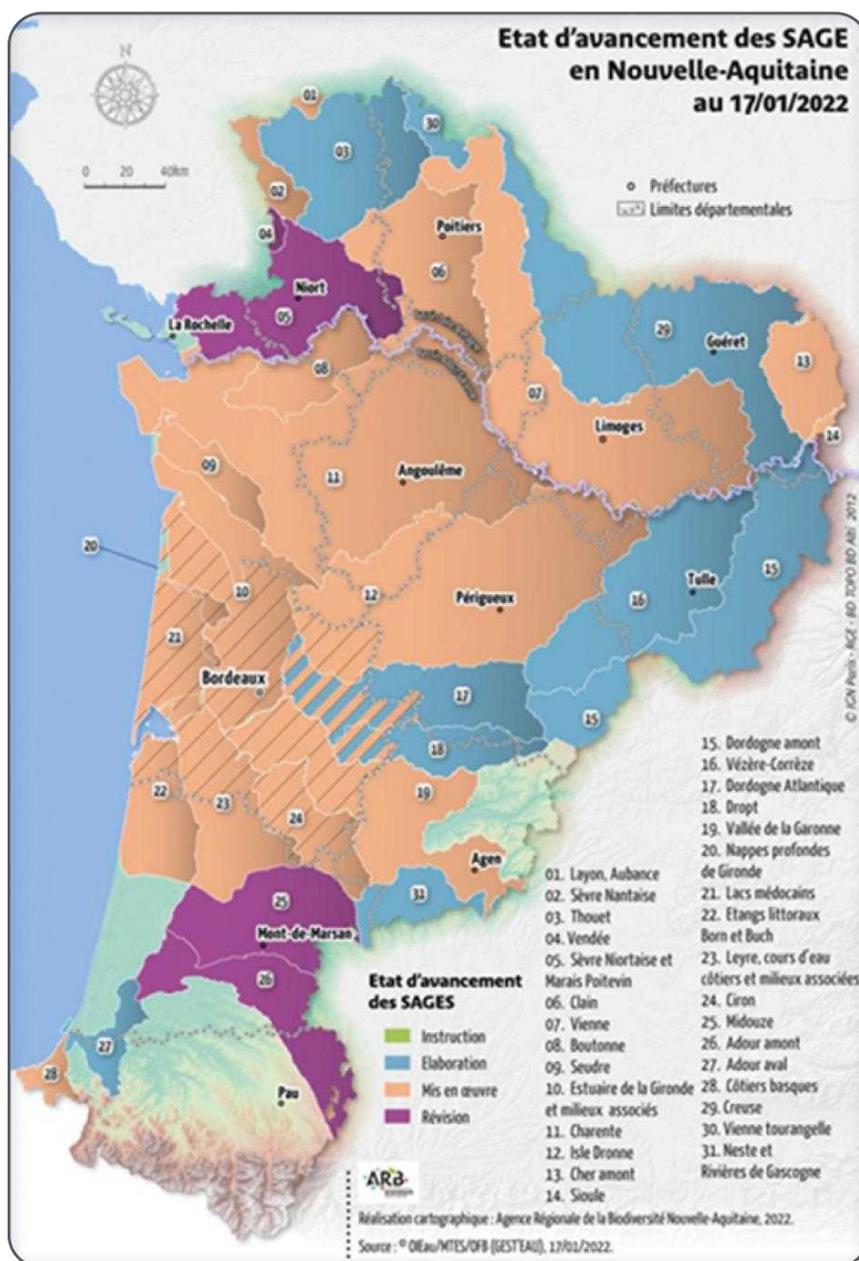
Dans le bassin du Lot, alors qu'un Sage existe pour le sous-bassin du Lot Amont, le Lot aval ne disposait que d'un contrat de rivière couvrant la période 2012 à 2017 qui n'a pas été reconduit. Le syndicat mixte du pays de la vallée du lot (SMAV Lot 47) devra donc contribuer à l'émergence d'un Sage d'ici 2027 conformément au Sdage Adour-Garonne approuvé pour 2022-2027.

La carte ci-dessous affiche l'état d'avancement des Sage néo-aquitains en janvier 2022. Le Sage Adour aval est désormais mis en œuvre tout comme le Sage Dropt. Les Sage Neste et Rivières de Gascogne, et Vienne-Tourangelle sont en cours d'élaboration.

⁴² [Qu'est-ce qu'un Sage ? / Gest'eau \(gesteau.fr\)](https://www.gesteau.fr/actualites/2022/01/13/Qu'est-ce-qu'un-Sage-?).

⁴³ Gest'eau.

Carte n° 2 : état d'avancement des Sage en Nouvelle-Aquitaine au 17/01/2022



Source : agence régionale de la biodiversité Nouvelle-Aquitaine 2022

C - La lente prise en compte de la gestion quantitative par les Sage de Nouvelle-Aquitaine

Les Sdage sont révisés tous les six ans⁴⁴. Les Sage doivent être rendus compatibles avec le Sdage dans un délai de trois ans suivant leur approbation et intégrer la gestion quantitative de la ressource. En Nouvelle-Aquitaine, certains Sage introduisent des règles quantitatives sur la répartition des volumes prélevables par usages. Sur les 24 Sage « mis en œuvre », moins de la moitié (42 %) a adopté cette possibilité.

Les Sage dont l'émergence date de 1992 à 1999 et la première approbation s'est faite entre 2006 et 2015, ont fait l'objet d'une révision à l'exception du Sage de l'Estuaire de la Gironde et de celui de la Sèvre Niortaise dont la révision, engagée en 2018, n'a pu encore aboutir.

Schéma n° 1 : présentation synthétique de l'état d'avancement des Sage en Nouvelle-Aquitaine en 2022⁴⁵



Source : schéma CRC d'après <http://atlas.biodiversite-nouvelleaquitaine.fr/spip.php?article1773>

⁴⁴ Le Sdage 2026/2021 a été révisé pour la période 2022/20227.

⁴⁵ Bassin Adour-Garonne et Bassin Loire-Bretagne 31 Sage et deux non démarrés.

Les phases d'élaboration et de révision se déploient donc sur des durées supérieures à l'effet utile du Sdage opposable. La longueur de ces procédures implique souvent une actualisation coûteuse des études préparatoires, la relance des concertations avec des interlocuteurs qui changent et une mise en œuvre des programmes de mesures décalée.

Les Sage Nives et Gaves correspondant respectivement au Pays Basque et au Béarn n'ont jamais été engagés. La majeure partie des Sage en élaboration et identifiés comme nécessaires par le Sdage précédent, relèvent du sous-bassin versant de la Dordogne qui représente près de 25 % de la superficie du sous-bassin néo-aquitain et le quart de la ressource disponible. Sur les 24 Sage mis en œuvre, 13 sont en vigueur, quatre sont en cours de révision et sept ont été révisés et approuvés.

D - Des procédures parfois redondantes

Selon le rapport du CGEDD/CGAAER « eau, agriculture et changement climatique : quelles orientations à l'horizon 2050 ? » les PTGE présentent un intérêt fort pour dépasser les clivages et mettre en œuvre, au plus près du terrain, la transformation de l'agriculture. Si les PTGE ne sont pas opposables, au-delà des parties signataires, ils sont élaborés en quatre ou cinq ans contre neuf ans en moyenne pour un Sage.

Le succès de ces multiples procédures est tributaire de la conciliation des intérêts divergents des acteurs du territoire. Tant la présence de PAOT ou de PTGE que l'acceptabilité de ces différents schémas varient selon les bassins.

Pour la DDTM 17, le PTGE est un outil essentiel de la politique quantitative de l'eau. Il est critiqué par les acteurs locaux, les associations environnementales considérant le PTGE comme un « alibi » aux réserves de substitution alors que les agriculteurs y voient une contrainte supplémentaire.

La DDTM 17 précise pourtant qu'un PTGE qui n'aurait que la création de réserves de substitution pour objet ne serait plus approuvée.

Le Programme Territorial de Gestion des Eaux du Midour

Ce PTGE mis en place par l'Institution Adour, a été parmi les premiers à être adoptés en France. Démarche engagée en 2016, le PTGE a été validé en 2020. Parmi l'ensemble des cas étudiés par le CGEDD/CGAAER, le PTGE du Midour est le seul à proposer « des changements plus importants en matière agricole » sur le territoire étudié.

III - La cohérence entre les schémas de planification de la gestion de l'eau et les autres documents de planification territoriale

A - La compatibilité entre développement des territoires et préservation de la ressource à améliorer

Le territoire régional mobilise de très nombreux schémas et documents de planification dont l'articulation, la compatibilité, et parfois l'opposabilité, sont difficilement assurées. Le SRADDET néo-aquitain intègre les enjeux de la gestion quantitative en disposant que « les politiques d'aménagement doivent intégrer la raréfaction et la dégradation de la ressource en eau, bien commun précieux et fragile ». Cependant l'essentiel des interactions entre SAGE et schémas directeurs concerne les départements et les intercommunalités.

De nombreux conseils départementaux ont adopté un schéma départemental d'alimentation en eau potable. Les structures porteuses de Sage et les EPTB y contribuent par leurs expertises et leurs avis.

L'article L. 131-1 du code de l'urbanisme prévoit que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) doivent être « compatibles » avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource. Les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les Sage. Ces documents d'urbanisme définissent la planification urbaine stratégique à l'échelle de plusieurs communes. Les SCoT en cours de révision ou d'élaboration doivent se rendre compatibles avec les Sage approuvés dans un délai de trois ans à compter de leur approbation. Si ces schémas ont été approuvés avant l'approbation du Sage, ils doivent être rendus compatibles avec celui dans les trois ans. Comme les SCoT, les PLU ou PLUi doivent être compatibles avec les objectifs des Sage. Dans le cadre des articles L. 132-20 et L. 132-4-1 du code de l'urbanisme⁴⁶, les services de l'État en Dordogne (DREAL et DDT) sollicitent systématiquement l'EPIDOR en amont de l'élaboration des schémas précités ce qui constitue une bonne pratique.

⁴⁶ En particulier, l'article L. 132-20 prévoit que « l'autorité administrative compétente de l'État porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents : 1° Le cadre législatif et réglementaire à respecter ; 2° Les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants. L'autorité administrative compétente de l'État leur transmet à titre d'information l'ensemble des études techniques dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission de ces informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements ».

B - Des contradictions voire des incompatibilités entre documents de planification

En pratique, la vérification de la compatibilité des différents documents est peu opératoire. Les Cle rendent des avis que les autres acteurs de la gouvernance de la ressource en eau peuvent écarter.

La Cle du Sage « nappes profondes » de Gironde a rendu en 2016 un avis de non compatibilité au sujet du PLUi de Bordeaux métropole. Sa prise de position se fonde sur l'impossibilité d'évaluer et de mesurer la pression que feront peser sur les nappes souterraines les orientations du projet d'urbanisme et la non reprise, dans le règlement du PLUi, des prescriptions du SCoT de l'aire métropolitaine¹ et de la disposition n° 20 du Sage « nappes profondes » imposant des économies d'eau et des constructions hydro-économiques.

Cet avis de non-compatibilité illustre les difficultés à mettre en compatibilité les documents d'urbanisme et le Sage.

Bordeaux Métropole réalise à elle seule 45 % des prélèvements d'eau en Gironde. La nappe Éocène, dans laquelle elle puise une part importante de son eau potable, est surexploitée. L'enquête publique⁴⁷ réalisée en 2016 sur le PLUi reprend divers objectifs de réduction des pertes et de diminution des consommations à l'horizon 2020, mentionnés par Bordeaux Métropole, en réponse à la Cle et à d'autres contributions qui mettaient en doute l'existence d'un approvisionnement en eau compatible avec le projet d'urbanisme métropolitain. Or, il ressort des rapports 2015 à 2019 sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement ainsi que des données 2020 du site public SISPEA, que les engagements énoncés par Bordeaux métropole dans le cadre de l'élaboration du PLUi ne se sont pas concrétisés.

L'objectif d'amélioration du taux de rendement des réseaux annoncé n'a pas été atteint et s'est dégradé. En moyenne entre 2015 et 2019, Bordeaux Métropole a prélevé 12,98 Mm³ d'eau dans la nappe de l'Éocène (13,11 Mm³ en 2019) soit près du double de l'objectif fixé par le Sage à 7 Mm³.

⁴⁷ CRC Nouvelle-Aquitaine, *Syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau du département de la Gironde (SMEGREG)*.

Les volumes totaux prélevés ont eu tendance à croître passant de 49 Mm³ en 2016 à 52,4 Mm³ en 2019 et à 54,1 Mm³ en 2020, nettement au-delà de l'objectif cible fixé pour 2020 à 51,2 Mm³. La mise en exploitation des ressources de substitution devant réduire la surexploitation des nappes profondes serait retardée et leur mise service reportée à 2029.

*
**

Il est constaté en Nouvelle-Aquitaine une réelle distance entre d'une part les organismes planificateurs et prescripteurs stratégiques dans le domaine de l'eau et, d'autre part, les autorités locales chargées de la planification de l'urbanisme et les gestionnaires chargés de la production et de la distribution de l'eau potable. La cohérence entre les schémas de planification de la gestion de l'eau et les autres documents de planification territoriale doit progresser.

Chapitre III

Les mesures visant à réduire les prélèvements d'eau et à mieux partager la ressource

I - Les mesures de court-terme : la délivrance et le contrôle des autorisations de prélèvement

Le suivi des autorisations uniques de prélèvement (AUP) pourrait être un outil de pilotage de la ressource. Les volumes autorisés peuvent être supérieurs aux volumes prélevables pour les utilisateurs des zones concernées par une ressource dégradée en quantités et/ou en qualité.

Plusieurs difficultés concernent la gestion et le suivi des autorisations de prélèvements délivrées aux OUGC en Nouvelle-Aquitaine, notamment parce que le total des volumes autorisés par les prélèvements accordés aux divers pétitionnaires peut excéder le volume prélevable.

L'autorisation délivrée à l'établissement public du Marais Poitevin pour les prélèvements à usage d'irrigation jusqu'en 2022 et celle délivrée à la coopérative Cogest'eau pour l'ensemble des prélèvements à usage d'irrigation réalisés jusqu'en 2032 sur plusieurs sous-bassins principalement en Charente et marginalement dans les départements voisins étaient incompatibles.

Ces territoires se caractérisent par une insuffisance de la ressource et un mauvais état des masses d'eau. Les autorisations données aux OUGC ne respectaient pas les Sdage et Sage en vigueur. Ces deux AUP ont été annulées⁴⁸, tout en autorisant la poursuite de l'irrigation jusqu'aux nouvelles autorisations sous réserve que les irrigants ne prélèvent pas plus que la moyenne des prélèvements réalisés au cours des dix années précédentes. Le juge a relevé que les études d'impact, à l'appui des demandes d'autorisation, étaient imprécises, ont nui à l'information du public et n'ont pas permis aux préfets de statuer de manière éclairée sur les demandes présentées.

Dans le sous-bassin de l'Adour, la Cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux a confirmé, le 21 décembre 2021, l'annulation de l'autorisation unique de prélèvement (AUP) décidée par le TA de Pau⁴⁹, suite à un recours des associations protectrices de l'environnement, dont le jugement avait été porté en appel par Irrigadour, bénéficiaire de l'AUP.

Selon, la CAA, l'autorisation de prélèvement accordée en 2017 et jusqu'en 2022 à l'OUGC Irrigadour autorisait des volumes « supérieurs aux volumes prélevables définitifs de 215,95 Mm³ [...] ainsi qu'au niveau maximal consommé de 220 Mm³ atteint en 2003, alors qu'il ne résulte pas de l'instruction que les besoins des exploitations agricoles justifient impérativement une telle augmentation ».

Ces volumes prélevables définitifs étaient « supérieurs d'environ 35 % aux volumes prélevables initiaux notifiés en 2009 de 165,45 Mm³ établis sur la base d'une étude de l'agence de l'eau Adour-Garonne », alors que sept des périmètres d'intervention sont en déséquilibre, dont cinq de manière importante.

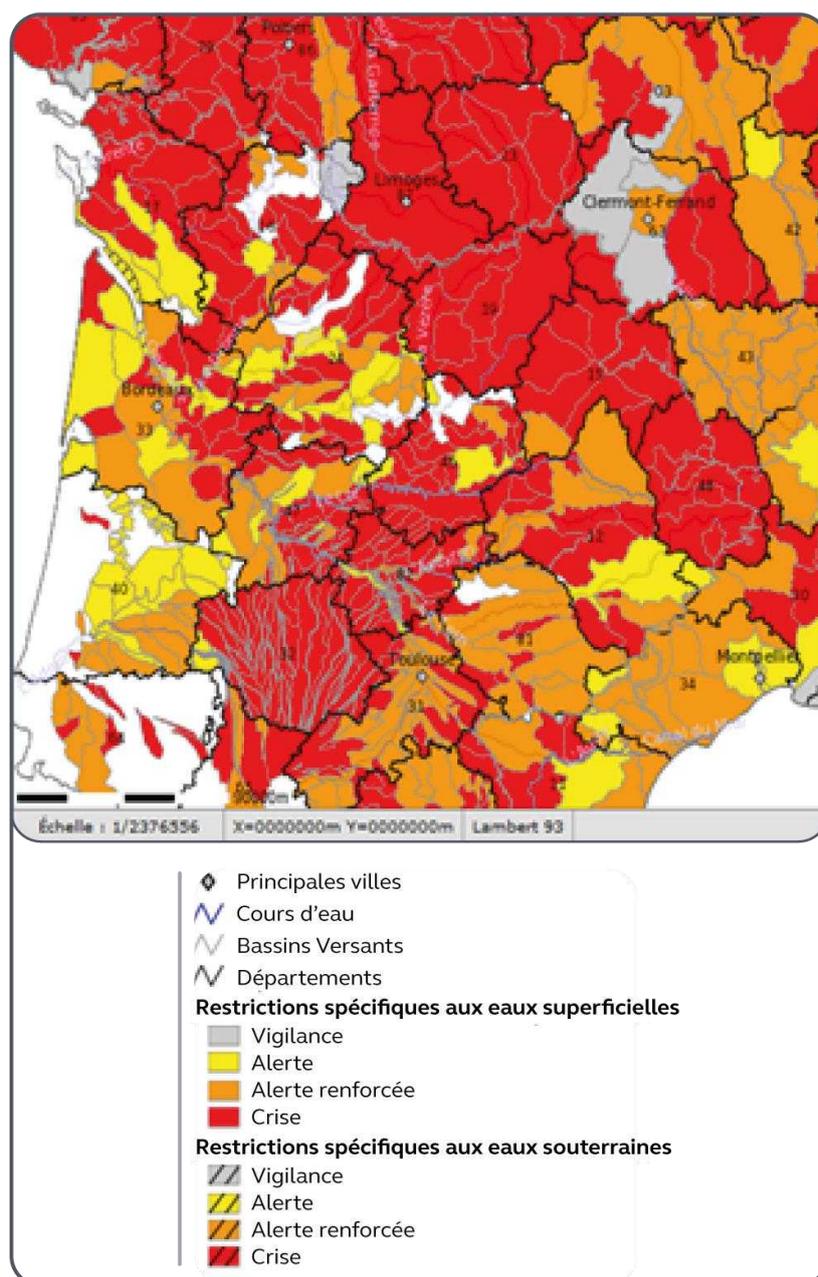
II - Les mesures d'urgence : la réduction de la consommation en période de sécheresse

Malgré ses ressources abondantes, la région connaît des difficultés croissantes en période de sécheresse. La conciliation des usages et la tension sur les ressources disponibles génèrent des conflits et des arbitrages entre priorités qu'il appartient aux préfets de départements de trancher.

⁴⁸ Tribunal administratif de Poitiers, le 9 mai 2019.

⁴⁹ Tribunal administratif de Pau, le 3 février 2021.

Carte n° 3 : situation hydrographique du bassin Adour-Garonne - été 2022



Source : <http://propluvia.developpement-durable.gouv.fr/propluvia/faces/public/carteBassin.jsp>

Au 25 juillet 2022, 61 arrêtés sécheresse étaient en vigueur en Nouvelle-Aquitaine⁵⁰. La forte sécheresse de 2019 a généré des difficultés d'alimentation en eau potable. Au total, 50 arrêtés sécheresse avaient été pris à la mi-septembre 2019 en constatant majoritairement un niveau d'alerte maximal de « crise ». La carte actualisée ci-dessus, illustre le nombre d'arrêtés sécheresse pris au 31 août 2022 ainsi que leur niveau de gravité (situation de crise) s'agissant notamment des eaux superficielles.

La Charente, la Charente-Maritime, les Deux-Sèvres et la Vienne apparaissent comme les départements les plus exposés au risque sécheresse en Nouvelle-Aquitaine⁵¹. Le nord de la région a enregistré entre septembre 2021 et avril 2022 un déficit pluviométrique de 33 %⁵². Les restrictions d'eau décidées par les préfets sont de plus en plus précoces. Mais elles n'interviennent que lorsque la crise est avérée.

Si elles permettent de réduire la consommation en période de crise, elles démontrent que seules les actions de long terme et une grande variété de solutions adapteront les usages aux déséquilibres récurrents de la ressource.

Les effets du changement climatique sont déjà présents avec l'assèchement de certains cours d'eau, de manière générale en Nouvelle-Aquitaine et de façon marquée sur l'ancienne région Poitou-Charentes.

Le franchissement récurrent des débits de crise et d'objectifs d'étiage dans le sous-bassin de la Boutonne

Le diagnostic réalisé en 2013 lors de la révision du SAGE 2008 de la Boutonne située dans le bassin versant de la Charente, précise qu'« *en ce qui concerne le respect des débits objectifs, on constate que le non-respect du Débit Objectifs d'Étiage (DOE) et le franchissement du Débit de Crise (DCR) sont en nette augmentation depuis le début des années 1990. Entre 1987 et 2011, le DCR a été franchi 16 années et le DOE a été respecté seulement quatre années. (...) Les étiages sévères se poursuivent souvent jusqu'au mois d'octobre. Les assecs sont constatés de manière plus fréquente sur le territoire depuis les années 1990* ».

⁵⁰ <http://propluvia.developpement-durable.gouv.fr/propluvia/faces/public/carteDep.jsp>

⁵¹ [Quatre cartes pour comprendre l'état de la sécheresse en France et la menace pour cet été \(radiofrance.fr\) / données \(MTE\).](#)

⁵² Météo France.

III - Les mesures de long terme

A - Changer les pratiques pour réduire les pressions sur la ressource et la qualité de l'eau

Les prélèvements d'eau à usage domestique devraient augmenter compte tenu des prévisions de croissance démographique. Le SRADDET⁵³ de Nouvelle-Aquitaine considère l'alimentation en eau potable comme un usage « prioritaire ». La poursuite de la baisse des prélèvements industriels, constatée ces dernières années, n'est pas assurée eu égard aux incertitudes économiques et énergétiques.

Le changement des pratiques agricoles, y compris, selon l'AEAG, par généralisation de l'agroécologie, est un des leviers pour réduire les déséquilibres en termes de quantités et de qualité, le second étant une forte amélioration de l'exploitation de la ressource par les gestionnaires de la potabilisation et de la distribution.

L'enjeu est d'autant plus fort que la Nouvelle-Aquitaine est la première région agricole française par la valeur ajoutée, le taux d'emplois et la masse salariale.

L'irrigation est donc un facteur clé. Elle constitue la pression principale sur les masses d'eau superficielles en période d'étiage⁵⁴. Le bassin Adour-Garonne représente à lui seul 34 % des surfaces irriguées françaises, alors qu'il couvre 16 % de la surface nationale⁵⁵. Le recours à l'irrigation ne concerne néanmoins que 18,5 % des exploitations agricoles de la région⁵⁶ avec de fortes disparités territoriales : 18 % des SAU⁵⁷ sont irrigués en Aquitaine, contre 8,5 % en Poitou-Charentes et seulement 0,3 % en Limousin⁵⁸.

Dans le sous-bassin correspondant, l'institution Adour, a estimé que l'irrigation au goutte à goutte générerait des économies d'eau potentielles de 20 à 25 % pour un goutte-à-goutte enterré et de 10 à 20 % pour un goutte-à-goutte aérien, avec un coût de mise en place de 5 000 € par hectare, soit 5 M€ pour les 1 000 hectares prévus au PTGE local du

⁵³ SRADDET : « Garantir la ressource en eau en quantité et qualité, en préservant l'alimentation en eau potable, usage prioritaire, et en économisant l'eau dans tous ses types d'usage ».

⁵⁴ Agreste, recensement agricole de 2010.

⁵⁵ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le Sdage Adour-Garonne.

⁵⁶ Chambre d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine, statistique non datée.

⁵⁷ SAU : surface agricole utile.

⁵⁸ Agreste, *ibidem*.

Midour. Cette amélioration pourrait donc provenir de technologies plus efficaces que l'aspersion qui génère beaucoup d'évaporation. Elle ne pourra pas faire l'impasse sur la transformation, voire l'abandon, de certaines pratiques culturelles ou productions.

B - Encourager les économies d'eau en sensibilisant les usagers et les services de production d'eau

À l'échelle régionale, près de 20 % de l'eau potabilisée est perdue lors de son acheminement⁵⁹. Le rendement des réseaux est donc insuffisant. Cette faiblesse résulte en partie d'une politique de prix bas de l'eau facturée, voulue par les opérateurs du petit cycle de l'eau au détriment des travaux de maintenance et de renouvellement des infrastructures et réseaux existant.

En Gironde, selon les données disponibles sur le site du SISPEA, les prélèvements d'eau potable par habitant desservi, qui se situaient de 2016 à 2019 aux alentours de 75 m³ par an et par habitant, ont augmenté en 2020 (77,5 m³) en partie du fait de la crise sanitaire.

Les taux de rendement moyens des réseaux pondérés par les volumes prélevés, qui avaient tendance à s'améliorer légèrement entre 2016 (80,7 %) et 2019 (81,9 %), ont diminué en 2020 (80,7 %). Ils restent inférieurs à l'objectif de 85 % fixé par le code de l'environnement.

Si ces taux cible avaient été respectés par toutes les entités de gestion affichant un taux inférieur, l'économie réalisée sur les volumes d'eau prélevés, parfois en nappe déprimée, aurait été en moyenne de 5,14 M de m³ par an.

Les différences de rendement et de performance des réseaux n'apparaissent pas corrélées, en Gironde, au fait que la gestion de l'eau a été, ou pas, transférée à une métropole ou à une communauté d'agglomération. En 2020, sur 86 entités exploitantes analysables, Bordeaux Métropole ne se situait qu'au 39^e rang du classement des taux de rendement, au 83^e rang de celui des indices linéaires de perte et au 35^e rang pour ce qui est du prix moyen du m³ d'eau.

En dépit des actions menées, il subsiste donc des marges de progrès pour l'optimisation des usages des ménages, des activités économiques et des collectivités publiques.

⁵⁹ Le taux de rendement du réseau est en effet de 80 %. Source : données SISPEA traitées par la Cour.

C - Des tarifications incitatives peu présentes

Dans un contexte où le prix de l'eau en Nouvelle-Aquitaine a augmenté⁶⁰, certaines collectivités, comme à Libourne, ont mis en place des tarifications progressives avec un prix du m³ qui s'accroît à partir de certains seuils de consommation.

Deux logiques doivent être distinguées : une environnementale, visant à préserver la ressource en désincitant aux fortes consommations, avec un prix croissant avec le volume consommé et une solidaire, visant à satisfaire les besoins vitaux en eau par la mise en place de tarifs nuls ou réduits pour une première tranche de consommation.

La tarification sociale ou solidaire apparaît complexe à gérer. Quant à la tarification progressive, elle ne semble pouvoir être réellement efficace que si la progressivité du tarif au m³, au-delà de certains niveaux de consommation, est suffisamment dissuasive pour inciter à la réduire. Aucun des tarifs analysés n'a démontré d'effet utile sur ce point.

La tarification sociale de l'eau à Libourne

À Libourne, un tarif progressif du prix de l'eau potable existe depuis 2010. Il a été reconduit à l'échelle de l'agglomération en 2020 et étendu à l'assainissement. En 2021, les 15 premiers m³ étaient facturés à 0,19 € TTC/m³, (eau et assainissement) pour assurer les besoins vitaux. Le tarif passait ensuite à 1,23 € TTC/m³ jusqu'à 120 m³, à 1,37 € TTC/m³ de 120 à 150 m³ puis à 1,43 € TTC/m³ au-delà de 150 m³. Ainsi, un dépassement de 30 m³ au-delà de 120 m³ ne se traduisait que par un coût supplémentaire total de 4,09 € TTC par rapport à ce qu'aurait été une facturation basée sur le tarif applicable à la tranche de 15 à 120 m³. Pour un abonné consommant 200 m³ par an, le coût supplémentaire apprécié par rapport au tarif unitaire n'est ainsi que de 14,15 € TTC.

L'effet incitatif et l'efficacité de ce mécanisme de tarification progressive ne sont donc pas évidents. Libourne a d'ailleurs présenté des volumes moyens consommés par abonné les plus importants de l'agglomération. Ils ont eu tendance à croître sur de la période examinée.

L'enquête a relevé la persistance de quelques tarifications dégressives au volume, par ailleurs interdites en ZRE, dans certains sous-bassins, notamment dans l'agglomération du grand Dax.

⁶⁰ Source : SISPEA, 2016-2019, Calculs de la Cour.

**Les actions du SMDE 24 en faveur de la réduction
de la consommation d'eau potable**

Le SMDE 24 a instauré une redevance spécifique prélevée sur les usagers au titre de sa compétence obligatoire « protection des captages ». Elle s'applique à la consommation annuelle des abonnés au service de distribution à laquelle est appliqué un taux au m³ (0,035 € HT en 2022).

Le SMDE 24 travaille, par ailleurs, à une convergence tarifaire par typologie de service avec comme ligne directrice « le fait de pouvoir délivrer à tous les abonnés une eau de bonne qualité, en quantité suffisante, au prix le plus juste ». Les écarts de prix ont d'ailleurs diminué. Globalement, les prix de l'eau tiennent compte des possibilités offertes par la réglementation et les tranches tarifaires dégressives ont été progressivement supprimées partout où elles existaient.

Chapitre IV

La sécurisation des besoins et la préservation des milieux

I - La préservation des milieux aquatiques et de la biodiversité

La protection et la qualité des zones humides sont apparues comme des préalables à une bonne gestion quantitative de la ressource. Conservées en bon état écologique, ces milieux constituent des éléments stratégiques pour la gestion de l'eau et la préservation de la biodiversité. Une grande partie des zones humides se situent sur les têtes de sous-bassins versants et atténuent une partie des effets du changement climatique en contribuant également au bon état écologique des masses d'eau.

Dès lors restaurer et gérer les milieux humides essentiels à la biodiversité et au bon état écologique des masses d'eau superficielles contribue à la reconstitution et à la qualité de la ressource disponible pour les divers usages.

Les Sdage Loire-Bretagne et Adour-Garonne 2016-2021 reconnaissent l'importance de la biodiversité pour le bon fonctionnement des écosystèmes et du cycle de l'eau. Presque le tiers des Sdage (67 % soit 16 des 24 mis en œuvre⁶¹) de Nouvelle-Aquitaine comporte au moins une règle sur la préservation des zones humides.

⁶¹ Gest'eau. Traitement CRC NA.

Le Sdage Adour-Garonne 2022-2027 a fixé des objectifs ambitieux pour réduire les pollutions, assurer l'équilibre quantitatif de la ressource en eau, préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques et humides. Les programmes de mesures ont été réorientés pour apporter des financements nécessaires.

Le Sage Isle Dronne porté par l'EPIDOR récemment approuvé, prévoit par exemple de maintenir ou améliorer la qualité de l'eau pour préserver les milieux, partager la ressource entre les usages et préserver et reconquérir les rivières et les milieux humides. Ces orientations se fondent sur la règle n° 1 « protéger les zones humides » du règlement du Sage et se concrétisent dans les diverses actions prévues au PAGD qui en résulte.

Le Marais poitevin une gouvernance élatée

Le Marais poitevin est alimenté par les sous-bassins du Lay et de la Sèvre niortaise et Vendée, recoupant deux régions, quatre départements et trois Sage dont deux sont animés par l'IIBSN et l'autre par le syndicat mixte du bassin du Lay. La totalité du périmètre est classé en ZRE. Les objectifs de préservation des zones humides du Marais poitevin rendent nécessaire une coordination entre ces différents sous-bassins. La continuité écologique dépend en effet de la régulation des cours d'eau, de la maîtrise des débits et des marées et doit préserver le passage des poissons et des sédiments à travers les différents milieux. Des obstacles tels que les barrages perturbent le transit sédimentaire et la circulation des organismes aquatiques. Diverses actions sont conduites notamment par l'EPMP, l'IIBSN et le parc naturel régional (PNR) du Marais poitevin pour préserver l'équilibre et la qualité de ces milieux.

Malgré ces coopérations techniques, l'existence de trois Sage, animés par des porteurs différents⁶² et l'absence de coordination inter-Sage opérationnelle, soumettent l'ensemble du Marais poitevin au risque d'une stratification accrue. Le bureau de la Cle du Sage Vendée a revendiqué et obtenu en 2022 le transfert de son portage vers le syndicat mixte « Vendée – Sèvre – Autize » (SMVSA) renforçant ainsi le risque d'une gouvernance segmentée des Sage du marais poitevin.

⁶² Sage Vendée désormais suivi par le SMVSA (décision prise en 2022 ; Sage Sèvres Niortaise - Marais poitevin (IIBSEN) Sage du Lay (Syndicat mixte du bassin du Lay-SMBL)

II - Les interconnexions et la sécurisation de l'approvisionnement

Si des interconnexions plus ou moins importantes ont été développées par les distributeurs d'eau potable⁶³ leur mise en œuvre peut, d'une manière générale, fortement progresser en Nouvelle-Aquitaine.

Les autorités organisatrices, dans certains sous-bassins tels ceux de la Dordogne ou du Lot, freinent le développement et la généralisation du maillage des réseaux de distribution alors que d'autres départements, en général ceux où les difficultés sont plus anciennes, bénéficient d'interconnexions structurantes sécurisant la distribution pour de très nombreuses communes, notamment en Charente-Maritime avec « Eau 17 » ou dans le Lot et Garonne avec « Eau 47 ».

A - Le SMDE 24 fragilisé par les changements de périmètre

Le SMDE 24 est un opérateur du petit cycle de l'eau dont la mission principale est d'assurer la protection des captages exploités par ses membres. Près des deux tiers de ceux-ci lui ont transféré la production, le traitement, le transport, le stockage et la distribution de l'eau ainsi que l'assainissement collectif et non-collectif. Si le syndicat a ponctuellement interconnecté certains réseaux de distribution, à l'occasion de transferts de la compétence « eau » à sa régie, il n'a pu le généraliser à l'ensemble de son périmètre, certains ses membres en ayant refusé le transfert.

La création de deux syndicats mixtes d'alimentation en eau potable majeurs autour des agglomérations de Périgueux (SMAEP au cœur du Périgord) et de Bergerac (SMAEP Coteaux pourpres) a mis en cause son positionnement statutaire et ses compétences de syndicat départemental intégré « eau » et « assainissement ». Les possibilités de maillage territorial des réseaux de distribution en ont dès lors été affaiblies.

⁶³ Certains territoires néo-aquitain n'ont pas été inscrit dans l'échantillon contrôlé. Il dispose néanmoins d'une stratégie départementale et d'un maillage structurant des réseaux. C'est le cas du département de la Vienne où le Syndicat à vocation départementale « eau de Vienne » a prévu un important plan d'interconnexion.

B - Le SMAV Lot 47 : un positionnement technique en retrait en l'absence d'un Sage approuvé

Le syndicat mixte pour l'aménagement de la vallée du Lot (SMAV Lot 47) couvre le sous-bassin versant du Lot aval. Il exerce des compétences non obligatoires du grand cycle de l'eau sur un territoire d'environ 1 700 km² où vivent près de 120 000 habitants, incluant certaines communes de la Dordogne, du Lot et du Tarn-et-Garonne sur les bassins versants de la Thèze, de la Lémance et de la Tancanne.

Conformément à l'orientation A1 du Sdage du bassin Adour-Garonne 2022-2027, l'ensemble du bassin devrait être couvert par des Sage en 2027. Le SMAV Lot 47 estime cependant que la stratégie territoriale à conduire n'implique pas de Sage sur la partie aval du Lot. Un contrat territorial lui semble suffisant pour garantir la gestion de la ressource et la sécurité des approvisionnements. Les dernières années montrent cependant une fragilisation croissante des étiages et des ressources dans certaines parties du sous-bassin concerné.

La mise en place d'un Sage Lot implique une phase préalable de débat au sein de la commission territoriale Lot. Compte tenu du délai d'élaboration moyen de neuf ans, la réflexion devrait s'engager rapidement. La cible fixée en 2027 apparaît difficile à tenir.

Le SMAV Lot 47 participe à la lutte contre les pollutions diffuses, la gestion des inondations et mène des actions visant à atteindre une gestion équilibrée de la quantité d'eau en été.

L'amélioration des systèmes d'épuration et l'entretien des cours d'eau sont également pris en charge mais le niveau des investissements demeure faible alors que le syndicat bénéficie d'une situation financière très confortable. Le SMAV Lot 47 développe une forte communication en diffusant des revues et des cartes postales aux élus, riverains, élèves et grand public. Faute de Sage opposable, la gestion du Lot aval⁶⁴ et de ses affluents directs s'effectue dans le cadre de plans pluriannuels concertés avec les acteurs institutionnels.

Le syndicat participe à la gestion quantitative de l'eau, en particulier dans le cadre du plan de gestion des étiages du Tolzac en déséquilibre quantitatif, en déficit hydrique estival en aggravation et dont les parties amont connaissent un assèchement complet. Ces interventions ne sauraient toutefois se substituer à une stratégie plus globale portée par un Sage à l'échelle du sous bassin, d'autant que le contrat de rivière qui structurait les actions du SMAV Lot 47 a pris fin en 2017 sans être reconduit.

⁶⁴ La Lède, la Lémance, le Boudouyssou, le Lot.

III - Le renforcement des capacités de stockage et de prélèvement

En Nouvelle-Aquitaine, le déséquilibre en eau devient structurel. Si la réutilisation des eaux usées reste symbolique et le dessalement inexistant, la mise en service de ressources de substitution constitue une forme d'adaptation majeure qui structure les stratégies de plusieurs sous-bassins. Complexe à faire aboutir, différents types de « ressources de substitution » se déploient pour réduire la surexploitation ou l'indisponibilité des ressources régionales.

A - La création de retenues et l'approvisionnement estival

La création de réserves, ou retenues, consiste à prélever de l'eau à des moments où les besoins sont faibles et la reconstitution des ressources forte (précipitations automnales et hivernales) pour la stocker en vue d'une utilisation différée en été (irrigation, maintien des étiages, navigation). Des critiques sont émises à l'encontre des indicateurs utilisés pour définir les seuils dont le dépassement déclenche des mesures de restriction. Des études complémentaires apparaissent nécessaires pour améliorer les indicateurs.

L'intervention du SYRES 17

Le SYRES 17 estime sur ces points que « réclamer toujours plus d'études (...) est justement l'argumentation systématique des associations (...) et alors même qu'au contentieux, ces études mêmes réalisées sont jugées systématiquement insuffisantes ».

Créé en 2015, le SYRES 17 a pour principal objet la gestion de réserves remplies l'hiver pour compenser le déficit estival. Le juge administratif a annulé, en juin 2022, les arrêtés préfectoraux autorisant la création de six réserves d'environ 1,66 M de m³ prélevés dans le bassin du fleuve Curé, au nord de la Charente-Maritime.

Sur le bassin de la Boutonne, affluent de la Charente, deux jugements ont annulé en février 2021 les arrêtés préfectoraux autorisant la création de réserves de substitution pour environ 5,2 M de m³. Ces annulations sont fondées notamment sur l'insuffisance des études d'impact et la non compatibilité des projets avec le SAGE « Sèvre niortaise-Marais Poitevin ». La cour administrative d'appel de Bordeaux a définitivement rejeté, le 21 février 2023, les recours contre le jugement du tribunal administratif de Poitiers du 4 juin 2019 qui avait annulé l'arrêté préfectoral du 21 janvier 2019 autorisant les travaux.

Les très vives oppositions à la création des réserves sur le bassin du Curé mettent en avant plusieurs motifs parmi lesquels le refus de la mobilisation d'un bien commun, l'eau « patrimoine commun de la nation », pour un usage particulier réservé aux agriculteurs ; le risque de conséquences préjudiciables du fait des prélèvements opérés dans les nappes phréatiques et enfin la nécessité d'explorer des solutions alternatives dont la reconstruction de zones humides.

Le contentieux de cette autorisation est toujours pendant devant la cour administrative d'appel de Bordeaux.

B - La recherche de nouveaux champs captant, un cheminement difficile

La substitution consiste à réduire les prélèvements dans une ressource surexploitée en les déplaçant vers des ressources non déficitaires. Cette approche répond aux difficultés posées par une ressource mal répartie dans le temps ou dans l'espace. Son succès repose sur le développement d'une solidarité et d'une gouvernance renforcée entre territoires et usages. La réduction des prélèvements en nappes surexploitées par la recherche de substitutions est l'un des piliers du Sage des nappes profonde de Gironde et de son plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD). Plusieurs projets ont été identifiés pour sécuriser dans la durée la ressource girondine, notamment le projet champ captant des landes du Médoc, à l'ouest. Un autre projet de substitution est toujours envisagé au sud du département de la Gironde, mais il se heurte, entre autres difficultés, à celle d'identifier un maître d'ouvrage en capacité de le porter financièrement.

Le projet de champ captant des landes du Médoc

Le projet de champ captant des landes du Médoc, vise à substituer 10 millions de m³ d'eau prélevés chaque année dans la nappe profonde surexploitée de l'Éocène centre, en puisant un volume équivalent dans la nappe de l'Oligocène médocain et en l'acheminant jusqu'à la métropole et une quinzaine de communes avoisinantes.

Mis en œuvre depuis 2013, sous maîtrise d'ouvrage de Bordeaux Métropole avec l'appui du SMEGREG et de la Cle du Sage nappes profondes de Gironde, ce projet est issu d'un long processus de réflexion porté par le SMEGREG depuis la fin des années 1990. En 2022 et 2023, l'instruction réglementaire et l'enquête publique seront finalisées. Si le projet est validé, celui-ci devrait être livré à l'horizon de 2025. 35 ans se sont écoulés à compter des premiers constats de surexploitation de la nappe Éocène centre pour mettre exploitation une solution de substitution partielle de l'alimentation en eaux de la métropole bordelaise.

Elle ne mettra toutefois pas fin à la surexploitation de la ressource dès lors que le nouveau champ captant ne fournira que la moitié des besoins de substitution identifiés par le Sage et qu'au regard du développement métropolitain projeté, la pression sur les nappes profondes déficitaires risque de s'accroître.

L'hypothèse de l'utilisation des eaux de la Garonne ou de la Dordogne en substitution des prélèvements en nappes profondes a été étudiée et écartée car les filières de traitement génèrent des coûts importants et ne permettent pas d'éliminer les pollutions médicamenteuses. L'hypothèse du recours au dessalement a aussi été étudiée mais son coût, outre le sujet du traitement des saumures, serait trop élevé et sa mise en œuvre très consommatrice d'énergie.

C - L'enjeu de la performance des réseaux pour moins prélever et mieux distribuer

La situation de la communauté d'agglomération du Libournais (CALI), au nord-est de la Gironde, témoigne des enjeux attachés à la performance des réseaux de distribution d'eau potable⁶⁵. Le rendement du réseau de la CALI s'élève à 74,4 % alors qu'elle prélève dans une nappe profonde surexploitée et ne dispose pas de substitution sur son territoire (ni, plus largement, dans l'est du département). La réduction des pertes en réseau fait partie des priorités du SAGE des nappes profondes et du SCoT du Grand Libournais. Le tableau ci-dessous présente les performances agrégées des gestionnaires intervenant sur la CALI et évalue les économies qui auraient résulté d'un taux de rendement d'au moins 85 %.

⁶⁵ Le réseau de la Métropole de Bordeaux affiche un rendement de 81,7 % en 2020 et celui de la Communauté d'agglomération du grand Dax un rendement de 79 % en 2020. Inversement, en Dordogne, le SMDE 24 affiche des rendements supérieurs au niveau réglementaire de 85 %.

Tableau n° 2 : le rendement annuel du réseau d'eau potable de la CALI

Année	Taux de rendement moyen pondéré par les prélèvements	Indice linéaire de pertes moyen pondéré par les prélèvements (en m ³ /km/jour)	Pertes constatées	Pertes avec un taux de rendement minimal de 85 %	Volume d'eau qui aurait été économisé
2016	78,5 %	2,8	1 964 306	1 292 983	671 323
2017	76,8 %	3,1	2 180 588	1 321 383	859 205
2018	76,6 %	3,6	2 309 622	1 459 092	850 530
2019	77,3 %	3,8	2 315 154	1 521 351	793 803
2020	74,4 %	5,8	2 799 574	1 638 691	1 160 883
Total			11 569 244	7 233 500	4 335 744

Source : tableau CRC à partir des données SISPEA sur la CALI

Dans presque tous les cas, les indices linéaires de pertes, exprimés en m³/km/j, se sont dégradés entre 2016 et 2020. Si les différents exploitants de la CALI ont une bonne connaissance de la situation des réseaux, les taux moyen de renouvellement des réseaux mettent en évidence des efforts d'investissement très largement perfectibles.

CONCLUSION

À l'échelle de la région, les pertes et mesures de sécurisation des approvisionnements sont difficiles à consolider. La performance des services d'eaux audités démontre néanmoins que l'atteinte du taux réglementaire cible de 85 % pour le rendement des réseaux de distribution doit rester une priorité forte pour les collectivités concernées. La rationalisation des compétences entre collectivités exploitantes permettra de progresser sur une sécurisation maîtrisée des accès à la ressource.

Liste des abréviations

ARB	Agence Régionale de Biodiversité de Nouvelle-Aquitaine
AUP.....	Autorisation unique pluriannuelle délivrée aux OGC
BNPE	Banque Nationale des Prélèvements quantitatifs en Eau
BRGM.....	Bureau de recherches géologiques et minières
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement rural
DCE	Directive Cadre sur l'Eau, directive européenne de 2000 fixe la politique de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle de l'union européenne.
GEMAPI	Gestion des milieux aquatique et prévention des inondations
LEMA	Loi sur eaux et les milieux aquatique de 2004 refondant le corpus juridique de la gestion de l'eau en France
DDT(M)	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EPTB.....	Établissement public territorial de bassin
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement. Activité (usine, entrepôt, élevage, carrière, etc.) considérée dangereuse pour l'environnement.
IOTA	Installation, Ouvrage, Travaux ou Activité (articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement)
OEBA	Observatoire de l'Eau du Bassin de l'Adour
OUGC	Organisme unique de gestion collective (pour l'eau à des fins agricoles)
PAGD.....	Plan d'aménagement et de gestion durable d'un SAGE
PAOT	Plan d'action opérationnel territorialisé du SDAGE
PDM.....	le Programme De Mesures du SDAGE complète ce dernier en traduisant de manière plus opérationnelle la politique de l'eau à mettre en œuvre sur les grandes unités hydrographiques.
PTGE.....	Programme territorial de gestion des eaux
PLU(i)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)

SDAGE	.....	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.
SAGE	.....	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux application du SDAGE
SCOT	.....	Schéma de cohérence territoriale
SISPEA	.....	Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement
SRADDET		Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
UHR	.....	Unité hydrographique de référence définie dans le SDAGE
ZRE	.....	Zone de Répartition des Eaux.
ZSCE	.....	Zones Soumises à Contrainte Environnementale (articles R. 211-66 à 110 du code de l'environnement)