



Université La Rochelle
Faculté de droit



**Analyse juridique des conditions d'accès à l'eau douce en
zone côtière : la gestion et l'utilisation de l'eau dans le
bassin de la Charente**

Alexandra GEORGE

Master 2 Cadres territoriaux et environnementaux

2008-2009

Sous la direction de :

M Laurent BORDEREAUX, Maître de Conférences en droit public à l'Université de La Rochelle

M Rémi MONGRUEL, Chercheur, Département d'Economie Maritime, IFREMER-Brest

M Jean PROU, Responsable du laboratoire LER-PC, IFREMER-La Tremblade

**Analyse juridique des conditions d'accès à l'eau douce en
zone côtière : la gestion et l'utilisation de l'eau dans le
bassin de la Charente**

Alexandra GEORGE

Remerciements

En préambule de ce rapport de stage, je souhaite adresser ici tous mes remerciements aux personnes qui m'ont apporté leur aide et qui ont ainsi contribué à l'élaboration de ce travail.

Tout d'abord je tiens à remercier l'équipe enseignante de l'université de droit de La Rochelle, pour la richesse de leurs enseignements et de leurs échanges tout au long de cette année.

Je remercie également l'ensemble du personnel de l'IFREMER pour leur accueil et leur contribution à la réalisation de ce mémoire, en particulier mes encadrants de stage, Rémi Mongruel et Jean Prou, ainsi que Mireille Ryckaert, Lucile Toulhoat, et Audrey Rivaud.

Je remercie toutes les personnes, agents administratifs et usagers (les agriculteurs notamment) rencontrés, qui ont accepté de répondre à mes questions avec gentillesse.

Enfin j'adresse mes plus sincères remerciements à tous mes proches et amis pour leur soutien et leurs encouragements au cours de la rédaction de ce rapport et tout au long de mes études.

« A l'échelle cosmique, l'eau est plus rare que l'or »

Hubert Reeves

SOMMAIRE

Introduction

Partie I : Le contexte multi-objectifs et multi-usages de la gestion locale de l'eau douce

Section I : Le système de gestion de l'accès à l'eau : préserver les milieux et satisfaire les usages

Section II : Le cadre global : les instruments de gestion et leurs objectifs

Partie II : La gestion et la maîtrise des prélèvements d'eau sur le bassin de la Charente

Section I : Les règles d'accès à l'eau par l'irrigation : le système fondé sur les droits de prélèvements de l'eau douce

Section II : La précarité des droits de prélèvement par l'activité agricole

Section III : Les sanctions encourues pour le non respect des conditions de prélèvement

Partie III : Les adaptations des règles d'accès à l'eau à la réalité des usages

Section I : La préservation des activités sur le territoire : les arrangements institutionnels

Section II : Un nouvel acteur présent dans la gestion de l'eau douce : les associations de protection de la nature

Conclusion

LISTE DES ABREVIATIONS

ASA	Association syndicale autorisée
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CE	Conseil d'Etat
C. Env.	Code de l'environnement
CLE	Commission locale de l'eau
CJCE	Cours de justice des communautés européennes
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
DC	Débit de coupure
DCE	Directive cadre sur l'eau
DCR	Débit de crise
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DI	Débit seuil intermédiaire
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DISE	Délégation inter-service de l'eau
DOE	Débit objectif d'étiage
DSA	Débit seuil d'alerte
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
FAO	Food and Agriculture Organization
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
LER-PC	Laboratoire Environnement Ressources des Pertuis Charentais
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ORE	Observatoire régional de l'environnement
PAC	Politique agricole commune
PC	Niveau piézométrique de coupure
PGE	Plan de gestion d'étiage

PI	Niveau piézométrique intermédiaire
PLU	Plan local d'urbanisme
PSA	Niveau piézométrique d'alerte
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR	Société d'économie mixte d'aménagement régional
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SRC	Section régionale conchylicole
TA	Tribunal Administratif
UNIMA	Union de marais de la Charente-Maritime
ZRE	Zone de répartition des eaux

INTRODUCTION

INTRODUCTION

L'augmentation croissante de la demande en eau, liée à la croissance et aux besoins accrus de la population fait peser sur cette ressource, qualifiée de « pétrole bleu », une pression de plus en plus grande, notamment sur son utilisation comme bien commun. C'est ce qui ressort du nouveau rapport des Nations Unies intitulé « L'eau dans un monde qui change », présenté à New York au siège des Nations Unies le 12 mars 2009. Parmi les objectifs énoncés dans ce rapport, il est préconisé une meilleure gestion de l'eau, pour remédier aux pénuries auxquelles nous sommes confrontés. En effet, la question de la gestion quantitative de l'eau est tout aussi fondamentale que la question de sa qualité. Cette problématique fait l'objet d'une étude qui s'inscrit dans le cadre du projet européen SPICOSA (Science and Policy Integration for COastal System Assessment). Ce projet a pour objectif principal de contribuer à la durabilité et la valorisation des littoraux européens en rapprochant les scientifiques des acteurs et gestionnaires des zones côtières tout en faisant collaborer sciences sociales et sciences de la nature. L'idée est de mettre en place des outils d'évaluation des politiques publiques dans le domaine de la gestion des zones côtières au niveau local et régional, ainsi que de mesurer les conséquences des politiques en termes sociaux et économiques. Le projet se déclinera sur 18 sites d'application dans toute l'Europe. Les Pertuis Charentais constituent un des sites d'application du projet. La problématique du site est celle de la gestion quantitative de l'eau de la Charente et de son partage entre les usages concurrents que sont l'alimentation en eau potable, la préservation des milieux naturels, l'agriculture et la conchyliculture. Le site d'application des Pertuis Charentais est piloté par l'IFREMER. Mon stage s'inscrit dans ce cadre d'étude.

I Le déroulement du stage

L'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), a été créé par le décret du 5 juin 1984 modifié par celui du 18 février 1998 et celui du 14 mars 2002.

C'est un établissement public à caractère industriel et commercial. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de la Recherche, de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Équipement du Transport et du Logement et de l'Environnement.

L'IFREMER par ses travaux de recherches, d'activités d'expertise et de technologies, contribue à connaître, évaluer et prévoir l'évolution des ressources de la mer et permettre leur

exploitation durable. Il contribue aussi à améliorer les méthodes de surveillance, de prévision d'évolution, de protection et de mise en valeur du milieu marin côtier. Enfin il contribue au développement économique du monde maritime.

Le Laboratoire Environnement Ressources des Pertuis Charentais (LER-PC, Station de l'Houmeau-la Rochelle) dans lequel s'inscrit notre étude, a pour missions de collecter des informations relatives à l'environnement littoral et aux espèces exploitées, notamment les huîtres et les moules. Il joue un rôle important quant à la gestion de réseaux de surveillance. L'aire de compétence du laboratoire s'étend de Saint-Gilles Croix de Vie en Vendée au nord, à la rive droite de la Gironde située en Charente-Maritime au sud, y compris les îles de Ré, d'Aix et d'Oléron.

Pour les besoins du site d'application du projet européen SPICOSA, l'Ifremer a souhaité conduire une analyse de la dimension juridique des conditions d'accès à l'eau douce dans les Pertuis Charentais. Ce projet a donc donné lieu à deux sujets de stage, réalisés en binôme : « Le droit de l'environnement et la gestion quantitative de l'eau : contexte réglementaire de l'échelon européen à l'échelon local et implications dans les zones côtières »; « le droit applicable à la gestion quantitative de l'eau dans les Pertuis charentais : institutions, acteurs et règles locales pour la gestion de l'accès à l'eau douce ». Dans le cadre de ce stage, j'étais en charge de l'analyse du droit applicable à la gestion quantitative de l'eau des Pertuis Charentais. L'objectif de ce stage était double.

Dans un premier temps, le stage devait permettre, via une analyse documentaire et bibliographique, de dégager les grands principes généraux de l'accès à l'eau douce, et de déterminer la hiérarchie des normes du droit de l'eau. Le but était de resituer la gestion quantitative de l'eau dans son contexte réglementaire de l'échelon européen à l'échelon local.

Dans un deuxième temps, il s'agissait d'étudier le droit applicable à la gestion quantitative de l'eau dans les Pertuis Charentais. En effet le deuxième objectif était d'étudier la dimension juridique du fonctionnement du système de gestion locale et plus précisément les règles d'accès à l'eau ainsi que les éventuels arrangements institutionnels. Il s'agissait essentiellement d'un travail de terrain avec divers entretiens auprès de gestionnaires et d'usagers. Ces rencontres m'ont permis de réunir différents éléments concrets quant aux conditions d'utilisation et de gestion de l'eau sur le bassin de la Charente. Cela m'a également permis de recueillir le point de vue de chacun des acteurs et usagers de l'eau sur cette problématique, notamment leur manière d'envisager l'avenir. Mon travail de terrain a surtout débouché sur de nombreuses entrevues avec des agriculteurs, quelques ostréiculteurs, des

agents des services de l'Etat et autres établissements publics tels que la Chambre de l'Agriculture ou l'EPTB. Pour compléter ce travail j'ai également rencontré deux associations de protection de la nature, très actives sur le bassin. Il était également envisagé de m'entretenir avec des gestionnaires de marais, gestionnaires de l'eau potable, des plaisanciers, et pêcheurs mais le temps a manqué. C'est pourquoi l'étude comporte une présentation générale de la problématique de la gestion quantitative de la ressource en eau sur le territoire du bassin de la Charente, puis un approfondissement de l'analyse des enjeux sociaux de l'accès à l'eau, axé particulièrement sur deux activités, l'agriculture et l'ostréiculture.

II L'organisation de la gestion de l'eau par les textes

La problématique principale concerne la ressource en eau, dont la gestion devient une nécessité de première importance. Plusieurs textes organisent la gestion de l'eau en France. La loi du 16 décembre 1964 portant sur le régime de la répartition des eaux et la lutte contre la pollution constitue la première loi sur l'eau¹. Elle institue un véritable cadre juridique et des institutions de gestion de l'eau. Elle instaure un découpage administratif en six bassins versants qui ont pour délimitation les « lignes de partage des eaux », avec des structures d'intervention originales, le comité de bassin et les agences de l'eau.

Il s'agit des bassins de l'Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie (*Annexe 1*). La loi met en place une véritable gestion décentralisée de l'eau associant l'ensemble des usagers et prenant en compte les spécificités de chaque bassin.

Le droit français de l'eau va ensuite faire l'objet de plusieurs évolutions. La première est une loi majeure en la matière, celle du 3 janvier 1992 sur l'eau² inscrivant le droit français de l'eau dans son contexte européen. Elle fixe de nouvelles orientations et approfondit celles de 1964, elle fixe notamment les fondements de cette politique publique (équilibre, protection, facturation) et instaure un contrôle renforcé sur les activités susceptibles d'avoir un impact sur l'eau et les milieux, en créant une nomenclature spécifique. Ainsi, cette loi se fonde sur le principe d'une ressource unique qu'il faut gérer en conciliant intérêts économiques et équilibre écologique. Elle dispose dans son article 1^{er} alinéa 1^{er} que « l'eau fait partie du

¹ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre les pollutions (JO du 18 décembre 1964)

² Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (JO du 4 janvier 1992)

patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ». Elle précise à son alinéa 2 que « *l'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurs établis* » (Art. L. 210-1 C. env.). Elle consacre également la notion de gestion globale des ressources en eau. Elle vise à assurer une meilleure gestion quantitative de l'eau et à renforcer la lutte contre la pollution. Elle vient se fonder sur le principe de solidarité entre les usagers et prend en compte l'eau sous toutes ses formes. Enfin, pour garantir la mise en œuvre de la gestion de l'eau le législateur a créé divers outils de planification, tels que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), dotés d'institutions de gestion (commission locale de l'eau, communauté locale de l'eau).

Cette loi est complétée par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement³, dite « loi Barnier ». Afin de répondre à certaines insuffisances de la loi de 1992 et pour se mettre en conformité avec les objectifs édictés au niveau européen, le législateur adopte une nouvelle loi le 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques⁴. Cette dernière donne les grandes orientations des programmes d'intervention pour la période 2007-2012, qui sont les premiers programmes de mise en œuvre de la Directive-cadre de 2000 : il s'agit de la restauration des milieux aquatiques, la réduction de la vulnérabilité à la sécheresse, la lutte contre les pollutions diffuses, la protection du littoral et enfin la solidarité envers les communes rurales.

Au niveau européen, le texte majeur pour la protection de l'eau est la Directive-cadre du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau⁵ (DCE), laquelle procède à d'importants changements. Elle dégager certains grands principes qui s'inscrivent dans un cadre d'intervention commun, afin d'avoir une démarche cohérente en matière de protection des eaux. On retrouve la gestion par bassin versant et sous-bassin. Elle préconisait aussi d'effectuer un état des lieux dans chaque district hydrographique d'ici fin 2004 afin de rendre compte des divers usages de l'eau et de leurs impacts sur l'état des eaux. Elle vise la promotion d'une « *utilisation durable de l'eau fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles* ». Cette directive a été transposée en droit

³ Loi n° 95-105 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (JO du 3 février 1995).

⁴ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (JO du 31 décembre 2006).

⁵ Directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

français par la loi du 21 avril 2004⁶, venant compléter la loi de 1992 pour tenir compte de ces exigences communautaires.

L'ensemble de ces mesures répond à la préoccupation majeure du droit de l'eau. En effet les questions posées par la gestion de l'eau relèvent à la fois de préoccupations quantitatives et qualitatives. Dans le cadre du stage nous nous sommes attachées principalement à la gestion quantitative de l'eau.

III La problématique générale de la gestion quantitative de l'eau

L'eau est une ressource renouvelable dont la disponibilité est limitée. L'eau douce représente seulement 2,5 % de l'ensemble des eaux présent sur la planète. En effet, lorsqu'on fait l'inventaire des réservoirs d'eau, on constate que seul un très faible volume peut être utilisé par l'Homme. Sa répartition sur le globe est inégale, entraînant des disparités entre pays et sa pénurie est ressentie par tous. Un cinquième de la population mondiale n'a pas accès à l'eau potable. La question des écarts d'accès à l'eau fait l'objet du 5^e forum mondial sur l'eau, accueilli à Istanbul en mars 2009 et intitulé « Surmontons les divisions pour l'eau ». Le forum met en lumière les carrefours géographiques entre l'Europe et l'Asie, le Moyen-Orient et l'Afrique, le Nord et le Sud. Il met également l'accent sur les frontières qui peuvent exister entre les pratiques traditionnelles liées à l'eau, les riches et les pauvres, les régions développées et les pays en développement. Ce 5^e forum mondial a pour but d'améliorer la compréhension et l'échange d'information entre les utilisateurs de l'eau, les décideurs et les praticiens à l'échelle locale, régionale et internationale. Ce forum mondial constitue une occasion de discuter et de faire avancer le droit international de l'eau, encore en phase de construction. En effet on ne trouve actuellement que des conventions sectorielles dans lesquelles la question des eaux douces est traitée indirectement.

L'eau constitue donc un bien fondamental, dont les besoins sont sans cesse en augmentation, mais elle est aussi une ressource indispensable pour le développement des activités. On constate toutefois des disparités importantes entre usages, au niveau mondial : l'irrigation représente 70 % des usages, l'industrie près de 21 % et la consommation ménagère 6%. En France, les volumes prélevés se répartissent en moyenne de la façon suivante : la production

⁶ Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la DCE du 23 octobre 2000.

français par la loi du 21 avril 2004⁶, venant compléter la loi de 1992 pour tenir compte de ces exigences communautaires.

L'ensemble de ces mesures répond à la préoccupation majeure du droit de l'eau. En effet les questions posées par la gestion de l'eau relèvent à la fois de préoccupations quantitatives et qualitatives. Dans le cadre du stage nous nous sommes attachées principalement à la gestion quantitative de l'eau.

III La problématique générale de la gestion quantitative de l'eau

L'eau est une ressource renouvelable dont la disponibilité est limitée. L'eau douce représente seulement 2,5 % de l'ensemble des eaux présent sur la planète. En effet, lorsqu'on fait l'inventaire des réservoirs d'eau, on constate que seul un très faible volume peut être utilisé par l'Homme. Sa répartition sur le globe est inégale, entraînant des disparités entre pays et sa pénurie est ressentie par tous. Un cinquième de la population mondiale n'a pas accès à l'eau potable. La question des écarts d'accès à l'eau fait l'objet du 5^e forum mondial sur l'eau, accueilli à Istanbul en mars 2009 et intitulé « Surmontons les divisions pour l'eau ». Le forum met en lumière les carrefours géographiques entre l'Europe et l'Asie, le Moyen-Orient et l'Afrique, le Nord et le Sud. Il met également l'accent sur les frontières qui peuvent exister entre les pratiques traditionnelles liées à l'eau, les riches et les pauvres, les régions développées et les pays en développement. Ce 5^e forum mondial a pour but d'améliorer la compréhension et l'échange d'information entre les utilisateurs de l'eau, les décideurs et les praticiens à l'échelle locale, régionale et internationale. Ce forum mondial constitue une occasion de discuter et de faire avancer le droit international de l'eau, encore en phase de construction. En effet on ne trouve actuellement que des conventions sectorielles dans lesquelles la question des eaux douces est traitée indirectement.

L'eau constitue donc un bien fondamental, dont les besoins sont sans cesse en augmentation, mais elle est aussi une ressource indispensable pour le développement des activités. On constate toutefois des disparités importantes entre usages, au niveau mondial : l'irrigation représente 70 % des usages, l'industrie près de 21 % et la consommation ménagère 6%. En France, les volumes prélevés se répartissent en moyenne de la façon suivante : la production

⁶ Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la DCE du 23 octobre 2000.

d'énergie représente environ 59 %, l'agriculture 15 %, l'industrie près de 9 % et les besoins en eau potable et collectifs 18 %.⁷

Les prélèvements d'eau effectués pour satisfaire les différents usages précités sont réalisés dans les eaux de surface (rivières, lacs) ou les eaux souterraines (nappes libres et nappes captives). Ces différents usages peuvent poser des difficultés. En effet, de nombreux conflits apparaissent et on assiste à des usages concurrencés de l'eau. Elle devient alors un enjeu social et politique. Il est dès lors nécessaire de procéder à une gestion cohérente des usages de l'eau ce qui implique d'étroites collaborations et coordinations entre ses usagers. C'est la situation que l'on retrouve sur le Bassin de la Charente, notre territoire d'étude (*Annexe I*).

IV La gestion quantitative de l'eau sur le bassin de la Charente

Le bassin versant de la Charente constitue le plus petit bassin du district administratif Adour-Garonne dont le cours s'étend sur 365 km et dont la superficie est environ 10 000 km². Il recouvre 6 départements : Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne, Haute-Vienne et Dordogne. Le fleuve Charente reçoit 22 affluents pour un réseau hydrographique cumulé de 2 183 km, auquel il faut ajouter le système de canaux servant à l'alimentation des marais, souvent à vocation d'élevage ou de grandes cultures.

Ce bassin versant bénéficie d'un environnement diversifié et encore préservé. Il est doté d'une grande variété de sites naturels qui attirent de nombreux touristes et estivants. Plusieurs parties du territoire sont protégées par des zones de protection Natura 2000 et font l'objet d'une protection en zones naturelles d'intérêt floristique et faunistique (ZNIEFF).

Il s'agit d'un territoire fortement rural dont la vocation principale est l'agriculture. Celle-ci est relativement diversifiée : céréales, vignes, élevage intensif. L'activité agricole a connu un développement considérable, en particulier la maïsiculture, s'accompagnant d'une explosion de l'irrigation au cours des trente dernières années.

Ce territoire bénéficie également d'une grande richesse piscicole, valorisée par les pêches professionnelle et de loisirs, tant en eau douce qu'en zone littorale. Enfin, il supporte une

⁷ Source : IFEN « Les prélèvements d'eau par ressource et par usage en 2006 ». www.ifen.fr

activité ostréicole d'envergure européenne : le bassin de Marennes-Oléron représente la première région de production de coquillages en France.

Le fleuve Charente et plusieurs de ses affluents sont considérés par le SDAGE Adour-Garonne comme des cours d'eau déficitaires à l'étiage⁸, ayant besoin d'un soutien pendant cette période. C'est pourquoi pour soutenir les faibles écoulements pendant l'étiage, deux barrages de soutien ont été créés à Lavaud et Mas Chaban, permettant ainsi de réalimenter le fleuve. En effet les principaux problèmes et enjeux du bassin de la Charente sont les déficits persistants des cours d'eau, induisant un équilibre délicat et précaire entre les besoins en prélèvement en eau et le débit nécessaire au maintien de la vie aquatique. Ont été alors mises en place des mesures locales de gestion de l'eau ayant un double objectif, la préservation des milieux et la satisfaction des usages (Partie I). La forte demande en eau en été, notamment de la part de l'agriculture génère des situations de pénurie et de concurrence entre les différents usages. C'est pourquoi les prélèvements d'eau nécessaires à l'agriculture sont fortement encadrés par les règles juridiques. La maîtrise des prélèvements d'eau par l'irrigation sur le territoire est essentiellement fondée sur des règles d'accès précaires et contraignantes soumises à la police de l'eau (Partie II). Cela permet ainsi une gestion durable de la ressource et la conciliation des usages : alimentation en eau potable, préservation des milieux naturels et besoins des secteurs agricole et touristique, etc.

L'administration a un rôle important dans la maîtrise et la gestion de l'eau, toutefois, elle devient plus stricte quant à l'application des règles. Ainsi les arrangements institutionnels entre professionnels et services de l'Etat tendent à devenir de moins en moins souples. Toutefois des adaptations des règles juridiques à la réalité des usages sont indispensables pour maintenir ces activités (Partie III).

Pour appréhender les pressions et concurrences entre usages, il est nécessaire de comprendre quels sont leurs besoins par rapport à la ressource en eau, chacun pouvant générer des effets plus ou moins négatifs. Le droit de l'eau est indispensable pour en assurer sa gestion équilibrée et durable, et pour satisfaire les différents usages de la ressource.

⁸ L'étiage correspond à la période de l'année où le débit d'un cours d'eau atteint son point le plus bas (basses eaux).

Première Partie :

Le contexte multi-objectifs et multi-usages de la gestion locale de l'eau douce

Les règles de gestion de l'eau se déclinent au niveau international, européen, national et local. Le droit de l'eau tente de réglementer l'accès à un élément naturel fragile, pour deux raisons : préserver les milieux et satisfaire les usages qui ont besoin de l'eau douce (Section I). Cette réglementation se formalise à travers les documents de planification, déclinant les objectifs européens et nationaux, au niveau local (Section II).

Section I : Le système de gestion de l'accès à l'eau : préserver les milieux et satisfaire les usages

La gestion locale de l'eau douce impose le respect des objectifs dégagés par la Directive-cadre sur l'eau de 2000 (§ 1). Elle doit également contribuer à un partage équitable de l'eau douce entre les usages coexistant sur le même territoire (§2).

§ 1. Le respect des objectifs dégagés par la DCE

Le bassin de la Charente est caractérisé par des milieux aquatiques et humides d'un grand intérêt écologique dont le rôle dans le maintien de la biodiversité ainsi que pour l'épuration et la régulation des eaux, est important. Certaines zones sont menacées, d'autres ont été détruites, du fait de l'abaissement des niveaux des nappes, de projets d'aménagement ou d'opérations de drainage. La préservation des espèces aquatiques mises en péril est donc un enjeu majeur pour le bassin de la Charente, classé en Zone de Répartition des Eaux (A), conséquence du bilan inquiétant de la quantité et de la qualité de ses masses d'eau (B).

A. La protection des systèmes aquatiques

1) Une obligation de résultat d'atteinte des objectifs

La qualité biologique des rivières du bassin de la Charente s'affaiblit dans les secteurs marqués fortement par les pollutions d'origine domestique, industrielle et agricole, ou par des modifications radicales des caractéristiques physiques et hydrologiques. Le volume des cours d'eau est aussi fortement affaibli de part les prélèvements d'eau nécessaires aux différentes activités, notamment la production d'eau potable et l'irrigation. La faune piscicole et plus généralement le milieu aquatique sont nettement influencés par les pressions exercées par l'ensemble des activités humaines.

La Directive-cadre sur l'eau de 2000 est un texte majeur qui engage les pays de l'Union Européenne dans la reconquête de la qualité et la quantité de l'eau et la préservation des milieux aquatiques d'ici 2015. Ce texte synthétise et simplifie toutes les directives concernant les eaux continentales et maritimes. La DCE impose une obligation de résultat et introduit trois grands principes pour une politique de développement durable dans le domaine de l'eau : la participation du public, la prise en compte des considérations socioéconomiques et environnementales, avec la définition d'objectifs de « bon état » des milieux aquatiques à atteindre d'ici 2015. Le « bon état » correspond d'abord aux milieux dont les peuplements vivants sont diversifiés et équilibrés. Il se rapporte aussi à une qualité des milieux aquatiques permettant la plus large panoplie d'usages : eau potable, usages économiques, faune, flore, et habitat.

Si la directive fait davantage référence à la reconquête de la qualité des eaux, elle n'oublie pas de préciser que « *l'état quantitatif d'une masse d'eau souterraine peut avoir une incidence sur la qualité écologique des eaux de surface et des écosystèmes terrestres associés à cette masse d'eau souterraine.* ». Les deux aspects sont, par conséquent, interdépendants et peuvent avoir des implications l'un sur l'autre.

a) Le calendrier imposé par la DCE

La DCE a pour objectif d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines.

Pour prendre en compte les exigences de cette directive, la France a adopté le 30 décembre 2006 une troisième loi sur l'eau et les milieux aquatiques, inscrite dans le code de l'environnement. Les principales échéances sont les suivantes :

- Fin 2004 un premier état des lieux devait permettre une identification des masses d'eaux superficielles et souterraines dans chaque bassin hydrographique, et la définition pour chacune d'elle du risque de non-atteinte du bon état en 2015.
- 2005 et 2008 ont été consacrées à la consultation générale du public sur les SDAGE et les programmes de mesures.
- Fin 2009 devra être défini un plan de gestion dans chaque SDAGE qui fixera les objectifs à atteindre pour 2015.

- Avant la fin 2009 devra être défini le programme de mesures, outil qui accompagne les SDAGE et qui regroupe l'ensemble des moyens et actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de bon état fixés par le SDAGE.
- Au 1^{er} janvier 2010 les SDAGE et les programmes de mesure devront entrer en vigueur.
- Enfin, 2012 est l'année limite fixée par la DCE pour rendre les mesures des programmes de mesures opérationnelles.

b) Le bon état écologique des eaux de surface

Les Etats doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface. Ils doivent assurer la protection, l'amélioration et la restauration de toutes les masses d'eau de surface, afin de parvenir à un bon état écologique de celles-ci au plus tard en 2015. Ils doivent également assurer la protection et l'amélioration de toutes les masses d'eau artificielles fortement modifiées en vue d'obtenir un « bon potentiel écologique » et un « bon état chimique » des eaux de surface au plus tard en 2015. Ils doivent mettre en œuvre des mesures nécessaires pour réduire progressivement la pollution due aux substances prioritaires avec l'arrêt ou la suppression progressivement des émissions, rejets et pertes de substances dangereuses prioritaires. (Art. 4a. DCE et Art. L. 212 C. env.).

c) Le bon état écologique des eaux souterraines

Concernant les eaux souterraines, la DCE impose que les Etats doivent prendre toutes les mesures afin de protéger, améliorer et restaurer toutes les masses d'eau souterraines. Ils doivent de plus, assurer l'équilibre entre les captages et le renouvellement des eaux souterraines, afin d'obtenir un bon état de celles-ci. (Art. 4 b. DCE).

La directive laisse à chaque Etat membre le soin d'apprécier le bon état écologique et chimique de ses différentes masses d'eau sur la base de travaux scientifiques. Le bon état

pourra cependant ne pas être atteint s'il est possible de justifier que tout a été mis en œuvre pour y tendre, et que des progrès ont été tout de même réalisés.

2) Les possibilités de dérogations

La DCE accorde des reports d'échéance d'atteinte des objectifs selon les milieux (2010, 2027 pour les masses d'eau classées à risque) ou des exemptions à l'objectif de bon état des eaux en 2015 : elle n'exige que des objectifs moins stricts.

Les exemptions à cet objectif doivent être justifiées par le SDAGE, par des contraintes naturelles ne permettant pas d'atteindre les objectifs dans les délais prévus, des contraintes techniques, ou des contraintes liées aux délais de mobilisation des acteurs et de mise en œuvre des actions, ou encore par des contraintes économiques lorsque les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs ont un coût disproportionné.

Sur ce point il faut ajouter que dans le projet de loi du 21 octobre 2008⁹ adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, l'Etat s'engage « à ne pas recourir aux reports de délais, autorisés par les dispositions de la directive-cadre sur l'eau, pour plus d'un tiers des masses d'eau ».

Enfin les Etats doivent s'assurer que l'état des masses d'eau actuel, quelle qu'elles soient, ne doit pas être détérioré pendant la durée du SDAGE : c'est l'objectif de non dégradation. Ainsi l'état de la masse d'eau ne doit pas atteindre les limites supérieure et inférieure, mesurées, au début de la mise en œuvre du SDAGE.

3) La protection des « zones protégées »

La DCE prévoit également un volet de protection pour les zones protégées, notamment celles faisant l'objet de dispositions législatives ou réglementaires en application d'une législation communautaire spécifique, dont les directives Habitats et Oiseaux. Cela implique que les Etats doivent recenser dans chaque bassin hydrographique les zones qui y sont situées

⁹ Texte adopté n° 200, projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture le 21 octobre 2008.

et désignées comme nécessitant une protection spéciale communautaire spécifique, concernant la protection des eaux de surface et des eaux souterraines, ou la conservation des habitats et des espèces directement dépendants de l'eau. Les exemptions et les reports de délais d'atteinte de l'objectif majeur ne sont pas possibles concernant les zones protégées.

Le SDAGE révisé pourra inclure des mesures spécifiques concernant directement les habitats et les espèces de la démarche Natura 2000.

Ces zones peuvent concerner notamment les zones humides telles que les marais. Les marais de Rochefort et le Marais Poitevin sont d'ailleurs deux zones du réseau Natura 2000.

B. Le bilan inquiétant de la qualité des masses d'eau en France

1) Un état des lieux inquiétant

La Directive-cadre sur l'eau fixe des objectifs ambitieux pour les Etats membres. La France s'est engagée dans la reconquête du bon état de ses cours d'eau et de protection des milieux aquatiques. Il s'agit d'une première nécessité aujourd'hui puisque différentes études montrent un bilan très inquiétant de nos masses d'eaux, tant qualitativement que quantitativement.

En effet selon l'ORE, en l'état actuel des politiques déjà engagées, près de 80 % des masses d'eau de la région Poitou-Charentes risquent de ne pas atteindre le bon état des eaux (écologique, chimique, quantitatif) en 2015. C'est ce qui ressort également de l'étude menée en 2004 par les DIREN et les Agences de l'eau. Cet état des lieux montre que 50 à 75 % des masses d'eau sont gravement dégradées. Dans l'hypothèse la plus optimiste un peu plus de la moitié des masses d'eau pourraient atteindre le bon état écologique en 2015. Dans l'hypothèse la plus pessimiste, seulement un quart pourraient atteindre le bon état écologique en 2015.

Dans le bassin Adour-Garonne, l'état des lieux révèle que 18 % des masses d'eau sont classées à risque, 20 % relèvent de la catégorie « doute », c'est-à-dire celles pour lesquelles les données manquent ou pour lesquelles il existe des incertitudes, 28 % font l'objet d'un bon état probable et enfin 34 % sont identifiées comme étant des masses d'eau artificielles et fortement modifiées.

Concernant les masses d'eau souterraines sur le même bassin, 32 % sont classées à risque, 29 % relèvent de la catégorie « doute » et enfin 39 % font l'objet d'un bon état probable, c'est-à-dire que ces masses d'eau pourront atteindre le bon état écologique en 2015.

Ces chiffres attestent que les masses d'eau souterraines et superficielles font l'objet d'une forte dégradation, nourrissant le besoin de prendre des mesures de protection.

2) La pression indispensable de l'Europe

Lors de nos entretiens avec les acteurs clés de l'eau, il est ressorti que sans la directive européenne, les études relatives à l'état qualitatif et quantitatif de nos cours d'eau n'auraient probablement pas été engagées. La mise en place de mesures est indispensable d'autant que la région Poitou-Charentes est marquée par un très fort déficit entre les volumes prélevés et les volumes prélevables, autrement dit un fort déficit entre les besoins en prélèvement et les capacités que le milieu peut fournir.

Des études vont prochainement être menées afin de calculer la part du volume prélevable, et réajuster l'ensemble des prélèvements possibles dans les masses d'eau. Dans ce volume prélevable sont pris en compte les besoins pour les usages humains mais aussi les besoins du milieu naturel, dans le but que les espèces et les habitats puissent rester en bon état de conservation quatre années sur cinq. L'objectif majeur de la DCE est le retour à l'équilibre.

La pression européenne en matière d'environnement et surtout en matière d'application des directives européennes est par conséquent bénéfique, d'autant plus que la France est souvent en retard sur la transposition de ces directives et fait parfois l'objet de recours en manquement notamment en matière d'environnement.

Un récent exemple de condamnation de la France peut être cité : il s'agit du non respect de l'article 4 de la Directive 98/83/CE du Conseil, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, transposée en droit français par le décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001. Ainsi la France a été condamnée par la CJCE le 31 janvier 2008¹⁰ pour avoir manqué aux obligations qui lui incombent dans trois départements, la Vendée, les Deux-Sèvres et la Charente-Maritime. En effet les résultats de qualité de l'eau dans ces

¹⁰ CJCE, 31 janvier 2008, Commission c/ République française, aff. n° C 147-07

départements révélaiient des dépassements répétés des seuils pour la pollution de l'eau par les nitrates et les pesticides.

La France par analogie pourrait faire l'objet d'une éventuelle condamnation européenne si d'ici 2015, voire 2021 ou 2027 elle ne remplit pas les objectifs de la DCE. Toutefois, les études engagées sur tous les bassins ainsi que la prise de conscience des usagers sont en phase avec la DCE. Par exemple, les agriculteurs et les ostréiculteurs participent maintenant à la recherche de l'équilibre, tout en essayant de préserver leurs intérêts. La gestion de l'eau consiste non seulement à préserver les milieux aquatiques mais aussi à satisfaire l'ensemble des usagers de l'eau.

§ 2 La nécessité de satisfaire équitablement les usages de l'eau

L'objectif de la politique de l'eau permet de satisfaire l'ensemble des acteurs consommateurs de l'eau douce, et notamment de contribuer au développement de l'économie. En effet la ressource en eau a un véritable rôle économique (A), notamment sur le littoral picto-charentais sur lequel est constaté divers conflits (B).

A. Le rôle économique de l'eau

La DCE dispose que *« l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel »*.

Le code de l'environnement quant à lui, précise dans son article L. 211-1 5°, que la gestion équilibrée de l'eau doit viser à assurer *« la valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource »*. L'eau est un bien de consommation, un facteur de production agricole et un support aux activités de loisirs. Il s'agit d'un élément indispensable aux activités humaines.

L'agriculture constitue la plus grande consommatrice en eau. Selon la FAO, à l'échelle mondiale on estime que l'agriculture irriguée fournit près de 40 % des produits alimentaires et agricoles sur 17 % des terres agricoles. De plus les besoins alimentaires et en eau augmentent

sous l'effet de la pression démographique. Le manque d'eau peut avoir des implications économiques. En effet son manque constitue un facteur limitant la production agricole. Les agriculteurs cherchent naturellement à maximiser le rendement de leurs cultures. Par année de sécheresse et lorsqu'un arrêté de restriction est imposé, il est parfois difficile d'accepter de telles restrictions, puisque celles-ci auront un impact économique immédiat. La sécheresse de 2003 aurait coûté par exemple 11 millions d'euros pour l'ensemble des activités.¹¹

L'eau est un véritable facteur de production. On retrouve également cette idée avec l'activité conchylicole. Sans quantité d'eau douce suffisante, les huîtres ne se développent pas suffisamment. Derrière les considérations économiques se trouvent la volonté de satisfaire aussi les consommateurs de tels produits, l'ostréiculture générant un chiffre d'affaire supérieur à 200 millions d'euros par an en Charente Maritime¹².

Face aux enjeux environnementaux et économiques sur le territoire d'étude, l'administration ne peut qu'essayer de faire des compromis entre tous ces intérêts. De plus, si ces deux activités venaient à être menacées, « *l'administration n'en choisira aucune, il faudra essayer de trouver un consensus qui permette de garantir au mieux le fonctionnement des deux activités. Le but c'est aussi de maintenir les activités économiques* » (entretien avec la DISE le 16 avril 2009). Les professions principales du bassin sont très attentives au succès des politiques de gestion du bassin versant.

B. Les conflits majeurs sur le littoral picto-charentais

1) Les usages passifs et actifs de l'eau

De nombreuses activités coexistant sur le bassin de la Charente sont utilisatrices d'eau douce : l'agriculture, l'ostréiculture, l'industrie, le tourisme fluvial, et surtout l'eau potable.

Des usages de l'eau s'effectuent de manière passive et sans législation, tel que l'usage de l'eau par les ostréiculteurs. Ceux-ci sont autorisés à occuper le domaine public maritime

¹¹ Source Plan de gestion des Etiages Charente, p 10.

¹² Idem

dont le régime est fixé par le décret du 22 mars 1983¹³. L'acte de concession qui leur est accordé ne peut excéder 35 ans, ce qui constitue une autorisation temporaire, précaire et révocable. En contrepartie l'exploitant paie une redevance domaniale à l'Etat. En revanche pour l'utilisation de l'eau douce, les activités liées à l'aquaculture sont exonérées du paiement d'une redevance (Art. L. 213-10-9 C. env.). Les ostréiculteurs ont un véritable droit passif à l'utilisation de l'eau douce, que l'on pourrait même qualifier de droit d'usage diffus, c'est-à-dire un droit sans limite précise. En effet l'eau douce utilisée n'est pas prélevée, il s'agit d'écoulements naturels. Les professionnels de la filière conchylicole ne savent donc pas quelle quantité d'eau douce est nécessaire afin que les conditions soient idéales, cela varie d'une exploitation à l'autre et selon les années. L'administration reconnaît ce droit, puisqu'elle essaie aussi de satisfaire les intérêts et les demandes venant de la profession. (Voir partie III sur les lâchers d'eau).

En tant qu'autre usage passif de l'eau, on peut citer le tourisme de plaisance, et autres loisirs liés à l'eau. Ces activités peuvent souffrir du manque d'eau l'été, comme par exemple le tourisme fluvial, la pêche, la pratique du canoë-kayak ou la baignade. La région Poitou-Charentes, et surtout son littoral, fait l'objet d'une grande attractivité touristique. Par exemple, la pratique du canoë-kayak doit être souvent abandonnée à chaque saison estivale sur la Boutonne, celle-ci étant souvent à sec à cette période (Bry et Hoflack, 2004).

Pour d'autres activités, l'usage de l'eau se fait de manière active avec des besoins en eau importants et qui se caractérisent par des prélèvements intensifs dans les cours d'eau ou dans les nappes, c'est le cas pour l'eau potable ou l'agriculture. Le développement de l'irrigation a fait peser sur la ressource en eau une pression très forte. Les irrigants prélèvent environ 70 % de l'eau douce, ce qui en fait les usagers principaux. Cette répartition déséquilibrée de la ressource en eau peut provoquer des conflits entre usagers consommateurs de l'eau.

¹³ Décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines, version consolidée au 22 février 1997.

2) Les conflits d'usage sur le bassin de la Charente

Il existe un conflit entre agriculteurs et ostréiculteurs. Ces derniers font souvent entendre leur voix par le biais de la Section Régionale Conchylicole (SRC) sur plusieurs questions environnementales. La SRC participe notamment de très près à la gestion quantitative de l'eau douce, question qui a des incidences directes sur l'activité ostréicole. Si ceux-ci se trouvent sur le littoral, donc en aval du bassin, et ont besoin d'eau salée pour le développement de la culture d'huîtres, ils dépendent également de l'arrivée de l'eau douce. En effet le développement de la vie marine dépend essentiellement du mélange d'eau salée et d'eau douce. L'apport suffisant de « doucin » de la Charente est donc indispensable, car cela permet d'apporter les conditions adéquates de dessalure pour le développement des huîtres et autres coquillages. Or en période estivale, si le développement du phytoplancton et autres sels nutritifs apportés par l'eau douce de la Charente est insuffisant, des impacts négatifs sur les captages et la croissance des huîtres peuvent être induits.

Ainsi, le conflit se situe surtout pendant la période d'étiage où les prélèvements sont nombreux. En effet, au printemps et en été, les prélèvements effectués par l'irrigation imposent une forte tension sur la ressource en eau, sans compter les vagues de chaleur à cette période de l'année. Cette situation a eu pour conséquences d'exacerber les conflits d'usage entre les deux professions. Les besoins en eau douce pour la production ostréicole sont difficiles à quantifier. La profession sait que cette arrivée d'eau douce est indispensable pour permettre la croissance des coquillages. C'est pourquoi les conflits entre les deux activités se situent autour de la ressource en eau : les ostréiculteurs reprochent aux irrigants de ponctionner trop fortement les cours d'eau par leurs prélèvements excessifs en amont. De l'autre côté l'incertitude scientifique quant à la quantité d'eau nécessaire à l'ostréiculture est mal comprise des agriculteurs, pour qui les volumes sont quantifiés précisément. S'ajoute à ce problème quantitatif, un problème qualitatif. En effet les irrigants sont aussi tenus responsables des diverses pollutions des sols et de l'eau, notamment la pollution par les nitrates et les produits phytosanitaires. Les agriculteurs réclament des études scientifiques afin de déterminer les véritables conséquences de leurs activités sur la production conchylicole. La SRC se fait alors entendre pour permettre un meilleur partage de la ressource en eau douce et une meilleure gestion équilibrée. Lors de notre travail de terrain nous avons rencontré la chargée de missions hygiène, sécurité et environnement de la SRC. Elle a tenu à préciser que depuis 2 ans, les tensions entre les deux professions se sont apaisées : *« on travaille plutôt ensemble. Eux veulent de l'eau en été ce que je comprends, nous aussi donc à partir de là on*

essaie de travailler au mieux pour gérer le bassin, pour avoir de l'eau un maximum de temps. On essaie de ne plus être contre eux mais de travailler ensemble. Il faut que l'on vive tous sur le bassin, on a aussi besoin des agriculteurs. On ne veut pas rentrer en conflit, ce n'est pas constructif. »

Les deux professions ont négocié l'ouverture dans les champs, des portes retenant l'eau lors des crues, pour la période allant de novembre à janvier. Cette ouverture des portes permet l'arrivée d'eau douce dont les ostréiculteurs ont besoin. Le calendrier est revu tous les ans, l'ouverture se faisant en fonction des marées et des pluies. Un écoulement brutal de l'eau douce pourrait être fatal sur les élevages d'huîtres.

Aujourd'hui la SRC se tourne davantage sur la problématique de la qualité de l'eau : *« On a déjà travaillé depuis longtemps sur la quantité donc, maintenant on ne peut plus faire grand chose. Cela commence à être bien géré grâce à l'observatoire de l'eau, les SDAGE et les SAGE. C'est sur la qualité que l'on commence à travailler. »*

Tous ces usages ne sont toutefois pas prioritaires : le prélèvement de l'eau doit se faire en priorité pour la fourniture de l'eau potable. En effet le code de l'environnement précise à l'article L. 211-1 que *« la gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. »*. Les prélèvements en eau potable sont conséquents sur le territoire, d'autant plus pendant la période estivale où il est nécessaire de satisfaire les besoins de la population, concentrée sur le littoral. De plus, lorsque des arrêtés de restriction sont pris durant l'été, l'usage de l'eau potable n'est pas restreint, sauf usages privés accessoires comme l'arrosage des jardins, ou l'utilisation de l'eau pour remplir les piscines ou nettoyer les véhicules.

Ainsi, le conflit se situe aussi entre l'usage agricole et celui de l'eau potable. Lors de nos rencontres avec plusieurs irrigants et lors des réunions réunissant les différents acteurs et usagers de l'eau, la profession agricole portaient quelques fois les réclamations suivantes : *« si on doit baisser de 40 % les consommations pour l'irrigation normalement on doit baisser d'autant les consommations d'eau potable pour être équitable alors que là les 40 % on les impute uniquement à l'irrigation »*. Ceux-ci avaient même obtenu de la part de l'administration, à une époque, que *« les usages non prioritaires »* de l'eau soient restreints et que cela soit inscrit dans les arrêtés-cadre.

Il y a sur le bassin, d'autres activités en conflit : beaucoup d'entre elles se concentrent sur le littoral. Par conséquent des conflits peuvent intervenir entre ostréiculteurs et les activités de tourisme, telle que la plaisance. Ici, le conflit se situe surtout autour de la qualité de l'eau.

D'autres conflits peuvent intervenir entre professions agricoles et associations de protection de la nature, notamment autour de la question des réserves de substitution. Nous verrons dans notre dernière partie, les raisons de ce conflit.

Enfin le conflit peut être constaté entre les professionnels et l'administration : ici les professions agricoles et ostréicoles du bassin de la Charente ont un poids important sur la prise de décisions des gouvernants. En effet, ils exercent un lobbying très fort qui implique une influence non négligeable sur les décisions politiques.

Face à ces conflits d'usages prioritaires ou non, il est alors nécessaire d'établir un système de répartition de l'eau, afin de satisfaire les usagers et estomper les conflits.

La satisfaction d'un partage équitable de l'eau entre les différents usages passe aussi par la mise en œuvre de différents outils de planification et de gestion de l'eau.

Section II : Le cadre global : les instruments de gestion et leurs objectifs

La loi de 1964 établit une gestion territorialisée de l'eau avec la création de bassins et des structures correspondantes. La loi de 1992 instaure une planification générale par bassin avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) et par sous-bassin avec les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE).

Cette planification a été généralisée par la DCE du 23 octobre 2000 précisant que « *les Etats membres veillent à ce qu'un plan de gestion de district hydrographique soit élaboré pour chaque district hydrographique entièrement situé sur leur territoire* » (Art. 13-1 DCE). Elle ajoute qu'ils « *peuvent être complétés par des programmes et plans de gestion plus détaillés pour un sous-bassin, un secteur, un problème ou type d'eau* » (Art. 13-5 DCE).

Les évolutions intervenues avec la Directive-cadre ont conduit à adapter la planification française aux nouvelles exigences, notamment avec la loi de transposition de 2004.

Le contenu de ces instruments de gestion a été enrichi et leur portée renforcée avec la LEMA du 30 décembre 2006.

On trouve sur le bassin de la Charente des outils généraux (§1) ainsi que des outils spécifiques (§ 2) de la gestion quantitative de l'eau.

§ 1 Les outils généraux de gestion utilisés sur le bassin de la Charente

Ces outils généraux, le SDAGE (A) et le SAGE (B) déclinent au niveau local les objectifs de la DCE.

A. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

1) L'élaboration du SDAGE

Le SDAGE décline à l'échelle des bassins et des districts hydrographiques les objectifs de la DCE pour l'état qualitatif et quantitatif des eaux superficielles et souterraines. Les comités de bassin mettent en œuvre la directive à leur échelle et doivent régulièrement actualiser les SDAGE conformément au décret n° 2005-475 du 16 mai 2005.

Il a été créé par la loi de 1992. Son contenu est précisé par l'arrêté du 17 mars 2006 et codifié à l'article L. 212-1 et suivants du code de l'environnement.

Il constitue le premier instrument d'orientation pour la protection des eaux et des écosystèmes permettant de gérer l'eau en tenant compte des divers intérêts sur le bassin.

L'établissement du SDAGE est une obligation pour chaque bassin pour les autorités compétentes. Il repose sur une concertation, ainsi la plupart des acteurs concernés par les questions d'eau sont informés et peuvent intervenir dans la procédure d'élaboration reposant sur une concertation élargie. Au préalable, il doit être procédé à une analyse des caractéristiques du territoire et des incidences des activités humaines sur l'eau. A partir des diverses consultations le comité de bassin élabore le projet de SDAGE. A ce stade, le public et les associations agréées de protection de l'environnement et de consommateurs (pour ces derniers le projet leur est transmis à leur demande) peuvent consulter le projet qui est mis à sa

disposition un an avant la date d'entrée en vigueur du SDAGE. A l'issue de la consultation du public, le comité de bassin transmet le projet de SDAGE pour avis aux conseils régionaux et généraux, aux EPTB, au Comité national de l'eau, au Conseil supérieur de l'énergie et du gaz, ainsi qu'aux chambres consulaires. Ils disposent de quatre mois pour donner leur avis. A l'issue de la phase de concertation, le comité de bassin adopte le SDAGE qu'il transmet au préfet coordonnateur de bassin pour approbation. Le comité de bassin joue un rôle fondamental dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de l'application du SDAGE.

2) Le contenu du SDAGE

Le contenu du SDAGE doit désormais intégrer les questions relatives à l'eau, aux milieux aquatiques et aux ressources piscicoles. Le SDAGE fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs des eaux. Il fixe des objectifs à atteindre au plus tard le 22 décembre 2015, en fonction de la nature des eaux considérées. D'un point de vue qualitatif, le SDAGE détermine les conditions de prévention de la détérioration de la qualité des eaux, et doit permettre de garantir un bon état écologique des eaux de surface, un bon potentiel écologique et bon état chimique pour les eaux de surface artificielles. Pour les eaux souterraines, un bon état chimique doit être garanti. D'un point de vue quantitatif, les objectifs visés doivent tendre à assurer un équilibre entre les prélèvements et leur capacité de renouvellement. Le SDAGE doit prendre en compte l'évaluation du potentiel hydroélectrique du bassin. L'objectif majeur est celui d'assurer une approche économe des usages avec des mesures incitatives pour ce faire.

3) L'inscription dans la hiérarchie des normes

Le SDAGE s'inscrit dans la hiérarchie des normes et doit respecter les mesures prises au niveau national dans le domaine de l'eau. Il doit être compatible avec tous les programmes et les décisions administratives intervenant dans le domaine de l'eau. Sa portée juridique est significative au regard des documents d'urbanisme qui doivent être compatibles avec les dispositions du SDAGE. Ainsi, les SCOT, PLU ou cartes communales doivent se conformer

aux dispositions du SDAGE. Les autorités locales disposent d'un délai de 3 ans pour rendre les plans locaux d'urbanisme compatibles avec un SDAGE. Pour adapter le SDAGE aux exigences de la DCE et atteindre les objectifs fixés en 2015, les SDAGE sont en cours de révision. Ils sont mis à jour tous les six ans par le comité de bassin.

Pour assurer le suivi et la mise en œuvre des principales mesures édictées par le SDAGE, l'Agence de l'eau publie un tableau de bord tous les deux ans.

4) Le SDAGE Adour-Garonne

Le SDAGE Adour-Garonne, qui englobe le bassin de la Charente, notre territoire d'étude, a été adopté par le comité de bassin et approuvé le 6 août 1996 par le préfet coordonnateur. Ce SDAGE fixe les grandes orientations de la gestion équilibrée de la ressource en eau sur le bassin Adour-Garonne. Il se situe dans une perspective d'action de l'ordre de dix ans.

Ce SDAGE fixe un ensemble de mesures regroupées en six thèmes : la gestion et protection des milieux aquatiques et littoraux, la gestion qualitative et la gestion quantitative de la ressource, la gestion des risques de crues et inondations, l'organisation et la gestion de l'information eau, et enfin l'organisation de la gestion intégrée. Plusieurs priorités fortes sont dégagées par le SDAGE Adour-Garonne. En effet, les mesures devront tendre à restaurer les débits d'étiage, pour cela est proposé un niveau minimum à respecter, mais aussi à inciter aux économies d'eau. L'objectif est également de protéger et restaurer les milieux aquatiques remarquables du bassin, d'ouvrir les cours d'eau aux grands poissons migrateurs, ainsi que de remettre et maintenir les rivières en bon état de fonctionnement. D'un point de vue qualitatif, les efforts devront se concentrer également sur la dépollution à travers des programmes prioritaires.

Concernant la problématique qui nous intéresse, à savoir la gestion quantitative de l'eau, le SDAGE a permis de progresser sur cette question notamment avec la fixation de débit objectif d'étiage et de débit de crise.

Le débit objectif d'étiage (DOE) est la valeur de débit minimal fixé par le SDAGE au dessus de laquelle sont assurées la satisfaction et la coexistence de tous les usages et le bon fonctionnement du milieu aquatique. Ce niveau doit être garanti chaque année pendant l'étiage.

Le débit de crise est la valeur (c'est le niveau limite inférieur) fixée par le SDAGE au dessous de laquelle sont mises en péril l'alimentation en eau potable et la survie des espèces présentes dans le milieu. Ces dernières doivent être impérativement sauvegardées par toutes mesures préalables, notamment de restrictions des usages et prélèvements et de limitation des rejets, décidées par les préfets.

Les valeurs retenues pour les DOE sont des valeurs à atteindre avant 2007 et résultant de compromis entre les besoins en eau et la possibilité de mobiliser une ressource suffisante.

Le SDAGE de 1996 est en cours de révision (SDAGE 2010-2015), sa publication est prévue pour fin 2009. Un bilan intermédiaire du SDAGE a été présenté aux membres de la commission planification du comité de bassin Adour-Garonne le 6 juin 2006 dans lequel est préconisé de reconduire les mesures du SDAGE de 1996 dans celui de 2010-2015. Sur le point de la gestion quantitative de l'eau, le bilan énonce que le SDAGE de 1996 a fait peu de progrès malgré les outils importants instaurés (le DOE et DCR et le PGE). En outre, les prélèvements d'eau restent encore trop importants par rapport aux ressources disponibles, bien qu'une amélioration du comptage des prélèvements, notamment agricoles soit constatée.

B. Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau

1) L'élaboration du SAGE

Le SAGE a été instauré par la loi du 3 janvier 1992. Il définit les objectifs et les règles pour une gestion intégrée de l'eau, au niveau local. Ce document de planification et d'orientation de la gestion de l'eau, est élaboré par la Commission Locale de l'Eau (CLE). Les SAGE déclinent à l'échelle des sous-bassins les priorités du SDAGE en termes de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de toutes les ressources en eau.

Le SAGE peut être prévu par les auteurs du SDAGE en définissant son périmètre d'intervention, son élaboration s'impose alors aux acteurs locaux. En cas d'inaction le préfet y procédera d'office.

L'élaboration du SAGE commence d'abord par un état des lieux du sous-bassin, établi par la CLE. Le projet de SAGE est ensuite soumis à diverses consultations. Il est notamment remis

pour avis aux collectivités territoriales, aux EPTB, les chambres consulaires et au comité de bassin qui ont un délai de quatre mois pour se prononcer. A l'issue de cette consultation, le projet de SAGE est soumis à une enquête publique. Il est ensuite approuvé par le préfet puis mis à la disposition du public par arrêté préfectoral, faisant l'objet d'une mesure de publicité. Les mesures prises par le SAGE doivent s'appliquer pour une période de dix ans.

2) Le contenu du SAGE

Le SAGE doit contenir un plan d'aménagement et de gestion durable qui permet de caractériser les enjeux concernant la gestion du sous-bassin. Il contribue à identifier les conditions de réalisation des objectifs de gestion de l'eau, des milieux aquatiques et piscicoles. Le SAGE est aussi accompagné d'un règlement qui permet de définir les priorités d'usage de l'eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage. Il indique aussi les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau. Enfin le SAGE contient également des documents cartographiques faisant apparaître divers éléments nécessaires à la réalisation des objectifs fixés.

3) L'inscription dans la hiérarchie des normes

Le SAGE s'inscrit dans l'ordonnancement juridique, il doit respecter les normes supérieures. Il doit être compatible avec le SDAGE et doit prendre en compte les documents d'orientation et les programmes de l'Etat, des collectivités, des établissements publics, des syndicats mixtes etc.

Tout comme les SDAGE, le SAGE impose un rapport de compatibilité aux documents locaux d'urbanisme, les SCOT, PLU et cartes communales.

4) Les SAGE sur le bassin de la Charente

Concernant le bassin de la Charente peu de SAGE sont en projet. Seul le SAGE de la Boutonne (affluent de la Charente) a été approuvé, par un arrêté préfectoral du 29 décembre 2008.

Un premier SAGE avait été approuvé le 9 décembre 2005 mais l'arrêté avait été annulé par le tribunal administratif le 15 février 2007¹⁴ au motif de graves irrégularités commises au cours de la procédure (dont l'insuffisance des documents devant être mis à disposition du public avant son adoption par la CLE et l'approbation par le préfet concerné). Il faut souligner que c'est la première fois qu'un SAGE est annulé par le juge.

La CLE a dû à la suite de ce jugement, rédiger un rapport environnemental et une évaluation financière du programme de mesures avant une nouvelle approbation du SAGE. Une nouvelle consultation du public a eu lieu sur la période de décembre 2007 à février 2008. Le nouvel arrêté d'approbation a donc été pris le 29 décembre 2008.

Les objectifs du SAGE Boutonne, sont de préserver la qualité de la nappe captive du Lias pour l'alimentation en eau potable, préserver et restaurer les écosystèmes aquatiques (entretien des cours d'eau, préservation des milieux humides, protection des berges...), réduire les pollutions d'origines agricoles, domestiques et industrielles, limiter les risques d'inondation sur la Boutonne amont et moyenne, et enfin gérer de façon commune les ouvrages hydrauliques.

L'objectif principal et prioritaire du SAGE du bassin de la Boutonne est de restaurer les débits d'étiage sur la Boutonne et les affluents. En effet la Boutonne est classée comme rivière très déficitaire au regard du SDAGE Adour-Garonne. On constate près de 80 % de déficit en eau. La reconstitution des DOE est donc prioritaire afin d'assurer une meilleure répartition de la ressource entre tous les usages y compris celui nécessité par le milieu aquatique.

Un projet de SAGE sur la Seudre est en cours d'élaboration. Le périmètre du SAGE Seudre a été défini le 30 janvier 2009. L'arrêté de composition de la CLE a été pris le 2 mars 2009. Ce sous-bassin présente à peu près les mêmes caractéristiques que les autres. La gestion de l'eau et le rééquilibre entre les besoins et les ressources disponibles est une des priorités du

¹⁴ TA Poitiers 15 février 2007, Association « SOS Rivières et Environnement », Association de protection, d'information et d'étude de l'eau et de son environnement c/Préfet de la Charente-Maritime, n° 0600589.

projet. Le déficit constaté sur le bassin de la Seudre est moins important que sur la Boutonne, il est de 34 %, chiffre toutefois assez inquiétant pour élaborer des règles de gestion.

L'émergence de davantage de SAGE sur le bassin est souhaitable, afin de mettre en œuvre les objectifs du SDAGE, et ce accompagné d'une approche inter-SAGE afin que ceux-ci soient coordonnés dans le cas où un SAGE ne porterait pas sur la totalité d'un bassin versant.

§ 2 Les instruments spécifiques de gestion de l'eau

Ces instruments de gestion de l'eau sont particuliers et ne se retrouvent pas sur tous les bassins hydrographiques. Le bassin versant de la Charente est doté d'un document d'objectifs, le Plan de Gestion des Etiages (A). Enfin la région a élaboré un document spécifique qui donne des orientations générales quant à la gestion des eaux : la plateforme régionale (B).

A. Le plan de gestion des étiages : instrument contractuel de gestion de l'eau

Pour mieux gérer la quantité d'eau dans le bassin de la Charente, particulièrement marqué par de faibles débits voire même un déficit pour certains cours d'eau, l'élaboration d'un Plan de Gestion des Etiages est nécessaire.

Pour le bassin de la Charente, c'est l'Etablissement Public Territorial de Bassin qui est le maître d'ouvrage du PGE Charente. Il a été validé par le préfet de la Charente le 3 novembre 2004. Le PGE Charente concerne l'ensemble du bassin fluvial de la Charente. Il a été élaboré après un travail de concertation entre les différents acteurs et utilisateurs de l'eau afin de préserver et de mieux partager la ressource du bassin pour tous les usages.

1) Les objectifs du PGE

Le PGE comprend l'état des lieux du bassin entre ressources disponibles et besoins, les objectifs de retour à l'équilibre et d'évitement des crises d'assecs, les engagements et rôles des partenaires de la gestion de la ressource en eau.

L'enjeu principal du PGE concerne surtout le partage de la ressource disponible par les usages et les milieux. Pour cela son objectif est d'explicitier les valeurs des DOE et DCR fixés par le SDAGE Adour-Garonne au minimum quatre années sur cinq, afin de permettre un bon fonctionnement de l'écosystème aquatique et de garantir le bon déroulement de l'ensemble des usages de l'eau sur le bassin.

Le PGE met en œuvre des actions diverses regroupant des actions réglementaires, administratives, scientifiques mais aussi financières, afin de réduire les déficits quantitatifs des cours d'eau dans les conditions fixées par le SDAGE. Par l'ensemble de ces mesures, le PGE souhaite parvenir en priorité à une économie d'eau sur l'ensemble du bassin, notamment en période estivale. Toutes ressources prises en compte, le PGE fixe une économie de 10 % d'eau sur les volumes prélevés.

2) Le rôle de la commission de suivi

Lors de notre stage nous avons assisté à la réunion de la commission de suivi du PGE Charente, début mai 2009. Elle est organisée sous l'égide du maître d'ouvrage du PGE, l'EPTB.

La commission a pour objet de veiller au suivi et à la mise en place des actions validées par le protocole du PGE, notamment quant à l'équilibre quantitatif.

Elle réunit l'ensemble des acteurs clés et usagers de l'eau : elle se compose entre autres de l'EPTB, le représentant du préfet coordonnateur, la CLE du SAGE Boutonne, l'Agence de l'eau Adour-Garonne, les conseils généraux et régionaux concernés, les chambres de l'agriculture, des associations de protection de l'environnement, des présidents d'ASA, l'UNIMA, etc.

La commission de suivi avait pour ordre du jour l'état des lieux actuel du bassin et le bilan de la situation entre 2005 et 2008. Un point important a été abordé concernant la détermination du volume disponible prélevable, dont la question de la méthodologie de cette détermination.

Enfin la commission a donné quelques points d'éclaircissement sur le fonctionnement des organismes uniques. A la fin de la réunion a été décidée une mise à jour nécessaire du PGE.

Le bilan des années 2004 à 2008 montre que les consommations d'eau potable et les prélèvements d'eau effectués par les industries tendent à une baisse significative. Sur l'ensemble de la période une baisse de 7 % de la consommation d'eau potable est constatée, sans compter les pics de fortes consommations dus aux impacts d'une sécheresse ou d'une augmentation démographique en été.

Pour l'industrie, les prélèvements d'eau sont en baisse sur le territoire mais il est difficile d'analyser exactement cette baisse, car la différence peut venir de la fermeture de certaines entreprises. Concernant les usages agricoles, la commission a relevé que leur part de consommation était déterminante à l'étiage. Des efforts de réduction doivent être poursuivis.

3) Les barrages de soutien d'étiage

Le PGE fait également référence à deux barrages présents sur le bassin de la Charente. Pour soutenir l'étiage, ces deux barrages ont été édifiés en 1989 à Lavaud sur la Charente et en 2000 à Mas Chaban sur la Moulde, affluent de la Charente. Ces retenues permettent de réalimenter la Charente à l'amont d'Angoulême et de maintenir le DOE. Le gestionnaire des barrages doit gérer les lâchers d'eau afin qu'ils aient une efficacité optimale à court et moyen terme.

On remarque également que le PGE fait référence au projet de barrage de la Trézence, affluent de la Boutonne. Ce projet devait permettre de compenser les prélèvements effectués par l'irrigation, garantir un apport d'eau douce à l'estuaire pour sécuriser la production ostréicole et soutenir l'étiage de la rivière Boutonne. Ce projet dont le Conseil Général était le maître d'ouvrage était soutenu par les professions agricoles et ostréicoles. Toutefois il faisait l'objet de nombreuses critiques de la part des associations de protection de l'environnement, des associations des pêches et des scientifiques. Le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable n'a pas accordé son agrément et le projet a été rejeté une première fois par le Conseil d'Etat en 1990. Le décret du 29 janvier 2001 déclarait « d'intérêt général et d'utilité publique le barrage de la Trézence dans le département de la Charente-Maritime ». Le CE a jugé ce texte illégal par un arrêt du 22 octobre 2003 car « *une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût*

financier, et éventuellement les inconvénients d'ordre social et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. ».¹⁵ Ce projet ne présentait qu'une « *faible utilité publique au regard des objectifs annoncés de cette opération* ». En effet le Conseil d'Etat relève qu'il ressort des pièces du dossier que ce projet de barrage n'aurait que de faibles incidences sur l'augmentation de la production d'huîtres, et que « *les bénéfices attendus pour l'ostréiculture apparaissent très limités.* » De plus il relève qu'aucun élément ne démontre que « *la réalisation du barrage de la Trézence permettrait de restaurer des débits satisfaisants de la Charente et de la Boutonne dès lors, que les quotas de prélèvements autorisés pour l'irrigation seraient augmentés* ». De plus le coût du projet et les atteintes manifestes au milieu aquatique impliquaient que les inconvénients du projet l'emportaient sur ses avantages, par conséquent le projet perdait son caractère d'utilité publique. Les fortes pressions des opposants, le coût de l'ouvrage et les doutes quant à sa réelle utilité et efficacité, ont conduit à l'abandon du projet de barrage en 2003. Le PGE y fait toutefois référence et précise notamment que « *les scénarios intégrant la gestion de la Trézence font partie des travaux d'élaboration du PGE* ». L'objectif de création de réserve d'eau n'est toutefois pas abandonné puisqu'aujourd'hui une stratégie alternative se développe : les réserves de substitution.

B. La plateforme régionale

La plateforme régionale intitulée « Pour une gestion équilibrée de l'eau à l'échéance 2009 en Poitou-Charentes et sur le bassin versant du Marais Poitevin Campagne 2006 » a pour objectif principal de retrouver un équilibre entre les besoins et les ressources en eau sur la région. Ce document établit des mesures très générales. D'abord les principes développés font référence à la généralisation des autorisations volumétriques. Dès 2006 une autorisation en volume par année civile est délivrée. D'ici 2009 tous les volumes autorisés devaient être adaptés aux ressources disponibles. Cette adaptation est toutefois encore loin d'être réalisée. Les volumes sont réduits peu à peu, comme l'atteste le dernier arrêté-cadre de 2009. Le document préconise une harmonisation dans la gestion des cours d'eau et des nappes. Il doit permettre une cohérence dans la gestion de l'eau sur le territoire, c'est-à-dire faire en

¹⁵ Conseil d'Etat, décision n° 231953 du 22 octobre 2003.

sorte que les règles appliquées sur un bassin soient les mêmes en aval et en amont. Il faut renforcer la coordination sur les bassins interdépartementaux. Il est nécessaire que les stations de référence et les seuils de restriction ou d'interdiction fassent l'objet d'une harmonisation, notamment avec les départements extérieurs.

La plateforme souhaite développer les réserves de substitution, qui permettraient une diminution de la pression sur la ressource au printemps et en été. Il faut analyser les conséquences de ces réserves par le biais des documents d'incidence, lesquels permettront de vérifier si la substitution permet d'améliorer significativement la situation. En 2009, ces réserves de substitution n'ont pas été suffisamment développées en Poitou-Charentes, notamment en Charente-Maritime. Ces investissements sont chers, beaucoup de dossiers sont en attente car de nombreuses associations s'opposent aux projets. Des doutes persistent quant à l'efficacité de ces réserves de stockage.

La plateforme régionale prévoit que les arrêtés-cadre doivent être signés avant le 1^{er} avril pour une mise en œuvre dès le printemps. L'objectif est d'anticiper les effets de la sécheresse en réduisant la consommation dès les premiers symptômes de la crise.

Pour cela il est souhaité que les mesures de restriction des prélèvements pour l'irrigation soient harmonisées.

Enfin autre point important du document, l'administration souhaite développer les contrôles avec des précisions sur lesquels ils seront réalisés.

Début 2009, la plateforme arrivant à échéance, un premier bilan a été fait par la DIREN Poitou-Charentes et constate de nombreux progrès, notamment quant à « *la révision de certains seuils de gestion, la gestion de certaines nappes en cohérence avec les cours d'eau auxquelles elles sont liées, la réduction des volumes autorisés et enfin le développement de retenues de substitution* ». ¹⁶ Une nouvelle plateforme pour les années 2009/2012 a été présentée lors de la Conférence Régionale sur l'Eau le 27 mars 2009. Elle est actuellement en cours de signature auprès des préfets des départements de la région.

Elle prévoit dans l'ensemble les mêmes objectifs que la précédente tout en essayant d'améliorer les résultats : en particulier « *faire évoluer la gestion structurelle dans le cadre réglementaire* » *c'est-à-dire poursuivre en particulier les efforts de réduction des autorisations volumétriques d'ici 2014, adapter les prélèvements aux volumes prélevables,*

¹⁶ ORE, Réseau Partenarial des Données sur l'eau : Gestion de la ressource en eau en 2009, en région Poitou-Charentes et dans le Marais Poitevin, avril 2009.

mettre en œuvre une gestion territoriale et temporelle des volumes prélevables, suivre le fonctionnement des retenues de substitution, mettre en place une réglementation adaptée en Poitou-Charentes, notamment une gestion différenciée des eaux superficielles et souterraines . ». Enfin la nouvelle plateforme aura pour objectif de permettre « une évaluation de la politique quantitative de l'eau, notamment permettre la poursuite de la concertation et de l'implication du public».

Bien que certaines mesures prises n'aient pas été traduites sur le terrain, la plateforme régionale est nécessaire et doit être maintenue. Les efforts d'harmonisation et d'atteintes des objectifs doivent être poursuivis.

Deuxième Partie :

La gestion et la maîtrise des prélèvements d'eau sur le bassin de la Charente

La recherche de l'équilibre quantitatif de l'eau est repris dans le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, adopté par l'Assemblée Nationale le 21 octobre 2008. Il dispose que « *l'État promeut des actions visant à limiter les prélèvements et les consommations d'eau. Il participe, en s'appuyant sur les acteurs compétents, à la diffusion des connaissances scientifiques et des techniques visant à une meilleure maîtrise des prélèvements et des consommations finales d'eau pour l'ensemble des usages domestiques, agricoles, industriels et de production énergétique.* »

Les solutions envisagées pour réduire les pressions sur la ressource sont d'abord de réduire en priorité les prélèvements effectués par l'irrigation. Les irrigants sont soumis à des règles d'accès à l'eau (Section I). Leurs droits restent toutefois précaires car ils n'ont aucun acquis sur leur volume (Section II), d'autant que la politique actuelle des services de l'Etat tend à devenir plus contraignante. La police de l'eau tend à cette occasion à être améliorée (Section III).

Section I : Les règles d'accès à l'eau par l'irrigation : le système fondé sur les droits de prélèvements de l'eau douce

Il convient de rappeler que l'eau est un bien commun. En vertu de l'article 714 du code civil, est précisé qu' « *il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir.* ». Chaque usager ne bénéficie pas d'une liberté totale sur la ressource. En effet comme le souligne Arnaud Gaonac'h « *l'eau est une res communis. Parce qu'elle est commune, une ressource ne peut supporter que des droits d'usage qui ne l'épuisent pas et laissent intact le droit d'usage d'autrui* ». ¹⁷

Ainsi les irrigants ont un droit de prélèvement fondé sur une autorisation préalable (§1). Ils sont également soumis à d'autres règles de gestion quantitative de l'eau douce prélevée (§2).

§ 1 Le droit au prélèvement fondé sur une autorisation préalable

L'eau échappe à la propriété privée et à la propriété publique, ce qui implique que les droits des usagers sont limités : ils ont le droit de jouir de la ressource mais ils ne peuvent en disposer. C'est le cas des agriculteurs qui n'ont aucun droit acquis sur la ressource en eau. Toute utilisation de l'eau doit faire l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration. Le droit sur l'eau, qui lui est reconnu, n'est qu'un droit temporaire.

La ressource en eau provient essentiellement des forages, et également de pompages en rivière (A). Les procédures à suivre pour obtenir les autorisations sont différentes selon le type de prélèvement, certaines conditions sont toutefois communes (B). Pour faciliter leur prélèvement, les irrigants peuvent avoir besoin de demander une servitude de passage : il s'agit de la servitude d'aqueduc (C).

¹⁷ GAONAC'H (A.), *La nature juridique du droit de l'eau*, Ed. Johanet, 1999, p 40.

A. Le prélèvement par forage ou le prélèvement direct en rivière

L'irrigation est une pratique ancienne qui a largement permis le développement de l'agriculture. En région Poitou-Charentes est essentiellement cultivé le maïs, plante qui a besoin d'eau pendant la floraison, l'été, or l'eau est moins disponible dans le milieu à cette période. L'irrigation s'est développée en France dans les années 80 grâce notamment au soutien de fonds publics. Au début de l'irrigation, tout agriculteur pouvait s'installer sans difficulté. Il n'existait pas véritablement de règles juridiques pour encadrer l'installation d'un irrigant. Il suffisait pour lui de réaliser un forage et de faire une demande à la préfecture afin de l'exploiter. L'administration accordait alors une autorisation de débit, celui de la pompe. Elle accordait relativement facilement les autorisations et déclarations. Grâce à la loi sur l'eau de 1992, les conditions se sont inversées. L'irrigant devait obtenir en premier lieu l'autorisation avant de créer un forage.

Ensuite, les autorisations de débit se sont transformées en autorisations de volume : à partir du forage un volume potentiel prélevable était établi. Celui-ci restait toutefois lié aux capacités techniques de prélèvement sans prendre en compte les capacités du milieu.

Depuis la DCE, le système a évolué. Dès 2005 a été mis en place un volume autorisé par exploitation agricole, revu progressivement à la baisse chaque année, afin d'arriver à l'équilibre en 2015.

Les irrigants pompant l'eau ont deux possibilités : l'installation d'un forage soumis à la loi sur l'eau, ou le prélèvement directement en rivière. En Charente-Maritime les systèmes de prélèvement, que ce soit en rivière ou en forage, sont individuels. Il n'existe pas encore (ou peu) de réserves ou de forages collectifs sur le bassin de la Charente.

1) La déclaration ou l'autorisation de créer un forage

Sur le bassin de la Charente, la majorité des irrigants ont un forage individuel, pompant ainsi dans les masses d'eau souterraines. Environ 1800 irrigants sont dénombrés selon la DISE.

La création d'un forage est soumise à la loi sur l'eau : il fait l'objet soit d'une autorisation, soit d'une déclaration.

a) La qualification adéquate de l'ouvrage

Il convient de préciser que les procédures de la déclaration et de l'autorisation sont valables uniquement pour les forages non domestiques. Il est donc nécessaire d'évaluer au préalable son besoin annuel en eau : si le prélèvement est inférieur ou égal à 1000 m³ / an, il est considéré comme un prélèvement domestique. Dans ce cas, il n'y a pas de réglementation particulière à respecter pour réaliser le forage. Une réglementation récente impose toutefois aux particuliers de déclarer leurs puits et forages en mairie avant le 31 décembre 2009.

Dans le cas où le prélèvement est supérieur à 1000 m³ / an, le forage est soumis à déclaration ou autorisation préalable car ces installations, ouvrages et autres peuvent réduire la ressource en eau, porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique. (Art. L. 214-3 C. env.).

Ainsi pour toute installation, sondage, forage, ou ouvrage souterrain, l'irrigant est soumis à la réglementation de l'arrêté du 11 septembre 2003 (n° 2003-868, modifiant le décret du 29 mars 1993 n° 93-743) relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration, en application des articles L. 214-1 à L 214-11 du code de l'environnement et de l'article R 214-1 détaillant cette nomenclature. Si le projet se trouve soumis à certaines rubriques relevant du régime d'autorisation et du régime de déclaration, le plus contraignant doit être retenu, l'autorisation.

Diverses précautions doivent être prises au préalable avant de choisir l'implantation de son installation : il faut prendre en compte les contraintes locales, les forages déjà existants, ainsi que le respect de certaines distances d'implantation.

b) Le contenu du dossier de déclaration ou d'autorisation

Avant les travaux, l'irrigant doit déposer un dossier de déclaration ou d'autorisation à la préfecture. La composition des dossiers est fixée aux articles R. 214-6 du code de l'environnement pour la procédure d'autorisation et R. 214-32 pour la procédure de déclaration.

Le dossier doit notamment contenir :

- le nom et l'adresse du demandeur.
- l'emplacement de l'installation, de l'ouvrage, des travaux ou de l'activité projetés, la nature, le volume, l'objet de l'activité et la rubrique concernée dans la nomenclature.
- un document d'incidences qui doit préciser les effets de l'opération projetée sur la ressource en eau et le milieu aquatique dans toutes leurs composantes. Ce document doit être adapté à l'importance du projet et de ses incidences. Il doit aussi indiquer les mesures correctives ou compensatoires envisagées. Il doit de plus étudier la compatibilité du projet avec le SDAGE et le SAGE.
- les moyens de surveillance et dans le cas où l'opération présente un danger, les moyens d'intervention en cas d'incident.
- dans certains cas le dossier devra être complété par une évaluation des incidences sur le ou les sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés par le projet.

Pour les enjeux concernant la Charente-Maritime, le document d'incidence devra s'intéresser aux impacts suivants :

- l'impact quantitatif sur la ressource en eau, en particulier dans les bassins en déséquilibre en Zone de Répartition des Eaux.
- l'impact sur les captages d'alimentation en eau potable, en particulier pour les projets situés dans les périmètres de protections rapprochées.
- l'impact sur le risque d'inondation ou de submersion.
- l'impact sur la conservation d'un habitat ou d'une espèce de grand intérêt environnemental dans les zonages environnementaux (en particulier Natura 2000, réserves naturelles ou arrêté préfectoral de biotope).
- l'impact sur la préservation d'une zone humide par assèchement, remblaiement ou imperméabilisation.
- l'impact qualitatif sur les zones de production conchylicoles, de frayères, de nourricerie, de pêche à pied (professionnelle ou de loisirs) et de baignade.

Le dossier de déclaration ou d'autorisation doit être déposé en préfecture en vue d'obtenir un récépissé de déclaration ou l'arrêté préfectoral d'autorisation. L'irrigant ne peut commencer à prélever l'eau qu'une fois ces documents obtenus.

Tout projet dont la compatibilité avec ces enjeux prioritaires ne serait pas démontré, pourrait faire l'objet d'un refus d'autorisation ou d'une opposition à déclaration.

Pour les opérations soumises à déclaration, le dossier doit être déposé en trois exemplaires. Si le dossier est complet, la DISE envoie un récépissé au pétitionnaire en lui indiquant la date à laquelle les travaux doivent commencer. Dans ce cas, il est interdit de débiter les travaux pendant deux mois à compter de la réception d'un dossier complet.

Pour les opérations soumises à autorisation, le dossier doit être fourni en sept exemplaires. Il est alors interdit de débiter les travaux avant l'obtention de l'autorisation. Ici, le projet est soumis à enquête publique, le Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST) donne son avis sur le projet arrêté. Enfin le préfet signe un arrêté d'autorisation ou de refus. Le refus pris par arrêté préfectoral doit être motivé.

Par exemple, pour les prélèvements temporaires, permanents issus d'un forage, puit ou ouvrage souterrain, il est soumis à autorisation ou à déclaration selon que le volume total prélevé est supérieur ou égal à 200 000 m³/an (soumis à autorisation), ou supérieur à 10 000 m³/an mais inférieur à 200 000 m³/an (soumis à déclaration), (Art. R. 214-1 C. env.).

c) La procédure de notification du volume attribué

Pour le prélèvement par forage, l'autorisation délivrée lors de l'installation des équipements, autorisant un débit auparavant, mentionne désormais un volume attribué. Ce quota d'eau est également revu à la baisse lors de chaque campagne d'irrigation. Pour cela chaque irrigant devrait recevoir chaque année son autorisation individuelle, lui notifiant son nouveau volume. La procédure obligatoire prévoit que chaque irrigant présente son dossier devant le CODERST, lequel a un rôle consultatif. Il émet un avis sur chaque dossier, c'est la dernière étape de la procédure avant la décision du préfet. Toutefois pour contourner la difficulté, la Charente-Maritime a procédé à une sorte de gymnastique juridique : dans l'arrêté-cadre a été ajouté un nouveau seuil appelé « seuil de diminution annuelle de volume ». Ce seuil a été fixé suffisamment haut pour pouvoir être franchi dès le printemps. Il déclenche ainsi la réduction des volumes par bassin, c'est-à-dire la réduction annuelle appliquée aux volumes attribués aux irrigants en 2006. Il s'agit d'un seuil fictif, initialement mal compris par les associations de protection de la nature et des journalistes, qui ont réellement pensé que le seuil d'alerte avait été franchi. C'est donc par arrêté préfectoral et non plus par arrêté individuel que les irrigants sont informés de la réduction de leur volume, et ce sans être obligés de se représenter devant le CODERST.

Enfin il faut préciser qu'à l'heure actuelle plus aucune autorisation ou déclaration n'est accordée pour des nouveaux forages. Ceci est assez contraignant, et implique des difficultés pour un jeune agriculteur de s'installer et de créer un forage. Cette situation empêche les jeunes exploitants agricoles de se positionner sur les cultures irriguées dont on peut soupçonner qu'elles sont les plus rentables.

2) L'autorisation temporaire de prélèvement en rivière

Le système de prélèvement direct en eaux superficielles (en rivière) sur le bassin de la Charente est très peu utilisé des irrigants.

Les agriculteurs disposant d'un droit de pompage en rivière ou en nappe d'accompagnement doivent le renouveler chaque année. L'autorisation annuelle temporaire délivrée par la DDAF après avis favorable du maire ou du syndicat de marais, et après avis du CODERST, mentionne le volume attribué à l'irrigant pour la période allant généralement d'avril à septembre. Chaque année ce volume est également revu à la baisse afin d'obtenir l'adéquation entre la capacité réelle du milieu et les besoins des différents usages. Nous avons rencontré un agriculteur prélevant directement dans le cours d'eau non domanial, La Brédoire, petit affluent de la Boutonne (*Annexe 2*). Cet exemple permet de préciser que tous les cours d'eau, domaniaux ou non domaniaux, sont soumis à la loi sur l'eau (Art. L. 215-7 C. env.). Le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires des deux rives (Art. L 215-2 C. env.). Chacun des riverains a le droit de prendre, dans la partie du lit qui lui appartient, tous les produits naturels à condition de ne pas modifier le régime des eaux. Ils sont tenus de se conformer, dans l'exercice de ce droit aux dispositions des règlements et des autorisations émanant de l'administration (Art. L. 215-1 C. env.). De plus selon l'article 644 du code civil *« celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public, peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. »* Toutefois le propriétaire voit son droit de propriété limité par la loi sur l'eau de 1992. En effet bien que propriétaire du lit du cours d'eau à sa moitié, celui-ci ne peut utiliser l'eau sans une autorisation de l'administration, que se soit pour un prélèvement ou pour la construction d'un ouvrage. L'idée qui peut justifier cette règle est que l'eau est un bien commun et appartient à tous. Le propriétaire n'a qu'un droit théorique d'utilisation de l'eau dans les cours d'eau et dans les eaux souterraines.

Le système de prélèvement direct en rivière est un système précaire et révocable, donnant droit à aucune indemnité en cas de retrait par l'administration, comme pour toutes les autorisations administratives temporaires. L'avantage pour ceux qui utilisent un système de prélèvement par forage est qu'ils ne sont pas obligés de redemander chaque année une autorisation. L'autorisation de prélèvement leur garantit un volume d'eau. Pour ceux prélevant en eaux superficielles, la situation est plus précaire car ils pourraient se voir refuser l'accès à l'eau en 2010, par exemple. Toutefois l'administration ne se risquerait pas à prendre une telle décision de peur « de mettre le feu aux campagnes » (propos recueillis à la DISE le 16 avril 2009).

B. Les conditions communes aux deux systèmes de prélèvement

Après avoir obtenu son autorisation de prélèvement, l'irrigant doit ensuite se déclarer auprès de l'agence de l'eau, afin de régler la redevance. L'installation doit être obligatoirement équipée d'un dispositif de mesure ou d'évaluation du volume prélevé. Le compteur volumétrique constitue la règle générale. Toutefois un autre dispositif de mesure en continu des volumes peut être accepté dès lors que l'irrigant a prouvé qu'il offre les mêmes garanties et performances qu'un compteur volumétrique. Il doit être validé par l'administration et mentionné dans un arrêté d'autorisation.

L'exploitant doit alors consigner dans un cahier, ou registre, les éléments de suivi de l'exploitation de l'ouvrage ou de l'installation de prélèvement : l'enregistrement mensuel et annuel des volumes prélevés, le relevé de l'index du compteur volumétrique, les incidents survenus, les entretiens, contrôles et remplacements des moyens de mesure ou d'évaluation. Ce cahier est tenu à disposition des Services de la Police de l'Eau durant toute la saison d'irrigation pour tout contrôle et les données conservées trois ans. Le bénéficiaire doit communiquer ces éléments au préfet dans les deux mois suivant la fin de l'année civile ou la campagne de prélèvement lorsqu'il s'agit de prélèvements saisonniers.

A titre d'exemple, l'arrêté-cadre de la Charente-Maritime prévoit que chaque irrigant doit relever ses index au 1^{er} avril, 15 juin puis tous les quinze jours jusqu'à la fin de l'irrigation et au plus tard le 30 septembre.

Il est prévu que l'irrigant doit le transmettre à la DDAF-Service de Police de l'Eau avant le 5 octobre 2009 ou l'envoyer à sa demande en cours de saison (*Annexe 3*). Enfin, il convient de préciser que les quotas d'eau attribués et non utilisés ne peuvent pas être reportés d'une campagne à l'autre.

C. La servitude « d'aqueduc »

Pour faciliter l'irrigation des exploitations, les agriculteurs peuvent avoir besoin de demander une servitude de passage de l'eau, naturellement ou par canalisations, à travers les propriétés privées. Dans ce cas, toute personne physique ou morale qui veut user des eaux dont elle a le droit de disposer, *“peut obtenir le passage par conduite souterraine de ces eaux sur les fonds intermédiaires dans les conditions les plus rationnelles et les moins dommageables à l'exploitation présente et future de ces fonds à charge d'une juste et préalable indemnité”*. (Art. L. 152-14 C. rural).

Cette servitude dite « d'aqueduc » s'applique pour les eaux courantes et eaux de toute provenance. Les maisons, les cours et jardins attenants aux habitations ne sont pas soumis à cette servitude, pas plus que les fonds dépendant du domaine public tels que les routes et les rues. L'agriculteur doit obtenir l'autorisation du propriétaire du terrain sur lequel il veut faire passer ses canalisations. A défaut d'accord amiable, c'est le juge du Tribunal de Grande Instance qui tranchera.

S'ajoute à cette servitude d'aqueduc une servitude d'écoulement des eaux obligeant les propriétaires des terrains en contrebas à recevoir les eaux qui s'écoulent des terrains arrosés ou à recevoir en contrepartie une indemnité.

§ 2 Les règles de gestion quantitative de l'eau prélevée par les irrigants

En Poitou-Charentes, la culture du maïs représente 80 % des surfaces irriguées. La part des prélèvements en eau est plus élevée pour cet usage, lequel ne restitue pratiquement pas l'eau utilisée contrairement aux autres usagers. Les interdictions temporaires d'irriguer

pendant des durées journalières et des plages horaires, ont été peu efficaces et inéquitables. Afin de gérer la crise en période d'étiage, un système d'accords volontaires s'est développé, la gestion volumétrique (A). Les règles régissant les prélèvements en eau pour l'irrigation ont été renforcées avec l'établissement de l'organisme unique (B).

A. La gestion volumétrique : un outil efficace

1) Les principes de la gestion volumétrique

Le principe de la gestion volumétrique est entré en vigueur dans les années 1990 à l'issue d'une concertation entre l'administration et les professionnels du secteur, afin de limiter les prélèvements en eau tout en ne compromettant pas trop l'activité agricole. Initialement ce système était destiné à offrir une certaine transparence sur les prélèvements mais n'avait pas pour ambition de mettre en adéquation les volumes prélevés avec la ressource disponible. En effet un volume d'eau était attribué en fonction du nombre d'hectares semés.

Une autre étape dans le système de gestion volumétrique intervient en 2005, sous l'influence de la DCE : un volume d'eau individuel est autorisé par exploitation indépendamment du nombre d'hectares irrigués. Il est attribué en fonction des historiques de consommation, déclarés à l'agence de l'eau, sur cinq années précédentes 2005.

Il s'agit d'une méthode contestable : elle favorise les irrigants non soucieux de la préservation des ressources naturelles, et défavorise ceux qui ont depuis longtemps cherché à optimiser leur irrigation, en limitant les apports d'eau à la parcelle. C'est pourquoi ces nouvelles mesures ont pu être mal perçues par les irrigants qui ont vu une remise en cause du système de la gestion volumétrique.

Par le biais de ce système, l'administration tente de rétablir un équilibre entre l'offre que propose la ressource en eau, c'est-à-dire les volumes disponibles, et la demande en eau par les irrigants en évaluant leurs besoins. En effet, ce système de gestion volumétrique vise à ce que les irrigants s'engagent à respecter la consommation d'un volume d'eau fixé à l'avance et réduit progressivement chaque année, au cours de la campagne d'irrigation. L'irrigant ne

peut utiliser l'eau comme il le souhaite au cours de la campagne, il est contraint par l'existence d'un calendrier. Le but de ce dernier est de répartir le volume total dans le temps, par semaines, décades ou quinzaines selon les départements du Poitou-Charentes, afin que les irrigants ne prélèvent pas la ressource en même temps. Ils sont également contraints par une deuxième règle qui consiste à restreindre des volumes périodiques en fonction du niveau de la ressource en eau disponible : il faut se référer au débit objectif d'étiage et au débit de crise, deux débits seuils qui permettent de prendre des mesures de restrictions. En dehors de ces périodes de crise et de restrictions, les irrigants ont totale liberté d'utilisation de leur volume. Ce principe de gestion volumétrique est intéressant pour les irrigants et encouragé par la Chambre de l'Agriculture. Le fait d'allouer un volume d'eau annuel à chaque exploitation permet une bonne visibilité des prélèvements effectués et permet une gestion plus efficace de la ressource en eau.

2) Les difficultés posées par la gestion volumétrique

La gestion volumétrique présente quelques difficultés. D'abord, la gestion volumétrique est entrée en vigueur mais ne concerne que quatre irrigants sur cinq, puisqu'il ne s'agit que d'accords volontaires. Les irrigants qui ne se sont pas soumis volontairement à la gestion par quotas sont soumis à un autre système appelé « tour d'eau » ou gestion horaire. Les deux systèmes coexistent ce qui pose des problèmes et peut générer des conflits entre irrigants eux-mêmes. En effet, lorsque des mesures de restrictions sont adoptées par arrêté préfectoral, les irrigants soumis à la gestion volumétrique seraient plus pénalisés car ils voient leur volume initialement alloué réduit, parfois considérablement : le volume alloué est finalement toujours incertain. Les irrigants soumis à la gestion horaire, se voient seulement restreints par plages horaires progressives. Ce système semble moins contraignant car sa restriction ne porte pas sur le volume d'eau. Il suffit alors d'accroître leur temps d'irrigation, lors des plages horaires autorisées, et de suréquiper leur dispositif d'arrosage afin d'augmenter le débit de prélèvement et de profiter au maximum des plages horaires autorisées. La coexistence des deux systèmes peut conduire à des effets nuisibles quant à l'efficacité de la gestion de la ressource en eau. La Chambre de l'Agriculture de la Charente-Maritime souhaiterait que la gestion volumétrique soit généralisée pour tous les irrigants afin d'éviter les inégalités. Elle souhaiterait également une harmonisation interdépartementale, ce qui n'est pas encore le cas

en Poitou-Charentes (gestion départementale), pour une meilleure cohérence dans la gestion de la ressource en eau.

La deuxième difficulté de ce système réside dans l'évaluation du volume disponible chaque année avant la campagne d'irrigation. La gestion volumétrique a été mise en place afin de rééquilibrer l'offre et la demande en eau. Les volumes attribués aux exploitants étaient bien supérieurs aux capacités de la ressource. Or la consommation réelle des agriculteurs était nettement inférieure à l'enveloppe globale autorisée. L'administration révisait progressivement ces volumes autorisés à la baisse afin de s'adapter à la réelle capacité de la ressource en eau, ce qui réduit largement la marge de manœuvre des agriculteurs. Ceci implique un long travail de sensibilisation et de concertation, et surtout d'évaluation du volume total prélevable et de répartition entre les différents usages selon leur besoin. Pour le moment les études permettant de définir le volume prélevable sont justes lancées.

De plus, le SAGE de la Boutonne demande une harmonisation générale de la gestion volumétrique sur le bassin de la Boutonne « *afin de rassembler les irrigants du bassin autour de principes communs d'utilisation rationnelle et de valorisation d'eau* ».

Si ce dispositif n'empêche pas les situations de crise il a tout de même permis de stabiliser les prélèvements. Toutefois aujourd'hui cet outil est insuffisant. C'est pourquoi a été instauré un nouveau dispositif, celui de l'organisme unique.

B. La gestion collective des prélèvements pour l'irrigation : un outil en cours d'élaboration

La circulaire du 16 mars 2004, relative à la gestion quantitative de la ressource en eau et à l'instruction des demandes d'autorisation et de déclaration des prélèvements d'eau et de forages, a été abrogée par la nouvelle circulaire du 30 juin 2008 relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et de gestion collective des prélèvements d'irrigation. Le décret du 24 septembre 2007 (n° 2007-1381) met en place un organisme unique chargé de la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation. Ces nouvelles

dispositions ont été intégrées au code de l'environnement. La circulaire de 2008 explique la mise en œuvre de ce nouvel organisme.

Il convient de rappeler qu'a été introduit la notion de Zones de Répartition des Eaux (ZRE) qui sont des zones caractérisées par une insuffisance autre qu'exceptionnelle des ressources en eau par rapport aux besoins, en situation de déséquilibre permanent (déficit quantitatif). Il est précisé que le retour à l'équilibre dans ces zones doit être une priorité. Elles ont été instituées par le décret du 29 avril 1994 (n° 94-354) modifié par le décret du 11 septembre 2003 (n° 2003-869). Le bassin de la Charente a été classé en ZRE.

Les échéances de la DCE imposent que tous les outils pour rétablir un équilibre entre besoins et prélèvements soient mis en œuvre.

1) Le travail préalable de détermination du volume prélevable global.

Actuellement les volumes prélevables sont trop hauts sur certains bassins ou trop bas pour d'autres. Sur la base des études effectuées il y a 2 ans par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), a été calculé le déficit en eau pour chaque bassin (*Annexe 4*). A partir de ce bilan, un pourcentage de réduction applicable tous les ans pour atteindre l'équilibre en 2012 (objectif annoncé en 2007, reporté aujourd'hui en 2014) a été déterminé. Ceci implique pour chaque bassin, une réduction moins importante par an des volumes attribués. Ceci constitue une grande souplesse de la part de l'administration, qui se contente de diminuer un peu moins les volumes attribués, du fait de l'échéance du 31 décembre 2014. Toutefois pour parvenir à un équilibre et connaître les réductions nécessaires à appliquer aux volumes attribués, il faut impérativement commencer un travail de détermination du volume prélevable global.

Le volume prélevable global est le volume réellement prélevable dans le milieu pendant une période donnée. La détermination de ce volume permet de déterminer les besoins pour tous les usages confondus tout en prenant en compte les capacités des ressources en fourniture d'eau. Ce volume prélevable concerne tous les usagers du bassin, c'est-à-dire eau potable, industrie, agriculture, navigation etc.

Les agences de l'eau et les DIREN (ou la CLE si le bassin en est doté) ont jusqu'à la fin du premier semestre 2009 pour le déterminer pour chaque unité de gestion. Ce travail va se répartir en trois étapes.

Lors de la première étape du travail, deux situations peuvent se présenter : si le bassin est doté d'un SAGE, la CLE est chargée de procéder à l'évaluation du volume prélevable global. Elle désignera un comité de pilotage qui devra représenter au mieux les usagers et autres parties prenantes. Sur le bassin de la Boutonne, la CLE a délégué l'étude du volume prélevable à l'EPTB. En l'absence de SAGE, l'agence de l'eau et la DIREN désigneront un comité de pilotage. Le projet d'évaluation du volume prélevable sera validé par le préfet coordonnateur de bassin et l'agence de l'eau.

La deuxième étape du travail sera la répartition de ce volume prélevable global entre usages. Sur les bassins dotés d'un SAGE, la CLE veillera à la répartition du volume prélevable entre les usages. En l'absence d'une telle proposition, le comité de pilotage pourra proposer au préfet coordonnateur de bassin un projet de répartition entre les usages. En l'absence de SAGE, c'est le comité de pilotage désigné par l'agence de l'eau et la DIREN qui veillera à la répartition entre usages. Un deuxième comité de pilotage pourra être institué après un temps de réflexion et ce dernier entérinera alors la proposition du volume prélevable global du premier comité. Ce projet de répartition sera également validé par le préfet coordonnateur et les résultats seront transmis aux préfets concernés.

La troisième étape consistera à établir un programme de révision des autorisations de prélèvement, de 2011 à fin 2014. L'objectif est que les volumes attribués soient égaux aux volumes prélevables.

Sur le bassin de la Charente, les études permettant de définir le volume prélevable sont juste lancées, on en est actuellement à la constitution du comité de pilotage et au choix des bureaux d'étude. Le chiffre ne sera probablement pas annoncé un juin comme initialement prévu, peut-être à l'automne. Lors de la commission de suivi du PGE à laquelle nous avons assisté, plusieurs questions se sont posées : quelles seront les unités de gestion prises en compte ?

Un volume prélevable sera-t-il déterminé par sous-bassins, ou sur l'ensemble du bassin versant de la Charente lequel risque d'être toutefois un périmètre bien trop vaste ? De plus, l'évaluation du volume prélevable étant techniquement difficile, il est peu probable qu'il soit

déterminé à court terme. Il pourrait faire l'objet d'une réévaluation au fur et à mesure de l'amélioration des connaissances scientifiques.

Ce travail d'évaluation du volume prélevable global est nécessaire pour mettre en place la gestion collective des autorisations de prélèvement pour l'irrigation.

2) Le rôle de l'organisme unique : la gestion collective des autorisations de prélèvement

En ZRE il est prévu que le recours aux autorisations temporaires pour les prélèvements destinés à l'irrigation sera impossible à partir de 2011 : « *les irrigants, recourant aux autorisations temporaires en l'absence d'organisme unique, devront déposer une demande individuelle d'autorisation permanente de prélèvement* ». Autrement dit les irrigants qui seront le plus touchés seront ceux qui prélèvent directement en rivière. Ce type d'autorisation temporaire ne sera plus délivré ce qui pose la question du devenir des exploitations utilisant ce système de prélèvement.

Pour permettre une certaine égalité entre irrigants, un outil spécifique leur est proposé, l'organisme unique. L'établissement de la gestion collective des prélèvements d'irrigation pourra permettre une meilleure répartition de la ressource disponible (mais limitée) entre irrigants.

Il s'agira d'une personne morale de droit privé ou de droit public représentant les irrigants sur un périmètre déterminé. L'organisme unique se verra délivrer une autorisation globale de prélèvement d'eau pour l'irrigation (seuls les prélèvements pour l'irrigation à des fins agricoles sont concernés). Ceci implique pour tous les irrigants, y compris ceux en prélèvement par forage, d'effectuer leur demande tous les ans pour obtenir l'autorisation de prélèvement. Il ne s'agira plus d'une autorisation individuelle délivrée par le préfet. Ils ne pourront non plus déclarer un tel prélèvement. Rien n'oblige l'irrigant à adhérer ou à contracter avec l'organisme unique. Néanmoins, l'organisme sera un véritable guichet unique pour l'attribution d'une allocation annuelle pour l'irrigation. Par conséquent, si l'irrigant veut continuer à exercer son activité, il sera obligé de se tourner vers cet organisme unique seul détenteur d'une autorisation de prélèvement pour l'irrigation.

L'organisme unique pourra également avoir pour mission de souscrire, pour le compte des irrigants, la déclaration à la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau (redevance qu'il collecte et qu'il reversera à l'agence de l'eau).

L'autorisation délivrée à l'organisme unique ne pourra concerner que le seul acte de prélèvement et non l'existence de l'ouvrage de prélèvement. Cette autorisation unique a pour objet de se substituer à toutes les autorisations et déclarations de prélèvement d'eau pour l'irrigation. Le code de l'environnement a prévu une limitation de durée de l'autorisation à 15 ans. L'autorisation pourra faire l'objet d'un renouvellement dans les conditions prévues à l'article R. 214-20 et suivants du code de l'environnement.

L'irrigant sera toujours soumis à la police de l'eau. Etant titulaire d'une allocation annuelle, il est responsable de la bonne exécution du prélèvement et peut être puni d'une amende de 5^e classe.

a) Le choix du candidat à l'organisme unique

Le choix du candidat à l'organisme unique devra se faire avant le 30 juin 2009 dans les ZRE. Au delà de cette date les préfets pourront désigner d'office l'organisme. Il est tout de même souhaitable pour une bonne gestion de l'eau et pour une meilleure cohérence que le candidat soit volontaire et non désigné.

L'organisme unique ayant une mission exclusivement limitée aux seuls irrigants agricoles, l'administration conduit à privilégier toute organisation fondée à les représenter. Il pourra s'agir des structures propres aux irrigants, telles que des ASA ou syndicats d'irrigants, des chambres d'agriculture ou même des structures plus « généralistes », tels qu'un EPTB ou une société d'économie mixte d'aménagement régional (SAR).

Le travail qu'il y aura à fournir sera conséquent et il est peu probable qu'une petite structure comme une ASA soit capable de gérer ce guichet unique lequel demandera suivi et volonté politique. Aura-t-elle les moyens financiers, administratifs et humains pour gérer un tel organisme ?

Pour plusieurs départements du Poitou-Charentes, certaines chambres de l'agriculture souhaiteraient se porter candidate. Dans les Deux-Sèvres, il y aurait deux candidats

potentiels : la Chambre de l'Agriculture et la Compagnie d'Aménagement des Eaux des Deux-Sèvres.

Pour le département de la Charente-Maritime, aucun candidat ne s'est pour le moment manifesté. Certaines ASA d'irrigants pourraient être intéressées. Pour le moment la Chambre de l'Agriculture ne souhaite pas s'engager dans ce nouveau système.

La situation optimale serait qu'une grande structure soit l'organisme unique afin qu'elle puisse représenter tous les irrigants d'un département ou de plusieurs bassins. Si une ASA était candidate, elle ne représenterait que les irrigants situés sur son bassin (par exemple l'ASA du bassin de la Boutonne). Cela pourrait induire la multiplication des organismes uniques. D'un autre côté, il serait également intéressant d'avoir des structures plus petites, à échelle humaine, dans lesquelles le dialogue serait plus facile et transparent.

Toutefois, bien qu'il ait délégué la gestion de l'eau pour l'irrigation à un organisme unique, l'Etat ne devrait pas pour autant perdre sa responsabilité dans cette matière.

b) Les objectifs de la nouvelle gestion

Le premier objectif de la nouvelle gestion collective est de contribuer à réajuster la demande en prélèvement et la capacité d'offre de la ressource. L'autorisation unique délivrée à l'organisme, permettrait de contribuer à une diminution des volumes autorisés de façon à ce que, au plus tard au 31 décembre 2014, le volume autorisé soit égal au volume prélevable. Pour cela, il pourra être prévu dans l'autorisation une diminution progressive des volumes autorisés de manière à accompagner les irrigants dans l'adaptation de la gestion de leur prélèvement.

Le second objectif du nouveau système permettrait de ne plus recourir aux mesures de gestion de crise tels que les arrêtés de restrictions. Toutefois en cas d'évènements exceptionnels, le préfet pourra restreindre les prélèvements. Il fixera le volume de restriction à atteindre et l'organisme unique proposera une manière de la répercuter sur les irrigants, proposition faite dès le projet de répartition annuelle initiale.

Ce nouvel outil ne pourra bien sûr pas à lui seul restaurer l'équilibre des prélèvements d'eau en Poitou-Charentes. L'instauration de ce nouvel organisme va permettre de rouvrir le dialogue entre les différents acteurs.

c) Le point de vue des professionnels

Lors de la phase d'entretiens, nous avons interrogé les professionnels agricoles à propos de l'organisme unique, ainsi que recueilli l'avis des services de l'Etat.

Selon le Président de l'ASA du bassin versant du fleuve Charente, l'organisme unique est une bonne solution pour une gestion collective par bassin. En effet tout laisse à penser que l'organisme unique permettra une gestion plus cohérente sur un périmètre donné. Celui-ci pense aussi que la nouvelle organisation collective permettra l'installation des jeunes agriculteurs. En effet toutes nouvelles autorisations pour faire un forage sont actuellement impossibles, ce qui peut rendre l'installation des nouveaux agriculteurs difficile, sauf par exemple dans le cas où le volume d'un agriculteur partant à la retraite peut être repris.

Selon le Président d'ASA, du bassin de la Boutonne, le nouveau dispositif sera beaucoup plus lourd. Notamment devoir refaire chaque année sa demande d'autorisation de prélèvement, puis redistribuer le volume prélevable entre tous les irrigants, est très contraignant. Pour lui la situation idéale serait que la gestion d'un tel organisme reste entre les mains des irrigants : *« je ne vois pas qui se battra d'autres à part les irrigants pour essayer d'obtenir le maximum de volume »* insiste-t-il.

Pour la DISE le principal problème va être de savoir qui sera candidat. Si en apparence le système devrait être simplifié, la gestion sera au contraire certainement plus lourde. En effet le préfet devra vérifier et valider que la répartition effectuée par l'organisme unique est correcte. De plus, les contrôles de police seront toujours effectués par les services de l'Etat.

Section II : La précarité des droits de prélèvement par l'activité agricole

Les droits de prélèvement des irrigants sont précaires de part les réductions ou les interdictions imposées, dans un premier temps par les arrêtés-cadre (§1) et dans un second temps par les arrêtés de restriction (§2).

§ 1 La prévention des pénuries en eau : les arrêtés-cadre

Les arrêtés-cadre déterminent les règles de limitation des prélèvements d'eau au printemps et en été. Ils explicitent les objectifs à atteindre en cas de pénurie en eau (A). Afin de mieux comprendre l'élaboration et le contenu des ces arrêtés nous analyserons en terme d'exemple, l'arrêté-cadre de la Charente-Maritime (B). Enfin, des efforts de coordination sont constatés, entre les départements de la région afin d'harmoniser les règles contenues dans leurs arrêtés-cadre (C).

A. Le principe et les objectifs des arrêtés-cadre

Les arrêtés-cadre sont des arrêtés préfectoraux qui fixent les règles de limitation des prélèvements au cours de la période d'étiage. Ils définissent les seuils et les mesures de déclenchement des restrictions d'usage à appliquer au cours de cette période.

Chacun des arrêtés-cadre définit des zones d'alerte, ayant chacune des indicateurs afin de rendre compte de l'état de son milieu. Il s'agit de stations de suivi d'une rivière ou d'une nappe pour lesquelles sont définies des valeurs repères de débit ou de niveau.

Au fur et à mesure de la baisse des eaux et du franchissement des seuils d'alerte, des mesures de restrictions graduelles de prélèvement sont mises en place et ce jusqu'à l'interdiction totale de prélever l'eau.

L'objectif des arrêtés-cadre est d'anticiper la situation de crise et de maintenir des niveaux corrects des débits et niveaux des rivières et nappes.

La graduation des seuils doit permettre de prévenir le franchissement des débits et niveaux des nappes en dessous desquels sont mis en péril l'eau potable et le bon fonctionnement des milieux aquatiques.

Les arrêtés-cadre ont été signés début avril pour les départements de la Charente-Maritime, Charente, Deux-Sèvres et Vienne. Ils sont applicables pour l'ensemble du 3 avril au 30 septembre 2009 (et jusqu'au 15 octobre pour les Deux-Sèvres).

La période d'application de l'arrêté-cadre comprend deux périodes distinctes : une gestion de printemps qui s'étale du 1^{er} avril au 15 juin et une gestion estivale s'étalant du 16 juin au 30 septembre. Cette gestion de printemps permet d'éviter un déficit quantitatif de la ressource en eau trop tôt dans l'année, ainsi elle permet d'appliquer des seuils déclenchant des restrictions plus strictes qu'en été.

B. L'analyse de l'arrêté-cadre de la Charente-Maritime

Dans l'arrêté-cadre de la Charente Maritime (n° 09-1324) (*Annexe 5*) 14 zones d'alerte sont dénombrées, pour lesquelles trois seuils d'alerte ont été fixés : un débit seuil d'alerte (DSA) ou niveau piézométrique d'alerte (PSA), un débit seuil intermédiaire (DI) ou niveau piézométrique d'alerte (PI) et un débit de coupure (DC) ou niveau piézométrique de coupure (PC). Pour les prélèvements de printemps, la gestion est basée sur deux seuils. Dès que le débit seuil d'alerte ou le PSA est franchi une cellule de vigilance se réunit et prend les mesures adéquates. Lorsque le débit du débit objectif d'étiage est franchi il y a alors interdiction totale de prélèvement.

Concernant les prélèvements lors de la période estivale, le nombre d'alerte est plus important en vue de diminuer progressivement les prélèvements en fonction de l'état de la ressource.

Lorsqu'il y a franchissement du débit seuil d'alerte ou du PSA, les irrigants voient leur volume restant au 15 juin, diminué d'un certain pourcentage en fonction d'un calendrier précis.

Pour le franchissement du débit seuil intermédiaire ou du PI, le volume est encore réduit en pourcentage supplémentaire. Enfin pour le franchissement du débit de coupure ou du PC, il y a interdiction totale de prélever et d'irriguer.

Ce franchissement des seuils d'alerte entraîne la prise d'arrêtés préfectoraux de restrictions.

Ces mesures de restrictions peuvent être levées lorsque les seuils seront repassés à un niveau supérieur pendant une durée suffisante.

C. Les efforts d'harmonisation entre les arrêtés-cadre

Les règles énoncées dans les arrêtés-cadre diffèrent légèrement d'un département à l'autre. Par exemple, alors que dans l'arrêté-cadre de la Charente-Maritime on compte trois seuils d'alerte pour la gestion estivale, celui de la Charente ou des Deux-Sèvres est basé sur quatre seuils d'alerte.

Il convient d'ajouter que certains départements connaissent la gestion volumétrique mais aussi une gestion horaire, comme la Charente et les Deux-Sèvres. La Vendée connaît une gestion uniquement horaire. Selon les départements, certains irrigants auront par conséquent des réductions de volumes en pourcentage et d'autres des restrictions horaires seulement.

A travers l'analyse des différents arrêtés-cadre, on remarque que les départements essaient de s'accorder sur certains bassins concernant la fixation des seuils. En effet des mesures d'harmonisation commencent à prendre forme depuis deux à trois ans. Auparavant, des différences de gestion d'un même cours d'eau variaient selon les départements. En effet si les seuils d'alerte ne fixaient pas les mêmes débits ou niveaux il était possible qu'ils aient été franchis dans un département et pas dans l'autre. Dès lors, des mesures de restrictions pouvaient être prises dans un département mais pas dans un autre, alors que la même rivière se trouvait en situation de crise.

Cette incohérence de gestion n'était pas tenable. La plateforme régionale a poussé les départements à s'accorder sur le choix des indicateurs sur leurs bassins. Le rôle du préfet coordonnateur n'est pas négligeable en la matière.

Toutefois le peu de mesures interdépartementales ne permet pas d'assurer une gestion cohérente des ressources. En effet selon les départements, quelques disparités sont toujours constatées, quant au nombre et aux choix des seuils, et les restrictions appliquées pour le franchissement d'un même seuil peuvent différer. Pour le bassin de la Boutonne, les seuils d'alerte et les indicateurs débits ont été harmonisés dans les arrêtés-cadre des Deux-Sèvres et de la Charente-Maritime. Cette similarité permet une meilleure cohérence dans la gestion de ce bassin. Toutefois les restrictions appliquées lors du franchissement des seuils diffèrent :

alors qu'en Charente-Maritime le pourcentage de réduction varie selon la date de franchissement du seuil, dans les Deux-Sèvres la réduction est de 34 %, 60 % ou 100 % selon le seuil d'alerte franchi.

Sur le bassin de la Charente, la Charente et la Vienne appliquent la même gestion en amont pour les prélèvements en eau superficielle (même indicateur, mêmes seuils et mêmes restrictions). En aval, les départements de la Charente et de la Charente-Maritime disposent du même indicateur de débit et des mêmes seuils de restriction en période estivale, mais les restrictions appliquées lors du franchissement des seuils diffèrent : en Charente-Maritime le pourcentage de réduction varie selon la date de franchissement de seuil tandis qu'en Charente il est de 15 %, 30 % ou 100 % selon le seuil d'alerte franchi.

Pour l'ensemble des arrêtés-cadre la tendance est toutefois vers l'harmonisation. Quelques disparités persistent, notamment pour les mesures de restrictions des prélèvements lors du franchissement des seuils, mais les efforts de coordination entre les départements sont poursuivis.

§ 2 L'application des arrêtés de restrictions

Les arrêtés-cadre peuvent être complétés par des arrêtés de restriction afin de limiter ou d'interdire les prélèvements en eau (A). Seuls certains usages sont concernés, certains étant exonérés du respect de ces mesures (B). Enfin, grâce à nos entretiens au cours du stage, nous avons recueilli le point de vue des usagers quant à l'application de ces mesures de restrictions (C).

A. Le fondement des mesures de restrictions

Pour faire face à une situation de baisse des eaux importante, et malgré les mesures préventives dégagées par l'arrêté-cadre, le préfet de département peut prendre des mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau, en complément des règles générales, en vertu de l'article L. 211-3 du code de l'environnement. En effet « *des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace*

ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie » peuvent être édictées (*Annexe 6*). Le décret du 24 septembre 1992¹⁸ relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau précise les modalités d'application de cet article. Lorsque le préfet constate le franchissement des seuils d'alerte, il doit mettre en œuvre des mesures de restrictions d'usage de l'eau. Dans l'article 4, le décret précise que le préfet coordonnateur de bassin peut prendre par arrêté « *des mesures coordonnées dans plusieurs départements dans le bassin dont il a la charge. Dans cette hypothèse les préfets de départements concernés prennent des arrêtés conformes aux orientations du préfet coordonnateur.* » Une cohérence dans les prises de décisions de plusieurs départements d'un même bassin est dès lors assurée.

Ces mesures de restriction ne peuvent être que temporaires, éventuellement renouvelables et proportionnées au but recherché. Les mesures de restrictions doivent donc être limitées dans le temps : à défaut d'indication de durée ou de fixation d'une date trop lointaine, les mesures sont illégales (CE 17 janvier 1996, aff. n° 158894). Le préfet est tenu de mettre fin de manière anticipée aux mesures qu'il a prescrites dès lors que les débits reviennent à la normale (*Annexe 7*).

L'administration ne peut recourir à ces mesures de restriction qu'en cas de risque certain. En effet les mesures prises sur le fondement de l'article L. 211-3 en l'absence de menace réelle de sécheresse devraient être considérées comme illégales par le juge administratif. Tout au plus, le Préfet peut édicter un arrêté-cadre et définir des zones d'alerte sans que des mesures contraignantes ne soient possibles. En cas d'absence de telles mesures ou de mesures insuffisantes, la carence de l'administration peut toutefois être recherchée.

Le contrôle du juge administratif est assez large : il apprécie la pertinence des seuils retenus pour l'alerte, le déclenchement et la portée des mesures.¹⁹

En complément des arrêtés préfectoraux, les collectivités peuvent décider de prendre des arrêtés municipaux, en particulier dans l'optique de préserver l'alimentation en eau potable. Ainsi les maires peuvent aussi ordonner des coupures et limiter certains usages non prioritaires (Art. L. 2212-1 et s. CGCT).

¹⁸ Décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9 (1°) de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau.

¹⁹ AMIGUES (J-P), THOMAS (A), ALLAIN (S), DOUSSAN (I), GHIOTTI (S), Usages agricoles et ressources en eau, ESCo « Sécheresse et agriculture » - Chapitre 1.2.

B. Les usages concernés par les arrêtés de restrictions

L'arrêté-cadre de Charente-Maritime distingue 3 types d'usages :

- Les usages prioritaires, qui sont exclus des mesures de restriction, par exemple, l'alimentation en eau potable des populations (Art. L 211-1 II C. env.), l'abreuvement des animaux ou la lutte contre les incendies. Un autre usage prioritaire non explicité dans l'arrêté-cadre, concerne la préservation des aquasystèmes.
- Les usages non prioritaires pour lesquels des limitations de prélèvement sont applicables lorsque le seuil de coupure est atteint : il s'agit du lavage des véhicules hors stations professionnelles, le remplissage des piscines de particuliers, le lavage des trottoirs et voies sauf impératif sanitaire ou de sécurité, l'arrosage des terrains de sport, des espaces verts publics ou privés (pour certains départements il peut s'agir de limitation ou d'interdiction de ces usages).
- Les usages agricoles pour lesquels les mesures de restrictions sont en majorité applicables.

La jurisprudence considère que les mesures peuvent également établir des différences de traitement entre les cultures sans violer le principe d'égalité, sous réserve que ces différences soient justifiées. Le prélèvement d'eau pour l'irrigation de certaines cultures spéciales est exonéré des mesures de restriction, notamment la culture des plantes médicinales, cultures maraîchères, cultures fruitières, pépinières, cultures ornementales etc. (CAA Nantes 27 mai 1998, aff. n° 96NT01717 et n° 96NT01752, concernant les cultures fruitières et florales « délicates et peu exigeantes en eau » ou l'arrêt du CE 21 février 1997, aff. n° 139504 concernant les pépiniéristes et maraîchers). D'autres cultures sont seulement concernées par les restrictions volumétriques intermédiaires et exclues des mesures d'arrêt total (cultures fourragères, tabac, prairies, cultures légumières etc.). En revanche pour certaines cultures qui nécessitent une grande consommation en eau et dans l'hypothèse où « *les limitations de prélèvement ne conduisent qu'à une simple baisse du rendement productif et non à un risque de destruction, ces restrictions sont justifiées* » (ex : TA Orléans 28 juin 2001, aff. n° 981066 pour des exploitations agricoles dont l'irrigation nécessitait en période critique une grande quantité de prélèvement d'eau).

C. Le point de vue de la profession agricole face à un arrêté

Pour la profession agricole l'arrivée d'un tel arrêté de restriction est le synonyme d'une baisse de productivité. En effet les irrigants se fondent essentiellement sur les prélèvements en eau pour obtenir un rendement élevé de leur culture de maïs. Lorsqu'un arrêté est pris par le préfet cela peut aboutir pour l'irrigant à l'interdiction totale ou limitée d'irriguer pendant des durées journalières ou des plages horaires. Cela peut représenter entre 20 et 40 quintaux de moins à l'hectare. Pour certains professionnels du secteur que nous avons interrogé, ces arrêtés de restrictions sont trop draconiens. Selon eux, ils peuvent conduire à un effet contraire de celui recherché, autrement dit à un gaspillage d'eau. En effet certains irrigants anticipent les arrêtés de restrictions et utilisent leur volume attribué en tous les cas, surtout lorsque la situation météorologique n'est pas à leur avantage.

Les années précédentes ont connues des étés relativement humides, sans graves situations de crise. Les volumes attribués aux irrigants ont diminué mais ils n'en n'ont pas eu besoin. Au printemps 2009 la situation est inquiétante car des irrigants ont dû commencer à irriguer leur parcelle. Si la situation persiste, beaucoup auront utilisé une partie conséquente de leur volume dès juin, et risquent donc d'arriver très tôt à leur volume autorisé dans l'été.

Si un arrêté de restriction intervenait au début de l'été tout laisse à penser que ces derniers passeront outre, afin de ne pas mettre leur activité en péril.

C'est pourquoi il apparaît que le droit à l'irrigation n'est pas un droit acquis. Les irrigants ont un droit de prélèvement mais ils n'ont aucun droit sur leur volume, celui-ci étant réduit chaque année en début et en cours de campagne. Les irrigants ne sont jamais certains d'utiliser totalement leur volume autorisé.

Section III : Les sanctions encourues pour le non respect des conditions de prélèvement

Des mesures de contrôle effectuées par la police de l'eau viennent au soutien des mesures de protection (§1). Toutefois, les contrôles sont insuffisants et peu contraignants. Un changement des politiques publiques permettrait un meilleur respect des règles relatives à l'eau (§2).

§ 1 Le rôle de la police de l'eau

Les contrôles auxquels sont soumis les irrigants consistent en des contrôles préventifs mais aussi répressifs. Les contrôles se font essentiellement sur le terrain (A). Toutefois les sanctions encourues semblent peu dissuasives et inefficaces (B).

A. Les contrôles sur le terrain

La police de l'eau a plusieurs fonctions, telles que l'instruction et le suivi des demandes d'autorisation et de déclaration d'ouvrages ayant des conséquences sur le milieu aquatique, le contrôle des ouvrages de prélèvement et ceux faisant obstacle à l'écoulement des eaux, la lutte contre la pollution des eaux superficielles et souterraines, la protection des milieux aquatiques et des zones humides, et enfin la conciliation entre les différents usages de l'eau, y compris les usages économiques.

La police de l'eau est assurée sous l'autorité du préfet de département à travers les DISE et les MISE.

La police de l'eau s'accompagne aussi de contrôles sur le terrain qui sont en général effectués par trois services : la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) et l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS). Les missions principales de la police de l'eau sont d'abord de faire un travail d'information et de pédagogie en allant à la rencontre des

usagers de l'eau, notamment les irrigants, puis aussi de contrôler le respect des conditions des autorisations et des mesures de restrictions par les usagers. La constatation d'une infraction s'accompagne d'un procès verbal.

En Charente-Maritime, les contrôles inopinés, sont effectués deux jours par semaine avec trois équipes de trois par jour, les jours de contrôles pouvant se multiplier si la situation l'exige. Ces contrôles peuvent s'accompagner de l'intervention de la gendarmerie, compétente pour constater par procès verbal les infractions à la loi sur l'eau et mettre en œuvre les moyens d'intervention nécessaire. Les points de contrôle sont essentiellement celui du respect des arrêtés de restrictions, le contrôle des carnets d'enregistrement des volumes prélevés, et le contrôle des forages.

B. Une prise de sanctions peu efficace

Les sanctions encourues par les contrevenants sont très faibles : en effet selon l'article 6 du décret du 24 septembre 1992²⁰ « sera puni d'une peine d'amende prévue pour les contraventions de 5^e classe quiconque aura contrevenu aux mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau prescrite par les arrêtés mentionnés par le présent décret ». Lors de notre travail de terrain, il est apparu que certains irrigants n'avaient été que très peu contrôlés. Les contrôles sont par ailleurs insuffisants lors de la période estivale, faute de moyens humains suffisants. De plus les outils proposés par la police de l'eau ne sont pas suffisamment efficaces : il y a peu de sanctions dissuasives ou répressives. Une contravention de 5^e classe (au maximum 1500 euros) n'est pas assez dissuasive et n'incite pas nécessairement les usagers à économiser l'eau.

²⁰ Décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9 (1°) de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau.

§ 2 Un changement nécessaire des politiques pour un meilleur respect des règles relatives à l'eau

Deux évolutions des politiques inciteraient les usagers irrigants à davantage économiser l'eau. D'abord une évolution nécessaire de la politique agricole commune s'impose (A), ainsi qu'une évolution du prix de l'eau (B).

A. Un changement nécessaire de la politique agricole commune

Le problème d'usage de l'eau par les irrigants ne vient pas seulement des règles locales. L'irrigation dépend énormément du système de la Politique Agricole Commune (PAC). La résolution du problème se trouverait aussi dans une évolution des politiques européennes et des politiques nationales en matière d'agriculture (Bouba Olga 2006).

En effet la PAC accorde des aides directes spécifiques aux cultures irriguées fondées sur un usage intensif de l'eau, afin de compenser les charges supplémentaires liées à l'irrigation. En 1992 a été mis en place un système de subventions spécifiques accordé aux irrigants, conduisant à une extension des surfaces irriguées et à favoriser ce type d'agriculture. Les primes à l'irrigation (primes à l'hectare) peuvent s'avérer très importantes et s'ajoutent à d'autres subventions directes agricoles. Ces aides représentent aujourd'hui pour les agriculteurs 9,5 milliards d'euros, et en moyenne le bénéficiaire reçoit près de 20 939 euros d'aides directes²¹.

Pour bénéficier des aides de la PAC, l'agriculteur doit être en règle vis à vis du code de l'environnement : c'est l'éco-conditionnalité. Mis en place en 2005 et s'appuyant sur le respect de dix-neuf directives européennes, ce système soumet le versement des aides communautaires au respect d'exigences en matière d'environnement, de santé, de bonnes conditions agricoles et environnementales et de protection animale. Ce système concerne pour l'essentiel les éleveurs. Concernant l'irrigation, l'aide est subordonnée au respect de la

²¹ Source : Ouest France, édition du 2 mai 2009 « Aides agricoles, pas que des paysans ». www.ouest-France.fr
Le Point, édition du 6 mai 2009 « PAC : les bénéficiaires des aides dévoilés ». www.lepoint.fr

Directive du 16 décembre 1979 relative à la protection des eaux souterraines²². Deux seuls points de contrôle sont vérifiés : l'effectivité du droit de prélèvement, c'est-à-dire le respect des règles d'autorisation ou de déclaration du forage, et la présence du compteur volumétrique. Aucun point de contrôle n'est effectué sur le respect des volumes. Or si à l'avenir, ce dernier point était vérifié dans le système de conditionnalité de la PAC, il s'agirait alors d'un « outil remarquable » (DISE entretien du 16 avril 2009). En effet, dès qu'un point de contrôle fait défaut pour une des directives, même si c'est sur une parcelle de l'exploitation, la prime est supprimée sur la globalité des parcelles. Cela peut concerner jusqu'à 5 % de la prime. Ce système serait automatique et purement administratif, sans besoin de passer par un juge, très efficace et incitatif. A l'heure actuelle ce système ne fonctionne pas encore, peut être peut-on espérer une évolution avec « l'examen de santé » actuel de la PAC, la révision du budget européen et sa remise à plat en 2013.

B. Une redevance de l'eau insuffisante ?

Après la PAC, une seconde évolution apparaîtrait utile, celle du montant des redevances de prélèvement facturées aux irrigants par les agences de l'eau.

Les redevances sont perçues par les agences de l'eau et concrétisent le principe préleveur-pollueur-payeur instauré par la loi sur l'eau. Ainsi le code de l'environnement dispose dans son article L. 213-10-9 I que « *toute personne dont les activités entraînent un prélèvement sur la ressource en eau est assujettie à une redevance pour prélèvement sur la ressource en eau.* »

Selon le rapport de Réseau Partenarial des Données sur l'Eau, intitulé « L'eau et ses usages en Poitou-Charentes, 2006-2007 », l'agence de l'eau Adour-Garonne fixe le prix des redevances entre 0,4 ct d'euros/ m³ et 0,53 ct d'euros/ m³. Or cette tarification n'est pas incitative à l'économie d'eau.

La redevance basée sur la consommation en eau devrait être un outil qui permette d'orienter les irrigants à une réduction de leur consommation.

Le produit des redevances est affecté à des aides financières aux actions de dépollution et de conservation/développement de la ressource en eau. Les agences de l'eau contribuent,

²² Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (JOCE L 20 du 26.01.1980).

notamment pour l'irrigation, aux investissements dans des équipements techniques, permettant une économie d'eau très importante, mais aussi le développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

Il existe une deuxième redevance incitative, perçue par les agences de l'eau, encourageant les agriculteurs à investir et être plus respectueux de l'environnement : la redevance pour pollution de l'eau (Art. L. 213-10-1 et s. C. env.).

Deux questions se posent : d'abord si ces redevances sont suffisamment incitatives dès lors que l'on constate toujours une persistance des pollutions d'eau, et jusqu'à quel point le prix constitue un instrument efficace de gestion de la ressource en eau. L'application du principe pollueur-payeur fondé sur l'écofiscalité est toutefois économiquement plus efficace qu'une norme, car l'effort de réduction de la pollution ou de la consommation se répartit naturellement au moindre coût.

L'utilisation est donc conditionnée au paiement d'un prix. Dans ce cadre, la DCE impose aux Etats d'évaluer l'efficacité de leur système de tarification et notamment de veiller à ce que d'ici 2010, les politiques de tarification incitent les usagers à utiliser l'eau de façon efficace afin d'éviter les gaspillages (Art. 9 DCE).

Troisième Partie :

Les adaptations des règles d'accès à l'eau à la réalité des usages

Les règles juridiques relatives à la gestion de l'eau sont complexes ce qui induit la difficulté d'application sur le terrain et à la réalité des usages. Pour permettre la préservation des activités sur son territoire l'administration négocie certaines règles ou certaines adaptations avec les usagers de l'eau (Section I). Or l'adaptation de ces règles est souvent freinée par l'intervention de nouveaux acteurs dans le débat sur l'eau : les associations de protection de la nature (Section II).

Section I : La préservation des activités sur le territoire : les arrangements institutionnels

Les professionnels des activités agricoles et ostréicoles n'obtiennent pas facilement l'adaptation des règles juridiques à la réalité de leurs usages. Les gouvernants tendent à devenir plus contraignants et exigeants, par conséquent les négociations s'avèrent plus difficiles. Toutefois, les professionnels des deux secteurs exercent une certaine influence sur les prises de décisions lorsque leurs activités sont en péril (§1 et §2).

§ 1 L'influence exercée par la profession agricole

Après de longues négociations la profession agricole a obtenu le soutien des services de l'Etat pour la réalisation des réserves de stockage (A). Tout autre point de négociation est difficile à obtenir, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour les agriculteurs(B).

A. Le soutien de l'administration pour les projets de création de réserves de substitution

1) Un enjeu important pour la profession agricole

Si au début de l'irrigation l'administration faisait preuve d'une grande souplesse ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les règles se sont durcies et les marges de manœuvre restreintes. Toutefois les services de l'Etat tentent de soutenir la profession agricole, notamment pour la construction de réserves de substitution. C'est ce qui est affiché d'abord dans la LEMA de 2006 et aussi dans le projet de loi du 21 octobre 2008 relatif au Grenelle de l'environnement lequel dispose à son article 24 que « *les prélèvements seront adaptés aux ressources, par le biais de la gestion collective des prélèvements et la construction de stockages, tout en respectant l'écologie des hydrosystèmes et les priorités d'usage* ».

a) L'objectif des projets de réserves

Les réserves ont pour objectif de stocker l'eau dans des « bassines » étanches, l'eau serait prélevée l'hiver lors des crues et permettraient ainsi aux irrigants de puiser dans cette réserve en été, sans prélever directement dans le milieu à la période de l'année la plus critique. Elles ont donc pour objet de se substituer aux pompages dans les nappes et rivières en été.

Cette création de nouvelles ressources a été ajoutée dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 (Art. 20). Les réserves de substitution seraient une des solutions inévitables pour atteindre l'objectif de la gestion équilibrée. Le développement de ces capacités de stockage est devenu un enjeu important sur le territoire, notamment en vue de répondre aux attentes de la population, aux besoins des activités économiques et pour soutenir le débit des rivières en période d'étiage. En effet on ne compte pas moins de soixante-dix projets de réserves en Charente-Maritime. Pour chaque projet une étude d'incidence doit être effectuée afin d'évaluer l'influence des constructions sur l'environnement. Après enquête publique, le préfet autorise ou non le projet. Après autorisation il y a possibilité de recours pendant quatre ans.

Pour le moment ces réserves font l'objet de diverses études complémentaires, notamment des études d'impacts, sûrement à la demande des associations de protection de la nature qui contestent la création des projets de réserves, notamment sur les bassins très déficitaires tels que la Boutonne. Or les réserves de substitution permettraient ainsi de soutenir les irrigants dans cette démarche de réduction des volumes et des prélèvements dans le milieu. En effet, il serait difficilement possible de parvenir à une réduction de 80 % des volumes prélevés sur la Boutonne (*Annexe 4*).

Il convient de préciser que le code de l'environnement dans son article L. 213-10-10, prévoit que le stockage d'eau en période d'étiage de plus d'un million de m³ fera l'objet d'une nouvelle redevance. Celle-ci est fixée dans chaque bassin par l'agence de l'eau, le taux fixé étant limité à un plafond de 0,01 euro par mètre cube.

b) Un financement considérable apporté par l'administration

Le financement de ces réserves est porté essentiellement par le versement d'aides accordées à hauteur de 65-70 % du coût par l'Etat, l'Union Européenne, le Conseil Général et l'Agence de l'eau. Les irrigants contribuent à leur financement à hauteur de 30 %. Pour l'ASA Boutonne, le budget prévu au financement de 26 réserves représenterait entre 7 et 10 millions d'euros, en fonction de la part des financements publics.²³

En revanche, le Conseil Régional de Poitou-Charentes ne souhaite pas subventionner ces réserves et désire plutôt favoriser les alternatives aux cultures irriguées et permettre davantage la reconversion des irrigants.

On dénombre quelques réserves déjà créées sur certains sous-bassins, mais celles ci sont encore insuffisantes. Par exemple, les réserves des communes de Benon et Ferrières ont été mises en service récemment, ayant chacune respectivement une capacité de 90 000 m³ et 216 000 m³ (*Annexe 8*). L'arrêté préfectoral se substitue aux autorisations individuelles de prélèvement d'eau en été, afférentes au projet de retenue, par conséquent les forages concernés sont comblés. La période de remplissage se situe entre le 15 octobre et le 31 mars pour le site de Benon, et du 15 octobre au 1^{er} mars pour le site de Ferrières, à condition que le niveau du cours d'eau soit suffisant. L'arrêté autorise ce prélèvement pour remplissage des retenues pour une durée de 30 ans, au bénéfice de l'ASA de Benon.

Les réserves sont implantées sur des terrains acquis par l'ASA, elles sont donc la propriété des associations d'irrigants lesquelles sont le plus souvent à l'initiative des projets. Par exemple, l'ASA Boutonne prévoit un budget de 600 000 euros pour le financement du foncier pour l'emprise des réserves.

2) Un soutien de l'administration formalisé dans l'arrêté-cadre

Pour obtenir le soutien de l'administration sur la création des réserves de substitution, la profession agricole a entamé l'année dernière d'importantes négociations. Sur le bassin de la Charente, le président de l'ASA Boutonne notamment, a obtenu de la part de l'administration des réductions de volumes moins importantes pour les irrigants ayant adhéré

²³ Etude d'évaluation des incidences économiques de l'évolution de la ressource en eau sur le bassin de la Boutonne, Centre de Gestion Océan, 6 mars 2008, pour le compte de l'ASL de la Boutonne.

aux projets de réserves, lesquelles seront des réserves collectives ou individuelles selon leur localisation.

Ce point de négociation a été intégré dans l'arrêté-cadre de la Charente-Maritime de 2009. En effet dans cet arrêté-cadre le pourcentage de diminution annuel appliqué au volume attribué en 2006 diffère selon que l'agriculteur est adhérent ou non à un projet de stockage (*Annexe 5*). Par exemple sur le bassin de la Boutonne, ceux qui ont adhéré au projet de stockage ne se voient appliquer qu'une réduction de 12 % sur leur volume autorisé de 2006 contre 49 % pour les non adhérents, ce qui constitue une réduction considérable. L'administration a fait preuve ici d'une grande souplesse vis à vis de la profession agricole car les créations de réserves ne sont que des projets, raisonnablement susceptibles d'être remplis en eau en 2014. C'est aussi une situation délicate pour l'administration : en effet si dans le futur un projet vient à être abandonné par le maître d'ouvrage, l'administration devra appliquer des pourcentages de réduction assez forts pour les adhérents au projet, il s'agira pour eux de rattraper le retard.

Pour la DISE (entretien du 16 avril 2009) « *c'était un choix, une volonté sur les bassins très déficitaires de montrer que les services de l'Etat soutenait ces projets. C'était aussi une demande du président de l'association d'irrigants qui a bien du mal à garder ses adhérents motivés, et au delà des aides apportées il a besoin d'un signal fort montrant que l'administration les suit dans ce sens* ». On voit ici que la profession agricole a un poids très fort sur les prises de décisions politiques.

3) Des projets ralentis par les contestations des associations environnementales

Nombre des projets de réserves sont systématiquement attaqués en justice par les associations de protection de la nature, lesquelles obtiennent souvent l'annulation des autorisations. Pour les irrigants interrogés, cette situation ne peut pas durer : ils sont pénalisés par cette situation, certains d'entre eux ayant engagé des dépenses importantes pour des projets qui n'aboutissent pas. Ils sont très inquiets de leur situation à venir. Un agriculteur à Ferrières-d'Aunis et directeur de l'ASA, à l'initiative des réserves, faisait les constations suivantes : « *Nous voyons les niveaux qui baissent et nous savons que nous allons avoir des restrictions. Ce qui veut dire, encore une fois, des rendements divisés par deux. Quand on sait que les cultures irriguées représentent 30 % du revenu de l'exploitation, on imagine la*

perte...»²⁴ La DISE elle-même souligne que « la situation est un peu inquiétante. Tant que l'on a les projets de réserves on pense que c'est jouable. Mais sans ces projets je ne sais pas ce que l'on va faire. ». De même, à la DDA, le chef du service de gestion de l'eau, des milieux naturels et de l'environnement rappelle les enjeux de ces réserves : « Avec la sécheresse, les déficits pluviométriques enregistrés ces dernières années, l'état des nappes phréatiques, on va forcément continuer à devoir diminuer les prélèvements. Dans ce contexte, si l'on ne parvient pas à rééquilibrer les choses par le biais, notamment, des réserves de substitutions, cela causera des dommages irréversibles à l'agriculture ».

B. Des négociations de plus en plus difficiles entre gouvernants et usagers

La profession agricole a plus de difficultés pour négocier avec les services de l'Etat certains points relatifs à l'exercice de leur profession.

En effet, il y a quelques années les agriculteurs avaient un poids relativement important sur l'établissement des arrêtés-cadre ou sur les arrêtés de restrictions. Aujourd'hui l'influence sur l'élaboration de ces textes est moins évidente. Lors de la préparation des arrêtés-cadre, les points sur lesquels les agriculteurs peuvent débattre concernent en général les réductions en pourcentage des volumes attribués et les mesures de restriction des usages agricoles.

Comme mentionné précédemment, une case supplémentaire concernant les irrigants adhérents à un projet de réserve a été ajoutée dans l'arrêté-cadre de la Charente-Maritime de 2009. Ces points de négociation possibles sur les arrêtés-cadre interviennent après de longues discussions avec les services de l'Etat. De plus, les professionnels agricoles interrogés témoignent du fait que les gouvernants changent très souvent : ceci implique un manque de suivi, et nécessite aussi de réexpliquer sa situation, de renégocier des points déjà évoqués avec un prédécesseur. Les agriculteurs soulignent très souvent ces rapports difficiles avec l'administration.

Pourtant l'administration, malgré son attitude stricte, a conscience que l'enjeu actuel est important et consent certains compromis afin de maintenir cette activité économique.

²⁴ Sud Ouest, édition du 18 juillet 2006.

Concernant les arrêtés de restriction, les agriculteurs n'ont aujourd'hui pas les moyens de retarder leurs exécutions. Il n'est pas prévu de mesures d'autogestion qui permettraient aux agriculteurs d'anticiper la prise de restrictions. Ce type de mesures semble moins évident et n'empêcherait pas le franchissement des seuils d'alerte

Il a été constaté quelques disparités entre les départements, certains activant les restrictions plus tôt que d'autres, à quelques jours près. Le département des Deux-Sèvres est assez strict sur ce point. La Charente-Maritime laisse passer quelques jours après la constatation du franchissement du seuil.

Toutefois, l'administration elle-même ne peut plus être aussi laxiste qu'elle aurait pu l'être il y a quelques années car les relevés des niveaux des nappes et des débits de rivières sont aujourd'hui largement publiés et connus, notamment lorsqu'un seuil d'alerte est franchi. Celle-ci s'expose au risque de voir son manquement attaqué en justice, surtout depuis l'entrée dans les débats de nouveaux acteurs telles que les associations de protection de la nature.

La Chambre de l'Agriculture de la Charente-Maritime peut aussi intervenir pour proposer des recommandations aux agriculteurs-irrigants, outre les conseils techniques et agronomiques : elle fait paraître toutes les semaines une lettre d'information intitulée « Avertissement Irrigation » faisant le point sur les seuils d'alerte des niveaux et des débits d'eau, l'état du milieu et la situation météorologique (*Annexe 9*). La Chambre de l'Agriculture donne ainsi des conseils aux irrigants afin que ceux-ci irriguent au mieux et de manière efficace en limitant les prélèvements dans le milieu. Cette lettre d'information ne concerne toutefois qu'une partie des irrigants, tous n'y étant pas abonnés. Dans le même esprit, la DISE aspire également à mettre en ligne sur son site Internet son système d'information, avec la publication d'un tableau de bord concernant tous les bassins, mis à jour quotidiennement. Toutefois rien n'est concrétisé à ce jour.

Ces systèmes d'information sont intéressants et utiles dans une moindre mesure. Ils ne permettraient en aucun cas le franchissement des seuils d'alerte et de limiter les restrictions.

§ 2 L'influence exercée par la profession ostréicole : l'exemple du lâcher d'eau en 2006

Comme déjà mentionné, la profession ostréicole a besoin d'eau douce en été. Elle a été déterminée à poursuivre et amplifier sa démarche visant à accroître leur influence dans le cadre de la gestion de l'eau. Pour parvenir à cet objectif elle a pu se faire entendre plusieurs fois, via la Section Régionale Conchylicole, afin que l'administration prenne au mieux en compte leurs besoins et pour un meilleur partage de l'eau douce entre utilisateurs.

C'est par exemple la situation qui a eu lieu à l'été 2006. En effet, suite à un manque d'eau douce, le bassin de Marennes-Oléron fut affecté par une forte salinité, ce qui menaça le développement des huîtres. Après de nombreuses protestations relatives au manque d'eau douce et sur fond de conflits entre agriculteurs et les ostréiculteurs, l'administration a souhaité apaiser les tensions : 400 000 m³ d'eau douce ont été libérées de la réserve de Breuil-Magné dans le fleuve Charente en utilisant le canal de Charras, pendant cinq jours afin de diminuer le taux de salinité des bassins ostréicoles. L'IFREMER a été sollicité afin de procéder à des relevés de salinité de l'eau du bassin de Marennes-Oléron et de donner son avis quant aux modalités des lâchers d'eau douce afin que celles-ci soient le plus positif pour l'ostréiculture.

Les lâchers d'eau ont été effectués suivant un cahier des charges précis et sur préconisation d'un rapport d'experts. Le lâcher a lieu à marée basse afin que le mélange d'eau douce et d'eau salée soit optimal. L'opération était qualifiée de « goutte d'eau dans l'océan » par François Patsouris, Président de la SRC.

Décidé dans l'urgence, suite au rapport déposé par M Jean-Louis Beseme, ingénieur général du génie rural et des eaux et forêts, ce lâcher d'eau n'a eu finalement que très peu d'utilité.

Cette intervention aura été simplement le résultat d'un choix politique pour apaiser les tensions. (*Annexes 10*)

Section II : Un nouvel acteur présent dans la gestion de l'eau douce : les associations de protection de la nature

L'intervention des associations environnementales dans le débat sur l'eau est très récente. Elles jouent un rôle important sur le territoire (§1). Elles ont notamment contribué au développement du contentieux relatif à la gestion de l'eau (§2).

§ 1 Le rôle des associations dans le débat sur l'eau

Les associations de protection de la nature sont un acteur important sur le territoire en matière de gestion locale de l'eau. Elles participent à la mise en œuvre locale des politiques, ont un rôle de proposition et aussi un rôle de relais d'opinion. Elles ont été consultées en 2005 sur les grandes orientations de la politique de l'eau en France, et ont été de nouveau sollicitées pour la révision du SDAGE Adour-Garonne, en 2008.

L'ensemble des associations luttent en premier lieu pour la préservation des milieux aquatiques. Dans ce cadre, elles ont contribué au développement d'un contentieux des problématiques environnementales et de la gestion quantitative de l'eau. Il est toutefois difficile de préciser si celui-ci provient d'une exacerbation des conflits dans ce domaine ou d'un développement des textes juridiques en faveur d'une meilleure protection de la ressource en eau.²⁵

§ 2 Le développement du contentieux relatif aux réserves de substitution

Elles ont obtenu plusieurs jugements en leur faveur quant à l'insuffisance de la protection du milieu aquatique. Plusieurs décisions de justice sont relatives aux réserves de substitution : en effet la plupart des associations de protection de la nature sont frileuses quant

²⁵ AMIGUES (J-P), THOMAS (A), ALLAIN (S), DOUSSAN (I), GHIOTTI (S), Usages agricoles et ressources en eau, ESCo « Sécheresses et agriculture » - Chapitre 1.2.

au développement de ces réserves d'eau. Elles attaquent systématiquement les projets, en invoquant des moyens de légalité externe et de légalité interne. Toutefois si de nombreux jugements sont rendus en leur faveur, le juge s'est fondé sur des moyens d'annulation de forme et de procédure.

De nombreux reproches sont formulés par les associations écologiques contre les réserves de substitution. D'abord elles soutiennent le fait que ces projets de stockage ne permettront pas de résoudre les conflits en eau sur le bassin de la Charente. En effet, les réserves de substitution ne feraient que soutenir une agriculture intensive, en particulier le maïs, considéré comme polluant et consommateur important d'eau. De plus, elles n'inciteraient pas à la réduction des volumes d'eau utilisée par l'irrigation.

Elles relèvent également que si les réserves d'eau sont censées se remplir en hiver, pour éviter le prélèvement dans les forages en période d'étiage, cela laisse supposer que des seuils d'hiver (et non plus uniquement d'été) devront être définis, afin de savoir quand il serait possible de remplir ces réserves. Les associations évoquent le risque de percer le plafond des nappes (prélèvement dans une nappe, exemple de Ferrière) ou d'assécher les plus petits ruisseaux (prélèvement dans les ruisseaux, exemple de Benon).

De plus, les associations évoquent le coût prohibitif de ces installations, notamment elles critiquent leur modalité de financement. En effet, la création des réserves de substitution est financée à hauteur de 70 % par des subventions de l'Etat. Pour les associations se prélever sur les ménages et non sur les utilisateurs des réserves n'est pas une situation tenable. Pour les associations environnementales, les réserves mises à disposition des irrigants dans le cadre de leur exploitation doivent être la propriété des collectivités, puisque ce sont les financements publics qui y sont consacrés.

Dans le sud des Deux-Sèvres, par exemple, les treize « bassines » en projet sont évaluées à 7 millions d'euros. Elles seront financées à 80% par des subventions.

En Charente-Maritime les projets les plus avancés concernaient les deux réserves de substitution de Benon et de Ferrières. Ils ont été élaborés à l'initiative de huit propriétaires du secteur, représentant trois exploitations réunies au sein d'une ASA. Les travaux de réalisation des deux réserves avaient commencé, mais l'Association action information et écologie en Charente-Maritime a introduit un recours contre l'arrêté préfectoral d'autorisation. Les raisons invoquées étaient la crainte des impacts négatifs de ces retenues sur l'environnement et sur la qualité des eaux souterraines. L'association contestait notamment l'absence de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement. En janvier 2006 le TA de Poitiers saisi en référé

par l'association, a suspendu les travaux, estimant que les procédures engagées étaient insuffisamment maîtrisées. Le 19 octobre 2006, le TA de Poitiers, suivant les conclusions du commissaire du gouvernement, concluait à l'annulation de l'arrêté préfectoral.

Le 6 juin 2008 a été signé un nouvel arrêté préfectoral (n° 08-21) portant autorisation de la création de deux réserves de substitution et de leur remplissage sur les Communes de Benon et Ferrières (*Annexe 8*).

CONCLUSION

L'eau est vitale pour les populations. L'Homme se situe aujourd'hui au cœur du débat de la gestion de l'eau. Son comportement en tant qu'individu et son mode de vie ont des impacts sur la qualité et la quantité de l'eau ainsi que sur l'équilibre naturel.

Le déficit quantitatif de l'eau douce sur le bassin de la Charente est bien réel. Il est nécessaire de mettre en place des programmes de mesures afin de parvenir à une gestion efficace de l'eau douce. Le milieu aquatique doit devenir une priorité et la préservation de notre ressource en eau est de la responsabilité de tous. Les efforts d'économie d'eau doivent être réalisés pour tous les usagers, en particulier les agriculteurs, pour qui la dégradation de l'eau est d'abord imputable à leur comportement.

C'est pourquoi, dans un premier temps, nous avons tenu à rencontrer ces usagers. Ces rencontres ont d'abord permis d'appréhender les règles d'accès à l'eau de manière pratique (lors d'un entretien, un agriculteur nous a montré ses installations et ouvrages de prélèvement d'eau).

Les rencontres avec les usagers et services de l'Etat ont permis non seulement de comprendre les règles d'accès à l'eau mais aussi de recueillir le point de vue de ces acteurs sur la problématique de la gestion de l'eau douce. Cette partie du travail nous a ainsi permis d'enrichir nos analyses et d'aborder les questions de manière plus pratiques. Ainsi, lors de notre étude, nous avons réalisé que les règles juridiques sont difficiles d'application, elles doivent s'adapter à la réalité des usages. C'est ce que nous avons voulu démontrer dans la troisième partie du travail. Lors de nos entretiens avec les services de l'Etat, tels que la DISE ou le Conseil Général, il est ressorti que ceux-ci ont tendance à conduire la politique de la gestion de l'eau douce de façon plus stricte, les arrangements entre usagers et gouvernants s'avérant moins souples. Cette prise de position par les gouvernants devrait s'accompagner d'une application effective du principe pollueur-payeur et de l'élaboration d'actions réglementaires et coercitives, lesquelles sont encore insuffisantes.

La majorité des personnes consultées sur les projets de SDAGE et de programme de mesures 2010-2015, ont pris véritablement conscience de la valeur de la ressource en eau en tant qu'élément du patrimoine. Ils ont pris également conscience de l'importance de l'élaboration de règles de gouvernance et de bonne gestion pour préserver la ressource. Les personnes interrogées expriment notamment le souhait d'une bonne gestion durable de la ressource c'est-à-dire propre à en assurer la quantité et la qualité pour les générations futures.

La gestion de l'eau douce implique alors la mise en place de politiques valorisant les actions préventives et solidaires entre les différents acteurs, visant ainsi à faire évoluer les comportements et pousser à l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement, tant au plan quotidien que professionnel.

D'abord, il est nécessaire que l'évolution des pratiques plus respectueuses de l'environnement passe par la recherche. En effet le développement de la recherche semble indispensable pour contribuer aux économies d'eau. La profession agricole est aujourd'hui incitée à faire évoluer les pratiques et les techniques, afin de s'adapter à la situation nouvelle qu'est la réduction des prélèvements en eau. Les travaux de recherche paraissent nécessaires pour que des changements de systèmes de culture soient possibles dans les bassins versants en situation de forte tension vis-à-vis de la ressource en eau. Serait alors utile une amélioration des pratiques agronomiques, notamment la recherche de nouvelles cultures moins consommatrices en eau. Or cela a un coût. Ainsi, cette amélioration pourrait s'accompagner de dispositifs financiers ou contractuels innovants.²⁶

Cette évolution suppose également, que les débats entre les différents acteurs de l'eau soient plus constructifs. En effet lors de nos entretiens avec différents usagers, nous avons constaté le manque de dialogue entre eux. Chacun agit dans le but de protéger ses propres intérêts : pour certains la protection de leur activité économique est une priorité, pour d'autres seule la protection du milieu doit être prise en compte. Les débats relatifs à la gestion de l'eau sont peu constructifs voire absents. Les problèmes de l'accès libre à une ressource telle que l'eau est un défi de plus en plus important du fait du décalage entre l'intérêt privé d'utiliser ces ressources et l'intérêt social des les protéger. C'est l'idée développée par Garrett Hardin, écologiste américain, dans son essai de 1968 « The tragedy of the commons » dans lequel il souligne qu'un bien commun non régulé conduit à la recherche d'un intérêt personnel menant inexorablement à une « tragédie » dans laquelle la situation de tous est bien pire que si le bien commun avait été correctement géré. Cette théorie est valable pour de nombreuses ressources environnementales communes dont l'usage raisonné représente aujourd'hui un défi pour les peuples et leurs dirigeants.

La gestion d'une ressource rare considérée jusqu'alors comme un bien libre appelle davantage à l'intervention des services de l'Etat. Ainsi l'Etat a un rôle important dans le domaine des ressources naturelles, il définit des règles de propriété et réglemente l'usage de

²⁶ Rapport public « *Vers des systèmes de productions agricoles moins consommateurs en eau : des orientations pour la recherche* », présenté par Alain FEMENIAS septembre 2008.

ces ressources. Il recourt ainsi de plus en plus à des instruments économiques associant les règles publiques et les mécanismes de marché pour gérer les ressources environnementales (redevances, écotaxes, permis négociables). Ces mécanismes contribuent à encourager les producteurs et consommateurs à limiter la pollution, à économiser la ressource et empêcher sa dégradation.

Cette prise de conscience de l'Etat de protéger davantage la ressource en eau n'est pas si évidente. Initialement les services de police de l'eau ne se souciaient pas de réglementer et de limiter la création de forages. De plus, le raisonnement en termes de capacité du milieu est très récent. Les services de l'Etat recherchent un équilibre entre plusieurs intérêts que sont la préservation des activités sur son territoire, ici la région Poitou-Charentes, et la préservation du milieu aquatique. Cet équilibre suppose un partage équitable de la ressource en eau entre tous les usages, sans quoi les gouvernants doivent faire face à de nombreux conflits. Nous avons constaté lors de nos entretiens que bien que les professionnels du secteur agricoles et conchylicoles exercent un lobbying sur les prises de décisions, leur marge de manœuvre a été réduite et les négociations avec les gouvernants plus difficiles. L'administration adopte une attitude stricte tout en essayant de continuer à valoriser et soutenir les activités présentes sur son territoire. Ainsi la problématique de l'eau doit être abordée par le biais de la concertation. Ainsi elle favorise les échanges et permet d'aboutir à des accords. La concertation est -elle toutefois effective ? L'élaboration unilatérale de la règle encadrant les usages, pourrait faire l'objet d'un refus d'application par ses destinataires. Or si la règle est élaborée de manière concertée, ses destinataires ne seront pas opposés à son application. L'administration aborderait alors les questions de manière « stratégique » (le lâcher d'eau, la reconnaissance des projets de réserves dans l'arrêté-cadre), de façon à ce que les destinataires appliquent la nouvelle politique de l'eau tout en ayant le sentiment d'y avoir participé et d'avoir été entendu et soutenu par les gouvernants.

Au delà de la vision purement environnementale, le problème de la gestion de l'eau est aussi politique et économique.

BIBLIOGRAPHIE

• OUVRAGES

- ALFAN DARY (Emmanuelle), *Droit de l'eau, gestion et protection*, Paris : Edition MB Formation, 2003, coll. Droit mode emploi, 71 p.
- DROBENKO (Bernard), SIRONNEAU (Jacques), *Code de l'eau*, 1ere éd., Paris : Edition Johanet, 2008.
- DROBENKO (Bernard), *Droit de l'eau*, Paris : Edition Gualino, 2007, coll. Memento, 330 p.
- GAONAC'H (Arnaud), *La nature juridique de l'eau*, Paris : Edition Johanet, 1999, 192 p.
- GAZZANIGA (J-L), OURLIAC (J-P), LAMAURY-CASTERA (Xavier), *L'eau : usage et gestion*, Paris : Litec, 1998, coll. Administration territoriale-guide pratique, 316 p.
- MARGAT (Jean), TIERCELIN (Jean-Robert), *L'eau en questions : enjeu du XXIe siècle*, Paris : Romillat, 2001, 300 p.
- VAN LANG (Agathe), *Droit de l'environnement*, Paris : PUF, 2007, coll. Thémis Droit public, 502 p.
- VICTORIA (Pierre), *L'accès à l'eau et à l'énergie : de la vision à l'action*, Paris : Edition Lavoisier, 2005 151 p.

• ARTICLES

- BILLET (Philippe), « L'usage de l'eau mis en règle : entre droit des équilibres et équilibre des droits », *Jurisclasseur Environnement* n° 7, juillet 2005, étude 17.
- BOYER (Pierre), « Transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau », *Jurisclasseur Environnement* n° 6, juin 2004, comm. 61.
- BRUN (Alexandre), « Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole », *VertigO –La revue en sciences de l'environnement*, Vol 4, n°3, décembre 2003.
- CAUDAL (Sylvie), JANIN (Patrick), « La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques entre volontarisme et renoncements », *Droit Administratif* n° 4, avril 2007, étude 5.
- DROBENKO (Bernard), « La loi sur l'eau et les milieux aquatiques : entre atermoiements et renoncements », *Revue Juridique de l'Environnement* 2, 2007.
- DROBENKO (Bernard), « Eau et gouvernance », *Jurisclasseur Environnement* n° 7, juillet 2005, étude 23.
- GRUJARD (Eric), « La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires », in *Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires, Hérodote*, n°110, La Découverte, Paris, 2003, p. 47-69.
- MARTINEZ (Valérie), « Les vicissitudes de la gestion équilibrée de la ressource en eau », *Jurisclasseur Environnement* n° 7, juillet 2005, étude 12.
- RIBOT (Catherine), « Les réformes introduites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ? », *Jurisclasseur Environnement* n° 4, avril 2007, étude 6.

- RIBOT (Catherine), « L'eau et le droit, la gestion équilibrée de la ressource en eau », *Jurisclasseur Environnement* n° 7, juillet 2005, repère 7.
- TROUILLY (Pascal), « Le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau est-il devenu inutile ? », *Jurisclasseur Environnement* n° 7, juillet 2004, étude 13.

● JURISPRUDENCE

- CJCE, 31 janvier 2008, Commission c/ République Française, aff. n° C147-07
- Conseil d'Etat 6^e et 4^e sous-sections réunies, 22 octobre 2003, Association SOS-Rivières et environnement, Parti Les verts et Association nationale pour la protection des eaux et rivières c/ Département de la Charente-Maritime, n° 231953.
- Tribunal Administratif de Poitiers, 15 février 2007, Association « SOS rivières et Environnement », Association de protection, d'information et d'étude de l'eau et de son environnement c/ Préfet de la Charente-Maritime, n° 0600589.

● TEXTES

Les textes européens

- Directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.
- Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (JOCE L 20 du 26.01.1980).

Les textes législatifs

- Loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (JO du 31/12/2006).
- Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.
- Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (JO 4/01/1992).
- Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre les pollutions (JO 18/12/1964).
- Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture le 21 octobre 2008 (Texte adopté n° 200).

Les textes réglementaires

- Décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9 (1°) de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau.
- Décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines, version consolidée au 22 février 1997.
- Arrêté du 11 septembre 2003 (n° 2003-868), modifiant le décret du 29 mars 1993 (n° 93-743) relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration
- Arrêté du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements soumis à autorisation.

- Arrêté du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements soumis à déclaration.
- Arrêté n° 09-1234 du 3 avril 2009 délimitant des zones d'alerte et définissant les mesures de limitation ou de suspension provisoires des usages de l'eau dans le département de la Charente-Maritime entre le 3 avril et le 30 septembre 2009.
- Arrêté préfectoral du 3 avril 2009 délimitant des zones d'alerte et définissant les mesures de limitation ou de suspension provisoires des usages de l'eau du 8 avril au 15 octobre 2009 dans le département des Deux-Sèvres pour faire face à une menace ou aux conséquences d'une sécheresse ou à un risque de pénurie.
- Arrêté préfectoral du 3 avril 2009 délimitant des zones d'alerte et définissant les mesures de limitation ou de suspension provisoires des usages de l'eau du 1^{er} au 30 septembre 2009 dans le département de la Charente pour faire face à une menace ou aux conséquences d'une sécheresse ou à un risque de pénurie.
- Arrêté préfectoral du 30 avril 2009 limitant provisoirement les usages de l'eau pour faire face à une menace ou aux conséquences d'une sécheresse ou à un risque de pénurie sur le bassin de la Sèvre Niortaise.
- Arrêté préfectoral du 17 avril 2009 levant l'alerte sur le bassin de l'Aume-Couture.
- Arrêté préfectoral du 8 avril 2009 limitant provisoirement les usages de l'eau pour faire face à une menace ou aux conséquences d'une sécheresse ou à un risque de pénurie sur le bassin de l'Aume-Couture.
- Arrêté préfectoral n° 08-21 du 6 juin 2008 portant autorisation de la création de deux réserves de substitution et de leur remplissage sur les communes de Benon et Ferrières.

- Arrêté préfectoral n° 06-2722 portant autorisation temporaire de rejets d'eau douce de la réserve de Breuil Magné dans le fleuve Charente du 28 juillet 2006.
- Arrêté préfectoral du 27 avril 2009 portant autorisation temporaire de prélèvement d'eau pour irrigation.

Les textes non réglementaires

- Circulaire du 30 juin 2008 relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation.

Documents de planification

- SDAGE Adour-Garonne du 24 juin 1996.
- SAGE Boutonne du 29 décembre 2008.
- PGE validé le 3 novembre 2004.
- Dossier de consultation du projet de SDAGE et du PDM 2010-2015.

• CODES

- Code de l'environnement 2009, Dalloz
- Code rural (nouveau), 2009.
- Code civil.

• PRESSE

- Le Point, « PAC, les bénéficiaires des aides dévoilés », édition du 6 mai 2009.
- Ouest France, « Aides agricoles, pas que des paysans », édition du 2 mai 2009.
- Le Parisien, « Mesures exceptionnelles à Marennes-Oléron », édition du 7 août 2006.

- Libération, « L’huître meurt sans sa douce Charente », édition du 8 août 2006.
- Sud-Ouest, édition du 18 juillet 2006.

● **SITES INTERNET**

- <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- <http://www.ifremer.fr>
- www.observatoire-environnement.org/
- Information et données statistiques sur l’environnement : <http://www.ifen.fr/>
- Agence de l’eau Adour-Garonne : www.eau-adour-garonne.fr/
- Association française des EPTB : www.eptb.asso.fr/
- EPTB Charente : www.fleuve-charente.net/

Les Préfectures :

- <http://www.charente-maritime.pref.gouv.fr/>
- <http://www.charente.pref.gouv.fr/>
- <http://www.deux-sevres.pref.gouv.fr/>
- <http://www.vendee.pref.gouv.fr/>
- Réseau départemental des données sur l’eau : <http://www.eau-poitou-charentes.org/>

• RAPPORTS ET ETUDES

- Observatoire régional de l'environnement Poitou-Charentes « *Gestion de la ressource en eau en 2009, en région Poitou-Charentes et dans le Marais Poitevin.* ».
- Rapport public « *Vers des systèmes de productions agricoles moins consommateurs en eau : des orientations pour la recherche* », présenté par Alain FEMENIAS septembre 2008.
- *Etude d'évaluation des incidences économiques de l'évolution de la ressource en eau sur le bassin de la Boutonne*, Centre de Gestion Océan, 6 mars 2008, pour le compte de l'ASL de la Boutonne.
- Avis et rapports du Conseil Economique, Social et Environnemental « *Les activités économiques dans le monde liées à l'eau* », présenté par Marie-José KOTLICKI, 2008.
- Bilan Technique Chambre de l'Agriculture 17, *Avertissement Irrigation*, Année 2008.
- Rapport « *L'eau et ses usages en Poitou-Charentes* », présenté par le Comité régional de l'environnement, 2007.
- Rapport public « *La gestion collective de l'irrigation dans le département des Deux-Sèvres* », présenté par J-J LAFITTE et Pierre PORTET, décembre 2007.
- *Rapport de suivi du PGE Charente : bilan de l'étiage 2007*, présenté par l'EPTB.
- Rapport de mission « *Vers une répartition équilibrée des ressources en eau pour les besoins de l'ostréiculture et de l'agriculture dans le bassin de la Charente* », présenté par Jean-Louis BESEME, le 21 juillet 2006.
- DIREN : Plate-forme régionale du 6 décembre 2005 : « *Pour une gestion équilibrée de l'eau à l'échéance 2009 en Poitou-Charentes et sur le bassin versant du Marais Poitevin Campagne 2006* ».

• DIVERS

- ALLAIN (Sophie), « Application de la loi sur l'eau et processus de négociation : limiter l'irrigation sans nuire à la production agricole. », *Annales des mines*, juin 2000.
- AMIGUES (J-P), THOMAS (A), ALLAIN (S), DOUSSAN (I), GHIOTTI (S), Usages agricoles et ressources en eau, *ESCo « Sécheresse et agriculture »* - Chapitre 1.2.
- BOUBA-OLGA (Olivier), BOUTRY (Ornella), RIVAUD (Audrey) : « Les conflits d'usage entre agriculture, ostréiculture et plaisance sur le littoral picto-charentais. », in *Territoires et action publique territoriale : nouvelle ressource pour le développement régional, Colloque*, 2008, Université du Québec.
- BRUN (Alexandre), GHIOTTI (S), « Approche européenne des politiques de l'eau : panorama des programmes agroenvironnementaux en France. », *Colloque en agroenvironnement « des outils d'intervention à notre échelle »* 23 février 2005 Drummondville.
- BRY (Christian), HOFLACK (Paul), « Le bassin versant de la Charente : une illustration des problèmes posés par la gestion quantitative de l'eau », *Courrier de l'environnement de l'INRA n° 52*, septembre 2004.
- FILALI (Rémy), COUPRY (Bruno), NEVEU (Julien), « La gestion du cycle de l'eau à l'échelle du bassin fluvial de la Charente ».
- GRANJOU (Céline), GARIN (Patrice), HARDELIN (Julien), « Pour une juste répartition de l'eau : les apports de la « gestion volumétrique en Charente. » *Colloque*, Montpellier, novembre 2004.
- GRANJOU (Céline), GARIN (Patrice), « Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas du Bassin de la Charente. ».

- GRUJARD (Eric), « Le projet de barrage sur la Trézence : un enjeu de pouvoir de la gestion de l'eau », in *Actes de la journée d'études « Les territoires de l'eau »*, Université d'Artois, Arras, 26 mars 2004.

- JEGOUZO (Yves), « Le droit et la gestion de l'eau en France : organisation administrative et conciliation des usages ».

- PROU (Jean), « Le partage de l'eau entre les différents utilisateurs : l'exemple des pertuis charentais. », *Actes de congrès*, 2007.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	6
LISTE DES ABREVIATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
I Le déroulement du stage	10
II L'organisation de la gestion de l'eau par les textes.....	12
III La problématique générale de la gestion quantitative de l'eau	14
IV La gestion quantitative de l'eau sur le bassin de la Charente	15
 Première Partie : Le contexte multi-objectifs et multi-usages de la gestion locale de l'eau douce.....	 17
<i>Section I : Le système de gestion de l'accès à l'eau : préserver les milieux et satisfaire les usages.....</i>	<i>18</i>
§ 1. Le respect des objectifs dégagés par la DCE	18
A. La protection des systèmes aquatiques.....	18
1) Une obligation de résultat d'atteinte des objectifs	18
a) Le calendrier imposé par la DCE	19
b) Le bon état écologique des eaux de surface	20
c) Le bon état écologique des eaux souterraines	20
2) Les possibilités de dérogations.....	21
3) La protection des « zones protégées ».....	21
B. Le bilan inquiétant de la qualité des masses d'eau en France.....	22
1) Un état des lieux inquiétant.....	22
2) La pression indispensable de l'Europe.....	23
§ 2 La nécessité de satisfaire équitablement les usages de l'eau	24
A. Le rôle économique de l'eau	24
B. Les conflits majeurs sur le littoral picto-charentais	25
1) Les usages passifs et actifs de l'eau	25

2)	Les conflits d'usage sur le bassin de la Charente.....	27
<i>Section II : Le cadre global : les instruments de gestion et leurs objectifs.....</i>		<i>29</i>
§ 1 Les outils généraux de gestion utilisés sur le bassin de la Charente.....		30
A.	Le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau.....	30
1)	L'élaboration du SDAGE.....	30
2)	Le contenu du SDAGE.....	31
3)	L'inscription dans la hiérarchie des normes.....	31
4)	Le SDAGE Adour-Garonne.....	32
B.	Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau.....	33
1)	L'élaboration du SAGE.....	33
2)	Le contenu du SAGE.....	34
3)	L'inscription dans la hiérarchie des normes.....	34
4)	Les SAGE sur le bassin de la Charente.....	35
§ 2 Les instruments spécifiques de gestion de l'eau.....		36
A.	Le plan de gestion des étiages : instrument contractuel de gestion de l'eau.....	36
1)	Les objectifs du PGE.....	37
2)	Le rôle de la commission de suivi.....	37
3)	Les barrages de soutien d'étiage.....	38
B.	La plateforme régionale.....	39
Deuxième Partie : La gestion et la maîtrise des prélèvements d'eau sur le bassin de la Charente.....		42
<i>Section I : Les règles d'accès à l'eau par l'irrigation : le système fondé sur les droits de prélèvements de l'eau douce.....</i>		<i>43</i>
§ 1 Le droit au prélèvement fondé sur une autorisation préalable.....		43
A.	Le prélèvement par forage ou le prélèvement direct en rivière.....	44
1)	La déclaration ou l'autorisation de créer un forage.....	44
a)	La qualification adéquate de l'ouvrage.....	45
b)	Le contenu du dossier de déclaration ou d'autorisation.....	45
c)	La procédure de notification du volume attribué.....	47
2)	L'autorisation temporaire de prélèvement en rivière.....	48
B.	Les conditions communes aux deux systèmes de prélèvement.....	49
C.	La servitude « d'aqueduc ».....	50

§ 2 Les règles de gestion quantitative de l'eau prélevée par les irrigants	50
A. La gestion volumétrique : un outil efficace.....	51
1) Les principes de la gestion volumétrique	51
2) Les difficultés posées par la gestion volumétrique	52
B. La gestion collective des prélèvements pour l'irrigation : un outil en cours d'élaboration.....	53
1) Le travail préalable de détermination du volume prélevable global.	54
2) Le rôle de l'organisme unique : la gestion collective des autorisations de prélèvement	56
a) Le choix du candidat à l'organisme unique	57
b) Les objectifs de la nouvelle gestion	58
c) Le point de vue des professionnels	59
<i>Section II : La précarité des droits de prélèvement par l'activité agricole</i>	60
§ 1 La prévention des pénuries en eau : les arrêtés-cadre	60
A. Le principe et les objectifs des arrêtés-cadre.....	60
B. L'analyse de l'arrêté-cadre de la Charente-Maritime.....	61
C. Les efforts d'harmonisation entre les arrêtés-cadre	62
§ 2 L'application des arrêtés de restrictions	63
A. Le fondement des mesures de restrictions.....	63
B. Les usages concernés par les arrêtés de restrictions.....	65
C. Le point de vue de la profession agricole face à un arrêté	66
<i>Section III : Les sanctions encourues pour le non respect des conditions de prélèvement .</i>	67
§ 1 Le rôle de la police de l'eau	67
A. Les contrôles sur le terrain	67
B. Une prise de sanctions peu efficace	68
§ 2 Un changement nécessaire des politiques pour un meilleur respect des règles relatives à l'eau	69
A. Un changement nécessaire de la politique agricole commune.....	69
B. Une redevance de l'eau insuffisante ?.....	70

Troisième Partie : Les adaptations des règles d'accès à l'eau à la réalité des usages	72
.....	
<i>Section I : La préservation des activités sur le territoire : les arrangements institutionnels</i>	<i>73</i>
.....	
§ 1 L'influence exercée par la profession agricole	73
A. Le soutien de l'administration pour les projets de création de réserves de substitution	73
1) Un enjeu important pour la profession agricole	73
a) L'objectif des projets de réserves	74
b) Un financement considérable apporté par l'administration	75
2) Un soutien de l'administration formalisé dans l'arrêté-cadre	75
3) Des projets ralentis par les contestations des associations environnementales	76
B. Des négociations de plus en plus difficiles entre gouvernants et usagers	77
§ 2 L'influence exercée par la profession ostréicole : l'exemple du lâcher d'eau en 2006	79
.....	
<i>Section II : Un nouvel acteur présent dans la gestion de l'eau douce : les associations de protection de la nature</i>	<i>80</i>
.....	
§ 1 Le rôle des associations dans le débat sur l'eau	80
§ 2 Le développement du contentieux relatif aux réserves de substitution	80
.....	
CONCLUSION	83
.....	
ANNEXES	87
.....	
BIBLIOGRAPHIE	105
.....	
TABLE DES MATIERES	115