

**INSTITUTION ADOUR**

\*\*\*\*\*

Extrait du registre des délibérations  
de l'établissement public territorial de bassin Institution Adour

\*\*\*\*\*

**Séance du 28 mars 2019**  
(Convocation du 21 mars 2019)

Aujourd'hui, le vingt-huit mars deux mille dix-neuf à 14 heures, le comité syndical dûment convoqué s'est réuni à la salle Henri Lavielle de l'Hôtel Planté du Département des Landes sous la présidence de Monsieur Paul CARRERE

Etaient présents :

Mesdames Christiane AUTIGEON, Dominique DEGOS et Céline SALLES

Messieurs Jean ARRIUBERGE, Gabriel BELLOCQ, Paul CARRERE, Thierry CARRERE, Gérard CASTET, Yves LAHOUN, Bernard SOUDAR et Christophe TERRAIN

Etaient excusés :

Mesdames Laurence ANCIEN et Nathalie BARROUILLET

Messieurs Patrick CHASSERIAUD, Francis DUPOUEY, Jean GUILHAS, Xavier LAGRAVE, Charles PELANNE, Bernard POUBLAN et Bernard VERDIER

Secrétaire de séance :

Madame Céline SALLES

---

**OBJET : Affaires générales / Gouvernance - Motion sur le projet d'instruction relative aux projets de territoire de gestion de l'eau (PTGE)**

**Exposé des motifs :**

La politique de gestion quantitative de la ressource en eau s'inscrit désormais dans le cadre de la communication des ministres chargés de l'écologie et de l'agriculture du 9 août 2017, pour lutter contre la sécheresse et les effets du changement climatique autour de deux objectifs : encourager la sobriété des usages et mieux gérer en amont la ressource, grâce notamment à l'innovation, et faire émerger, dans l'ensemble des territoires, des solutions adaptées aux besoins et aux contextes locaux. Bien que les effets du changement climatique soient difficiles à apprécier et à quantifier avec certitude, et variables selon les territoires, les tendances globales sont connues : une augmentation de la température, une plus grande variabilité du régime des précipitations et une augmentation de l'intensité des événements extrêmes (précipitations, crues, sécheresses). Ces tendances se traduiront, selon les régions, par une diminution des débits notamment en période d'étiage, un allongement de la période d'étiage et une baisse de la recharge des nappes souterraines, ou des crues plus importantes. L'augmentation de la température, indépendamment du régime des précipitations, devrait par ailleurs conduire à une augmentation de l'évapotranspiration des végétaux, et donc des besoins de l'agriculture toutes conditions égales par ailleurs. Quel que soit l'impact local du changement climatique sur la ressource en eau, la vulnérabilité des territoires face aux questions d'eau va s'accroître.

Les travaux de la cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse, pilotée par le préfet Pierre-Etienne Bisch d'octobre 2017 à juin 2018 ont confirmé l'intérêt des projets de territoire, définis pour la première fois par l'instruction du 4 juin 2015 relative aux financements par les agences de l'eau des retenues de substitution. Afin d'éviter toute confusion avec des projets sur d'autres domaines, cette instruction renomme le projet de territoire (au sens de l'instruction du 4 juin 2015) comme projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE).



Un projet de territoire pour la gestion de l'eau est une démarche reposant sur une approche globale et coconstruite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique. Il aboutit à un engagement de l'ensemble des usagers d'un territoire (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, usages récréatifs etc.) permettant d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant. Il s'agit de mobiliser à l'échelle du territoire des solutions privilégiant les synergies entre les bénéfices socio-économiques et les externalités positives environnementales, dans une perspective de développement durable du territoire. Le PTGE doit intégrer l'enjeu de préservation de la qualité des eaux (réduction des pollutions diffuses et ponctuelles).

C'est en ces termes introductifs, sous le double paraphe du ministre d'Etat de la transition écologique et solidaire et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation que la future instruction (en l'état actuel d'avancement de sa rédaction) relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau fixe le périmètre du nouveau PTGE avant d'aborder en détail le rôle de l'Etat dans le processus et de préciser dans des annexes, la mise en place des PTGE (annexe 1), les approches économiques et financement de la démarche et des actions (annexe 2), l'articulation du PTGE avec les outils de planification et autres outils de gestion de l'eau (annexe3), les actions du PTGE (annexe 4), le partage de la ressource et la détermination des volumes (annexes 5), un glossaire (annexe 6). (Cf. Annexe 25).

Il est important de préciser que dans le prolongement de la lettre de mission assignée à la cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau conduite par le préfet Bisch, un cartouche en entête de la future instruction rappelle les objectifs assignés par le gouvernement à celle-ci :

**Résumé : Cette instruction du gouvernement vise à encourager en métropole les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) dont le concept a été défini dans l'instruction du gouvernement du 4 juin 2015. Elle présente aux services la façon dont ils peuvent œuvrer pour accélérer la mise en place des projets de territoire, suites aux recommandations de la cellule d'expertise pilotée par le préfet Pierre-Etienne Bisch en 2018. Elle précise les outils d'accompagnement existants pour les services et les porteurs de projets et propose les leviers à mobiliser dans le programme d'actions des PTGE.**

Au-delà des intentions claires assignées aux rédacteurs de la future instruction, il est à craindre qu'en l'état de la maquette actuelle, on aboutisse à un PTGE qui demain sera plus complexe, plus long dans son processus et plus couteux. Il sera donc moins facile de faire émerger puis aboutir une démarche de type PTGE alors même que la nécessité d'une réflexion partagée sur les usages de l'eau est une nécessité dans le cadre des changements climatiques, au-delà même des seuls territoires actuellement en déficit important.

- La première difficulté réside dans le fait qu'une disposition nouvelle vient rajouter l'obligation pour le PTGE d'aboutir, à la répartition, sur toute l'année, des volumes d'eau par usage, en l'absence de SAGE ou de répartition des volumes globaux par le SAGE dans son règlement. Cette disposition est loin d'être anodine, puisque l'on constate qu'à l'échelle du seul bassin Adour Garonne sur 17 SAGE, un seul a défini cette répartition, ce point constituant un frein, voire un blocage entre les acteurs pour l'émergence du SAGE. Inscrire l'obligation pour le PTGE de déterminer cette répartition au travers d'une l'instruction ministérielle, alors même que le code de l'environnement ne prévoit qu'une faculté optionnelle à l'encontre du SAGE, revient à focaliser sur une approche hautement polémique dans un territoire déficitaire et donc déjà en tension.

Cette obligation va nécessiter études, discussions et négociations (acteurs locaux et CLE) complémentaires au-delà même des processus actuellement conduits actuellement dans les PT Midour et Adour amont.

- Le deuxième écueil qui se dessine est en lien avec l'analyse socio-économique et financière dont la complexité et le coût pour le seul aspect agricole semblent disproportionnés, d'autant qu'il sera demain très difficile de ne pas appliquer la même méthodologie aux autres secteurs d'activités impactant sur le territoire (industrie, assainissement, eau potable...) si l'on veut aller dans le sens d'une aide à la décision prenant en compte tous les usages. Le poids de ces études (l'EPTB participe au groupe de travail national visant à l'élaboration par l'IRSTEA d'un guide sur l'analyse socio-économique des PTGE sur le volet agricole) est d'autant plus important que l'instruction prévoit de comparer les effets de plusieurs programmes d'actions possibles.

*La présente délibération peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Pau dans un délai de deux mois à compter de sa publication et de la réception par le représentant de l'Etat.*



L'analyse socio-économique et financière devrait être cantonnée aux seules infrastructures collectives structurantes (réservoir de stockage...) à l'origine des manques et faiblesses pointés par la mission Bisch.

- Au-delà de ces deux aspects qui ne sont pas de nature à rendre plus difficile ou ralentir les futurs PTGE, il est à regretter que le futur texte de cadrage reste du niveau d'une instruction sans valeur réglementaire ni opposabilité aux acteurs. Du fait de cet arbitrage gouvernemental, d'une part, le PTGE n'a pas de force exécutoire vis-à-vis des acteurs à l'issue de la démarche (instruction aux services de l'Etat et aux agences de l'eau), d'autre part, le PTGE n'apporte pas de facilitation pour les procédures administratives à conduire lors de la mise en œuvre des actions issues du PTGE, puisque « *l'approbation du préfet coordonnateur de bassin ou du préfet référent ne vaut pas autorisation réglementaire pour les actions qu'il envisage et qui requerraient de telles autorisations* ». Comme précisé dans une des rédactions en cours de l'instruction « *Le projet de territoire pour la gestion de l'eau est un outil adapté pour assurer un climat de confiance entre les acteurs du territoire. Il fait émerger un dialogue efficace permettant d'anticiper les enjeux d'avenir en matière de gestion quantitative de l'eau et de coconstruire un projet fédérateur pour y répondre. Cette approche méthodologique permet de prévenir d'éventuelles situations de blocage ou d'en sortir* ».

Il est dommageable pour l'appropriation locale des réflexions sur le partage de l'eau entre les différents usages, d'en rester à ce seul niveau de laboratoire de démocratie délibérative et de co-construction, sans faire, dans le même temps, du PTGE, un outil réglementaire de mise en œuvre opérationnel des SAGE à l'échelle d'un sous bassin ou territoire confronté à des déficits importants actuels ou à venir. Cette approche peut paraître d'autant plus contradictoire qu'elle est couplée avec un rôle de l'Etat très cadrant et renforcé tout au long du processus (cadre qui s'imposera de fait aux collectivités territoriales et aux porteurs de projets), ce qui là aussi peut se révéler un facteur qui n'est pas de nature à favoriser l'émergence des PTGE.

Il est à souligner que, si la future instruction est porteuse d'avancées notables sur la détermination des volumes ou sur la problématique de la gestion pluriannuelle en lien avec les changements climatiques en englobant la qualité des eaux, il est malheureusement à craindre que sans changement radical sur les deux points premiers abordés, la nouvelle « formule du PTGE » ne se traduise dans les faits, à l'inverse des objectifs qui avaient motivé de la mission d'expertise Bisch, par un processus plus complexe, long, nécessitant un périmètre financier plus important, ce qui ne sera ni de nature à faciliter l'émergence des processus de PTGE et encore moins d'en accélérer la conduite.

## LE COMITE SYNDICAL

En l'absence d'observations,

Après avis favorable des Commissions,

Après en avoir délibéré et à l'unanimité

## DECIDE

### Article 1

Le comité syndical :

- Alerte les ministères de la transition écologique et de l'agriculture sur l'objectif final à atteindre au travers de la rédaction de la nouvelle instruction sur les projets de territoire de gestion de l'eau à savoir favoriser l'émergence et accélérer la réalisation de ces processus conformément à la mission confiée à la cellule d'expertise du préfet Bisch et aux conclusions du rapport rendu en 2018.
- Considère qu'en l'état actuel de la rédaction, ces conditions ne sont pas réunies et de nature à conduire à l'inverse de l'objectif affiché et recherché.

La présente délibération peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Pau dans un délai de deux mois à compter de sa publication et de la réception par le représentant de l'Etat.



- Demande que les dispositions de la future circulaire ne tendent pas une complexification de la procédure, ni ne rallonge les délais d'élaboration, ni ne fasse croître démesurément les coûts enduits tel que c'est le cas du fait des nouvelles prescriptions contenues en l'état de rédaction actuel de la maquette disponible.
- Déplore que le PTGE ait à définir la répartition des masses d'eau entre les usages en lieu et place de l'instrument réglementaire qu'est le SAGE, ce qui est de nature à attiser les polémiques en amont du processus et ralentir d'autant celui-ci. Il demande que le code de l'environnement soit modifié pour rendre obligatoire et non facultatif cette répartition dans le règlement du SAGE afin que le PTGE ne se substitue pas à cette démarche louable.
- Déplore la lourdeur et le coût des analyses socio-économiques et financières telles qu'envisagées. Il demande que cette analyse soit limitée aux seuls ouvrages collectifs structurants afin d'en démontrer la pertinence au sein du programme d'actions.
- Demande que le PTGE ait une portée réglementaire et/ou que la décision préfectorale de validation prévue à l'issue du processus d'élaboration soit opposable et créatrice de droit afin de faciliter la mise en œuvre ultérieure des actions.
- Demande enfin que les actions issues du plan ayant fait l'objet de la validation par le préfet coordonnateur, entraînent une simplification réglementaire et un allègement de l'instruction dans le cadre des dossiers d'autorisation présentés ultérieurement

## Article 2

Monsieur le Président est chargé de l'exécution de la présente délibération.

Fait et délibéré le 28 mars 2019 à Mont-de-Marsan,

Le Président,

Paul CARRERE

**INSTITUTION ADOUR**  
38 rue Victor Hugo  
40025 MONT DE MARSAN CEDEX