



AVIS FNE AURA

dimanche 24 mai 2026

Avis de FNE AURA sur le « Projet de guide des services de l'État sur les projets structurants de stockage de l'eau en région »

Le Guide ne mentionne ni le SDAGE¹ ni les SAGE alors qu'ils assurent la conformité entre les décisions publiques et la réglementation. De plus, ces documents débouchent bien souvent sur le consensus des acteurs du territoire. Cette carence est une erreur puisque des relations de compatibilité voire de conformité (règlement des SAGE) existent entre les décisions publiques et ces documents de planification. L'absence de référence à ces documents dans ce guide affaiblit tout l'édifice réglementaire du domaine de l'eau. Cela rend également difficile pour nos concitoyens de comprendre ce dispositif. Que vaut une affirmation de l'exigence de concertation lorsque ce qui existe comme documents issus de la concertation au niveau des territoires est ignoré ?

Introduction :

Dans l'identification et la conception des projets d'aménagement quels qu'ils soient, la raison d'être des projets ainsi que les contraintes environnementales viennent en dernier.

Cela amène l'émergence des mauvais projets qui suscitent d'abord le rejet et appellent le contentieux. Plus grave encore, ils nourrissent la radicalisation et surtout alimentent la méfiance pour des projets qui eux seraient acceptables (au-delà du domaine de l'eau, on peut citer les parcs éoliens voire photovoltaïque ou la méthanisation des rejets agricoles, des domaines où les mauvais projets empêchent au final l'émergence des bons).

La hausse des seuils IOTA et toutes les démarches gouvernementales récentes visent, sous prétexte d'en accélérer l'instruction, à contourner l'information à la population et les sources potentielles de contestations. Par exemple, les seuils sont exagérément hauts pour l'autorisation IOTA, notamment le seuil de surface des plans eau fixé à 3ha (rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature « eau » relative aux plans d'eau). Incidemment ce projet de guide le reconnaît en prenant en compte les projets de retenues structurantes mais non soumises à étude d'impact² !

1 Plus exactement les 3 SDAGE Adour Garonne, Loire Bretagne et Rhône Méditerranée, notre région Auvergne Rhône-Alpes empiétant sur 3 bassins hydrographiques métropolitain (ou districts DCE)



Les grands cours d'eau et les fleuves peuvent donner l'impression d'une abondance sans limite et incitent à rechercher des solutions de substitution par transfert à partir de leurs eaux pour soulager des ressources locales trop sollicitées. Nous avons soutenu les démarches tendant à examiner de plus près et à l'aune du changement climatique si ces solutions de facilité avaient du sens dans un avenir incertain. Les résultats de ces investigations ont montré les fragilités de ces scénarios « tout au Rhône ». Cependant, nous voudrions ici tempérer cette alerte sur de tels scénarios. La caractéristique intrinsèque d'une partie significative des cours d'eau du bassin Rhône Méditerranée est située en altitude. L'hydrologie de ces cours d'eau restera encore longtemps structurée par la rétention nivale permettant de maintenir une certaine coïncidence entre fortes eaux et besoins agricoles. Afin de satisfaire ces besoins, les solutions de transfert, à partir de ces cours d'eau, nous semblent pertinentes par rapport à la création de stockage de ressource locale. Une étude spécifique de la pertinence de ces solutions de transfert devrait être réalisée dans chaque territoire où elles semblent fondées.

1. Comment les projets pertinents à accompagner sont-ils identifiés ?

De notre point de vue, la question posée dans cette première clé est l'élimination des projets qui, manifestement, ne devraient pas obtenir leur autorisation. C'est-à-dire les projets qui dégraderont l'état d'une masse d'eau ou qui empêcheront une masse d'eau d'atteindre le bon état.

L'identification doit donc comporter un **pré-cadrage environnemental préalable**³ en application de la séquence « Éviter Réduire Compenser » (ERC) dont le respect doit être garanti. Au final, la phase d'identification du projet doit vérifier la compatibilité de celui-ci avec les dispositions suivantes du SDAGE (dont nous ne faisons pas une liste exhaustive ci-dessous).

Dans le bassin Rhône-Méditerranée, une des dispositions importantes pour ce guide et tout particulièrement dans l'identification des projets, correspond à la disposition 0-03 (référence au SDAGE 2022-2027)

Disposition 0-03

Analyser l'opportunité des projets d'aménagement et d'infrastructure dans un contexte de changement climatique

2 Ou en établissant la transparence pour des projets non soumis à enquête publique (voir clé 3 Comment les projets sont-ils instruits ?)

3 Qui pourrait être articulé avec la demande de **cadrage environnemental préalable**, auprès de l'autorité environnementale, nécessaire pour les seuls projets soumis à étude d'impact, comme cela est évoqué pour la Clé 3 « Comment les projets sont-ils instruits ? ».



Disposition 2-01

Renforcer les actions en faveur de la non dégradation des milieux aquatiques en mettant en œuvre la séquence « éviter – réduire - compenser »

Disposition 2-03

Sensibiliser les maîtres d'ouvrages en amont des procédures réglementaires sur les enjeux environnementaux à prendre en compte

La question de la **compensation**, sa nature mais aussi et surtout son effectivité, est très importante pour l'identification des projets. L'autorisation du projet doit dépendre de la mise en œuvre effective des éventuelles mesures compensatoires.

Un projet dont les mesures compensatoires ne peuvent être mises en œuvre sous quelques formes ou justificatifs que ce soit (y compris en raison du défaut de maîtrise foncière qui est souvent avancé comme justification « de ne rien faire, hélas ») ne peut pas être identifié comme un projet pertinent.

Incidemment, dans le cas de la création de nouveaux stockages, une des mesures compensatoires de référence est la suppression de stockage existants et effectifs mais non utilisés (quel que soit l'usage). La suppression de retenues « sèches » (non opérationnelles ou non effectives) ne peut être considérée comme une mesure compensatoire.

Nous souhaitons clarifier la terminologie employée ci-dessus :

Retenue **opérationnelle** : retenue qui peut stocker

Retenue **effective** : retenue opérationnelle et qui stocke effectivement (synonyme : retenue « **stockante** »)

Retenue « **sèche** » : retenue qui peut stocker mais qui ne stocke pas (synonyme : retenue non effective) ou retenue qui ne peut plus stocker (synonyme : non opérationnelle).

L'étude des retenues existantes « sèches » ou « stockantes » dans le bassin versant du projet,⁴ potentiellement ou éventuellement mobilisables pour satisfaire les mêmes usages que ceux du

⁴ Le nombre de plans d'eau existant en France Métropolitaine dépasse les 500.000 pour un volume stocké dépassant la dizaine de milliards de m³. <https://www.ign.fr/mag/il-y-plus-de-856-000-plans-deau-en-france>

https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0012714/014350-01_Rapport-publi%C3%A9.pdf;jsessionid=51FB13035C036ABF784195BEC1EA92BE



projet, est de toutes façons nécessaire à l'estimation des impacts cumulés. Cette estimation est indispensable à toute étude d'impact bien menée. La réutilisation des retenues « sèches » ou « stockantes » pouvant faire partie intégrante de la recherche de solutions alternatives partielles (le projet voit sa capacité diminuée à concurrence des volumes de stockage restaurés ou mobilisés) ou totale (le projet n'a plus d'intérêt face à la mobilisation de capacités de stockage potentielles existantes). Cette démarche participe également aux étapes E et R de la démarche ERC (Voir supra disposition 2-01 du projet de SDAGE 2028-2033).

La gouvernance, prévue dans le Plan eau, dans chaque bassin versant doit définir une trajectoire de sobriété (page 2 et 3 du projet de guide). La sobriété implique d'éviter la demande grâce à des pratiques. Il faut donc évaluer le juste besoin pour le satisfaire en limitant l'impact.

L'objectif quantitatif du Plan eau est de limiter la consommation agricole à son niveau de 2019 une fois résorbé les déséquilibres constatés. Il faudrait donc préalablement ou, au moins parallèlement, identifier cette trajectoire de sobriété et les éventuels projets de stockage.

Comme facteur de réussite, le projet de guide mentionne :

« - **Étude des volumes prélevables robuste** » nous prolongerions bien volontiers le qualificatif de « robuste » par « et acceptée unanimement et sans réserve aucune par les parties ». Pour cela, faute de contrainte juridique, il pourrait être prévu un évènement solennel d'acceptation des conclusions de l'étude (exigence d'un vote positif unanime, signature d'un engagement de reconnaissance des conclusions par les parties, etc.).

Beaucoup de recommandations du projet de guide restent à une description « méta » et devraient être beaucoup plus précises pour que nous soyons complètement certains d'y adhérer au-delà des principes qui y sont exprimés.

Par exemple, le projet de guide évoque : « un cadre d'évaluation et de validation des volumes prélevables par usages, y compris pour le remplissage de retenues en période hivernale »

La notion de volume prélevable est une notion statistique qui ne doit pas se confondre avec un droit de prélever. Cela est-il bien compris et bien accepté ? Quel est le lien avec :

- Les mesures prises en cas de situations de sécheresse et notamment la fixation des seuils d'abondance des ressources en deçà desquels des contraintes s'exercent ?
- Le respect de l'article L 214-18 du code de l'environnement en ce qui concerne les prélèvements dans des cours d'eau (débit réservé) ?



En ce qui concerne la « feuille de route à trois ans » (i.e. tableau de la page 3), on peut s'interroger sur la participation de la seule chambre régionale d'agriculture (CRA) alors que les projets sont sensés favoriser le multi-usage. Le tableau serait donc à compléter en faisant apparaître les voies de partage avec d'autres intérêts que ceux, par ailleurs très respectables, du monde agricole notamment ceux que nous défendons avec d'autres (les milieux naturels) et qui sont tout aussi légitimes.

Le projet de guide évoque la possibilité de création de « Grands Barrages » sur l'axe Allier. Nous prenons acte des réserves mentionnées mais il ne nous apparaît pas inutile de rappeler ici les enjeux en termes de biodiversité que recèlent cet axe (à titre d'exemple emblématique le Saumon atlantique), que les retenues existantes comme Naussac, pourtant situées en tête de bassin, ont connu récemment des difficultés de remplissage en dépit de ses deux prises d'eau. En outre, les retenues voisines de la Loire (Villerest, Grangent, etc.) souffrent comme d'autres retenues d'eau de ce bassin, d'épisodes intenses d'eutrophisation en période estivale ⁵ qu'elles transmettent au cours d'eau situés à l'aval et qui rendent impropres ces plans d'eau à d'autres usages.

2. Comment les projets sont-ils conçus ?

Rendre public les grands choix jalonnant la conception du projet

Cette étape est un dialogue avec les services de l'État sans ménager des possibilités d'interactions avec les acteurs de territoires. Cela peut se comprendre si l'identification du projet a été suffisamment précise et si aucune évolution substantielle n'intervient dans les caractéristiques du projet. Dans le cas contraire (évolutions substantielles), un retour vers les acteurs du territoire devra être prévu.

Le suivi des impacts dans le cadre d'une contribution au « monitoring » environnemental

La conception du projet doit prendre en compte le suivi des impacts (disposition 2-02 du projet de SDAGE Rhône Méditerranée) et, au vu de ce suivi, la possibilité d'ajustement de l'exploitation des infrastructures, y compris lorsque ces ajustements imposent des modifications dans la consistance même des ouvrages.

Le suivi des impacts doit être vu comme faisant partie de l'accroissement des connaissances auxquels le projet doit contribuer :

⁵ D'ailleurs très exactement prévues en leur temps par l'étude d'impact, ce qui prouve l'utilité de ces études.



- à la connaissance quantitative de la ressource (sa répartition dans l'année et le comportement statistique de sa disponibilité) et à l'aspect qualitatif, si cela est possible (notamment par la fourniture d'échantillons témoins sur les points de captage)
- à la connaissance des prélèvements y compris lorsque ces prélèvements sont situés sous les seuils de déclaration et quel qu'en soit l'usage. Il y a une obligation de placer des compteurs sur la moindre prise d'eau pour les prélèvements agricoles et les autres usages. Le cas échéant, il faut faire mention de ces prescriptions dans les autorisations attribuées aux OUGC afin qu'elles soient appliquées.

Ce suivi doit enrichir les fonctions de contrôle⁶ (si nécessaire à l'acceptabilité voir Clé 5) en anticipant les constats de manquement ou les Procès-Verbaux d'infraction pour fournir un accompagnement vers les mesures les plus adaptées.

Cf. Disposition 2-02

Suivre dans le temps les impacts des aménagements et travaux

3. Comment les projets sont-ils instruits ?

Le projet de guide revendique la transparence dans toutes les facettes d'un projet. En considérant celle-ci acquise, il reste à en convaincre les autres parties prenantes jusqu'au citoyens présents dans le territoire. Or, on peut noter que les moyens et les occasions de diffusion voire de présentation du projet au public s'amenuisent. Les seuils d'autorisation sont élevés (par exemple 3ha de surface pour la création d'un réservoir) et limitent le recours à l'enquête publique qui, lorsqu'elle est requise, peut laisser beaucoup d'insatisfaction. **On pourrait, à minima, laisser en ligne le dossier d'instruction au fur et à mesure de son élaboration qu'il soit soumis à autorisation ou à simple déclaration⁷.**

Un projet de moins de 3ha et d'un volume de moins de 100 000 m³ peut être considéré comme « de petite taille » par la réglementation et « non structurant » dans le cadre du présent guide, mais cette perception et ses impacts peuvent être perçus de façon bien différente au niveau communal. La transparence ne doit pas se limiter à une énumération de principe mais se traduire dans des faits.

6 Dont le rôle dans la politique de l'eau vient d'être souligné par la Cour des Comptes <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-police-environnementale-de-leau>

7 Comme nous l'avons déjà signalé, la hauteur des seuils des rubriques IOTA (par exemple surface retenue supérieure à 3ha) relègue à la simple déclaration des projets que le public considèrera forcément de taille importante, notamment dans des régions où les exploitations sont de petites tailles. Sans être réglementairement inaccessible, le dossier de déclaration qui reste conséquent, est dans les faits, inaccessible au public. La transparence trouve ici ses limites actuelles.



Il est certain que « l'existence et le contenu d'un plan d'actions global sur la gestion de l'eau du porteur de projet, sur l'agriculture concernée (filiales, besoins en eau, sobriété hydrique à l'hectare, préservation des sols), sur les partenariats et la multifonctionnalité du projet, sur les modalités d'adaptation au changement climatique envisagées... » est un point crucial notamment pour l'acceptabilité sociale et sociétale du projet.

En particulier sur le bassin Rhône Méditerranée, il est nécessaire de bien démontrer comment ce projet contribue à la territorialisation de l'engagement unanime du Comité de bassin sur le PBACC dans la stabilisation des consommations de l'agriculture à son niveau de 2019 (une fois décomptées les baisses de consommation réalisées pour rétablir l'équilibre des ressources en déficit quantitatif).

On ne peut qu'approuver le principe d'une demande de cadrage préalable auprès de l'autorité environnementale pour les projets soumis à étude d'impact. Pour autant, rien n'est dit sur le suivi de la prise en compte des recommandations et des demandes concluant l'avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact afférente à ces mêmes projets.

4. Comment les projets sont-ils financés ?

La contribution des Agences de l'eau doit être strictement limitée à son périmètre habituel soit (le petit cycle eau potable et le grand cycle substitution). La fonction de soutien d'étiage (comme sur le projet de Sivens dans le bassin Adour Garonne) doit être, autant que possible, écartée surtout lorsqu'elle a pour justification la dilution des effluents à l'aval afin de maintenir un niveau de qualité suffisant. De plus, lorsque un cours d'eau alimentant le stockage est à l'étiage (QMNA₅), tout prélèvement devrait être suspendu (en tous cas les études volume prélevable dans le bassin Rhône-Méditerranée ont adopté cette limite de prélèvement qui permet par ailleurs d'accéder au volume effectivement disponible à l'étiage 4 années sur 5⁸).

Par ailleurs le projet de SDAGE du bassin Rhône Méditerranée :

- Adopte le principe de prévention qui se traduit dans le domaine de la gestion quantitative par la promotion de « la sobriété dans les usages de l'eau » - Disposition 1-01,
- Réserve en priorité les financements publics au domaine de la prévention (i.e. « sobriété dans les usages de l'eau voir supra) - Disposition 1-03,
- Incite les acteurs publics à soutenir les développements intégrant le principe de prévention - Disposition 1-04,

8 Et non pas 5 années sur 5 ! Le volume prélevable n'est pas un volume garanti ...et il faut que tout le monde soit conscient de cette limite et prennent les dispositions en conséquence notamment sur le plan assurantiel.



- Donne des indications concernant l'application du principe de « récupération des coûts » issu de la DCE – Disposition 3-04.

Disposition 1-01

Sensibiliser et mobiliser les acteurs et les citoyens pour la mise en œuvre du principe de prévention

Disposition 1-03

Orienter les financements publics dans le domaine de l'eau vers les politiques de prévention

Disposition 1-04

Impliquer les acteurs institutionnels du domaine de l'eau dans le développement de filières économiques privilégiant le principe de prévention

Disposition 3-04

Ajuster le système tarifaire en fonction du niveau de récupération des coûts

« Il est recommandé que la récupération des coûts sur ses usagers d'un nouveau projet d'aménagement ou d'infrastructure au sens de la disposition 0-03 couvre a minima la totalité des frais de fonctionnement et, sauf exception dûment justifiée, l'amortissement de la part non subventionnée de l'ouvrage. »

NB : cette formulation ne précise pas la place de la maintenance (i.e. réparation curative ou préventive) vis à vis de la récupération des coûts

5. Comment les projets pertinents peuvent-ils être rendus acceptables ?

Le projet de guide avance « le respect de la réglementation » (c'est-à-dire des éléments de langage adaptés à chaque projet, selon la trame de ce guide). Le respect de la réglementation est un concept essentiellement juridique et pas simplement l'utilisation de formules aussi bien ajustées soient-elles par de grands communicants.

L'acceptabilité des projets est largement conditionnée par l'exemplarité des réalisations passées.

La cohérence constitue un élément cardinal de l'acceptabilité de l'action publique et la meilleure preuve de cette cohérence réside dans l'exemplarité sur le terrain. **La mise aux normes de tous les prélèvements sans exception**, ou à défaut, la mise en demeure, accompagnée de



conséquences juridiques fortes (par arrêtés préfectoraux circonstanciés : échéances avec astreinte à terme le cas échéant) de régularisation, des maîtres d'ouvrage concernés serait sans doute davantage appréciée dans le contexte de création de nouveaux ouvrages que des « éléments de langage ».

Pour rester dans le domaine de la gestion quantitative, signalons les mesures préconisées dans la disposition 7-02 du projet de SDAGE 2028-2033, qui soutiennent un engagement d'exemplarité :

- « régulariser en priorité les autorisations administratives des prélèvements non déclarés du territoire susceptibles d'avoir un effet important sur l'équilibre de la ressource locale. Cette action contribue à la nécessaire connaissance et transparence des prélèvements (disposition 7-07). »
- Lorsque la création de stockage se situe dans le cadre d'un PTGE, cette exemplarité implique de « réviser les autorisations de prélèvement existantes pour les mettre en adéquation avec les objectifs quantitatifs fixés dans le SAGE ou le PTGE, en s'appuyant sur la connaissance collective des prélèvements du territoire (disposition 7-07); »

Le projet de guide promeut « une vigilance sur les modalités de communication et de concertation sous la responsabilité du porteur de projet ». De notre point de vue, la concertation ne peut se tenir que lorsque le projet n'est pas encore complètement figé, tant dans sa définition technique et ses éventuelles mesures compensatoires que dans son ouverture à d'autres usages et d'autres parties prenantes. Dans le cas contraire, il s'agit d'une opération de communication.

Par ailleurs, et cela a été mentionné à l'occasion de la Clé 2 « conception du projet », **la certitude de mesures de contrôle** des conditions d'exploitation, tant dans la fréquence que sur la durée, apporte également une contribution significative à la confiance dans les engagements pris et à l'acceptabilité des projets. Voir disposition ci-dessous.

Disposition 7-02

Mobiliser les outils réglementaires

Nous espérons que les remarques et demandes de ce document seront prises en compte par les services de la DREAL afin que ce projet de guide satisfasse toutes les parties prenantes.