

**Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

**Proposition de loi visant à instaurer un moratoire  
sur le déploiement des méga-bassines (n° 1766).**

Document faisant état de l'avancement des travaux de  
Mme Clémence Guetté, rapporteure

vendredi 17 novembre 2023

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. IMPACT ET SITUATION DE L'AGRICULTURE DANS LA CRISE DE L'EAU..</b>	5
<b>A. LES EFFETS DU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE SUR LA         RESSOURCE EN EAU</b> .....	5
1. La ressource disponible en eau renouvelable a diminué de 14 % en France depuis 1990.....	5
2. Des pressions sur la qualité de l'eau en hausse.....	6
3. Des perspectives dégradées à l'horizon 2050-2070.....	7
<b>B. DES TENSIONS CROISSANTES SUR LE PARTAGE DE LA         RESSOURCE EN EAU</b> .....	8
<b>C. DES USAGES DE L'EAU INÉGAUX DANS LE SECTEUR AGRICOLE</b> .....	9
1. L'agriculture est le secteur le plus consommateur d'eau.....	9
2. L'irrigation agricole, une pratique minoritaire en progression.....	10
3. Les pratiques agricoles affectent le cycle et la qualité de l'eau d'un territoire.....	11

<b>II. LES BASSINES, UNE MAL-ADAPTATION ET UNE RÉPONSE ANACHRONIQUE FACE À LA RARÉFACTION DE LA RESSOURCE EN EAU</b> .....	12
<b>A. LES MÉGA-BASSINES, UNE SOLUTION DE FACILITÉ SANS PERSPECTIVES</b> .....	12
1. Des prélèvements hivernaux pompés dans les eaux souterraines.....	12
2. Les méga-bassines sont concentrées dans les territoires rencontrant des tensions structurelles d’approvisionnement en eau.....	12
<b>B. LES MÉGA-BASSINES, UNE SOLUTION ANACHRONIQUE FACE AUX NÉCESSITÉS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE</b> .....	14
1. Les bassines dérèglent le cycle naturel de l’eau .....	14
2. Les méga-bassines, symbole d’une gestion de l’eau par l’offre qui ne résout pas la problématique d’un partage juste de la ressource .....	15
3. Les contre-expériences espagnole et chilienne en matière de méga-bassines .....	17
a. En Espagne, les bassines n’ont pas apporté de réponse durable à la crise de l’eau .....	17
b. Au Chili, les méga-bassines ont favorisé l’appropriation de la ressource en eau par de grosses exploitations agricoles.....	18
<b>C. DES PROJETS MAL ÉVALUÉS ET ATTAQUÉS DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF</b> .....	19
1. Les évaluations des projets ne prennent pas en compte les effets du changement climatique.....	19
2. Une association des citoyens et des parties prenantes à renforcer.....	20
3. Le juge administratif a annulé plusieurs décisions autorisant la construction et l’exploitation de retenues de substitution.....	21
<b>III. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DES PRATIQUES AGRICOLES</b> .....	22
<b>A. LES MÉGA-BASSINES, UN FREIN À L’ADAPTATION DES PRATIQUES AGRICOLES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE</b> .....	22
<b>B. FAVORISER LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE POUR PRÉSERVER L’EAU</b> .....	23
<b>COMMENTAIRE DE L’ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	25
<i>Article unique</i> : Instauration d’un moratoire suspendant la délivrance des autorisations pour la construction de méga-bassines pendant dix ans.....	25
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	33
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	35

## AVANT-PROPOS

Les méga-bassines posent un triple problème : celui du modèle agricole, de l'impact environnemental, et d'ordre démocratique.

Ces immenses réserves d'eau artificielles pompent dans les nappes phréatiques ou les cours d'eau au détriment de la majorité de nos concitoyens, et notamment de la grande majorité des agriculteurs.

C'est un modèle d'irrigation qui s'est peu à peu développé partout dans notre pays. D'abord construites en Espagne, les bassines sont arrivées progressivement par l'ouest, et s'étendent désormais peu à peu dans le centre et le sud du pays.

Depuis plusieurs années, des alertes montent de tous les secteurs de la société. Des syndicats agricoles, des scientifiques, des riverains, des écologistes, ils sont nombreux à alerter quant au danger que font courir ces projets sur leur avenir, sur notre avenir.

Contre le sens commun, quelques lobbys patronaux poussent pour ces projets, se gavant au passage de subventions publiques pour les réaliser.

Les méga-bassines illustrent pourtant l'impasse du modèle agricole contemporain : les agriculteurs y sont écrasés par la pression des marchés, soumis aux aléas des cours de bourse et à la puissance des multinationales.

Elles révèlent l'urgence d'organiser la bifurcation de notre modèle agricole. La souveraineté alimentaire doit être l'un de ses objectifs principaux, à rebours de l'ouverture au marché à tout prix. Cela implique une approche englobant tous les enjeux : répondre à nos besoins, assurer la formation des travailleurs de l'agriculture de demain, organiser une agriculture qui s'intègre dans son environnement et qui partage avec lui la ressource en eau.

L'enjeu de l'eau est l'exemple le plus complet de la nécessité d'une réponse collectiviste à l'urgence écologique au XXI<sup>e</sup> siècle. Elle se mêle avec les urgences sociale, démocratique et pour la paix qui rendent nécessaires le partage, la planification et la décision collective.

C'est la raison pour laquelle cette réponse doit être planifiée, en commençant par la mise en place d'un moratoire sur les projets de méga-bassines.

## INTRODUCTION

### I. IMPACT ET SITUATION DE L'AGRICULTURE DANS LA CRISE DE L'EAU

#### A. LES EFFETS DU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE SUR LA RESSOURCE EN EAU

##### 1. La ressource disponible en eau renouvelable a diminué de 14 % en France depuis 1990

Le changement climatique affecte d'ores et déjà le cycle de l'eau et réduit la disponibilité de l'eau en France. Par référence à la période 1981-2010, les températures ont augmenté en France de 0,6 degré Celsius au cours des années 2010, soit la hausse décennale la plus importante jamais observée <sup>(1)</sup>. L'élévation des températures entraîne d'une part, une modification de la répartition spatiale et temporelle des pluies et d'autre part, une augmentation du phénomène d'évaporation :

– si les précipitations annuelles sont globalement stables en France, le changement climatique affecte leur **répartition géographique et saisonnière**. Certains sous-bassins sont affectés par une baisse de pluviométrie tandis que d'autres connaissent des épisodes de précipitations plus intenses ;

– la pluie n'est plus aussi efficace qu'auparavant pour reconstituer les réserves d'eau superficielles et souterraines. La hausse du niveau moyen des températures a **pour effet d'accélérer le phénomène d'évapotranspiration au détriment de l'alimentation des cours d'eau, des sols et des nappes phréatiques**. Autrement dit, la part des précipitations qui retourne à l'atmosphère par les phénomènes d'évaporation et de transpiration des végétaux sans alimenter les eaux superficielles (cours d'eau, lacs) et souterraines (nappes) devient plus importante.

Ce phénomène concerne toutes les saisons : sur la période 1959-2018, la tendance à la hausse de l'évapotranspiration est constatée pour 19 sous-bassins en automne, 24 en hiver, tous les sous-bassins au printemps et 9 en été <sup>(2)</sup>. En conséquence, **les quantités d'eau présentes dans les surfaces et les nappes tendent à se réduire**. 68 % des nappes étaient en dessous de leur niveau normal en avril 2023, contre 58 % en avril 2022 <sup>(3)</sup>.

D'après une étude réalisée par le ministère de la Transition écologique, **la ressource disponible en eau renouvelable <sup>(4)</sup> a ainsi diminué de 14 % entre la**

---

(1) Météo France.

(2) Datalab (Ministère de la transition écologique), « Évolutions de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 1990 à 2018 », juin 2022.

(3) Alternatives économiques, « Comment l'eau est devenue source de tensions en France ? », 27 mai 2023.

(4) D'après la définition de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), la « ressource en eau renouvelable » correspond à la totalité de l'eau douce qui entre sur un territoire par le cycle naturel de l'eau, soit les cours d'eau provenant des territoires limitrophes et les précipitations participant aux écoulements superficiels et à l'alimentation des nappes (hors retours à l'atmosphère par évapotranspiration). Elle est composée à 94 % d'eaux de pluie et à 6 % des cours d'eau entrant sur le territoire.

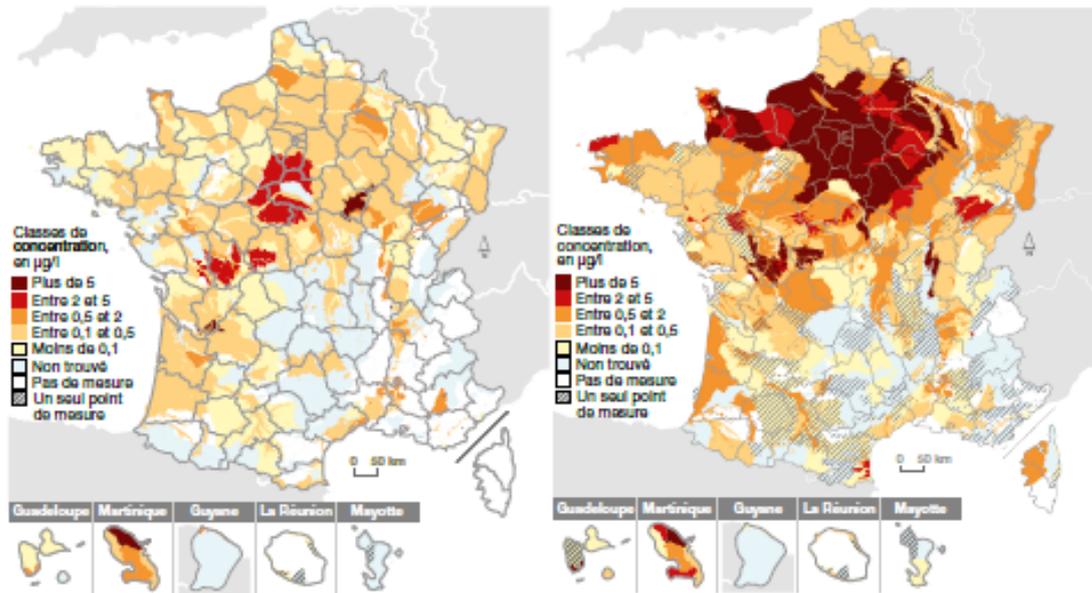
période 1990-2001 et la période 2002-2018, en passant de 229 milliards de mètres cubes à 197 milliards de mètres cubes. La baisse observée est particulièrement importante dans la partie **Sud-Ouest** de la France métropolitaine <sup>(1)</sup>.

## 2. Des pressions sur la qualité de l'eau en hausse

La réduction des masses d'eau de surface et souterraines rend également plus difficile le maintien d'un « *bon état* » écologique et chimique tel que défini par la directive-cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000 <sup>(2)</sup> du fait d'une **moindre dilution des polluants**. En 2019, plus de 40 % des eaux de surface et 34 % des masses d'eau souterraines sont affectées par des pollutions diffuses (nitrates et pesticides issus de l'agriculture notamment), et 25 % des eaux de surface par des polluants ponctuels (rejets polluants par exemple) <sup>(3)</sup>.

Ces pressions sur la qualité des eaux sont majorées dans un contexte de raréfaction de la ressource en eau. **La concentration moyenne en pesticides dans les eaux souterraines a ainsi significativement augmenté entre 2010 et 2018**, comme le montre la comparaison de cartes ci-dessous.

### CONCENTRATION MOYENNE EN PESTICIDES DANS LES EAUX SOUTERRAINES EN 2010 (CARTE DE GAUCHE) ET EN 2018 (CARTE DE DROITE)



Note : sont présentées ici uniquement les masses d'eau les plus proches du niveau du sol et les plus exposées.

Champ : France entière.

Source : Eaufrance, ADES (données sur la qualité des eaux souterraines). Traitements : SDES, 2020

(1) Datalab (Ministère de la transition écologique), « Évolutions de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 1990 à 2018 », juin 2022.

(2) Le bon état écologique des eaux superficielles est notamment mesuré par le débit des cours d'eau.

(3) Cour des comptes, « La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique », Rapport public thématique, juillet 2023.

En 2018, pour 35 % des points de mesure des réseaux de surveillance de la qualité des eaux souterraines, la concentration totale en pesticides dépasse la norme de 0,5 µg/l pour le total des 760 substances recherchées (contre 14 % en 2010) <sup>(1)</sup>.

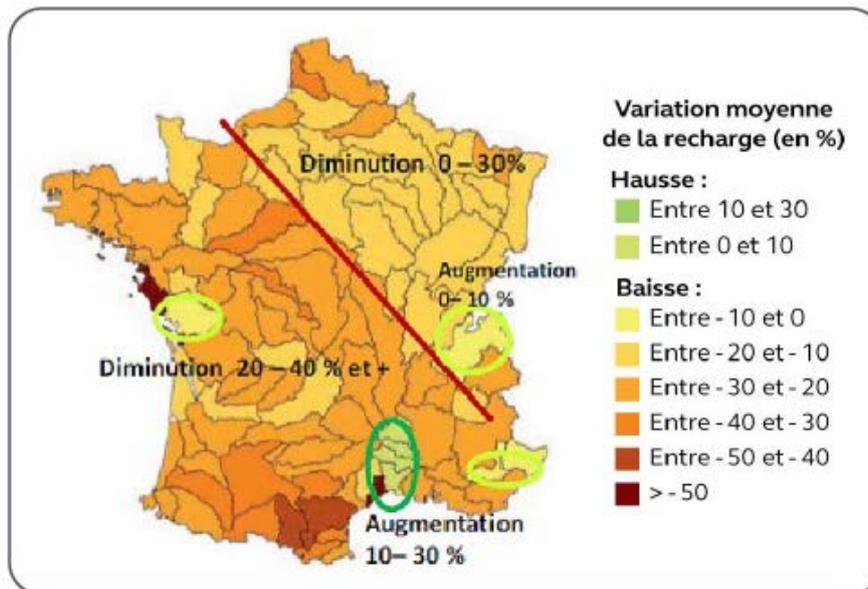
La qualité de l'eau du robinet est tout particulièrement touchée. Plus d'un tiers des fermetures de captages d'eau potable constatées entre 1980 et 2019 s'explique par la dégradation de la qualité de l'eau. En moyenne, selon la chercheuse auditionnée, Mme Gabrielle Bouleau, soixante points de captage d'eau potable sont abandonnés chaque année pour cause de « *pollution diffuse d'origine agricole* ». Les problèmes de pollution augmentent également les coûts de traitement de l'eau.

### 3. Des perspectives dégradées à l'horizon 2050-2070

Dans le cadre du projet « Explore 2070 », le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a réalisé, au début des années 2010, plusieurs simulations de l'impact du changement climatique sur la ressource en eau à l'horizon 2050-2070. À partir d'un scénario climatique médian du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), ces travaux montrent une **baisse des débits moyens des cours d'eau pour une majorité de bassins de 10 % à 40 % dans la moitié Nord et de 30 % à 50 % dans la moitié Sud, ainsi qu'une baisse du niveau des nappes souterraines de 10 % à 25 %** (en particulier au niveau du bassin versant de la Loire et dans le Sud-Ouest de la France).

#### VARIATION MOYENNE DE LA RECHARGE DES NAPPES D'EAU SOUTERRAINES À L'HORIZON 2070

Carte n° 2 : variation de la recharge des nappes



Source : BRGM

(1) Datalab (Ministère de la transition écologique), « Eaux et milieux aquatiques. Les chiffres clés. Édition 2020 », décembre 2020.

Les périodes de sécheresse s'allongeraient également considérablement de la mi-juin à la mi-octobre. Une étude « Explore 2 », lancée en 2021, est actuellement menée par l'Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), en collaboration avec le BRGM, pour actualiser ces résultats et mieux évaluer l'impact du changement climatique sur la ressource en eau au XXI<sup>e</sup> siècle.

## **B. DES TENSIONS CROISSANTES SUR LE PARTAGE DE LA RESSOURCE EN EAU**

L'accès à l'eau n'est ainsi pas garanti toute l'année sur l'ensemble du territoire national. Depuis plusieurs années déjà, certains territoires sont confrontés à des tensions croissantes ; les périodes d'étiage (périodes de l'année où le niveau d'un cours d'eau atteint son point le plus bas) de plus en plus longues contraignent les préfets à déclencher **des restrictions d'eau graduelles et temporaires pour préserver les usages prioritaires**.

Les arrêtés de restriction, prévus à l'article R. 211-66 du code de l'environnement, reposent sur des niveaux de limitation progressifs selon la sévérité de l'épisode de sécheresse : « vigilance », « alerte », « alerte renforcée » et « crise ». Le niveau de « crise » (le plus élevé) entraîne des interdictions partielles ou totales selon les catégories d'usages ou types d'activités, et vise à assurer la survie des écosystèmes aquatiques tout en protégeant prioritairement quatre usages de l'eau : **la santé, la sécurité civile, l'alimentation en eau potable et la salubrité civile**. Les prélèvements d'eau pour l'agriculture peuvent alors être interdits partiellement ou totalement.

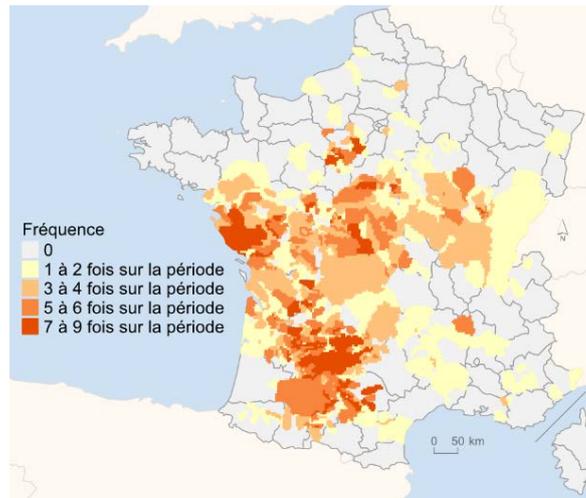
**Plus de 30 % du territoire a été touché par des restrictions d'usage des eaux de surface <sup>(1)</sup> entre 2017 et 2020.** Certaines zones de l'Ouest et du Sud-Ouest sont concernées chaque année par des restrictions de niveau « crise » sur des périodes d'au moins deux mois. En 2019, les mesures de limitation d'utilisation des eaux de surface s'étendaient à plus du tiers du territoire de mi-juillet à fin octobre.

Mme Emma Haziza, hydrologue, a souligné, lors de son audition, la multiplication des arrêtés préfectoraux de restriction à partir de 2017, y compris pour des communes qui n'avaient jamais connu de situation de crise : entre 2017 et 2020, nous sommes ainsi passés de quelques communes en situation de crise par an, à une situation où 90 % du territoire se retrouve chaque année en rouge avec des interdictions d'irrigation. Les restrictions d'eau sont par ailleurs déclenchées de plus en plus tôt. À plusieurs égards, la période 2017-2020 a donc constitué un point de bascule du point de vue climatique en France.

---

(1) Les nappes souterraines sont moins concernées par des mesures de restriction ; les mesures de niveau « crise » sont rares.

## FRÉQUENCE DES ÉPISODES ANNUELS DE RESTRICTION DE NIVEAU « CRISE » DES USAGES DE L'EAU SUPERFICIELLE D'UNE DURÉE DE PLUS D'UN MOIS SUR LA PÉRIODE 2012-2020



Source : SDES, 2021.

Ces épisodes de restriction, que l'accélération du changement climatique rend plus fréquents, exacerbent les **conflits entre des usages concurrents**, qu'ils soient prioritaires (santé, eau potable, etc.) ou non prioritaires (pratiques agricoles, secteur nucléaire, activités de loisirs, etc.).

### C. DES USAGES DE L'EAU INÉGAUX DANS LE SECTEUR AGRICOLE

#### 1. L'agriculture est le secteur le plus consommateur d'eau

**L'agriculture est la première activité consommatrice d'eau (58 % de la consommation totale d'eau)**, devant l'eau potable (26 %), le refroidissement des centrales électriques (12 %) et les usages industriels (4 %) <sup>(1)</sup>.

Cette répartition est toutefois variable selon les bassins : l'eau consommée est attribuée majoritairement à l'agriculture dans les **bassins Adour-Garonne (80 % du total d'eau consommée)**, **Loire-Bretagne (59 %)** et **Rhône-Méditerranée (57 %)**. L'impact de l'utilisation de l'eau par le secteur agricole est également plus important en période estivale (de juin à août), principalement du fait des besoins d'irrigation.

Il est à noter que l'eau consommée à l'échelle d'un territoire ne représente qu'une partie des prélèvements d'eau qui y sont réalisés : la consommation d'eau correspond en effet à la **partie de l'eau prélevée qui n'est pas restituée aux milieux aquatiques** (prélèvements dits nets). Pour l'irrigation agricole, il est considéré que 100 % de l'eau prélevée est évaporée ou absorbée par les plantes, donc consommée ; ce qui explique que l'agriculture soit la première activité consommatrice d'eau, tandis que **les usages agricoles représentent 10 % des**

(1) Ministère de la transition écologique, Service des données et des études statistiques (SDES), « L'eau en France : ressource et utilisation – Synthèse des connaissances en 2022 », mars 2023.

**prélèvements d'eau totaux**, après le refroidissement des centrales électriques, l'eau potable et les usages industriels <sup>(1)</sup>. Les prélèvements d'eau pour les usages agricoles ont atteint un point haut en 2020 (3,42 milliards de mètres cubes) en raison de la sécheresse estivale.

Un peu moins de la moitié des prélèvements d'eau douce pour l'agriculture mobilisent des eaux souterraines ; l'autre partie provient des eaux de surface (rivières, lacs, canaux, retenues, etc.). Les situations varient néanmoins d'un territoire à l'autre, avec une situation contrastée entre le Sud où les eaux de surface sont majoritaires (plus de 85 %), et les bassins du Centre et de l'Ouest où plus de 85 % des prélèvements pour l'agriculture sont réalisés en eaux souterraines <sup>(2)</sup>.

## 2. L'irrigation agricole, une pratique minoritaire en progression

**Plus de 90 % des prélèvements d'eau pour l'agriculture (et donc de la consommation d'eau du secteur) sont destinés à l'irrigation** ; le reste étant utilisé pour le nettoyage des bâtiments et du matériel et l'abreuvement des animaux.

L'irrigation constitue pour autant une pratique minoritaire au sein du secteur agricole. La plupart des cultures en France recourt en effet uniquement à de l'eau pluviale. D'après les données du recensement agricole de 2020, **6,8 % de la surface agricole utilisée (SAU) a été irriguée en France, soit 1,8 million d'hectares, avec de fortes disparités selon les territoires et les cultures** :

– la part des surfaces irriguées avoisine ainsi 20 % en basse vallée du Rhône, dans le Sud-Ouest de la France, le Sud-Ouest du bassin parisien et en Alsace ;

– L'irrigation concerne 34 % des surfaces de maïs, près de 40 % des superficies de pommes de terre et de soja, la moitié des surfaces de verger et plus de 60 % des surfaces de légumes. **Le maïs représente plus du tiers des surfaces irriguées** <sup>(3)</sup>, alors même que 40 % du maïs produit en France est exporté <sup>(4)</sup>.

---

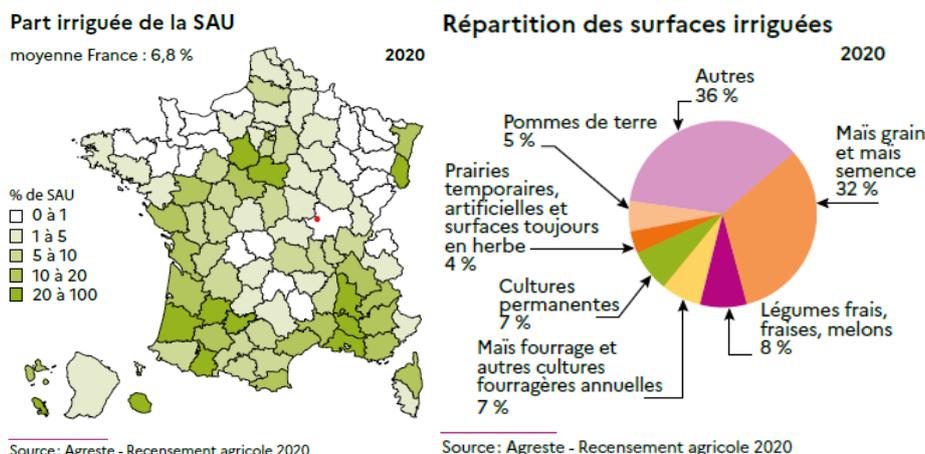
(1) Pour les centrales électriques, la quasi-totalité de l'eau prélevée est rendue aux cours d'eau en cas de circuits de refroidissement ouverts et un tiers du volume est évaporé pour les circuits fermés. Pour l'eau destinée à la consommation humaine (dite « eau potable »), la part qui ne revient pas aux milieux aquatiques est de 20 % en moyenne à l'échelle de la France métropolitaine. Elle correspond aux pertes et aux fuites lors du captage et de la distribution. Pour l'industrie, le taux de 7 % d'eau consommée est appliqué.

(2) Ministère de la transition écologique, Service des données et des études statistiques (SDES), « Les prélèvements d'eau douce : principaux usages en 2020 et évolution depuis 25 ans en France », juin 2023.

(3) Agreste (Service de la statistique, de l'évaluation, et de la prospective du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire), « Graph'Agri 2022 », *Pratiques de culture et d'élevage* (p. 30).

(4) Basta Media, « Accro au maïs, la France subventionne un modèle agricole gourmand en eau », 14 mars 2023.

## PART IRRIGUÉE DE LA SURFACE AGRICOLE UTILE PAR DÉPARTEMENTS ET RÉPARTITION DES SURFACES IRRIGUÉES SELON LES CULTURES EN 2020



Les méga-bassines, destinées à maintenir les pratiques d'irrigation en période de sécheresse, ne bénéficient donc qu'à une minorité d'agriculteurs et de surfaces agricoles.

France Nature Environnement alerte sur la progression de l'irrigation en France alors même que les tensions sur la ressource en eau s'accroissent. Entre 2010 et 2020, d'après les données du recensement général, l'association a constaté une **hausse de 14 % de la SAU irriguée**, en particulier dans les régions Hauts-de-France (+77,7 %), Occitanie (+12,9 %) et Nouvelle-Aquitaine (+2,8 %) alors même que la SAU diminue <sup>(1)</sup>.

### 3. Les pratiques agricoles affectent le cycle et la qualité de l'eau d'un territoire

L'impact des pratiques agricoles sur la ressource en eau, son cycle et les milieux aquatiques, est multiple. **Les prélèvements d'eau pour les activités agricoles contribuent à l'abaissement des niveaux des eaux de surface et souterraines**, d'autant plus qu'ils sont concentrés durant l'été lorsque la ressource est la moins disponible.

Les pratiques agricoles intensives impactent plus largement le cycle de l'eau par le drainage des milieux humides, la modification du fonctionnement naturel des cours d'eau, la création de retenues d'eau, ou encore le travail des sols et l'utilisation d'engrais et de pesticides. Elles affectent ainsi l'état des écosystèmes aquatiques et des eaux souterraines, ainsi que le régime des crues et des étiages, et dégradent la capacité d'infiltration des sols.

(1) Communiqué de France Nature Environnement, « Sécheresse : l'irrigation augmente alors que la ressource en eau diminue », jeudi 19 mai 2022.

## II. LES BASSINES, UNE MAL-ADAPTATION ET UNE RÉPONSE ANACHRONIQUE FACE À LA RARÉFACTION DE LA RESSOURCE EN EAU

### A. LES MÉGA-BASSINES, UNE SOLUTION DE FACILITÉ SANS PERSPECTIVES

#### 1. Des prélèvements hivernaux pompés dans les eaux souterraines

Les bassines sont communément présentées comme une solution à la raréfaction de la ressource en eau pour les agriculteurs irrigants. Il s'agit d'**ouvrages artificiels, plus techniquement qualifiés de « retenues de substitution », destinés à stocker de l'eau prélevée l'hiver, en période de hautes eaux, pour irriguer les cultures à l'étiage et notamment en période de sécheresse.** Ces réserves s'étendent en moyenne sur une superficie de huit hectares et peuvent couvrir jusqu'à dix-huit hectares pour les plus grandes. Elles sont dites de substitution car l'eau prélevée durant la période hivernale et stockée se substitue à des prélèvements directs en période d'étiage dans la nappe et dans les rivières.

À la différence des retenues collinaires <sup>(1)</sup> ou des barrages qui se remplissent avec de l'eau d'écoulement ou de ruissellement des eaux de pluie (ce qui n'impacte pas moins les débits des cours d'eau et la recharge des nappes souterraines), **les bassines d'irrigation sont alimentées par pompage de l'eau dans une nappe ou un cours d'eau.** Elles nécessitent la mise en place d'un réseau de tuyaux d'alimentation et sont plastifiées et imperméabilisées pour stocker l'eau.

En autorisant les agriculteurs à prélever de l'eau en période de hautes eaux afin d'irriguer l'été en période de sécheresse, les bassines apparaissent comme une solution de facilité face aux problèmes d'approvisionnement en eau accrus dans le contexte du changement climatique. Elles sont de plus en plus plébiscitées tout en suscitant de nombreuses oppositions sur le terrain.

#### 2. Les méga-bassines sont concentrées dans les territoires rencontrant des tensions structurelles d'approvisionnement en eau

Le collectif « Bassines non merci » répertorie aujourd'hui **plus d'une centaine de méga-bassines en fonctionnement ou en projet** en France métropolitaine <sup>(2)</sup>, sachant que le collectif les définit comme des ouvrages de plus de 50 000 mètres cubes, soit vingt piscines olympiques, et/ou de plus d'un hectare.

Les réserves de substitution sont apparues autour du Marais Poitevin à partir des années 1990 dans un contexte d'épuisement des eaux souterraines à la période

---

(1) Réserves artificielles d'eau, en fond de terrains vallonnés, fermées par une ou plusieurs digues (ou barrages), et alimentées soit en période de pluies par ruissellement des eaux, soit par un cours d'eau permanent ou non permanent. Suivant la perméabilité des terrains et le risque de fuite d'eau, le fond peut être rendu étanche par un voile artificiel ou une couche d'argile.

(2) Carte « collaborative » recensant les méga-bassines existantes et en projet, en ligne sur le site du collectif « Bassines non merci ».

estivale liée au développement important et non contrôlé de l'irrigation dans les années 1970-1980 <sup>(1)</sup>. Même si quelques projets ont émergé depuis **autour de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme) et de Bourges (Cher)**, elles se sont particulièrement développées dans cette région et en particulier dans les **départements des Deux-Sèvres, de la Vendée, de la Vienne, de la Charente et de la Charente-Maritime**. M. Vincent Bretagnolle, chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), explique cette spécificité par la présence d'un sol granitique, constitué de roches très denses, qui rendent difficile l'infiltration de l'eau dans les sols et les aquifères. Malgré un déficit chronique de la ressource en eau, la région se caractérise également par une prédominance de la culture du maïs, qui exige beaucoup d'eau en période d'étiage, et notamment durant les pics de sécheresse. Le déploiement important de bassines dans ce territoire relève aussi d'une histoire particulière et de pratiques choisies par les acteurs locaux : l'assèchement progressif du Marais Poitevin, par exemple, a grandement perturbé le cycle de l'eau sur ce bassin. À titre de comparaison, aucune méga-bassine n'existe en Seine-et-Marne, pourtant premier département agricole de la région Île-de-France <sup>(2)</sup>.

Les bassines se sont ainsi prioritairement développées dans des territoires en tension du point de vue du partage de la ressource en eau, et notamment dans **des « zones de répartition des eaux » (ZRE)** qui sont des territoires « *présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins* », tels que définis à l'article R. 211-71 du code de l'environnement. Le contexte de sécheresse impacte d'autant plus fortement ces bassins et rend hypothétique la poursuite des pratiques agricoles d'irrigation dans les mêmes conditions. **Les réserves de substitution constituent alors une forme de réponse immédiate à l'épuisement de la ressource en eau observé dans ces territoires** sans remettre en cause la légitimité des pratiques à l'origine des besoins.

Les projets de construction et d'exploitation de nouvelles retenues de substitution se sont ainsi multipliés depuis quelques années en suscitant de fortes oppositions au niveau local et national :

– deux arrêtés préfectoraux – annulés par le tribunal administratif de Poitiers par deux jugements du 3 octobre 2023 – ont autorisé en 2021 la **création de quinze retenues, dont neuf de 1,64 million de mètres cubes dans les bassins de l'Aume et de la Couture (en Charente et dans les Deux-Sèvres) et six de 1,48 million de mètres cubes dans le sous-bassin de la Pallu (Vienne)** ;

– la préfecture de la Vienne a signé le 3 novembre 2022 un protocole d'accord prévoyant la construction de **trente retenues d'eau dans le bassin du Clain** pour un total de près de 8,9 millions de mètres cubes d'eau ;

---

(1) D'après l'audition de Mme Florence Habets, hydroclimatologue, directrice de recherche au CNRS.

(2) *Le Pays briard*, « Méga-bassines : qu'en pensent les agriculteurs de Seine-et-Marne ? », 30 mars 2023.

– dans les Deux-Sèvres, la Charente-Maritime et la Vienne, un arrêté préfectoral du 20 juillet 2020, modifiant l’arrêté du 23 octobre 2017 (suite à la signature d’un protocole d’accord du 18 décembre 2018 avec les acteurs locaux) a autorisé la **construction de seize retenues d’une capacité totale d’environ 6 millions de mètres cubes**, comprenant le projet de méga-bassine de Sainte-Soline ;

– dans le Puy-de-Dôme, la chambre départementale d’agriculture prévoit l’installation de deux bassines, l’une de 15 hectares et d’une capacité de 1,05 million de mètres cubes, l’autre de **18 hectares et d’une capacité de 1,25 million de mètres cubes, qui serait ainsi la plus grande bassine de France** (elle équivaldrait à deux fois celle de Sainte-Soline). Le projet prévoit que ces bassines pompent non pas dans les nappes phréatiques, mais dans la rivière de l’Allier. L’ensemble doit permettre d’irriguer les terres de trente-six agriculteurs.

Ces projets ont suscité de fortes oppositions qui se sont traduites par la multiplication de recours en justice des associations de défense de l’environnement, la formation de collectifs anti-bassines et des manifestations populaires. À ce jour, une dizaine de recours concernant près de soixante bassines ont été gagnés par les associations environnementales.

## **B. LES MÉGA-BASSINES, UNE SOLUTION ANACHRONIQUE FACE AUX NÉCESSITÉS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE**

### **1. Les bassines dérèglent le cycle naturel de l’eau**

L’ensemble des chercheurs auditionnés dans le cadre de cette proposition de loi a souligné les effets délétères des retenues de substitution sur le cycle de l’eau et les écosystèmes. L’impact des « bassines agricoles » est multiple :

– d’une part, sur le cycle de l’eau et la quantité d’eau disponible : **les bassines diminuent la recharge des eaux souterraines en hiver**. Or, celles-ci revêtent une importance stratégique dans la régulation du cycle de l’eau en jouant un rôle de réserve naturelle, de régulation des crues, de filtrage, de préservation des zones humides et de **soutien à l’étiage** (réalimentation des fleuves et des cours d’eau en période de sécheresse). Contrairement à une idée reçue répandue selon laquelle l’eau hivernale serait « perdue » si elle n’est pas stockée, les connaissances scientifiques sur le cycle de l’eau démontrent que c’est en réalité « *strictement l’inverse* »<sup>(1)</sup>.

Les retenues d’eau, y compris de petite taille et pour des besoins variés, se sont multipliées depuis les années 1990. D’après l’hydroclimatologue Mme Florence Habets, le territoire en compterait aujourd’hui entre 600 000 et 800 000. **L’expertise scientifique collective (ESCo) réalisée en 2017 sur « l’impact cumulé des retenues d’eau sur le milieu aquatique »** montre un

---

(1) D’après l’audition de M. Christian Amblard, directeur de recherche au CNRS, mercredi 8 novembre 2023.

impact significatif avec des réductions de débit des cours d'eau de l'ordre de 10 % et pouvant atteindre jusqu'à 50 % en période de sécheresse.

Le stockage d'eau libre conduit également à **des pertes d'eau par évaporation** (pertes brutes, non associées à une production de biomasse). Les retenues de substitution amplifient le phénomène d'évaporation et contribuent ainsi directement à la diminution de la ressource en eau renouvelable et à l'assèchement des sols. M. Christian Amblard évalue les pertes entre 20 % et 30 % du volume d'eau stockée sur la base d'études réalisées sur les grands lacs aux États-Unis. Lors de son audition, Mme Gabrielle Bouleau, chercheuse à l'Inrae, a avancé des estimations comprises entre 3 % et 7 %, ce qui, en cumulant toutes les retenues d'eau à l'échelle d'un bassin versant, correspond à des pertes non négligeables ;

– d'autre part, sur la qualité de l'eau : celle-ci tend à **se dégrader au contact de l'air libre** par rapport à une situation de stockage naturel dans les sols et les aquifères. Notamment du fait du réchauffement de l'eau qui y est stocké, les bassines sont des espaces propices au développement de micro-organismes toxiques (dont l'impact sur la santé humaine, si les cultures sont irriguées avec de l'eau contaminée, n'est par ailleurs pas évalué, selon le physico-chimiste spécialiste de l'eau, M. Bernard Legube <sup>(1)</sup>) et d'espèces exotiques envahissantes ;

– enfin, sur les écosystèmes aquatiques et la biodiversité en général : les bassines **réduisent l'irrigation naturelle des sols et affectent ainsi sa biodiversité, sa capacité d'absorption et sa fertilité**. Ces effets demeurent mal évalués et absents des études disponibles ; par exemple, l'étude réalisée par le BRGM à l'échelle des Deux-Sèvres <sup>(2)</sup>, qui a été très médiatisée, ne contient pas de volet dédié aux effets des bassines sur la biodiversité, comme l'a confirmé l'organisme lors de son audition.

## **2. Les méga-bassines, symbole d'une gestion de l'eau par l'offre qui ne résout pas la problématique d'un partage juste de la ressource**

Surtout, les méga-bassines posent un problème du point de vue du partage de la ressource dans un contexte de raréfaction de l'eau disponible. Les méga-bassines constituent une réponse conjoncturelle à une situation qui ne l'est pas. *A contrario*, les politiques de l'eau et agricoles devraient aujourd'hui s'adapter à des situations d'approvisionnement en eau qui se détériorent de façon structurelle. Dans le contexte du changement climatique qui a pour effet majeur d'augmenter les inégalités de répartition de l'eau dans l'espace et le temps, **« tous les besoins en eau ne pourront être satisfaits », d'après Mme Gabrielle Bouleau. Les attentes doivent être nécessairement réduites, et les usages, modifiés en conséquence.**

---

(1) Rencontré à l'Université de Poitiers, lors d'un déplacement de la rapporteure réalisé dans le cadre de la préparation de cette proposition de loi.

(2) BRGM, « Simulation du projet 2021 de réserves de substitution de la Coopérative de l'eau des Deux-Sèvres », rapport RC-71650, juin 2022.

Les méga-bassines offrent une solution inadaptée à plusieurs égards :

– elles favorisent **l’appropriation de la ressource par une minorité d’agriculteurs** à l’échelle d’un territoire dans un contexte de tension sur le partage de la ressource. Les bassines divisent la profession agricole, notamment les agriculteurs non irrigants et irrigants, mais aussi les irrigants raccordés à une bassine et les irrigants non raccordés. Alors qu’une large majorité d’agriculteurs est soumise à des restrictions d’eau en période de sécheresse, les bassines remplies en hiver créent un droit dérogatoire d’accès à la ressource en eau pour une minorité d’agriculteurs. À titre d’exemple, d’après la Confédération paysanne, le protocole autorisant la construction de trente retenues d’eau signé par la préfecture de la Vienne en novembre 2022 bénéficie seulement à **149 exploitants** sur un total de 2 000 agriculteurs dans le département.

Cette dimension est d’autant plus problématique que ces ouvrages, donc cette appropriation d’une ressource vitale par une minorité d’agriculteurs, sont en grande partie financés par des fonds publics (à hauteur de 70 % en moyenne), à travers les financements des agences de l’eau, des régions, et du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Pour les seize bassines des Deux-Sèvres, par exemple, cela représente 74,3 millions d’euros d’aides publiques ;

– les méga-bassines constituent le **symbole d’une gestion de l’eau par l’offre**. En réponse au manque d’eau, elles augmentent artificiellement le volume d’eau disponible alors que le contexte climatique exige de réduire la demande en eau en repensant les usages de la ressource. Elles contribuent même au problème en **incitant ainsi à la surconsommation d’eau** sur des territoires déjà en tension ;

– en augmentant artificiellement la disponibilité de l’eau, elles constituent un **frein à l’évolution des pratiques agricoles** et à la réduction nécessaire des consommations d’eau. L’hydroclimatologue Mme Florence Habets estime qu’elles génèrent un « *verrouillage socio-technique* ». Le rapport du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) publié en décembre 2019 <sup>(1)</sup> confirme cette idée en soulignant que « *le recours à l’eau des retenues n’encourage pas le développement de techniques et systèmes sobres en eau* » ;

– à long terme, la viabilité des bassines pose également question. Ces infrastructures impliquent des coûts financiers immenses, tant pour leur construction que pour leur maintenance, en grande partie supportés par des fonds publics. Or, le changement climatique fait peser une **incertitude majeure sur leur remplissage**. Lors de son audition, la chercheuse Mme Gabrielle Bouleau a souligné à ce titre qu’« *il ne fallait pas exclure des hivers où les bassines ne pourront pas être remplies, comme c’est actuellement le cas en Espagne* ».

---

(1) Rapport du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) établi par Mme Dumoulin et M. Hubert, « Retour d’expérience sur la gestion de la sécheresse en 2019 dans le domaine de l’eau », décembre 2019.

L'Espagne, qui a développé depuis plus de trente ans des bassines et des barrages pour son agriculture, constitue la meilleure illustration des limites de ces ouvrages.

### 3. Les contre-expériences espagnole et chilienne en matière de méga-bassines

#### *a. En Espagne, les bassines n'ont pas apporté de réponse durable à la crise de l'eau*

En Espagne, les méga-bassines apparaissent entre les années 1950 et 1990 dans le cadre d'un plan élaboré par le régime franquiste. Le pays en compterait aujourd'hui 1 226. Les bassines sont particulièrement implantées dans la moitié méridionale semi-aride du pays et l'agriculture en dépend étroitement.

Toutefois, ces retenues ont récemment cessé d'être considérées comme une solution idéale face à la pénurie chronique de l'eau liée au réchauffement climatique et à la gestion agricole dans ces territoires. En effet, notamment du fait de la baisse des précipitations, les réserves de substitution ne se remplissent plus suffisamment par rapport aux besoins. **Au début de l'année 2023, le niveau de stockage de l'eau des bassines espagnoles était estimé à 51,7 % de leur capacité, contre 62,7 % en moyenne au cours de la dernière décennie**<sup>(1)</sup>. La situation apparaît particulièrement problématique **en Catalogne où les bassines seraient actuellement remplies à moins du tiers de leur capacité**. Les retenues d'eau peinent ainsi à répondre aux besoins des populations en situation de sécheresse, tout en freinant l'adaptation nécessaire des pratiques agricoles au contexte climatique.

L'Espagne aurait entrepris la destruction de plusieurs retenues, notamment à des fins de restauration de la faune et de la flore. Pour répondre à l'urgence, les autorités régionales espagnoles font aujourd'hui le choix de développer **les usines de dessalement**. Cependant, ces usines constituent un risque majeur pour la biodiversité des fonds marins et sont très onéreuses. Elles ne peuvent être implantées que dans les endroits proches de la mer et y rejettent d'importantes quantités de saumure.

La situation espagnole démontre que les bassines ne peuvent apporter de solution durable à la raréfaction de la ressource en eau. Elles contribuent à dégrader la disponibilité de l'eau dans les territoires et à maintenir des pratiques agricoles anachroniques au regard des nécessités du changement climatique. L'hydrobiologiste M. Christian Amblard a confirmé, lors de son audition, que « *les régions d'Espagne où l'on a fait le plus d'aménagements pour contraindre le cycle de l'eau sont les régions qui aujourd'hui souffrent le plus de la sécheresse* ».

---

(1) *Libération*, « Ressources en eau : l'Espagne envisage de vivre sans retenues », 26 mars 2023, d'après le plan hydrologique national espagnol.

***b. Au Chili, les méga-bassines ont favorisé l'appropriation de la ressource en eau par de grosses exploitations agricoles***

Alors même que le Chili est la troisième réserve mondiale d'eau douce grâce à ses nombreux fleuves et glaciers, il fait également partie des vingt pays subissant le plus haut stress hydrique avec des ressources en eau disponibles inférieures à la demande. Depuis 2011, le pays traverse une **situation de sécheresse durable et sans précédent**. La chute des précipitations a causé une désertification progressive des paysages ainsi que des **pénuries d'eau** qui ont mis en danger l'approvisionnement en eau potable de centaines de milliers de personnes ainsi que les activités des petits agriculteurs et des éleveurs. En 2020, environ 500 000 personnes recevaient de l'eau potable *via* des camions-citernes <sup>(1)</sup>.

Au-delà des effets directs de la sécheresse due au changement climatique, les défaillances de la gestion de l'eau au Chili sont largement responsables de la situation de crise que traverse le pays. Depuis plus d'une trentaine d'années, le Chili multiplie les **constructions de retenues d'eau au bénéfice d'une agriculture intensive, productiviste et exportatrice** (avec des cultures comme les avocats, les noix, les raisins, etc.). Ce modèle a profondément altéré le cycle de l'eau dans les territoires et favorisé **l'appropriation de la ressource en eau par de grosses exploitations agricoles, fondée sur un droit de propriété sur l'eau** hérité de la dictature du général Pinochet (1973-1990). Plus des trois quarts de la ressource en eau seraient aujourd'hui utilisés par le secteur agricole, contre seulement 7 % pour la consommation domestique <sup>(2)</sup>.

Ce système de gestion de l'eau, dont les méga-bassines sont aujourd'hui un symptôme, n'a permis aucune résilience face à la sécheresse, au changement climatique et à la raréfaction de la ressource en eau.

L'ingénieur agronome chilien spécialiste des écosystèmes hydriques, M. Mauricio Galleguillos <sup>(3)</sup>, souligne trois conséquences environnementales majeures après trente ans d'usage des bassines : d'une part, l'accumulation de l'eau dans des zones spécifiques modifie sa distribution dans l'espace et déconnecte l'eau de son cycle naturel ; d'autre part, elle diminue la quantité d'eau disponible à cause de l'évaporation ; enfin, elle interfère sur le temps nécessaire pour que l'eau se régénère dans les nappes souterraines. Alors que des solutions fondées sur les écosystèmes et notamment le stockage de l'eau dans les sols seraient à privilégier face à la sécheresse, le pays se tourne aujourd'hui vers la construction d'usines de dessalement sur la côte Pacifique.

---

(1) *Courrier international*, « Au Chili, le manque d'eau frappe surtout les petits éleveurs », 7 septembre 2020.

(2) *Ibidem*.

(3) *Reporterre*, « Au Chili, les méga bassines néfastes depuis 35 ans », 25 novembre 2022

## C. DES PROJETS MAL ÉVALUÉS ET ATTAQUÉS DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF

### 1. Les évaluations des projets ne prennent pas en compte les effets du changement climatique

D'une façon générale, l'impact des méga-bassines sur la ressource en eau et les écosystèmes à l'échelle des différents bassins demeure mal connu et mal évalué.

Plusieurs personnes auditionnées ont souligné un **manque de données sur les prélèvements d'eau** réalisés pour des usages agricoles. Le récent rapport de la Cour des comptes sur la gestion quantitative de l'eau <sup>(1)</sup> confirme ce constat et alerte à ce titre sur « *les défaillances du système d'information des prélèvements d'eau en France, qui ne permettent pas d'orienter correctement les décisions publiques* ».

#### L'encadrement des prélèvements d'eau

Les prélèvements d'eau dans les eaux souterraines ou superficielles sont soumis à déclaration ou à autorisation en fonction des volumes prélevés, selon des seuils définis à l'article R. 214-1 du code de l'environnement. Un prélèvement dans un système aquifère sera ainsi soumis à autorisation s'il est supérieur ou égal à 200 000 mètres cubes par an.

La première tentative d'encadrement des prélèvements d'eau date de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques renforce cette première réglementation suite à l'adoption en 2000 de la directive-cadre sur l'eau (DCE) de l'Union européenne qui impose à tous les États membres de rétablir un bon état qualitatif des eaux et de veiller à une gestion quantitative équilibrée de la ressource. La loi de 2006 vise notamment à attribuer à chaque usager un « volume prélevable » annuel ; toutefois, la définition des volumes d'eau prélevables autorisés, pouvant conduire à des réductions importantes pour une partie de la profession agricole, a suscité de fortes oppositions du secteur. Le cadre juridique précis fixé par la loi de 2006 a ainsi accumulé d'importants retards de mise en œuvre <sup>(2)</sup>.

Dans ce contexte, à compter de 2011, le Gouvernement soutient la construction de retenues d'eau supplémentaires au bénéfice d'agriculteurs irrigants <sup>(3)</sup>. Plus récemment, le **décret n° 2022-1078 du 29 juillet 2022 relatif à la gestion quantitative de la ressource en dehors de la période de basses eaux** autorise la définition de volumes de prélèvements d'eau supérieurs en hiver par rapport au régime historique applicable en période de basses eaux. Autrement dit, ce décret permet le remplissage de bassines en hiver avec des volumes supérieurs à ce qui était historiquement prélevé en été.

Les études réalisées en amont des projets de construction de méga-bassines sont également controversées car **elles ne prendraient pas suffisamment en compte les effets actuels et futurs du changement climatique sur la ressource**

(1) Cour des comptes, « La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique », *Rapport public thématique*, juillet 2023.

(2) D'après l'audition de M. Alexis Guilpart, animateur du réseau « Eaux et milieux aquatiques » de France Nature Environnement.

(3) Marc Laimé, « Les méga-bassines. Une politique à vau-l'eau », *DARD*, 2022/1, n° 7, p. 28-39.

**en eau.** C'est le cas en particulier de l'étude d'impact du projet de réserves de substitution dans les Deux-Sèvres réalisée par le BRGM et parue en juillet 2022. Celle-ci a été établie sur la **base des valeurs hydrologiques de la période 2000-2011** et démontre un impact positif en été et négligeable en hiver des projets de retenues d'eau dans les Deux-Sèvres <sup>(1)</sup>. Le BRGM a affirmé ultérieurement, dans un communiqué de presse, en février 2023, « *[qu']en toute rigueur, cette période de référence ne permet pas de prendre en compte les conditions météorologiques récentes et encore moins futures* » <sup>(2)</sup>. Autrement dit, l'étude démontre un impact positif des projets de bassines par référence à un état de la ressource en eau déjà fortement dégradé sur le territoire, et sans apprécier l'évolution de la disponibilité de la ressource sur la période récente et à l'avenir par rapport à cette même période.

Dans le cadre de recours engagés par des associations environnementales, le juge administratif a eu récemment l'occasion de relever la **qualité variable des études d'impact environnemental accompagnant l'autorisation de réserves de substitution**. Dans sa décision d'octobre 2023 <sup>(3)</sup>, le tribunal administratif de Poitiers a indiqué que l'étude d'impact au regard de laquelle l'autorisation avait été délivrée souffrait de **plusieurs « inexactitudes, omissions et insuffisances »** de nature à empêcher d'apprécier correctement les incidences du projet sur l'environnement et de « *nuire à l'information complète de la population* ».

Enfin, plusieurs décisions d'autorisation de bassines semblent avoir été prises sans prendre en compte les résultats d'études hydrologiques plus approfondies. Par exemple, le **protocole d'accord précité, signé le 3 novembre 2022 par la préfecture de la Vienne** et concernant un projet de trente réserves de substitution d'eau dans le bassin du Clain, a reçu un avis défavorable de la part de l'établissement public territorial du bassin (EPTB) de la Vienne en décembre 2022, suite à la publication d'une étude HMUC (Hydrologie, Milieux, Usages, Climat) concluant que les volumes d'eau disponibles dans les nappes phréatiques sont insuffisants pour remplir l'ensemble des retenues envisagées <sup>(4)</sup>.

## 2. Une association des citoyens et des parties prenantes à renforcer

Le rapport précité de la Cour des comptes sur la gestion quantitative de l'eau soulève, d'une façon générale, une participation insuffisante des citoyens et des

---

(1) BRGM, « Simulation du projet 2021 de réserves de substitution de la Coopérative de l'eau des Deux-Sèvres », rapport RC-71650, juin 2022.

(2) Note explicative sur l'expertise du BRGM relative au projet de réserves de substitution dans les Deux-Sèvres, Rapport RC-71650 (juin 2022), février 2023.

(3) TA Poitiers, 3 octobre 2023, Assoc. Poitou-Charentes nature et autres, n° 2101394 : « 13. Les inexactitudes, omissions et insuffisances de l'étude d'impact relevées aux trois points précédents, qui portent sur des données essentielles compte tenu de la nature et de l'importance du projet en litige et des incidences qu'il est susceptible d'avoir sur la ressource en eau, dont la disponibilité constitue un enjeu majeur sur les sous-bassins de l'Aume et de la Couture ».

(4) La Nouvelle République Vienne, « Le protocole du bassin du Clain en eaux troubles », In : Un pavé jeté dans les bassines, 6 janvier 2023.

parties prenantes aux décisions relatives à la politique de l'eau. Les instances de concertation existantes demeurent peu reconnues :

– à l'échelle des bassins hydrographiques, les **comités de bassin**, souvent décrits comme des « parlements de l'eau », ne disposent pas de moyens propres ;

– à l'échelle des sous-bassins, les **commissions locales de l'eau (CLE)** sont facultatives ; il en existe seulement 196 sur le territoire. De nombreux territoires en sont donc dépourvus. Lorsqu'elles existent, les CLE rendent des avis simples sur les projets de bassines soumis à autorisation ou déclaration.

Concernant le projet de seize retenues de substitution dans les Deux-Sèvres, le collectif Bassines Non Merci a souligné, lors de son audition, plusieurs défauts du processus de consultation et d'information du public. L'étude d'impact du projet n'a notamment pas fait l'objet d'une réunion d'information publique. Le collectif a également souligné un délai de consultation trop court. Le secrétaire national de la Confédération paysanne, M. Nicolas Fortin, a appelé à ce que les projets de bassines et méga-bassines soient **rediscutés dans le cadre de véritables « projets de territoire définissant un juste partage de l'eau et qui tiennent compte de l'état réel de la ressource en eau sur le territoire »** <sup>(1)</sup>. À l'échelle du bassin Loire-Bretagne, des projets de territoire de gestion de l'eau (PTGE) ainsi qu'une étude HMUC (Hydrologie, Milieux, Usages et Climat) sont encore en cours d'élaboration et ne peuvent donc pas être pris en compte dans les décisions relatives aux projets de bassines.

### **3. Le juge administratif a annulé plusieurs décisions autorisant la construction et l'exploitation de retenues de substitution**

Dans ce contexte, la multiplication des projets de méga-bassines ces dernières années a fait l'objet de vives contestations. De nombreux recours ont été déposés devant le juge administratif par des associations de défense de l'environnement. Plusieurs arrêtés préfectoraux autorisant des projets de méga-bassines ont été annulés.

Récemment, **le 3 octobre 2023, le tribunal administratif (TA) de Poitiers a annulé deux arrêtés préfectoraux** autorisant la création et l'exploitation de six réserves de substitution dans le sous-bassin de la Pallu (département de la Vienne) et neuf dans les sous-bassins de l'Aume et de la Couture (départements de la Charente et des Deux-Sèvres) <sup>(2)</sup>. Le juge a estimé que les projets portaient les prélèvements hivernaux à un niveau excessif et ne tenaient pas suffisamment compte des effets prévisibles importants du changement climatique sur la recharge des nappes.

---

(1) Audition de la Confédération paysanne, le 9 novembre 2023 dans le cadre de la présente proposition de loi.

(2) TA de Poitiers, décisions du 3 octobre 2023 n° 2101394 (Association « Poitou-Charentes nature » et autres) et n° 2102413 (Association « Vienne nature » et autres).

Saisi par l'association Nature Environnement 17, le tribunal administratif de Poitiers avait également annulé en 2020 un arrêté préfectoral autorisant la création et le remplissage d'une réserve de substitution au motif que **les volumes prélevés n'étaient pas conformes au règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) de la Sèvre niortaise et du Marais Poitevin** qui limitait les volumes prélevés à 80 % du volume annuel maximal précédemment prélevé dans le milieu naturel <sup>(1)</sup>. La Cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé cette décision <sup>(2)</sup>.

Au-delà des bassines en elles-mêmes, l'opacité de la gestion de l'eau et le manque de transparence dans l'utilisation de fonds publics pour le soutien à l'irrigation ont été régulièrement attaqués par les associations de défense de l'environnement.

France Nature Environnement a attaqué en justice la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne <sup>(3)</sup> à plusieurs reprises pour non-respect des débits d'étiage, aboutissant à une condamnation pour ces faits par la Cour de cassation en 2019.

Par ailleurs, l'État a été contraint par une décision du Conseil d'État de fournir à l'association Nature Environnement 17 des données, déjà demandées depuis presque trois ans, sur les volumes attribués aux agriculteurs irrigants. La préfecture est pourtant obligée de fournir, chaque année, un rapport indiquant les volumes d'eau consommés par forage et par irrigant.

### III. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DES PRATIQUES AGRICOLES

#### A. LES MÉGA-BASSINES, UN FREIN À L'ADAPTATION DES PRATIQUES AGRICOLES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les méga-bassines n'offrent aucune solution durable aux problèmes structurels et croissants posés par le déséquilibre entre les besoins en eau et la raréfaction de la ressource. Lors de son audition dans le cadre de la présente proposition de loi, M. Christian Amblard, hydrobiologiste et directeur de recherche au CNRS, a dénoncé « *une fausse solution, y compris à très court terme* », ayant pour effet de « *retarder l'évolution des systèmes agricoles vers des modes de production agroécologiques respectueux de l'environnement et de la santé humaine.* » Les bassines entretiennent en effet artificiellement la consommation d'eau des agriculteurs irrigants sans inciter aux économies nécessaires pour partager justement la ressource. Elles sont également coûteuses pour l'agriculteur, qui contribue aux coûts de construction, de maintenance et de fonctionnement, et doivent être rentabilisées à ce titre ; ce qui entraîne des effets pervers en incitant à

---

(1) TA Poitiers, 4 juin 2020, n° 1901217.

(2) CAA Bordeaux, 21 février 2023, n° 20BX0235.

(3) La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) est un des acteurs principaux de l'apparition des projets de méga-bassines dans le Sud-Ouest de la France dès les années 1990.

la surconsommation d'eau afin d'entretenir des cultures à forte valeur ajoutée, en grande partie destinées à l'exportation.

De façon contractuelle, certains projets ont pu être accompagnés de **protocoles d'accord prévoyants des engagements environnementaux** en contrepartie de la construction et de l'exploitation de méga-bassines. Toutefois, ces protocoles d'accord ont rarement été suivis d'effets.

Le **protocole d'accord signé le 18 décembre 2018** par les acteurs de monde agricole dans les Deux-Sèvres prévoyait des engagements individuels obligatoires de la part des exploitants agricoles irrigants bénéficiant des projets de retenues (en particulier, la réduction de l'usage des produits phytosanitaires) ainsi que des engagements collectifs. Toutefois, ces mesures sont **peu contraignantes et faiblement contrôlées**. Elles ne concernent qu'une faible partie de la surface agricole des agriculteurs engagés, et sont similaires à des mesures existantes valorisées par la politique agricole commune (PAC)<sup>(1)</sup>. L'échec de ce protocole s'est traduit par le vote d'une motion le 4 juillet 2023 par le comité de bassin Loire-Bretagne appelant à sa révision<sup>(2)</sup>.

## **B. FAVORISER LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE POUR PRÉSERVER L'EAU**

La crise de l'eau exige une évolution des pratiques et des usages de l'eau. Elle nécessite de changer de paradigme par le développement de solutions durables fondées sur la nature permettant de pérenniser le cycle de l'eau. Dans le contexte climatique et pour répondre aux besoins actuels et futurs en eau, les solutions mises en œuvre devraient contribuer à augmenter le débit des cours d'eau et la recharge des nappes, ainsi que préserver la qualité de l'eau et l'état des écosystèmes aquatiques, et non l'inverse.

Pour cela, **l'eau doit être prioritairement retenue dans les sols**, ce qui nécessite de faire évoluer les pratiques agricoles et d'aménagement des territoires de façon à limiter le ruissellement et augmenter la capacité d'infiltration des sols. Les bonnes pratiques agroécologiques permettant de préserver la ressource en eau sont connues :

– elles impliquent le **recours à des variétés et des espèces plus tolérantes à la sécheresse comme le blé dur, le tournesol, le colza, les légumineuses (pois, pois chiche, soja, quinoa, sarrasin, etc.)**. Le développement de ces cultures plus résistantes à la sécheresse nécessite de faire évoluer en conséquence les filières en amont et en aval (transformation, commercialisation) de façon à sécuriser les débouchés pour les agriculteurs ;

---

(1) D'après l'audition du collectif Bassines non merci, mardi 7 novembre 2023.

(2) Motion du comité de bassin Loire-Bretagne à la suite de la mission d'écoute auprès des acteurs des bassins de la Sèvre Niortaise et du Mignon. Séance plénière du 4 juillet 2023.

– la pratique de **couverts végétaux en hiver** limite l'érosion et permet de préserver la biodiversité des sols et de restaurer leur capacité d'absorption de la ressource en eau ;

– la **limitation de l'utilisation d'engrais chimiques et de pesticides** est de nature à restaurer la biodiversité des sols ;

– **l'agroforesterie et notamment, l'entretien ou l'implantation de haies et d'arbres au bord des parcelles cultivées**, permet tout particulièrement de limiter le ruissellement de l'eau (et donc les pertes) et d'augmenter l'infiltration d'eau dans les sols (par le maintien d'un milieu humide, et également l'apport de matière organique) ;

– le maintien et la restauration des **zones humides**, qui constituent des zones d'expansion des crues, permettent l'épuration des eaux et la régulation du cycle de l'eau et facilitent la recharge des nappes phréatiques ainsi que la réalimentation des cours d'eau.

D'une façon générale, les modes de production alternatifs comme l'agroécologie, l'agroforesterie ou l'agriculture biologique, constituent les solutions d'avenir pour adapter l'agriculture au contexte de raréfaction de la ressource en eau. Les agriculteurs ne sont aujourd'hui pas suffisamment accompagnés et incités pour faire évoluer leurs pratiques <sup>(1)</sup>. Dans son rapport récent précité, la Cour des comptes invite à un changement de paradigme des politiques publiques : « **La politique de l'eau (...) doit désormais devenir une politique de protection d'un bien commun essentiel. La prise de conscience de cette nécessité tarde à se traduire en mesures de politique publique. Celles retenues par les autorités locales consistent toujours à essayer de sécuriser l'approvisionnement en eau par des interconnexions, des infrastructures de stockage et de transfert de l'eau. Ces solutions anciennes deviennent de plus en plus difficiles à mettre en œuvre.** »

---

(1) Cour des comptes, « Accompagner la transition agroécologique », octobre 2021 ; « Le soutien à l'agriculture biologique », juin 2022.

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article unique*

### **Instauration d'un moratoire suspendant la délivrance des autorisations pour la construction de méga-bassines pendant dix ans**

L'article unique de la proposition de loi vise à instaurer un moratoire suspendant la délivrance des autorisations pour la construction de « *méga-bassines* » pour une durée de dix ans à compter de la promulgation de la présente proposition de loi.

## **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

### **A. L'EAU BÉNÉFICIE D'UNE PROTECTION JURIDIQUE PARTICULIÈRE**

L'eau est un bien commun qui fait l'objet d'une protection particulière. L'article L. 210-1 du code de l'environnement dispose que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* » et que « *sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.* » La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience », a renforcé ces grands principes régissant la préservation de l'eau et des milieux aquatiques. Son article 45 a notamment inscrit la « *qualité de l'eau* » comme « *patrimoine commun de la nation* » à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

L'article L. 211-1 du code de l'environnement définit les principes d'une « *gestion équilibrée et durable de la ressource en eau* » qui prend en compte « *les adaptations nécessaires au changement climatique* ». À ce titre, la politique de l'eau doit concilier à la fois la satisfaction des usages et des activités humaines liées à l'eau, notamment économiques, et les exigences liées à la préservation de la ressource.

Au niveau du droit européen, la **directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000** précise que « *l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel.* »

### **B. LE RÉGIME DES INSTALLATIONS, OUVRAGES, TRAVAUX OU ACTIVITÉS SOUMIS À AUTORISATION OU DÉCLARATION**

Les méga-bassines, plus techniquement qualifiées de « réserves de substitution », relèvent du **régime juridique des installations, ouvrages, travaux**

**ou activités (IOTA)** <sup>(1)</sup> défini aux articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement. Elles sont ainsi soumises à **autorisation ou déclaration** selon les dangers qu'elles présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource et les écosystèmes aquatiques (article L. 214-2). Plus précisément, l'article L. 214-3 dispose que lorsque le projet est susceptible de « *présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation* » ou « *de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique* », le **régime de l'autorisation environnementale tel que défini par le chapitre unique du titre VIII du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement** s'y applique. Lorsque le projet n'est pas susceptible de présenter de tels dangers, il est soumis à **déclaration**.

En pratique, pour déterminer si un projet relève de l'autorisation ou de la déclaration, sont appréciés la superficie du projet, sa hauteur et le volume d'eau stocké, la source d'alimentation de la retenue, sa situation par rapport au lit d'un cours d'eau et la présence de zones humides <sup>(2)</sup>. L'article R. 214-1 du code de l'environnement dispose en particulier que les projets sont systématiquement soumis à autorisation :

– lorsque les prélèvements prévus dans un système aquifère sont **supérieurs à 200 000 mètres cubes par an dans un système aquifère** ;

– lorsque les prélèvements prévus dans un cours d'eau ont une capacité totale maximale **supérieure ou égale à 1 000 mètre cubes par heure ou à 5 % du débit du cours d'eau** ;

– pour un plan d'eau, permanent ou non, dont **la superficie est supérieure à 3 hectares**.

Les deux procédures (autorisation ou déclaration) sont précisées aux articles R. 214-6 à R. 214-56.

La procédure d'autorisation prévoit **l'avis de plusieurs organismes, notamment de la commission locale de l'eau (CLE) compétente, et l'ouverture d'une enquête publique**. L'arrêté d'autorisation du préfet peut intégrer des prescriptions particulières pour garantir la préservation et la protection de la ressource en eau selon les principes définis à l'article L. 211-1.

Tout porteur de projet de méga-bassine, qu'il soit soumis à autorisation ou déclaration, doit présenter un **document d'incidences** qui comporte une analyse des impacts du projet au regard des objectifs de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (article L. 211-1). Le contenu de ce document est défini aux articles R. 214-6 ou R. 214-32 du code de l'environnement. Il présente les raisons pour lesquelles le projet a été retenu en lieu et place des solutions alternatives, indique les incidences du projet sur la ressource en eau, les milieux aquatiques,

---

(1) Les IOTA sont listés dans le tableau annexé à l'article R. 214-1 du code de l'environnement.

(2) Guide juridique sur la construction des retenues, publié par le ministère de l'écologie (2012).

l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux et **justifie la compatibilité du projet avec les documents de planification que sont le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage)**. Il prend également en compte les incidences Natura 2000 sur la conservation des habitats et des espèces telles que définies par la directive « habitats faune flore » (92/43/CEE), la présence de zones humides, les enjeux associés à la protection des espèces animales et végétales et de leurs habitats, les cours d'eau et les éventuelles mesures de correction ou de compensation envisagées.

Dans le cadre d'un projet faisant l'objet d'une évaluation environnementale, telle que prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement, une **étude d'impact** peut être imposée et remplace ce document.

### C. UN ENCADREMENT PAR LES SDAGE, SAGE ET PTGE À RENFORCER

Les méga-bassines sont juridiquement encadrées par les dispositions des **schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), et le cas échéant, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage)**. Le juge administratif contrôle la compatibilité d'un projet de réserve de substitution faisant l'objet d'un recours à ces documents de planification territoriale. La portée de ce contrôle demeure cependant limitée.

#### 1. Les dispositions des Sdage et Sage relatives aux méga-bassines

Les Sdage et Sage sont des documents de planification introduits par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

##### **Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage)**

Élaboré à l'échelle de **chaque grand bassin hydrographique** (Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée, etc.), le Sdage fixe les **orientations fondamentales et les dispositions** permettant d'assurer une « *gestion équilibrée et durable de la ressource en eau* », ainsi que les « *objectifs de qualité et de quantité des eaux à atteindre* » (article L. 212-1 du code de l'environnement).

Prévu pour six ans, il est adopté par un **comité de bassin** et approuvé par le préfet coordonnateur de bassin. Toute décision administrative dans le domaine de l'eau doit être **compatible** ou rendue compatible avec les dispositions des Sdage.

Les Sdage sont susceptibles de préciser la définition d'une retenue de substitution à l'échelle de leur territoire ; il convient donc, dans chaque bassin, de se référer à la **définition établie par le Sdage**. Les Sdage peuvent également contenir des dispositions qui encadrent la création de retenues d'eau. À titre d'exemple, l'orientation 4.5 du Sdage 2022-2027 du bassin Seine-Normandie fixe des modalités de création des retenues de substitution concernant le cadre de la

concertation, les conditions de remplissage des retenues, ou encore le respect de débits minimum dans les cours d'eau.

Déclinaison du Sdage à l'échelle locale, le Sage est un outil de planification visant la « *gestion équilibrée et durable de la ressource en eau* » à l'échelle du sous-bassin hydrographique. Son règlement peut notamment fixer des **plafonds aux volumes de substitution prélevables** dans le milieu naturel juridiquement contraignants.

### Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage)

Le Sage est la déclinaison du Sdage à l'échelle d'un sous-bassin hydrographique (ou tout autre périmètre à enjeux pour l'eau). Il doit être compatible avec le Sdage correspondant et fixer les « *objectifs généraux et les dispositions* » permettant de satisfaire une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (article L. 212-3). Il a vocation à concilier la satisfaction et le développement des différents usages et la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités d'un territoire. Son périmètre est défini selon des critères naturels et repose sur une démarche volontaire de concertation avec les acteurs locaux.

Il est établi par une **commission locale de l'eau (CLE)** composée de représentants des collectivités territoriales, des usagers (agriculteurs, industriels, associations, propriétaires fonciers, etc.), de l'État et ses établissements publics (agence de l'eau, Office français de la biodiversité), et approuvé par le préfet.

Un Sage comprend :

– un **plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD)** de la ressource en eau et des milieux aquatiques qui fixe les conditions de réalisation des objectifs du schéma. Dans le périmètre du Sage, les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PAGD ;

– un **règlement** qui peut définir des priorités d'usage de la ressource en eau et la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage (article L. 212-5-1). Dans le périmètre du Sage, **ce règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique et privée pour l'exécution de toute IOTA soumise à autorisation ou déclaration (article L. 212-5-2)**. Tout projet de méga-bassine doit donc être conforme à ses dispositions, ce qui est plus exigeant qu'un rapport de simple compatibilité.

Toutefois, alors que cette échelle est la plus pertinente pour la mise en œuvre de la politique de l'eau, tous les sous-bassins n'en sont pas dotés : **seulement un peu plus de la moitié des sous-bassins-versants fait aujourd'hui l'objet d'un Sage**. En 2021, 54,4 % du territoire national était couvert par un Sage <sup>(1)</sup>. La couverture est particulièrement faible dans l'Est et le Sud de la France <sup>(2)</sup>. D'après le rapport de la Cour des comptes sur la gestion quantitative de l'eau publié en juillet 2023, lorsqu'ils existent, les Sage ne sont également pas toujours actualisés et donc adaptés à la situation locale.

(1) <https://www.eaufrance.fr/chiffres-cles/part-du-territoire-couvert-par-un-sage-en-2021>

(2) Carte de situation des SAGE au 15 novembre 2019 : <https://www.gesteau.fr/cartes/sage>

Cette situation s'explique en partie par **la durée et la complexité d'élaboration des Sage**, qui nécessitent des études scientifiques longues et coûteuses. La durée d'élaboration d'un Sage serait en moyenne de neuf à dix ans, alors même que celui-ci devrait être, en principe, modifié tous les six ans pour être compatible avec la révision des Sdage.

Les Sage sont également **difficiles à mettre en œuvre**. Les sous-bassins ne correspondent à aucune division administrative de l'État ni au territoire d'une collectivité territoriale. Les collectivités locales peuvent constituer **des syndicats mixtes de gestion de l'eau** pour mettre en place les actions concrètes prévues par un Sage. Toutefois, les moyens financiers et humains de ces syndicats sont souvent fragiles. Dans son rapport précité, la Cour des comptes recommande de simplifier la procédure d'élaboration des Sage sur une durée limitée pour qu'ils puissent être adoptés et mise en œuvre plus rapidement.

Les Sdage et les Sage peuvent également fixer des objectifs contraignants de réduction des prélèvements d'eau. C'est même une obligation dans les zones en déséquilibre. La définition de ces objectifs chiffrés nécessite des études qui ne sont pas toujours menées, suivies ou actualisées dans un contexte évolutif lié au changement climatique.

## **2. D'autres outils contractuels sont mobilisés comme les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)**

Au regard des difficultés d'élaboration des Sage, l'État et les acteurs locaux tendent aujourd'hui à privilégier des outils contractuels comme les **projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)**. D'après l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019, les PTGE reposent « *sur une approche globale et co-construite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique et hydrogéologique* »<sup>(1)</sup>. Ces contrats ont vocation à compléter les Sage pour leur donner une portée plus opérationnelle ; ils peuvent être signés en leur absence mais ne substituent pas à eux.

---

(1) Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau (NOR : TREL1904750J) ayant abrogé l'instruction du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution (NOR : DEVL1508139J).

### Les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)

Introduits en 2015, les PTGE visent à impliquer les usagers de l'eau d'un territoire dans un projet global en vue de faciliter la préservation et la gestion de la ressource en eau. Ils sont élaborés par un comité de pilotage au sein duquel tous les types d'usagers doivent être représentés. La commission locale de l'eau (CLE) peut tenir lieu de comité de pilotage.

En pratique, la signature de ces contrats rencontre les mêmes difficultés que celles des Sage du fait d'intérêts divergents et d'une connaissance insuffisante de l'état de la ressource en eau. D'après l'instruction du 17 janvier 2023 portant addition à l'instruction du Gouvernement de 2019, pour faire émerger un PTGE, trois éléments doivent être constitués :

- **une problématique de gestion quantitative de l'eau**, indissociable des enjeux de qualités des eaux et de fonctionnalité des milieux ;
- **un territoire qui soit le lieu de manifestation de cette problématique mais aussi, le lieu de sa possible prise en charge**, avec au moins une collectivité compétente sur ce territoire. L'instruction de 2019 précise que le périmètre territorial doit impérativement « *refléter la cohérence hydrologique et hydrogéologique. Dans le cas de l'existence d'un Sage, il est recommandé que le périmètre du PTGE soit celui du Sage ou équivalent à celui du Sage, dans une logique de cohérence avec l'ensemble des objectifs à atteindre sur le territoire* » ;
- **une convergence politique entre les institutions** (maître d'ouvrage territoire, État, agence de l'eau, etc.) pour engager un processus de prise en charge.

Selon le média « Pleinchamp » <sup>(1)</sup>, les Assises de l'eau avaient fixé en 2018 un objectif de 100 PTGE à l'horizon 2025. En 2022, un décompte du ministère de la transition écologique en dénombrait 63 validés, 31 en cours d'approbation et 10 en cours de constitution.

### 3. Un contrôle du juge administratif limité sur les décisions d'autorisation de projets de méga-bassines

Les décisions administratives relatives aux projets de retenues d'eau sont soumises à une **obligation de compatibilité** avec le Sdage et le Sage, contrôlée par le juge. Plus précisément, un projet est dit compatible avec **un Sdage** lorsqu'il n'est pas contraire à ses orientations fondamentales, dispositions et objectifs de bon état des masses d'eau. De même, un projet est dit compatible avec **un Sage** lorsqu'il n'est pas contraire à ses objectifs ainsi qu'aux dispositions de son plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD).

La portée de ce contrôle demeure toutefois limitée. Dans un arrêt du 25 septembre 2019, le Conseil d'État a notamment précisé qu'il « *appartient [au juge administratif] de rechercher [...] si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de*

---

(1) *Pleinchamp*, « Projet de territoire pour la gestion de l'eau : nouvelle instruction ministérielle imminente », 31 mai 2022.

*précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard de chaque disposition ou objectif particulier* »<sup>(1)</sup>.

La portée du contrôle du juge est plus importante s'agissant des dispositions du **règlement du Sage et ses documents cartographiques** par rapport auquel toute décision administrative prise dans le domaine de l'eau doit être **conforme** (et non simplement compatible). Le **non-respect des plafonds des volumes de substitution prélevés prescrits par le règlement des Sage** constitue ainsi un motif récurrent d'annulation de plusieurs autorisations de construction de réserves en Nouvelle-Aquitaine<sup>(2)</sup>.

**Le 3 octobre 2023, le tribunal administratif de Poitiers a annulé deux arrêtés préfectoraux** autorisant la création et l'exploitation de quinze réserves de substitution dans les sous-bassins de la Pallu, de l'Aume et de la Couture<sup>(3)</sup>. Le juge a estimé que les projets portaient les prélèvements hivernaux à un niveau excessif par rapport aux prescriptions du Sage et ne tenaient pas suffisamment compte des effets prévisibles importants du changement climatique sur la recharge des nappes.

D'autres requêtes ont été récemment rejetées par le juge administratif. C'est le cas du jugement du **11 avril 2023 du TA de Poitiers** concernant deux arrêtés préfectoraux ayant autorisé seize réserves de substitution dans les départements des Deux-Sèvres, de la Vienne et de la Charente-Maritime (comprenant le projet de méga-bassine de Sainte-Soline). Le tribunal a rejeté les contestations formulées par les associations requérantes qui ont fait appel devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux. Par un premier **jugement du 27 mai 2021**, le tribunal avait jugé les volumes de prélèvement autorisés pour neuf de ces réserves non conformes aux règles du Sage du bassin Sèvre Niortaise-Marais poitevin ; ces seuils avaient été modifiés en conséquence par un arrêté du 22 mars 2022.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article unique de la présente proposition de loi vise à instaurer « *un moratoire suspendant la délivrance des autorisations pour la construction de méga-bassines* » pour une durée de dix ans à compter de la promulgation de la loi.

Le dispositif rappelle le contexte lié au changement climatique, son « *impact sur la ressource en eau* » et ses « *conséquences écologiques, économiques et sociales* ».

Le moratoire s'applique aux projets en cours d'instruction.

---

(1) Conseil d'État, 25 septembre 2019, 418658.

(2) TA Poitiers, 4 juin 2020, n° 1901217 ; CAA Bordeaux, 21 février 2023, n° 20BX0235.

(3) TA de Poitiers, décisions du 3 octobre 2023 n° 2101394 (Association « Poitou-Charentes nature » et autres) et n° 2102413 (Association « Vienne nature » et autres).



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

### **Audition conjointe**

– **France Nature Environnement \***

M. Alexis Guilpart, animateur du réseau « Eau et milieux aquatiques »

– **Bassines non merci**

Mme Joëlle Lallemand, membre de Bassines Non Merci et présidente de l'APIEEE (Association de protection, d'information et d'études de l'eau et de son environnement)

M. Jean-Jacques Guillet, porte-parole de Bassines Non Merci et ancien maire d'Amuré

Mme Léa Antoine, membre de Bassines Non Merci et juriste

### **Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)**

M. Christophe Poinssot, directeur général délégué et directeur scientifique

M. Francis Garrido, directeur « Eau, procédés et environnement »

### **Audition conjointe**

– **Fédération nationale des syndicats des exploitants (FNSEA) \***

M. Cédric Tranquart, membre du bureau de la FNSEA

M. Xavier Jamet, responsable des affaires publiques

Mme Sabine Battegay, responsable de la gestion quantitative de l'eau

– **Irrigants de France**

M. Éric Frétilière, président

Mme Alix d'Armaillé, responsable des actions régionales et institutionnelles

### ***Table ronde de chercheurs***

– **Mme Florence Habets**, hydroclimatologue, directrice de recherche au CNRS et professeure attachée à l'École normale supérieure (ENS)

– **Mme Emma Haziza**, hydrologue et conférencière, présidente de l'association Mayane

– **M. Christian Amblard**, directeur honoraire de recherche au CNRS, spécialiste des écosystèmes aquatiques

**Mme Gabrielle Bouleau**, chercheuse en science politique au Lisis, à l'Institut national de la recherche agronomique (INRAE), spécialiste des politiques de l'eau, directrice scientifique du programme interdisciplinaire de recherche sur l'environnement de la Seine (Piren Seine)

**Confédération paysanne \***

M. Nicolas Fortin, secrétaire national en charge du dossier « Eau »

Mme Suzie Guichard, salariée de la Confédération paysanne

**Chambre d'agriculture des Deux Sèvres \***

M. Jean-Marc Renaudeau, président

M. Pol Lefebvre, directeur

**Audition conjointe**

**– Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire – Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)**

M. Arnaud Dunand, sous-directeur

**– Ministère de la transition écologique – Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)**

Mme Marie-Laure Metayer, adjointe de la directrice de l'eau et de la biodiversité

Mme Claire-Cécile Garnier, cheffe du bureau de la ressource en eau et des milieux aquatiques (EARM)

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

## **LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA RAPPORTEURE**

### **Bantheu, Val d'Oise, 12 octobre 2023**

– Rencontre avec M. Jean Lyon, président de Demain Le Vexin, ainsi que plusieurs membres du collectif.

### **Région d'Aragon, Espagne, 19-20 octobre 2023**

– Rencontre avec M. Álvaro Sanz et Jesús García Usón, députés et coordinateurs de Izquierda Unida en Aragon ;

– Rencontre avec M. Javier Sanchez, président de la chambre d'agriculture de Saragosse, syndicaliste agricole membre de la Via Campesina ;

– Visite d'une usine de pompage et de répartition de l'eau, avec un salarié de la communauté d'irrigants locale ;

– Réunion au siège de la communauté d'irrigants avec les représentants de la communauté d'irrigants et des agriculteurs membres ;

– Visite des infrastructures du canal de Bardenas, avec des représentants de la communauté d'irrigants et de la chambre d'agriculture ;

– Visite d'une nouvelle usine innovante de répartition de l'eau, avec les responsables du projet et des agriculteurs bénéficiaires.

### **Puy-de-Dôme, 25 octobre 2023**

– Rencontre avec le collectif Bassines Non Merci du Puy-de-Dôme : M. Pierre Couturier, membre de France nature environnement 63 et de Volvic nous pompe, Mme Maud Sampieri, co-présidente de Bio 63, M. Pierre Boussange, président de Chom'actif, M. Ludovic Landais, porte-parole de la Confédération paysanne du 63, M. Bernard Proriol, conservateur de variétés anciennes d'arbres fruitiers, M. Victorin Vallier, écologue et technicien en milieux aquatiques ;

– Visite d'une exploitation agricole « la ferme des Raux ». Réunion avec le propriétaire M. Jean-Sébastien Gascuel et avec le collectif Terre de Liens ;

– Réunion avec l'hydrologue M. Jean-Luc Peiry.

### **Deux-Sèvres et Vienne, 10 novembre 2023**

– Rencontre avec Le Clic paysan à Lezay, groupement d'agriculteurs bio ;

– Visite d'une exploitation agricole bio à La Coudre avec deux des propriétaires exploitants ;

– Réunion avec M. Bernard Legube à Poitiers, physico-chimiste en qualité de l'eau, professeur émérite à l'Université de Poitiers, membre d'Acclimaterra.