

Évaluation des actions pour le retour à une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau sur le Marais poitevin, bassins Lay, Vendée et Autizes

Synthèse

15 Avril 2021

Cédric LANOISELEE

Cedric.lanoiselee@anteagroup.com



Antea France
Direction de la Recherche et de l'Innovation
Parc Technologique du Clos du Moulin
101, rue Jacques Charles
45160 OLIVET
www.anteagroup.fr

Fabienne Kervarec,
Nantes
www.kervarec.eu

1 Contexte et présentation des contrats

Le Marais Poitevin est une zone aux forts enjeux en matière de gestion de la ressource en eau : zone humide littorale majeure, importance de l'activité agricole et forte pression sur la ressource en eau. Les prélèvements d'eau printaniers et estivaux pour l'irrigation ont une incidence directe sur le système hydraulique du Marais poitevin et les fonctionnalités de la zone humide.

L'observation de déficits chroniques a entraîné le classement de l'ensemble des bassins du Lay, de la Vendée et de la Sèvre niortaise en Zone de Répartition des Eaux (ZRE) dès la première délimitation des ZRE en 1994. En parallèle, cet enjeu quantitatif important pour le Marais Poitevin s'est également traduit par une disposition spécifique dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne 2010-2015 : la disposition 7C-4 imposant une réduction du volume prélevable dans le milieu printemps-été à atteindre au 1^{er} janvier 2015.

Ainsi afin de rétablir un équilibre, sur ce territoire, différents programmes ont été mis en œuvre sur la période comprise entre 2007 et 2017 :

- ✓ un premier programme de substitution (2007/2011) sur le secteur des Autizes, sous maîtrise d'ouvrage du Syndicat Mixte Vendée Sèvre Autizes (SMVSA),
- ✓ deux contrats territoriaux de gestion quantitative (CTGQ) :
 - CTGQ secteur de la Vendée, sous co-maitrise d'ouvrage SMVSA et Chambre d'Agriculture de la Vendée ;
 - CTGQ secteur du Lay, sous co-maitrise d'ouvrage Syndicat Mixte du Marais Poitevin Bassin du Lay (SMBL) et Chambre d'Agriculture de la Vendée.

L'un des objectifs du programme de création de réserves sur le secteur des Autizes est également de permettre une bonne gestion quantitative de la ressource en eau du territoire et notamment de la nappe afin d'apaiser les conflits d'usage.

Les contrats territoriaux gestion quantitative ont pour objectifs :

- ✓ « de contribuer à l'atteinte du bon état quantitatif des masses d'eaux souterraines à l'horizon 2021 en étant plus ambitieux que la valeur de volume prélevable dans le milieu au printemps-été objectif 2015 inscrite dans la disposition 7C-4 du Sdage Loire-Bretagne,
- ✓ d'améliorer la qualité écologique du Marais Poitevin,
- ✓ d'améliorer le fonctionnement des cours d'eau et zones humides associées. »

La réparation des économies d'eau à réaliser peut être schématisé ainsi :

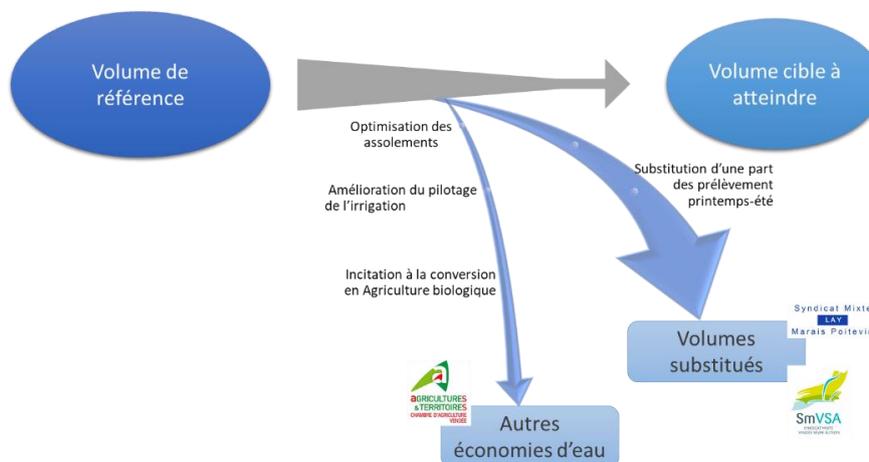


Figure 1 : Schématisation de l'objectif principal des contrats.

2 Question 1 : « Dans quelle mesure les actions prévues initialement dans les contrats ont-elles été réalisées ? Les délais prévus ont-ils été respectés ? Pourquoi ? »

L'objectif principal du programme et des deux contrats territoriaux de gestion quantitative précédemment cités est d'atteindre un volume cible permettant de restaurer un équilibre quantitatif du secteur concerné.

D'un point de vue technique, un équilibre entre la création de réserves de substitution et les autres mesures d'économies d'eau a été recherché.

2.1 Création de 25 réserves de substitution en totalité¹ représentant les 2/3 de la réduction ;

La création de ces réserves s'est déroulée dans un calendrier très court, en trois tranches de travaux sur chacun des secteurs. Malgré l'ampleur du projet, les calendriers prévisionnels de réalisation ont été respectés avec uniquement un retard pour certaines réserves suite à des problèmes de foncier. Ces difficultés sont multiples : la difficulté d'obtention du foncier (refus ou négociation importante) mais également des problèmes liés à la nécessité de réaliser au préalable des fouilles archéologiques avant d'engager les travaux du secteur. Conformément aux différents contrats, ces réserves de substitution représentent un volume utile de 11 000 000 m³ pour l'ensemble du territoire, correspondant à 34% du Volume de référence (volume de 2003) et aux 2/3 de l'effort de réduction.

La construction de ces réserves de substitution a respecté la séquence « éviter, réduire et compenser » afin de préserver les milieux naturels. Les mesures de compensations ont été accompagnées de mesures complémentaires non obligatoires destinées à améliorer le milieu et allant au-delà des mesures réglementaires obligatoires. L'ensemble des actions conduites ont ainsi permis de reconquérir des prairies naturelles, d'améliorer la qualité d'un captage d'eau potable ou encore de favoriser l'insertion sociale, essentiellement sur le Secteur de la Vendée.

D'un point de vue financier, la construction de réserves représente entre 5,13 à 5,97 € HT/m³ d'eau stockée, dont 1,34 € à 1,80 HT/m³ pour la partie réseaux et stations de pompage². Ce coût a été subventionné à différentes échelles entre 57 à 67% (subventions provenant de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, du département, de la Région ou encore de l'Europe). Le solde à charge et la gestion sont intégralement couverts par le prix de vente d'eau.

2.2 Mise en place d'autres actions d'économies d'eau selon pour le 1/3 restant.

Pour les contrats des secteurs Vendée et Lay, les actions permettant les autres économies d'eau ont accompagné l'atteinte du volume nécessaire au respect du volume prélevable fixé par les contrats. Toutefois, la réalisation de ces actions réparties en cinq axes n'est pas homogène.

La mesure agro environnementale de désirrigation n'a pas aboutie mais a été compensée par une diminution de volume autorisé pour l'ensemble des irrigants.

L'action de conseil en irrigation basé sur le suivi de l'état hydrique des cultures, à partir de l'utilisation de sondes capacitatives est l'action qui permet de réaliser environ 55% du volume total de la réduction de volume. Cette action permet ainsi de compenser la non-atteinte des objectifs de réduction des autres actions.

D'un point de vue financier, le budget alloué aux moyens mis en œuvre pour ces économies, représente 3/4 du budget prévisionnel. La moitié des dépenses a été subventionnée par l'Agence de l'Eau Loire Bretagne.

¹ La réserve d'Auzay initialement prévue en démarche privée a fait l'objet d'une démarche volontaire d'intégration à la gestion collective.

² Les coûts relatifs aux réseaux et aux stations de pompage ne sont pas éligibles au subventionnement par l'Agence de l'Eau Loire Bretagne.

3 Question 2 : « Dans quelle mesure les résultats attendus sur la diminution de la pression de prélèvement et les objectifs environnementaux ont-ils été atteints ? Pourquoi ? »

Les différents objectifs des contrats peuvent se traduire par des objectifs de diminution de la pression de prélèvement et l'atteinte des objectifs environnementaux.

3.1 Les actions menées ont-elles permis de diminuer la pression de prélèvement ?

La réalisation des différentes actions entreprises dans le cadre des CTGQ de la Vendée et du Lay et du programme des Autizes ont permis de diminuer la pression de prélèvement printemps-été à hauteur de la prescription des différents contrats. En effet, depuis un volume de référence globale sur la partie Sud Vendée du Marais Poitevin de 31 520 000 m³ en 2003³, le volume autorisé printemps-été a été réduit de 17 840 000 m³ pour ce territoire⁴. Cette réduction se répartit, conformément au dimensionnement des contrats, comme suit :

- ✓ 2/3 de substitution des prélèvements estivaux par des prélèvements hivernaux et d'assurer le stockage de ce volume prélevé au sein de réserves créées ;
- ✓ 1/3 grâce à d'autres économies d'eau (réduction des prélèvements en partie réalisée avant les différents contrats). Ces économies se traduisent par une révision à la baisse des volumes autorisés et proviennent essentiellement de l'optimisation de l'irrigation suite à une recherche d'efficacité de l'irrigation basée sur l'utilisation de sondes capacitatives réparties sur l'ensemble du territoire.

3.2 Les actions menées ont-elles permis d'atteindre les objectifs environnementaux ?

La réalisation des différentes actions entreprises dans le cadre des CTGQ de la Vendée et du Lay et du programme des Autizes a permis de faire remonter significativement le niveau de la nappe, et dans une moindre mesure celui du marais.

Le décalage dans le calendrier des réalisations ainsi que l'évolution du niveau d'objectif pour les Autizes sont des facteurs explicatifs.

En effet, la remontée de la nappe consécutive à la construction des réserves de substitution et aux autres économies d'eau est significative. Cette augmentation des niveaux d'eau s'observe également sur les niveaux d'eau du Marais

Toutefois, cette évolution ne satisfait pas encore les objectifs fixés par le SDAGE au niveau des points de référence et la fréquence de dépassement des seuils réglementaires reste ponctuellement importante. Il est, cependant, important de noter que le recul, pour les secteurs Vendée et Lay, n'est pas assez important pour exprimer un résultat 4 années sur 5, tel que préconisé dans le SDAGE ; pour le territoire des Autizes, le dimensionnement initial des réserves semble à l'origine de ce non-respect.

4 Question évaluative 3 : quelles interactions avec les actions mises en œuvre par d'autres acteurs ou dans d'autres cadres ?

Cette question évaluative concerne le critère de cohérence externe de l'évaluation. Les éléments de réponse aux questions 3 et 4 se fondent plus particulièrement l'analyse des 27 entretiens menés auprès des acteurs du territoire et de la revue documentaire.

³ Autizes : 8 000 000 m³ ; Vendée : 15 200 000 m³ ; Lay : 8 320 000 m³.

⁴ Autizes : 1 600 000 m³ d'économie et 3 200 000 m³ substitué ; Vendée : 3 040 000 m³ d'économie et 5 400 000 m³ substitué ; Lay : 1 640 000 m³ d'économie et 2 400 000 m³ substitué

4.1 Quelle complémentarité et quelle cohérence entre les actions CTGQ et l'intervention d'autres acteurs publics, notamment l'action régaliennne ?

Les différentes sources mobilisées permettent de souligner d'une part la multiplicité des politiques et démarches en lien avec la gestion quantitative de l'eau sur le territoire, et d'autre part la cohérence globale du programme des Autizes et des actions des CTGQ avec l'intervention d'autres acteurs publics. La construction des réserves et les volumes de remplissage sont globalement conformes aux arrêtés préfectoraux (voir question 1). L'analyse documentaire et systématique des démarches a permis d'identifier trois modalités principales de mise en cohérence des politiques avec les CTGQ, qui peuvent se cumuler pour les mêmes politiques :

- ✓ La conformité ou compatibilité des CTGQ aux textes réglementaires, SDAGE, SAGE, Natura 2000.
- ✓ La complémentarité ou la convergence avec d'autres démarches ou politiques, mettant en jeu : (1) à l'échelle locale, des actions communes et/ou des objectifs partagés ; (2) à des échelles supra, des logiques d'intégration des objectifs des CTGQ dans des enjeux plus larges.
- ✓ Les acteurs communs, en particulier l'Établissement Public du Marais Poitevin (EPMP) et les maîtres d'ouvrage des CTGQ (syndicats mixtes ayant compétence GEMAPI et chambre d'agriculture), mais également plus largement, l'existence d'un réseau d'acteurs particulièrement dense et actif.

Pour autant quelques questions demeurent concernant :

- ✓ Les modalités de mise en œuvre et spécifiquement les enjeux du remplissage en année « exceptionnelle ». L'analyse de l'épisode exceptionnel de 2017 fait apparaître des enjeux forts d'acceptabilité des choix de gestion retenus en situation de crise ; elle relève aussi la nécessité de construire une connaissance partagée des règles de gestion. De manière positive elle témoigne du rôle clef de l'EPMP et démontre l'intérêt de retours d'expérience ciblés et rigoureux dans la construction du collectif.
- ✓ Les modalités et la répartition des rôles (entre services de l'État et autres acteurs publics) dans le contrôle réglementaire, sur certains points spécifiques.

4.2 Quels effets de leviers entre les actions CTGQ et l'intervention d'autres acteurs publics ?

Des effets ou des impacts positifs des actions CTGQ sont observables sur le respect ou la mise en œuvre des interventions des autres acteurs publics.

Le programme des Autizes et les CTGQ ont fortement contribué à l'organisation des acteurs du territoire en matière de gestion quantitative sur les trois secteurs, en complémentarité avec le rôle de l'EPMP. En particulier, le suivi opérationnel mis en place mais également les gains d'expérience permis par cette organisation ont favorisé une gestion réactive et le respect des volumes prélevables.

En matière de politiques contractuelles, les effets sont observables en particulier en lien avec les mesures compensatoires ou d'accompagnement à travers des actions communes à d'autres politiques ou contrats, notamment sur les volets milieux aquatiques. Néanmoins, les limites méthodologiques inhérentes à ce type de questionnement ne permettent pas de mesurer pleinement l'impact des actions CTGQ sur les interventions des autres acteurs publics.

4.3 Quelles synergies avec les autres outils contractuels, tels les CTMA et les contrats de marais ?

Avec les volets qualité et milieux aquatiques des contrats territoriaux, les synergies sont observables à la fois en termes de finalité globale visée et par des actions spécifiques communes. La présence de structures et d'acteurs communs facilitent ces synergies par la création de liens et de mise en réseau. La perception de ces synergies diffère cependant d'un interlocuteur à l'autre, entre vision sectorielle de la gestion de l'eau et mise en avant d'une gestion intégrée multithématique. Ce constat traduit surtout un enjeu d'appropriation de l'approche intégrée par l'ensemble des acteurs.

La réflexion collective sur les évolutions de pratiques agricoles contribue à connecter les volets quantitatifs, qualitatifs et milieux aquatiques ; à ce titre elle apparaît favorable au développement des synergies entre les CTGQ et les autres outils contractuels (ou volets non quantitatifs des contrats territoriaux). Concernant

plus spécifiquement les contrats de marais, les liens avec le programme des Autizes et les CTGQ passent par l'EPMP ; toutefois les entretiens semblent traduire des démarches et réseaux d'acteurs plutôt déconnectés.

5 Question 4 : Quelle contribution de la gouvernance et des mécanismes de concertation et de communication mis en place ?

Cette question évaluative concerne en particulier les critères évaluatifs de cohérence interne et d'efficacité. De nombreux acteurs interviennent dans la gestion quantitative de l'eau à différentes échelles, dans un enchevêtrement de rôles et de positionnements. La gouvernance s'organise autour de trois instances : la commission de surveillance (pilotage politique et institutionnel), la commission locale de gestion (pilotage opérationnel), et enfin le « comité de suivi », version resserrée aux réunions plus fréquentes de la commission locale de gestion.

5.1 Dans quelle mesure la gouvernance et les mécanismes de concertation et communication ont-ils contribué aux succès obtenus ?

La gouvernance de projet et les modalités de pilotage et de concertation ont constitué des atouts du territoire, favorables aux réalisations et à l'atteinte des objectifs sur divers plans.

Bien que différente selon les secteurs géographiques, la répartition des rôles et missions entre les parties prenantes est claire et bien identifiée par les différents acteurs. L'organisation conjointe des acteurs et le soutien politique fort aux projets dès leur phase d'émergence caractérisent le territoire Sud Vendée. À partir de 2011, le positionnement neutre de l'EPMP (Organisme Unique de Gestion Collective) favorise la dynamique collective. Parallèlement, le portage du programme des Autizes et des volets réserves de substitution des CTGQ par des syndicats mixtes ayant compétence GEMAPI soutient l'approche transversale et la recherche de l'intérêt général. Le réseau et les relations de confiance entre acteurs, la gouvernance et les modalités de pilotage ont également favorisé les gains d'expériences (technique et de gouvernance).

Des pistes d'amélioration peuvent néanmoins être soulignées concernant :

- ✓ La télétransmission des données de prélèvements, saluée sur les Autizes car permettant un suivi et un pilotage plus efficaces, mais peu mise en œuvre sur les autres secteurs.
- ✓ L'harmonisation des pratiques de stockage et de formats des données ainsi que des difficultés d'accessibilité des données aux acteurs techniques externes aux projets.
- ✓ Le portage par des maîtres d'ouvrage différents des deux volets « réserves de substitution » et « autres économies d'eau » des CTGQ, ce qui peut se justifier sur le plan technique et de la gouvernance. Sans remettre en question ces maîtrises d'ouvrage séparées, un portage global à l'échelle du contrat aurait permis d'incarner la poursuite des objectifs stratégiques des contrats, visant l'amélioration de la qualité écologique du Marais Poitevin.

5.2 Dans quelle mesure la gouvernance et les mécanismes de concertation et communication ont-ils participé à l'inscription dans une dynamique de territoire ?

Dès le démarrage des projets, la gouvernance mise en place a favorisé la mobilisation d'un réseau d'acteurs agricoles et non agricoles très actifs sur le territoire Marais Poitevin. Le soutien politique et l'engagement des acteurs publics se fondent sur des logiques d'actions perçues qui intègrent des dimensions territoriales : gestion des conflits d'usage, pacification, enjeux économiques du territoire... Le portage par les syndicats mixtes met en avant la notion d'intérêt général, la mutualisation et la transparence financière, dimensions susceptibles de favoriser l'acceptabilité des projets au-delà des acteurs directement concernés. Parallèlement, le rôle et les interactions de l'EPMP avec l'ensemble des acteurs de l'eau sur le territoire du Marais Poitevin en font un acteur majeur de la dynamique territoriale. A une échelle plus locale, les associations d'irrigants jouent un rôle de relais des démarches auprès des irrigants individuels.

La dynamique de territoire des projets s'appuie donc en particulier sur les interrelations entre les acteurs. La gouvernance reste cependant assez centrée sur les acteurs « cœur » des démarches. Cela limite la

connaissance des démarches et l'appropriation des enjeux par les acteurs périphériques, comme en témoignent les entretiens avec les « usagers non agricoles » de l'eau sur le territoire. Certains acteurs ont regretté l'absence de mise en débat approfondie au sein d'instances intervenant à des échelles « supra » (CLE en particulier). Ce dernier point est cependant discuté par d'autres interlocuteurs, qui soulignent que les SAGE sont eux-mêmes représentés dans les instances de pilotage des projets. La représentation ne garantit toutefois pas l'appropriation et la mise en discussion des enjeux, susceptibles d'alimenter la dynamique territoriale.

6 Pistes de recommandations

Le travail sur les recommandations s'appuie sur un atelier organisé auprès du comité de pilotage et sur les préconisations du bureau d'étude au regard des enseignements de l'évaluation. Les propositions ont été développées sous trois angles : (1) des facteurs de réussite identifiés dans le Sud Vendée, sur le territoire du programme des Autizes et des CTGQ Lay et Vendée. Ces facteurs de réussite sont vus comme des sources d'inspiration pour d'autres projets, y compris sur d'autres territoires, sous conditions de transférabilité ; (2) des pistes d'amélioration proposées dans la gestion actuelle sur les secteurs Autizes, Vendée, Lay ; (3) des pistes d'amélioration pour de futurs projets (Sud Vendée ou sur d'autres territoires de projet). Comme en témoigne la figure ci-dessous, cinq thèmes ont été retenus pour y développer des propositions de niveau stratégique et opérationnel. Il n'est pas possible de reprendre dans ce résumé l'ensemble des propositions opérationnelles. Le schéma suivant permet toutefois de visualiser les recommandations stratégiques. Il illustre les liens fonctionnels entre les cinq thèmes et met en évidence les relations entre les différentes propositions stratégiques, autour de quatre grandes dimensions : la gestion partenariale, le projet de territoire, le partage et la capitalisation à long terme et la transparence et l'acceptabilité.

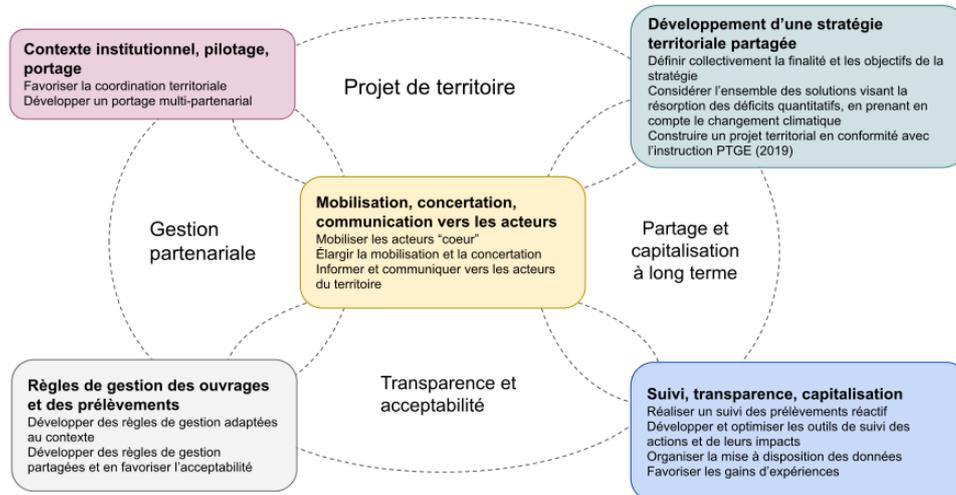


Figure 2: Schéma fonctionnel des thèmes et propositions stratégiques

Les recommandations pour de nouveaux projets s'inscrivent en particulier dans le cadre des instructions du gouvernement de 2015 (projet de territoire) et de 2019 (PTGE) ; elles soulignent l'intérêt d'une approche territoriale et multithématique et coordonnée, ainsi que la nécessité de considérer l'ensemble des solutions visant la résorption des déficits quantitatifs. Prenant appui sur les expériences du Sud Vendée, les propositions rappellent le rôle clef du portage politique, de la concertation et de la mobilisation des acteurs. Elles relèvent les inspirations possibles sur le plan des modalités de gouvernance de projet, en lien avec la capitalisation et les gains d'expériences. Enfin, elles pointent également les enjeux de transparence et de mise en débat, d'appropriation au-delà des acteurs directement impliqués dans les démarches et de communication élargie.