

Comité de bassin Adour-Garonne

Séance du 25 avril 2023

Point n° 3

**Les enjeux d'un nouveau modèle économique en
Adour-Garonne pour financer le soutien des
débits et les mesures d'adaptation au
changement climatique**

Pour décision

Les enjeux d'un nouveau modèle économique en Adour-Garonne pour financer le soutien des débits et les mesures d'adaptation au changement climatique

Alimenté par deux châteaux d'eau naturels, les Pyrénées et le Massif Central, le bassin Adour-Garonne est constitué de 120 000 km de cours d'eau, avec une pluie efficace (écoulement et recharge des nappes) de l'ordre de 35 milliards de m³. Avec près du tiers du linéaire des rivières françaises, il s'agit néanmoins d'un bassin où les débits d'écoulement sont faibles par nature. La principale occupation du sol est agricole (92.000 exploitations et une SAU correspondant à près de 50% de la superficie du bassin) et 77% du territoire est en Zone de Revitalisation Rurale (ZRR) : les dynamiques rurales sont donc très présentes.

A ces éléments structurels s'ajoute l'impact du changement climatique : une baisse des précipitations et surtout une hausse de l'évapotranspiration qui induisent une baisse de l'hydrologie de l'ordre de 10% par décennie, ce qui fait du bassin Adour Garonne un territoire particulièrement exposé. Le bassin est d'ores et déjà confronté à un déséquilibre hydrologique de l'ordre de 250 millions de m³ en période d'étiage. Ce déficit donne lieu à des restrictions d'usages en période de sécheresse qui tendent à se généraliser chaque année. Au cours de l'étiage 2022 et jusqu'à début décembre, ces restrictions ont été inédites par leur emprise territoriale (tous les départements du bassin en ont fait l'objet), leur portée (tous les usages ont été touchés) et leur durée.

Les projections réalisées, qui intègrent une croissance démographique importante (+1,5 million d'habitants sur les 30 prochaines années) conjugués aux effets du changement climatique, tendent à montrer que ce déficit s'amplifiera dans les prochaines années si rien n'est entrepris, pour atteindre 1,2 milliard de m³ en 2050, soit le même ordre de grandeur que les prélèvements estivaux actuels.

Le comité de bassin Adour-Garonne s'est donné pour objectif de mettre en œuvre une stratégie d'actions visant à éviter une crise structurelle de l'eau, et donc de mobiliser tous les leviers disponibles pour tenter de réduire dès maintenant ce déficit annoncé.

Cela passe par la mobilisation d'un mix de solutions validé en comité de bassin, qui permettrait de mobiliser 850 de millions m³ d'eau et donc de ne pas aggraver la situation actuelle. Une pièce maîtresse de cette stratégie d'action prévoit de renforcer considérablement le soutien au débit des cours d'eau par des lâchers à partir de retenues, qu'elles soient multi-usages ou hydroélectriques, notamment pour passer de 188 à 320 millions de m³ pour ce qui concerne ces dernières.

Cette perspective d'un renforcement des capacités de soutien des débits depuis les retenues hydroélectriques a été posée en juin 2021 par le rapport Le Coz, dans le contexte spécifique du bassin Adour-Garonne : la forte présence de réservoirs hydroélectriques représentant 80% des 3 milliards de m³ de stocks artificiels existants, et l'absence d'ouvrages structurants dédiés à la réalimentation des cours d'eau tels qu'ils peuvent exister sur d'autres bassins (Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée).

Sur la base constituée par le rapport, le préfet de bassin a mandaté l'agence de l'eau pour conduire un projet dédié à la sécurisation technique, juridique et économique d'un renforcement des lâchers d'eau selon cet objectif de dimensionnement.

De fait, la démarche actuelle dite de soutien des débits, est un des éléments phare de la stratégie de l'Etat dans l'anticipation de la gestion de crise en Adour-Garonne.

En effet, le déstockage de volumes d'eau en période de basses eaux permet de sécuriser des prélèvements et contribuer à compenser leur impact, de limiter fortement les conflits d'usage en limitant la durée et l'intensité des restrictions des prélèvements, et en contribuant aussi longtemps que possible à la conjugaison des besoins du milieu et des activités.

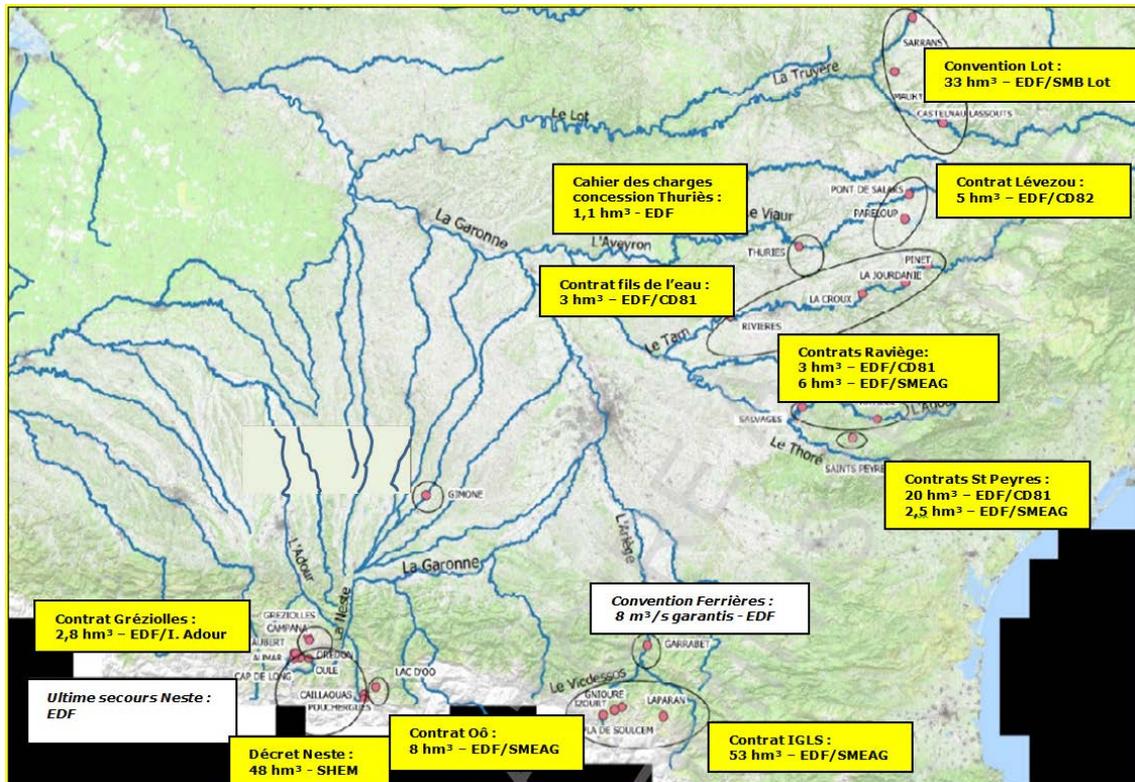
Ces volumes sont rappelés dans le tableau ci-dessous et remis en perspective par rapport aux déficits actuels et estimés pour le futur par sous-bassin :

	Déficit actuel (1)	Déficit 2050 (2)	Ouvrages dédiés au soutien des débits		Ouvrages hydroélectriques (EDF et SHEM)		Prélèvements actuels 2020 (hors CNPE du Blayais)		
			Capacités actuelles	Volumes mobilisables en 2050 (2)	Mobilisations actuelles	Volumes mobilisables en 2050 (3)	AEP	Irrigation	Industrie
Adour	23	150	91	106	3	3	97	199	29
Charente	45	100	21	21			55	63	5
Dordogne	10	100	5	5	3	50	73	47	31
Garonne	128	600	165	276	118	136	198	300	237
Littoral		50					21	152	23
Lot	1	30	6	6	33	63	37	33	3
Tarn-Aveyron	15	150	54	62	32	69	82	92	7
Nappes profondes							182	61	14
Total	200 à 250	1200	342	476	189	321	745	947	349

(1) source: première approche du déficit maximal sur chaque bassin sur 10 ans (année 2022 non incluse)
(2) source: document de travail présenté en comité de pilotage du CB du 29 septembre 2021 relatif au modèle économique du soutien d'étiage
(3) source: scénario maximal du rapport IGEDD dit Le Coz - juin 2021

Le dispositif actuel, dont l'activation a été majeure en 2022 pour limiter les effets d'une sécheresse très sévère et très longue, repose aujourd'hui sur :

- Le pilotage des lâchers d'eau par les gestionnaires que sont les EPTB, en lien étroit avec les préfets ;
- Le financement de tout ou partie du coût via la tarification mise en place auprès des usagers ;
- La prise en charge par l'agence de l'eau d'une partie du coût de la mise à disposition des stocks hydroélectriques, par le biais de conventions de soutien d'étiage qui opère une forme de dédommagement de l'opérateur hydroélectrique.



Carte des dispositifs actuels de soutien des débits (encadrés en jaune) à partir d'ouvrages hydroélectriques

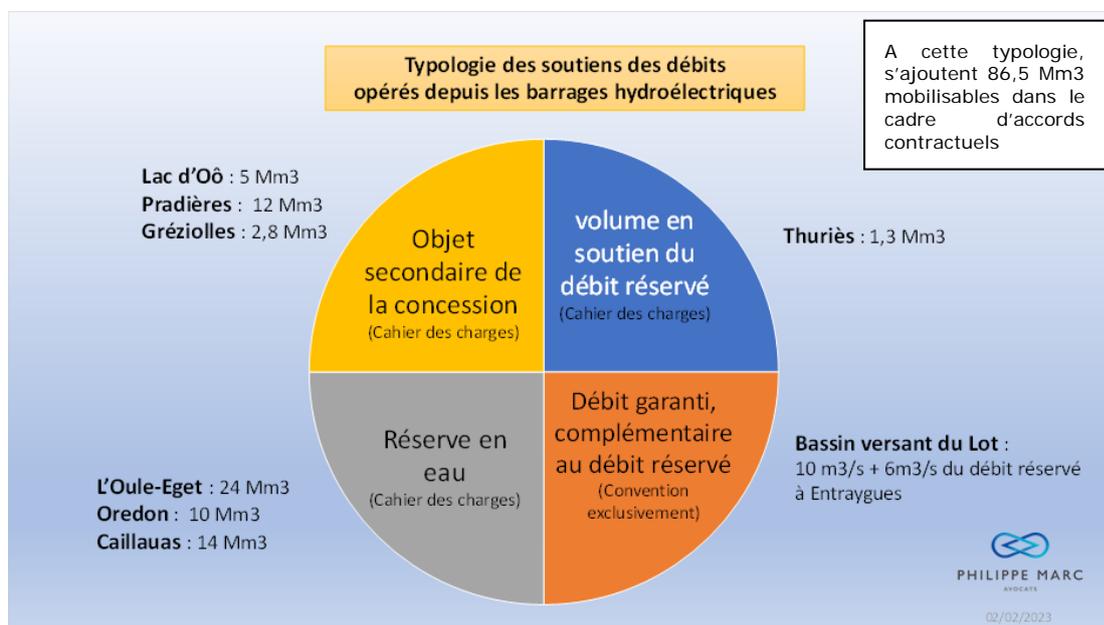
Le dispositif relatif à la mobilisation d'ouvrages hydroélectriques est le résultat de démarches contractuelles dont certaines remontent à près de 30 ans, comme sur la Garonne. Il est marqué par son caractère hétérogène, ces conventions s'étant construites au gré des accords historiques.

La perspective posée par le rapport Le Coz a conduit les instances de bassin et plus particulièrement l'agence de l'eau à s'interroger sur la façon de parvenir à l'objectif de forte augmentation du stock mobilisable, avec l'enjeu posé dans le rapport de faire évoluer le cadre financier de cette activité, notamment pour privilégier les aides publiques aux coûts d'investissement.

Cette réflexion sur le modèle économique a eu pour conséquence de réinterroger le « modèle » juridique à partir duquel le soutien des débits s'est déployé, depuis les années 90, en Adour-Garonne.

L'analyse des conventions intervenues entre les concessionnaires hydroélectriques et les gestionnaires de la ressource en eau (EPTB et assimilés), des règlements d'eau et des cahiers de charges des concessions hydroélectriques a permis de mettre à jour des différences « structurelles » majeures d'un bassin à l'autre, et de conclure qu'il n'existait, à ce jour, pas de modèle unique, ni de cadre juridique univoque.

Derrière les volumes mobilisés, il ressort de l'analyse qu'ils peuvent être prescrits à des titres différents, en fonction des ouvrages situés dans les sous-bassins versants, qu'on peut regrouper en quatre typologies :



Cette pluralité de situations juridiques est le reflet du caractère empirique de l'organisation territoriale actuelle de la prise en charge de ces opérations.

Cette hétérogénéité se traduit également par le caractère différencié de l'indemnisation du concessionnaire et d'accompagnement par l'agence de l'eau des territoires pour ces actions de déstockage d'eau, selon trois types d'intervention publique:

- pas d'aide au titre des ouvrages dédiés hors investissement initial,
- aide initiale (sur un coût capitalisé) de 30% pour la mobilisation des ouvrages hydroélectriques sur le Lot, ainsi que contribution des collectivités (gestionnaires de soutien de débit)
- aide annuelle de 50% de l'agence de l'eau sur la mobilisation des stocks hydroélectriques de la Garonne, du Tarn, de l'Aveyron et de l'Adour amont, ainsi que contribution des collectivités (Départements dans certains cas, gestionnaires de soutien des débits dans d'autres)

Pour l'agence de l'eau, l'absence d'un cadre commun constitue indéniablement sinon un frein, du moins une limite à la mise en place d'une gestion quantitative en période d'étiages rationnelle, équitable et durable sur le long terme, notamment sur l'hypothèse d'un changement d'échelle des volumes considérés (quasi-doublement concernant les stocks hydroélectriques).

La présente réflexion propose, sur la base d'une redéfinition du cadre d'intervention du soutien des débits, la possibilité de mettre en œuvre une politique de bassin homogène s'appliquant à l'ensemble des sous-bassins.

Cette réflexion sur le changement d'échelle et d'organisation apparaît comme une nécessité au regard des nouveaux enjeux hydrologiques et énergétiques et des équilibres à renforcer entre ces deux politiques publiques au regard des enjeux du changement climatique.

L'enjeu du projet développé ici est de trouver un cadre permettant :

- De lever des moyens à hauteur des enjeux de financement posés par le besoin d'adaptation au changement climatique, et notamment l'enjeu de financer l'accès accru à l'eau des réserves ;
- De disposer d'un cadre d'organisation consolidé des acteurs de l'eau permettant de structurer leur expression et leurs leviers vers le renforcement notable des volumes destinés au soutien des débits, dans le strict respect du droit des concessions hydroélectriques.

Ce travail mené au sein du bassin Adour-Garonne a été suivi depuis septembre 2021 dans le cadre d'un COPIL dédié animé par le Vice-Président du comité de bassin issu du collège des usagers non économiques.

Celui-ci a été partagé fin 2022 au sein de l'Entente pour l'Eau qui réunit le Préfet de bassin, le Président de la Région Nouvelle-Aquitaine, le Président du Comité de Bassin, la Présidente de la Région Occitanie, et le Directeur Général de l'Agence de l'eau.

Le débat du comité de bassin du 25 avril 2023 a été préparé dans le cadre de deux groupes :

- Le comité de pilotage dédié, réuni le 9 mars 2023 pour une présentation d'ensemble des travaux menés ;
- La commission planification du 15 mars 2023 ;

L'objet de la présente note est de présenter ce cadre opérationnel en vue d'un positionnement du Comité de Bassin du 25 avril 2023 sur ses principes, et sur la proposition d'en expérimenter la mise en œuvre dès 2023. La note a été enrichie des apports du COPIL et de la commission planification.

Il repose sur les idées-clés suivantes, dégagées à partir des travaux de fond menés ces derniers mois :

1. Les stocks stratégiques existent à l'échelle des sous-bassins pour arriver à un fort renforcement des lâchers, avec de fortes variabilités territoriales

L'analyse des stocks mobilisables à l'échelle des sous-bassins (cf. annexe 1) permet de confirmer qu'il est techniquement possible de passer de 188 à 280 voire 320 millions de m³ mobilisables au sein des ouvrages hydroélectriques. Certains bassins présentent de fortes disponibilités car les arbitrages eau/énergie y seront plus acceptables ; dans d'autres, les stocks d'eau ont une trop grande valeur stratégique du point de vue de l'énergie et d'autres solutions du mix seront à privilégier.

Les volumes présentés correspondent aux stocks actuels complétés des volumes complémentaires potentiellement permis par des investissements à réaliser sur des ouvrages existants (ex : sécurisation/renforcement de remplissage). La création de nouveaux ouvrages n'entre pas dans les hypothèses retenues ici.

Le raisonnement s'est tenu à hypothèse de remplissage constant. Or, le changement climatique peut réduire le remplissage et la disponibilité effective des stocks. Toutefois, le risque pourrait être moindre pour les retenues de montagne, généralement hydroélectriques, ce qui les rend d'autant plus stratégiques tant pour l'enjeu eau qu'énergie.

Dans les feuilles de route des EPTB (cas de la Garonne), des aménagements d'ouvrages hydrauliques dédiés au soutien des débits, ainsi que des projets complémentaires

(gestion maîtrisée de nappes ou karsts ...), identifient un volume de stocks mobilisables supplémentaires de l'ordre de 20 Mm³ aux 340 Mm³ existants.

Ces éléments appellent deux conclusions :

- Les feuilles de route ne traduisent donc pas encore totalement, dans leur stade d'élaboration, les potentialités identifiées dans le rapport Le Coz ou dans les analyses techniques du même ordre.
- l'augmentation des stocks mobilisables ne se traduit pas de façon homogène à l'échelle du bassin, et le recours accru aux retenues n'ira pas sans une politique déterminée d'économies d'eau (cf. détail par sous-bassin en annexe) : l'équilibre quantitatif ne peut se concevoir sans la mise en œuvre de tous les moyens envisageables, qu'ils relèvent de la consolidation de l'offre, pour les milieux et les usages, et de la modération des usages.

Principes communs dégagés :

- Au-delà des stocks déjà mobilisés pour le soutien des débits, tout l'enjeu de la réflexion à conduire à l'échelle des sous-bassins est de dimensionner les disponibilités en eau mobilisables à cette échelle, c'est-à-dire identifiées comme une cible soutenable pour la politique de l'eau et des usages.
- Ces stocks mobilisables sont à identifier dans les feuilles de route des EPTB qui constituent la stratégie des sous bassins en termes de retour à l'équilibre pour la gestion quantitative de l'eau.
- La connaissance exhaustive et instantanée des prélèvements doit être aussi améliorée. Elle doit se construire à l'échelle de chaque sous-bassin, avec une consolidation à l'échelle du grand bassin et selon une logique de transparence ;
- Le soutien des débits constitue un des volets de cette stratégie, mais non le seul.
- Une base solide existe pour pré-dimensionner le champ des possibles (rapport Le Coz). Elle a vocation à constituer non un aboutissement de la réflexion mais un point de départ pour son appropriation par les acteurs de l'eau (ex de l'exercice mené dans le cadre de l'étude en annexe 1).
- Ce chiffrage uniquement technique des volumes possibles ne peut se suffire à lui-même. Il renvoie en réalité une fois les usages prioritaires satisfaits (eau potable, salubrité écosystème aquatique...) à une réflexion sur les équilibres entre les différents usages de l'eau : énergie, irrigation, loisirs, industrie... qui nécessitent un arbitrage politique des acteurs de l'eau sur la place de ce levier dans leur stratégie d'adaptation d'une part, et sur le partage de l'eau entre usages d'autre part.
- Cette réflexion doit aussi se concevoir dans une vision intégrée de la gestion du bassin versant en comprenant la dimension des milieux naturels qui doivent être pris en compte pour les apports qu'ils peuvent amener dans la gestion du système, infiltration, restitution de l'eau dans le temps et l'espace.
- Cet arbitrage doit pouvoir intervenir à plusieurs étapes : lors de la réservation des stocks, en phase de remplissage, et pendant la campagne elle-même.
- Ce débat politique nécessite de mettre en œuvre une gouvernance associant l'ensemble des usagers, à l'instar du pilotage global des feuilles de route tel que fixé par délibération du CB du 8 décembre 2022.

2. Clarifier le fondement des financements du soutien des débits, légitimer une participation publique

Il est proposé de consolider les objectifs liés au soutien des débits, et incidemment la répartition des financements des coûts induits, via une définition qui donne un cadre unifié et cohérent aux pratiques et reconnaisse les deux finalités suivantes au soutien des débits en étiage :

- Le soutien des débits d'usages, qui viserait à maintenir les différents usages, dont la compensation des prélèvements effectués sur les axes réalimentés (compensation des volumes consommés pour l'eau potable, l'industrie, l'irrigation, la production d'énergie).
Le financement de cette composante serait assuré par les bénéficiaires, c'est-à-dire les usagers locaux de la ressource (usage industriel, eau potable, agriculture).
- Le soutien des débits « d'intérêt général » ou « communs », qui viserait, en évitant le franchissement d'un débit seuil de gestion, à préserver les exigences de la santé, de la salubrité publique (qualité des eaux), de la sécurité civile et la sécurisation de l'eau potable, ainsi que des usages communs non préleveurs (tourisme, attrait du territoire, paysage, etc.) tout en respectant le bon fonctionnement des milieux. L'enjeu serait de réduire les incidences quantitatives et qualitatives de l'ensemble des usages du bassin versant qui n'ont pas pu être réduites autrement ou ne peuvent pas être associées à un usage particulier et qui justifient ce soutien des débits et l'intervention de financements publics.
Le financement de cette composante serait ainsi assuré par la collectivité publique et ce à une échelle géographique plus large que l'axe concerné, permettant de faire jouer une solidarité de bassin.

Principes majeurs dégagés :

- La notion de soutien des débits correspond à l'esprit de la mission confiée par l'Etat aux gestionnaires de soutien des débits au travers des DIG ;
- Actuellement deux sources de financement (tarification d'un côté, fonds publics de l'autre) sont déjà opérantes dans plusieurs bassins (Adour amont, Garonne) ; la tarification auprès des usagers doit être mise en place sur chaque axe réalimenté, ce qui reste à faire aboutir sur certains territoires (Lot, Tarn Aveyron) ;
- L'introduction d'une définition par objectif permettrait de qualifier les volumes d'eau en fonction de leur finalité (usages d'un côté, intérêt général de l'autre)
- Cette qualification permettrait de mieux identifier les actions d'intérêt général menées dans chaque sous bassin, aujourd'hui inégalement reconnues entre sous-bassin ;
- Cette reconnaissance peut permettre de légitimer le dégagement d'un financement public dédié pour accompagner les actions opérées dans cette finalité, selon une approche équitable et des principes communs entre territoires, en faisant jouer une solidarité à l'échelle du bassin, et au bénéfice final de la sécurisation des usages, ce qui constitue une opportunité ;
- Ce type de financement serait conditionné à la mise en place du principe de récupération des coûts ;
- Elle doit donc faire l'objet d'une analyse d'impact sur leur incidence en termes de gestion opérationnelle et de tarification auprès des usagers. La phase

d'expérimentation à venir doit permettre d'éclairer finement cette incidence et notamment de s'assurer que les seuils de déclenchement identifiés pour distinguer la finalité des volumes sont pertinents et reflètent bien le sens des décisions opérationnelles prises en campagne, et donc les tarifications qui en découleraient.

Eléments à prendre en compte dans la construction des modalités

- Une connaissance exhaustive et instantanée des prélèvements sera nécessaire
- La question de l'assiette se pose : volume prélevé versus volume consommé
- Caractère incitatif de la définition : le système doit inciter aux économies en adressant un signal prix aux préleveurs
- Périmètre de la définition : quid de la notion de débit garanti, aujourd'hui imposé pour certaines installations hydroélectriques ? Pour les hydroélectriciens, il peut, dans sa finalité, relever du soutien des débits lorsqu'il est destiné à satisfaire différents besoins en aval, et non à compenser l'impact hydrologique des installations. Ce point est à intégrer dans l'analyse d'impact à mener via l'expérimentation.

3. Consolider le financement du soutien des débits sans augmentation des impôts

Les coûts actuellement observés au titre du soutien des débits sont estimés à 15 M€/an et sont financés pour 2/3 par la tarification auprès de l'ensemble des usagers et pour 1/3 via les financements publics (collectivités et Agence).

La mise en place systématique de la tarification auprès des usagers au sein des axes réalimentés constitue une priorité, rappelée dans la disposition C14 du SDAGE, et est en cours, notamment via sa mise en œuvre sur le sous-bassin Tarn-Aveyron.

Les besoins de financement identifiés pour soutenir un recours accru au soutien des débits, tel que proposé plus haut, en conservant l'approche actuelle d'évaluation des coûts, mais en intégrant en outre les coûts durables des ouvrages dédiés, seraient de l'ordre de 20 à 25 M€/an. Cette valeur constitue une première approche d'un dimensionnement financier qu'il conviendra d'affiner par territoire.

Sur cette base, la part qui relèverait des financements publics (débits d'étiage) serait globalement soutenable par le relèvement à hauteur du plafond de recettes de l'Agence (dit plafond mordant), sans hausse de pression fiscale, et ce dès 2023. Cette hypothèse a été soutenue par le comité de bassin dans sa délibération du 8 décembre 2022.

Pour la part relevant des usages, ils impliquent la systématisation de la tarification telle que rappelée plus haut, voire, en tant que de besoin, la révision, à l'image de qui a été opéré sur le Système Neste fin 2022. Ce mécanisme sera de mise en œuvre progressive au fur et à mesure de l'évaluation et du renouvellement des DIG, mais nécessite que les acteurs disposent d'une perspective à long terme en vue de l'intégrer dans leur propre stratégie de récupération des coûts, et afin de donner de la lisibilité aux acteurs économiques quant à la trajectoire du coût d'accès à l'eau.

Principes majeurs dégagés:

- La solidarité de bassin doit pouvoir s'exercer au travers de la consolidation du financement public du soutien des débits d'étiage; cela nécessite, notamment

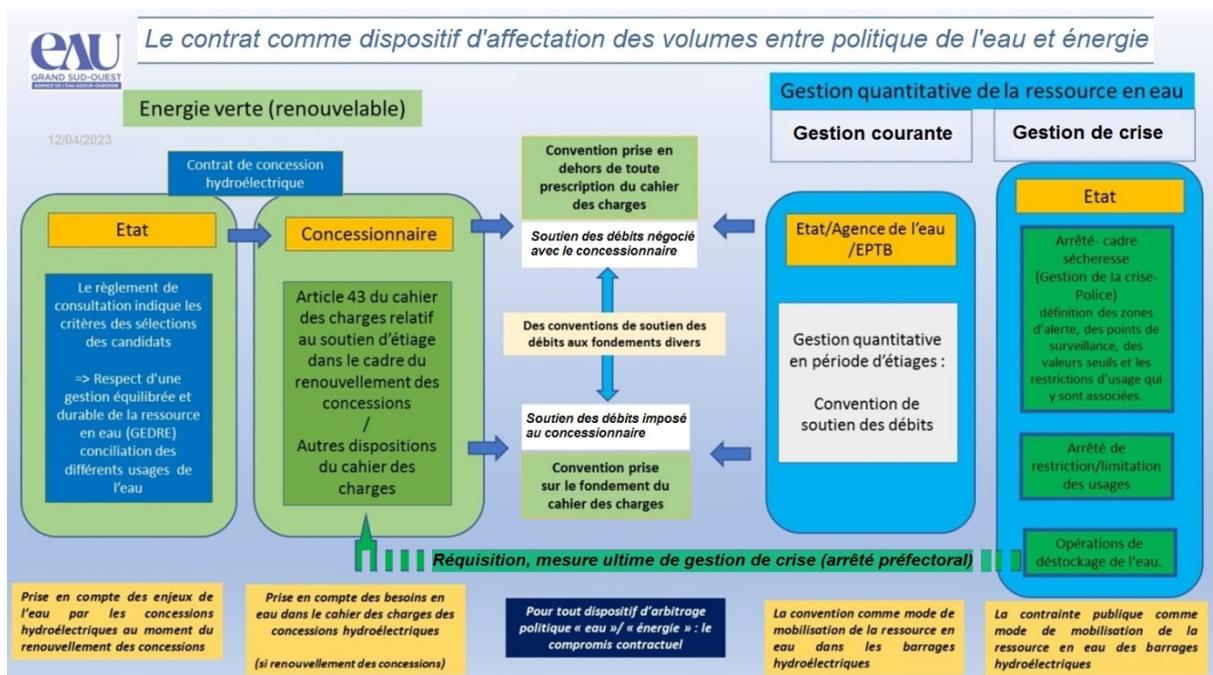
pour le financement de l'Agence, un cadre commun pour l'ensemble du bassin ;

- ➔ Le dispositif vise à être robuste à l'échelle du bassin sans méconnaître les spécificités des territoires ;
- ➔ Parallèlement, le signal prix, via la tarification auprès des usagers (à la fois en termes de montant et de structure tarifaire), constitue un des moyens de susciter l'adaptation des usages à la ressource disponible, notamment via la recherche par les usagers d'une meilleure valorisation économique de l'eau.

4. Organiser le débat et le positionnement des acteurs de l'eau dans la perspective des arbitrages Eau/Energie liés au renouvellement des concessions

L'allocation actuelle des volumes issus des ouvrages hydroélectriques vers la politique de l'eau est actuellement régie par des conventions, prises soit sur le fondement de cahier des charges des concessions, soit en dehors de ces cahiers des charges.

Le régime de réquisition, hors convention, est prévu par les textes en tant que mesure ultime de gestion de crise (rôle de police).



Au regard de la stratégie de gestion quantitative, le renouvellement des concessions est un enjeu temporel fort pour les acteurs de la gestion quantitative de l'eau.

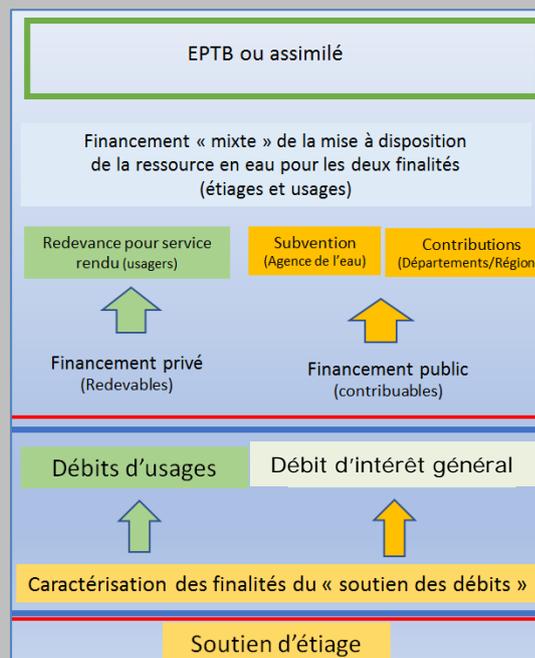
En effet, le renouvellement des concessions est l'occasion pour l'Etat de reconsidérer la répartition des volumes et de conduire des arbitrages entre enjeux de l'eau, et enjeux de l'énergie.

Un cadre existe pour poser cet enjeu. Lors du renouvellement des contrats de concession, la démarche d'écoute GEDRE, qui est organisée par l'Etat (art. R.521-4 du

code de l'énergie), permet de définir les attentes des parties prenantes concernant la ressource en eau. Elle a donc vocation à associer l'ensemble des usagers. Les différents enjeux peuvent alors être traduits par des dispositions spécifiques dans le cahier des charges de la future concession. C'est également lors du renouvellement que des SEM hydroélectriques pourraient être créées ou que le statut de certaines installations pourrait évoluer pour prioritairement concerner le soutien d'étiage.

Principes majeurs dégagés :

- Une gouvernance spécifique des acteurs de l'eau est nécessaire dans cette perspective pour organiser l'expression de besoins dans le cadre des arbitrages Eau/Energie liés au renouvellement des concessions;
- Les EPTB sont identifiés comme des acteurs-clés pour constituer les interlocuteurs de l'Etat dans ce cadre, à double titre :
 - Du fait de leur rôle de gestionnaire du soutien d'étiage, déjà opéré
 - Du fait de leur rôle dans le portage des feuilles de route qui déclinent la stratégie d'adaptation climatique, et dans le dimensionnement de la place que peut prendre le soutien accru des débits dans cette stratégie, en réponse aux prospectives 2050 menées dans chaque sous-bassin;
- Le dialogue Etat-EPTB ici envisagé doit pouvoir s'appuyer sur une gouvernance des acteurs de l'eau associant les concessionnaires hydroélectriques mais également l'ensemble des usagers ;
- La structuration des acteurs de l'eau se traduirait à la fois sur le plan de la gouvernance et de la stratégie, mais aussi en terme de consolidation des moyens financiers apportés aux gestionnaires de soutien des débits via la mise en œuvre de la définition du soutien des débits légitimant et structurant un flux financier public de l'agence vers les EPB, dans chaque sous-bassin selon le schéma suivant:



- Par la suite, tout en s'inscrivant dans le cadre contractuel régi par le droit des concessions, cette structuration financière du poids des EPTB pourra jouer un rôle facilitateur dans la recherche des nouveaux équilibres Eau/Energie, en dégageant de nouvelles capacités financières des acteurs de l'eau pour

contribuer au financement d'investissements et de solutions techniques dédiées à la production énergétique dans les concessions, notamment ceux de nature à compenser les pertes de flexibilité liées au transfert accru de volumes d'eau affectés au soutien d'étiage (ex stations de transfert d'énergie par pompage), comme posé par le rapport Le Coz. Les vecteurs de ces flux restent à construire.

- L'Etat aura un rôle pivot dans un tel dispositif, à la fois en tant qu'autorité compétente en matière de police de l'eau et en tant qu'autorité concédante des ouvrages hydroélectriques ;
- Un tel schéma reconnaît la nécessaire gestion publique de ce soutien des débits, en organisant des instances de concertation ouvertes à l'ensemble des acteurs ;
- Il pose l'enjeu d'une reconnaissance claire, à poser dans la Loi, de la compétence des collectivités membres des EPTB dans le domaine de la gestion quantitative et du soutien des débits ;
- Une telle organisation s'apparenterait à une forme de « programmation pluriannuelle de l'eau » intégrant des objectifs d'économie d'eau, au même titre qu'il existe une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;
- L'absence de visibilité quant au calendrier et aux modalités de renouvellement des concessions constitue une limite bien identifiée ;
- Au-delà de cette cible organisationnelle, il importe donc de traiter la trajectoire, dont la gouvernance ne peut être la même selon les territoires et le cadre des concessions en cours. Celle-ci doit être adaptée à chaque territoire et à chaque typologie identifiée précédemment.

5. Un enjeu d'expérimentation comme analyse d'impact et test des modalités

Il est envisagé de concevoir et d'expérimenter dès 2023 les modalités opérationnelles de mise en œuvre des principes du nouveau modèle sur deux territoires pilotes très différenciés : le Système Neste d'une part, en s'appuyant sur la CACG, et la Garonne d'autre part, en s'appuyant sur le SMEAG. L'Association pour la gestion quantitative de la ressource en eau, dite Association Garonne, et le SMIDDEST représentant des enjeux estuariens et littoraux, seront associés à l'ensemble de ces travaux.

Cette expérimentation permettra de tester le modèle sur différents plans avant sa généralisation. Pour ce faire elle prendra en compte et complétera les travaux menés en 2022 sur l'évaluation du déficit à horizon 2050, l'identification des stocks mobilisables, l'évaluation des coûts, la répartition des composantes étiage/usages des soutiens des débits, les travaux menés sur les projets d'investissement.

Cette expérimentation permettra de traiter des enjeux suivants :

- calibrer/ préciser le déficit en eau 2022 et identifier quels usages en sont bénéficiaires et à quel moment,
- consolider les hypothèses de répartition des volumes dédiés au soutien des débits d'intérêt général et au soutien des usages et déterminer les modalités juridiques et financières de la contribution publique au financement du soutien des débits, dans l'objectif de tester la définition même du soutien des débits ;
- identifier quelle instrumentation et quelles données seraient nécessaires pour mettre en œuvre cette définition de façon opérationnelle ;

- ouvrir une réflexion pilote sur les seuils de pilotage du soutien des débits et notamment la notion de DOE à l'aune du changement climatique, conformément au SDAGE et en lien avec le comité scientifique, et en veillant à un regard inter-bassins et un lien fort au national ;
- affiner l'estimation du déficit pour 2050 et identifier les volumes possibles en regard du déficit dans une trajectoire inscrite dans le temps, et en identifiant les marges de manœuvre existantes (notion de chemin de transition);
- intégrer à cette réflexion les projets d'investissements, et notamment, en lien avec le concessionnaire, les projets de pompes d'Alrance et de l'Hospitalet.

L'expérimentation devra intégrer les éléments relatifs aux modalités identifiées en point 2. Son périmètre et son contenu sera spécifique à chaque territoire.

→ **Principes majeurs dégagés**

- La déclinaison des principes communs présentés ci-avant doit faire l'objet d'une expérimentation qui aura valeur d'analyse d'impact ;
- Le Système Neste et la Garonne sont identifiés pour prendre part à cette expérimentation. L'intérêt du choix de ces deux territoires tient à leur caractère très contrasté en termes de modalités de soutien des débits ;
- Une proposition sera établie par l'agence permettant d'inclure les autres territoires au-delà de la Garonne et du Système Neste, dans une approche qui sera sans doute graduée et qui permettra de répondre à la candidature de l'Adour ;
- Un suivi de ces travaux sera organisé dans le cadre d'une gouvernance dédiée associant chaque collègue du comité de bassin, et en poursuivant le lien opéré au niveau national.

6- Une réflexion qui s'inscrit plus largement dans la perspective de la planification écologique sur l'eau

La stratégie relative à l'équilibre quantitatif de la ressource en eau, adoptée par le comité de bassin et déclinée par sous bassin par les EPTB, ainsi que les retours d'expérience de la sécheresse 2022, ont permis aux acteurs du bassin de formuler des contributions opérationnelles au niveau national dans la perspective de la planification écologique sur l'eau.

Elles visent à :

- Une consolidation de la gouvernance pour la gestion du soutien des débits et la gestion de crise,
- Un renforcement et un partage des connaissances sur l'hydrologie, le suivi du soutien des débits, les prélèvements en temps réel, l'estimation des besoins en eau notamment agricoles,
- Une amélioration de la gestion de crise,
- La poursuite de la structuration des gestionnaires du soutien des débits,
- Le déploiement des PTGE,
- Le besoin de financer : SfN, économies d'eau, investissements ... inscrits dans les feuilles de route des EPTB, à court, moyen et long terme,

- Le soutien des solutions de sécurisation en AEP des collectivités,
- L'amélioration de la connaissance et de la communication.

Pour leur mise en œuvre, elles doivent pouvoir être accompagnées financièrement via :

- une pleine capacité du comité de bassin à piloter sa politique fiscale sans plafond de recettes,
- des apports budgétaires aux programmes des agences, comme pour le Plan de Relance et le Fonds Vert, au titre de la solidarité financière nationale de l'Etat.

Ce sont ces moyens qui permettront notamment de répondre aux besoins de financement public du soutien des débits.

Annexe 1 : Première approche de bilan besoin/ressources par périmètre hydrographique de soutien de débits (PSD)

Le tableau ci-dessous est issu d'une analyse quantitative rapprochant les prélèvements d'eau et les ressources stockées dédiées et hydroélectriques en Adour-Garonne, effectuée en septembre 2022. Cette analyse a eu pour objectif d'approfondir les hypothèses posées dans le rapport Le Coz, hypothèses dont une partie des résultats est mentionnée dans le tableau en page 2.

Cette analyse complémentaire permet de prendre en compte les éléments suivants :

- en termes de méthode, elle a pu faire l'objet d'un échange avec les gestionnaires de l'eau et de l'hydroélectricité, ce qui n'avait pu être organisé qu'avec les opérateurs hydroélectriques dans le cadre de la mission Le Coz,
- en termes d'affectation territoriale des volumes, le rapport Le Coz évalue les volumes mobilisables par sous-bassin quelle que soit la localisation de la ressource, et l'analyse complémentaire propose d'identifier les stocks mobilisables au sein de chaque périmètre de soutien des débits (PSD),
- au regard des volumes mobilisables, le rapport Le Coz affiche les estimations de déficits par sous-bassin à l'horizon 2050, tout en recommandant de retravailler à ces estimations ; dans cet objectif, et en première approche, l'analyse complémentaire actualise les consommations par PSD, ce qui ne représente toutefois qu'une partie de la contribution anthropique au déficit,
- les deux analyses aboutissent à des résultats voisins en termes de fourchette de volume mobilisable à terme au sein des ouvrages hydroélectriques (268-321 Mm3 pour le rapport Le Coz, 282-324 Mm3 dans l'analyse complémentaire) ; le rapport Le Coz part d'un volume actuellement mobilisable en 2019 de 167 Mm3, quand l'analyse complémentaire a actualisé ce chiffre ; dans les deux cas, l'hypothèse haute intègre des projets d'investissements (pompes d'Alrance et de l'Hospitalet),
- enfin l'analyse complémentaire a été une étape utile à l'évaluation du coût induit par la mobilisation de ces stocks, évaluation qui n'avait pu être réalisée par la mission et qui est nécessaire à la démarche (cf. cette évaluation en page 8 de la note).

Dans les deux cas, il importe de considérer ces évaluations comme une exploration du « champ des possibles », et il conviendra d'en poursuivre l'analyse.

TOTAL CONSOMMATION USAGE ETIAGE (JASO)						SD Hydroélectrique			SD dédié	
						Actuel	Futur (actuel + projet) Sc2	Futur (actuel + projet) Sc1	Actuel	Projet EPTB (FR)
	Mm3	2014	2016	2020	min	max	Mm3	Mm3	Mm3	Mm3
PSD Adour	34	81	81	34	81	3	3	3	69	PTGE
PSD Ariège	24	35	40	24	40	53	65	73	39	Montbel
PSD Aveyron	9	12	15	9	15	6	16	26	20	St Geraud
PSD Charente	18	26	23	18	26				22	PTGE
PSD Dordogne	12	19	19	12	19	-	28	28		
PSD Dropt	3	6	5	3	6				14	
PSD Garonne	72	95	95	72	95	8	12	12	39	
Amont Ariege	12	20	17	12	20	8	12	12	5	PTGE
Amont du Tarn	27	29	38	27	38				35	
Amont du Lot	17	24	22	17	24					
Amont de Bord	16	23	19	16	23					
PSD Isle Dronne	2	6	7	2	7				5	
PSD Lot	13	21	23	13	23	33	63	63	8	
PSD Louts, Luy	3	9	8	3	9				13	
PSD Midouze	9	18	15	9	18				7	PTGE
PSD Neste	34	64	66	34	66	48	48	58	70	
PSD Tarn	27	40	49	27	49	32	40	54	45	
PSD Vézère	2	3	3	2	4	3	7	7		
Total	264	435	449	264	467	186	282	324	350	-

L'analyse de ce tableau fait apparaître des situations diverses selon les périmètres de soutien des débits (PSD) :

- Des PSD (Adour, Midouze, Charente et Isle Dronne) qui montrent une couverture incomplète des besoins par les ressources. Les ressources hydroélectriques nouvelles mobilisables sont nulles ou très insuffisantes. L'équilibre dépend des autres leviers identifiés dans les PTGE.
- Des PSD (Dordogne, Vézère et Lot) qui peuvent atteindre l'équilibre en mobilisant des stocks hydroélectriques et en régulant mieux les éclusées amont.
- Le PSD Garonne apparaissant comme le plus déséquilibré car le plus grand, qui concentre le plus de prélèvements et dispose de peu de ressource en propre. Son analyse doit donc être effectuée conjointement avec les « excédents » issus de l'Ariège, du Tarn, de l'Aveyron et du Lot.

VERS UN NOUVEAU MODELE ECONOMIQUE POUR LE SOUTIEN D'ETIAGE

Le comité de bassin délibérant valablement,

Vu l'article L210 du code de l'Environnement,

Vu la délibération n° DL/CB/17-03 en date du 24 février 2017 donnant avis sur le cadre de plan d'action pour assurer une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau sur le bassin Adour-Garonne ;

Vu la délibération n° DL/CB/18-04 en date du 2 juillet 2018 relative à l'adoption du plan d'adaptation au changement climatique ;

Vu la délibération n° DL/CB/19-20 en date du 2 décembre 2019 relative à la démarche prospective de la ressource en eau en 2050 ;

Vu la délibération n° DL/CB/21-20 en date du 15 septembre 2021 relative à la stratégie de gestion quantitative de l'eau ;

Vu les feuilles de route portées par les EPTB ou structures assimilées du bassin Adour Garonne,

Vu le rapport dit Le Coz de juin 2021, relatif aux conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage du bassin Adour-Garonne

Vu le dossier présenté en séance,

Décide :

- Sur la base des principes communs figurant dans la note présentée en séance, de mener une analyse d'impact au travers d'une expérimentation conduite sur la Garonne et sur le système Neste ;

Fait et délibéré à Toulouse, le 25 avril 2023

Le secrétaire du comité de bassin

Le président du comité de bassin

Guillaume CHOISY

Alain ROUSSET