

## Bassines, retenues de substitution

### Note de positionnement du Sne-FSU

Le développement de retenues de substitution est en plein essor. Par retenue de substitution, on entend les ouvrages artificiels permettant de stocker l'eau, en substituant des volumes prélevés en période de hautes eaux à des volumes prélevés en période de basses eaux, quel que soit leur mode d'alimentation (par un cours d'eau, une nappe, par une résurgence karstique ou par ruissellement) quelle que soit leur finalité.

Les « bassines » sont un type précis de retenue de substitution selon le collectif « Bassines non merci », qui les définit comme « des ouvrages de stockage d'eau pour l'irrigation, constitués de cratères de plusieurs dizaines d'hectares en moyenne, recouverts de bâches plastiques noires retenues par des digues de 10 mètres de hauteur en moyenne. Elles sont alimentées par des pompes qui vont chercher l'eau de bonne qualité dans les nappes phréatiques ».

Le développement de ces retenues de substitution suscite de nombreuses oppositions. Ces oppositions, en particulier aux bassines, ont généré un mouvement de répression contre les militant·es des collectifs écologistes et des organisations syndicales, dénoncé par l'ONU qui s'inquiète du « recours à une rhétorique criminalisante des défenseurs des droits humains et de l'environnement de la part du gouvernement » et « d'une tendance à la stigmatisation et à la criminalisation des personnes et organisations de la société civile œuvrant pour la défense des droits humains et de l'environnement qui semble s'accroître et justifier un usage excessif, répété et amplifié de la force à leur encontre ».

De nombreux·es agent·es du pôle ministériel de la transition écologique, énergétique, des territoires et de mer sont impliqué·es dans les processus d'expertise, de financement, d'autorisation, de contrôle de ce type d'ouvrages et plus généralement par la mise en œuvre d'une politique visant la gestion équilibrée et concertée de l'eau et des milieux aquatiques.

Les études, les rapports, les constats de terrain comme les évolutions beaucoup plus globales montrent que la mise en œuvre des politiques publiques de l'environnement est, sous beaucoup d'aspects, insuffisante. Elle l'est dans les réponses politiques à la crise écologique (climat, eau, biodiversité).

Ces agent·es œuvrent donc dans un contexte difficile entre cadre réglementaire et incitatif, instructions nationales et spécificités locales, hauts fonctionnaires et acteurs du terrain... La motivation pour l'environnement et le service public étant par ailleurs largement partagée dans les services et les établissements publics, les conditions sont réunies pour que des agent·es subissent des phénomènes accentués de stress et de dissonance cognitive.

Le Sne-FSU juge utile et nécessaire d'affirmer son positionnement sur ce sujet d'actualité.

## Rappel du contexte lié au changement climatique

Source : Rapport « Changement climatique, eau, agriculture ; Quelles trajectoires d'ici 2050 ? » du CGEDD et CGAAER de juillet 2020, qui analyse la situation de l'agriculture et des ressources en eau face aux menaces liées au changement climatique à 2050. Sur la base des rapports du GIEC, l'étude se place en 2050, qui est le début de la divergence des courbes d'augmentation de la température en fonction des différents scénarios d'augmentation de la température.

### Le changement climatique et ses impacts

Le changement climatique est déjà prégnant et exerce de manière directe un impact sur les ressources en eau et les milieux aquatiques par la modification combinée des précipitations et de la température, ce qui modifie :

- L'évapotranspiration potentielle (ETP) : 1°C d'augmentation de la température entraîne 10 à 15 % d'ETP supplémentaire ;
- La recharge des nappes et leur niveau piézométrique ;
- Le débit (baisse des débits moyens annuels des rivières, comprise entre 10 % et 40 % ; réduction des débits d'étiage) et la qualité des eaux des cours d'eau (élévation de température, concentration des polluants).

Ces impacts, déjà observés depuis plusieurs années dans tous les bassins, et les espaces montagnards en particulier, vont s'aggraver dans les décennies à venir.

### Impacts agricoles

Pour le secteur de l'agriculture, le GIEC met en évidence les perspectives d'une augmentation de la demande en eau d'irrigation et les menaces sur l'agriculture pluviale (non irriguée) à cause d'une plus grande variabilité des pluies. La fréquence et l'intensité des événements extrêmes : sécheresses, canicules, coup de froid tardifs ou précoces, ont déjà et auront des répercussions importantes sur l'agriculture.

L'augmentation de l'évapotranspiration est la variable climatique dont l'évolution est la plus importante et la plus lourde de conséquences sur la production agricole et la recharge des nappes.

Sur la période 2020 à 2050, les effets du changement climatique sur l'agriculture sont déjà forts, mais ils seront très vraisemblablement beaucoup plus importants sur la période qui suivra, renforçant la nécessité d'engager dès à présent la transformation de notre agriculture et la mise en œuvre d'un ensemble de solutions.

**Si la mise en place d'une agriculture économe en eau et plus résiliente s'impose**, cette évolution prendra du temps et ne sera probablement pas suffisante à elle seule face au choc climatique à venir. L'agriculture est en effet soumise, du fait du changement climatique, à un « effet ciseau », avec une augmentation de l'évapotranspiration des plantes, déjà observée depuis les années 1980, et la baisse des ressources en eau disponibles. Cet effet ciseau pourrait conduire de nombreux territoires, notamment dans le Sud de la France, à se trouver en grande difficulté et à perdre tout ou partie de leur capacité à fournir des services alimentaires ou environnementaux.

## Les « réponses » du monde agricole (Source : Rapport CGEDD et CGAAER)

L'accès à l'eau ou/et le renforcement de la ressource en eau pour sécuriser voire développer l'irrigation est considéré par la profession agricole comme vital pour le devenir de l'agriculture (rentabilité et résilience de l'exploitation face aux aléas, accès à des cultures à haute valeur ajoutée, régularité de la production, qualité des produits, risque de délocalisation des usines de transformation pour les cultures sous contrat). Par ailleurs, les réflexions sur des cultures ou filières plus économes en eau sont plus rares ou parfois très difficiles, faute d'alternative agronomique aux cultures existantes, avec le risque de déprise agricole voire de disparition de l'agriculture du territoire concerné.



Des évolutions de l'agriculture proposées dans les territoires restent généralement modestes : globalement, les chambres d'agriculture, filières et coopératives peinent à se projeter et à proposer des transformations plus profondes de leurs systèmes. Des agriculteurs innovent, mais de façon encore isolée et, donc, marginale.

## Propositions

### 1. Changer de paradigme sur l'agriculture

Dès 2011, dans sa résolution adoptée au congrès de Fouesnant, le Sne-FSU mentionnait la nécessité de remettre en cause le modèle d'agriculture dominant de type agro-industriel, au profit de modes de production agro-écologiques intégrant des pratiques compatibles avec la préservation des ressources naturelles, la conservation de la diversité biologique et des fonctionnalités des écosystèmes, la préservation des sites et paysages... tout en garantissant un revenu suffisant aux paysans.

Par ailleurs, depuis 2011, le poids de l'agriculture dans les émissions de gaz à effet de serre est mieux connu : en France, l'agriculture est le deuxième émetteur de gaz à effet de serre derrière les transports, principalement du méthane (pour beaucoup lié à l'élevage) et du protoxyde d'azote (généré par la fertilisation azotée d'origine synthétique et organique), représentant de l'ordre de 20 % des émissions.

**Pour le Sne-FSU, remettre en cause le modèle dominant d'agriculture intensive au profit de modes de production agro-écologiques n'est pas qu'une nécessité, c'est un impératif ... et un préalable !**

### 2. Condamner les dérives actuelles

La polémique autour de la construction des bassines et méga-bassines a mis en évidence :

- Des lacunes méthodologiques et techniques introduisant un doute légitime sur la capacité à les remplir et leur incidence sur la ressource en eau et les milieux aquatiques liés ;
- Des lacunes démocratiques en termes d'association des populations, d'une part, un manque de discernement ou plus certainement un manque de courage de l'Etat d'autre part ;
- Une captation de la ressource en eau et de l'argent public au profit d'un petit nombre de bénéficiaires, sans remise en cause de l'agro-business ;

**Ces ouvrages et leur utilisation constituent sans conteste un exemple de mal-adaptation dénoncé par des scientifiques du GIEC.**

**Compte tenu de ces lacunes, le Sne-FSU demande la suspension de tous les projets et des travaux en cours et la mise en place d'un moratoire permettant l'ouverture d'un vrai débat démocratique, apaisé, sur ce sujet.**

**Le Sne-FSU condamne également toute forme de violence autour de ces projets.**

**La répression n'a jamais été une réponse appropriée et digne aux combats pour plus de justice et d'égalité.**

**Le Sne-FSU réaffirme ici son refus le plus profond de toute criminalisation du mouvement écologique et social.**

### 3. Mais ne pas stigmatiser systématiquement ce type d'outils

Si les retenues de substitution ne sont pas une fin en soi, au seul bénéfice de la pérennité du modèle agro-alimentaire industriel dominant, il n'y a pas lieu de les proscrire systématiquement.

**Le Sne-FSU réaffirme ici que l'Etat à son plus haut niveau a failli en s'écartant de son rôle de garant de l'intérêt général, en prenant des postures partiales au profit de la perpétuation d'un modèle agricole qui refuse de se remettre en cause.**

Au regard des conséquences du changement climatique sur l'évapotranspiration et les sécheresses (dont il faut rappeler qu'elles peuvent être aussi d'origine anthropique, dues aux prélèvements, à la gestion par des réservoirs, aux drainages et à une politique de remembrement, ...), et en tenant compte objectivement du temps nécessaire aux changements de mode d'agriculture, le recours à l'irrigation apparaît inéluctable **pour franchir le cap du moyen terme.**

Mais ce recours doit être centré sur une irrigation « de résilience », tournant le dos au modèle agro-industriel dominant, et visant au contraire à contenir les effets du changement climatique, dans le cadre d'un modèle de production agro-écologique intégré qui considère les interactions entre l'eau, le sol et l'ensemble des pratiques agricoles.

Il est en effet important de promouvoir l'hydrologie régénérative et rappeler que :

- Le stockage de l'eau dans et par le sol constitue la première modalité de stockage de l'eau pour l'agriculture et que cela passe par :
  - Un travail du sol adapté (gestion des ruissellements/infiltration, maintien et non dégradation des milieux humides...),
  - Le maintien d'un taux de matière organique important à la parcelle,
  - Et un paysage agricole arboré (haies, agroforesterie) et diversifié.
- Les milieux aquatiques, rivières et zones humides fonctionnelles comme les nappes phréatiques et les milieux souterrains sont les meilleurs réservoirs pour le stockage de l'eau quel que soit son usage.
- L'adaptation passe aussi par la conversion à des cultures et associations de plantes compatibles avec les conditions locales et les changements climatiques.

**Sous ces conditions rappelées**, les ouvrages de substitution pourraient être des outils complémentaires, par la désaisonnalisation des prélèvements qu'ils permettent. Le recours à ces outils devrait être limité (réservé prioritairement à la production alimentaire humaine), optimisé et prudent au regard :

- des défauts de connaissances pouvant encore exister sur les impacts de ces ouvrages (cumulés, quantitatifs, qualitatifs, socio-économiques...),
- de la privatisation de la ressource au bénéfice d'un seul usage,
- du recours aux financements publics, destinés à une activité économique pourtant très libérale...
- de la capacité des ressources à assurer, de manière désaisonnalisée et coordonnée entre les différents acteurs, le remplissage de ces réservoirs, capacité tenant compte des conséquences possibles du changement climatique sur ces ressources en termes de sécheresse météorologique ;
- et de la dépendance à la ressource ainsi occasionnée (politique de l'offre ; effet rebond possible avec une augmentation de consommation due à l'accessibilité de la ressource en eau ) augmentant la vulnérabilité du territoire au changement climatique.

Surtout, cette irrigation et ces ouvrages ne peuvent être envisageables que dans un cadre respectueux des équilibres des milieux naturels<sup>(\*)</sup>, du partage des usages, et d'un accompagnement à la hauteur du changement de paradigme du modèle de production agricole et dans le cadre d'une démarche de sobriété pour les différents usages.

C'est en partie le sens de la réglementation existante relative à la création de nouveaux plans d'eau et tout l'enjeu des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) issus des assises de l'eau de 2019 (instruction du 7 mai 2019 et son additif du 17 janvier 2023).

**Pour le Sne-FSU, les PTGE doivent :**

- être attentifs aux hiatus techniques comme aux effets rebond (sur l'augmentation de la consommation, sur les économies d'eau, ...) ;
- intégrer véritablement les conséquences du changement climatique sur la capacité des ressources à se renouveler ;
- être établis sur de vraies ambitions, fortes, de transition agro-écologique, sur une durée longue, avec un objectif de résultats ;

**Il convient également de leur donner une force réglementaire dont ils sont actuellement dépourvus.**

**Le Sne-FSU revendique que l'Etat se donne pleinement les moyens de mettre en œuvre ces dispositions (expertise technique et économique, instruction, suivi et contrôle) de manière cohérente et résolue à tous les échelons de décision, sans plier aux pressions des lobbys professionnels et politiques.**

#### **4. Apporter un soutien aux personnels concernés**

A l'instar de la motion votée au conseil national de janvier 2015 à propos de Sivens, le Sne-FSU affirme qu'il apporte et continuera d'apporter son soutien à tous les personnels assurant dans des conditions particulièrement difficiles le suivi de ce type de dossiers.

**Si le Sne-FSU soutient la liberté de toute forme d'expressions et de manifestations autour de ces projets, il est et sera vigilant à ce qu'elles s'adressent aux lieux de pouvoir et de décisions, et non aux personnels qui appliquent les décisions / réglementations.**

**Le Sne-FSU condamne en conséquence toutes expressions et manifestations lorsqu'elles visent les personnels et non les lieux de pouvoir et de décisions.**

---

(\*) On peut rappeler qu'un milieu naturel en bon état, au-delà de l'intérêt qu'il présente en termes de biodiversité intrinsèquement, est un milieu plus résilient face au changement climatique et qui permet de satisfaire aux usages à moindre coût.

## Annexe – Les ouvrages de substitution

**Définition réglementaire (Cf Instruction du Gouvernement du 07/05/19 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau)**

**Retenue** : les installations ou ouvrages permettant de stocker l'eau (réserve, stockage d'eau, plan d'eau, étang, retenue collinaire, retenue de substitution) quel que soit leur mode d'alimentation (par un cours d'eau, une nappe, par une résurgence karstique ou par ruissellement) et quelle que soit leur finalité (agricole, soutien à l'étiage, eau potable, maintien de la sécurité des personnes, autres usages économiques). (Guide juridique construction de retenues de 2011)

**Retenue de substitution** : ouvrage artificiel permettant de substituer des volumes prélevés en période de basses eaux par des volumes prélevés en période de hautes eaux. Les retenues de substitution permettent de stocker l'eau par des prélèvements anticipés ne mettant pas en péril les équilibres hydrologiques, elles viennent en remplacement de prélèvements existants. (Guide juridique construction de retenues de 2011- Expertise collective Impact cumulé des retenues d'eau sur le milieu aquatique)

**Transfert de substitution** : ouvrage artificiel permettant de substituer les volumes prélevés à l'étiage dans une ressource en déséquilibre par des volumes prélevés dans une autre ressource non déficitaire.

- Exemple : Aquadomia, qui est la prolongation d'un transfert d'eau prélevée dans le Rhône depuis Montpellier vers l'ouest du département de l'Hérault.

### Les différents types de retenue

- 1- Bassin d'irrigation alimenté par pompage dans la nappe ;
- 2- Bassin d'irrigation alimenté par pompage dans la rivière ;
- 3- Retenue collinaire, alimentée par ruissellement ;
- 4- Retenue en dérivation, alimentée par dérivation d'un cours d'eau ;
- 5- Retenue de barrage, située sur un cours d'eau ;

### Les impacts possibles des retenues

Les impacts décrits par la littérature portent essentiellement sur les retenues alimentées par le réseau hydraulique superficiel.

Un travail d'expertise scientifique collective mené par l'OFB et INRAE entre 2014 et 2017 a mis en évidence la faiblesse des connaissances sur l'effet environnemental cumulé des retenues.

### Impacts quantitatifs /qualitatifs

Selon le type de retenue, avec des effets qui varient selon la capacité de stockage, la localisation de la retenue et son mode de gestion, les impacts possibles sont :

- une diminution du débit à l'aval des plans d'eau en fonctionnement normal, ainsi qu'une diminution des volumes de crue et une sévérité des étiages renforcée.
- Des pertes par évaporation (2 à 3 mm d'évaporation /jour/m<sup>2</sup> de plan d'eau) ; l'impact hydrologique de l'évaporation va dépendre de sa proportion vis-à-vis du débit d'étiage.

Les impacts sont beaucoup plus forts les années sèches : lié au fait que les prélèvements ou l'évaporation représentent une part importante des volumes sortants.

- Impacts hydromorphologiques : Les impacts connus des retenues d'eau placées en travers des cours d'eau sont une rupture de la continuité sédimentaire par le piégeage des sédiments par dépôt au fond de la retenue
- Impacts physico-chimiques : les plans d'eau ont des impacts globalement négatifs sur les caractéristiques physicochimiques : ils tendent à augmenter la température en aval ainsi que les phénomènes d'eutrophisation et à diminuer les teneurs en oxygène. Ils ont un rôle double sur les teneurs en MES : exportateurs ou décanteurs. Si, prises une à une, les variations peuvent être légères (comme dans le cas du pH) et ne pas être significatives, c'est le cumul de chacune qui provoque une augmentation des effets négatifs des plans d'eau sur les cours d'eau.
- Impacts biologiques : Les effets de la présence de retenues sur un bassin versant influencent les communautés végétales et animales du fait de modifications environnementales, de la connectivité et des processus de dispersion des organismes.

### **Impacts sur les usages**

Les exemples récents de Caussade ou de Sivens (qui ne sont pas des ouvrages de substitution) peuvent être cités comme exemples de contentieux et de conflits d'usages liés à l'utilisation et la captation des ressources en eau par un seul type d'acteurs :

- d'une part, les eaux captées par les retenues d'eau sont rendues indisponibles pour les autres usages à l'aval du bassin versant (AEP, agriculture, soutien d'étiage, etc.),
- d'autre part, la création même de la retenue modifie l'usage du sol sur une zone conséquente et détruit des milieux et habitats naturels favorables à la biodiversité.

### **Impacts socio-économiques :**

- L'analyse économique des projets de retenues et de leurs impacts socio-économiques (analyse coûts/bénéfices, analyse de la récupération des coûts) semble jusqu'à aujourd'hui rarement menée sur les projets de retenues. La faiblesse de l'approche économique ne permet pas de démontrer la pertinence des équipements les plus importants figurant dans des projets de territoire (retenues, systèmes de transfert d'eau et d'irrigation). Même si une telle approche économique n'est pas facile à établir de façon robuste, son absence fait douter à la fois de l'intérêt propre du projet et de son opportunité au regard des impacts environnementaux.
- L'augmentation de l'offre conduit à une hausse de la demande et à une vulnérabilité plus élevée.

### **Réglementation applicable aux projets de création d'ouvrages**

L'essentiel de la réglementation relative aux retenues est regroupé dans le Code de l'Environnement, notamment dans le cadre de la loi sur l'eau, mais également dans d'autres réglementations, telles que le Code civil ou le Code de l'urbanisme.

En application du Code de l'Environnement, la création d'un plan d'eau peut nécessiter une déclaration ou une demande d'autorisation administrative. Dans les deux cas, le pétitionnaire doit fournir aux services de l'État un document d'incidences.



Les documents d'incidences sont instruits selon les critères suivants :

- compatibilité avec les SDAGE et SAGE,
- prise en compte des impacts cumulés des ouvrages,
- évaluation suffisante des incidences Natura 2000,
- prise en compte de la présence de zones humides,
- prise en compte des enjeux de protection des espèces animales et végétales et de leurs habitats,
- prise en compte des enjeux associés aux cours d'eau,
- pertinence et caractère suffisant des mesures de corrections ou de compensations.

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

Dans son instruction du 7 mai 2019, le gouvernement encourage la mise en œuvre de PTGE qui visent à :

- réaliser un diagnostic des ressources disponibles et des besoins actuels et futurs des divers usages,
- mettre en œuvre des actions d'économie d'eau pour tous les usages,
- accompagner les agriculteurs dans la mise en œuvre de la transition agro-écologique,
- conduire les collectivités locales à désartificialiser les sols pour augmenter l'infiltration des eaux pluviales, et à considérer plus largement les solutions fondées sur la nature,
- assurer un partage équitable et durable de la ressource en servant en priorité les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population,
- mobiliser la ressource en période de hautes eaux, notamment par des ouvrages de stockage ou de transfert, quand c'est utile et durable.

Les projets de stockage ou de transfert d'eau devraient donc à terme être encadrés par la mise en place de PTGE, construit en cohérence avec le SAGE, lorsqu'un SAGE existe sur le périmètre, et avec les objectifs du SDAGE.

Le doute persiste sur la portée juridique et réglementaire de ces PTGE : Les PTGE n'ont pas de réel statut car non inscrits dans la loi, aux côtés ou en remplacement des instruments existants. Ils relèvent d'une instruction, donc simplement de directives données aux corps de l'administration qui, théoriquement, ne modifient pas le droit en vigueur. Leur articulation avec le « droit dur », celui de la police de l'eau notamment, n'est absolument pas explicitée.

Leur inscription dans les SAGE pourrait répondre en partie à cette question de la portée juridique et réglementaire des PTGE ; malheureusement, la durée d'élaboration ou de modification des SAGE ne semble pas compatible avec l'attente plus rapide de l'effectivité d'un PTGE sur les ouvrages.