



ÉTAT DES LIEUX, ANALYSE AFOM ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES CONCESSIONS HYDRAULIQUES D'ÉTAT EN GESTION CACG

Convention Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
n° 2102614402 du 20 février 2019

Partie 2 : Synthèse des études prospectives et des attentes des acteurs

Contributeurs de cette étude - Partie 2

*Irstea : P. Garin, L. Guérin Schneider, M. Montginoul, C. Serra
Wittling*

Consultants : F. Brelle, A. Richard-Ferroudji

Contacts : patrice.garin@Irstea.fr ; marielle.montginoul@irstea.fr

Résumé exécutif

Synthèse du point de vue d'acteurs de l'eau des bassins de la Gascogne

Nous résumons ci-après en trois sous-chapitres les entretiens auprès d'un panel d'une trentaine d'acteurs (élus, représentants d'usagers, institutionnels, etc.), aussi diversifié que possible. Ce panel ne prétend ni à une représentation statistique ni à l'exhaustivité des sensibilités. Un quatrième sous-chapitre énonce les enseignements complémentaires que les experts tirent de ces entretiens.

1 - Un système hydraulique reconnu comme nécessaire au-delà des divergences de vues

Nous avons identifié une pluralité de représentations, mais des **regards majoritairement positifs sur ce système vu comme « nécessaire »** aujourd'hui et à l'avenir.

- **Ce qui fait sens commun**, parmi ces acteurs de l'eau interrogés c'est :
 - La nécessité de **maintenir à long terme le système Neste (« unique, exceptionnel...)** comme base de réponse au changement climatique et pour maintenir un potentiel de développement sur ces territoires ruraux et périurbains.
 - La **réalimentation des rivières** par ce réseau hydraulique, permettant la salubrité des cours d'eau et, au-delà, le maintien des écosystèmes et l'entretien des paysages ;
 - La **qualité de la gestion opérationnelle**, les **savoirs et les compétences techniques** de la CACG, reconnus et appelés à être préservés ;
 - La **complexité** de la gestion du système et le **manque de lisibilité de l'action du concessionnaire** (« boîte noire, compliquée » ...).
- **Ce qui ne fait pas consensus**, ce sont :
 - **L'ampleur, en termes de volumes et de débits, de la contribution du système Neste au maintien des hydrosystèmes** – le ratio 70 % des volumes transitant annuellement par le système en faveur du milieu et 30 % pour les usages marchands, par exemple ;
 - **La non-viabilité du modèle économique actuel** d'un système qui sera de plus en plus exigeant en moyens pour gérer de façon optimale une eau plus incertaine et plus convoitée ;
 - **L'ampleur des déficits quantitatifs à long terme**, avec le changement climatique, y compris pour respecter les Débits Objectifs d'Étiage (DOE), alors qu'aujourd'hui le système montre encore une capacité remarquable d'atténuation des effets des sécheresses par rapport aux territoires environnants ;
 - L'opportunité d'une réforme en profondeur pour faire face à tous ces enjeux :
 - **Changer la gouvernance et le périmètre** de la concession pour légitimer les réformes de gestion et faciliter l'optimisation de la gestion technique des ouvrages ;
 - **Rendre compatibles les objectifs de gestion parfois antagonistes, à l'étiage** (revoir les règlements et les priorités) ;
 - **Faire contribuer financièrement tous les bénéficiaires** à la durabilité économique du système, y compris pour le soutien d'étiage et la salubrité ;
 - Disposer ainsi d'un **cadre de gestion plus à même d'aborder les enjeux de long terme** du partage de l'eau et des contributions à l'adaptation au changement climatique.

2 - Les attentes de ces acteurs vis-à-vis des finalités actuelles et futures de la concession

Concernant les enjeux pour la concession aujourd'hui et dans l'avenir (20-30 ans) :

- Les discours convergent sur une **faible maîtrise des évolutions des demandes en eau à l'échelle de la concession**. Les trois facteurs principaux de changement sont externes : le changement climatique ; le développement de la métropole de Toulouse ; les marchés et les politiques agricoles.
- **Les usages agricoles sont au cœur des questionnements** et de la transition du territoire. Les enquêtés appellent à des changements, en voyant une multiplicité de scénarios possibles. Mais il est regrettable que d'autres représentants des filières agricoles n'aient pu donner leur vision.
- Concernant les autres usages, peu de développement des demandes est en perspective, mais les **vulnérabilités sont estimées croissantes** :
 - Usages domestiques : une fragilité de l'AEP et des enjeux de dilution des effluents ;
 - Loisirs et tourisme : un défi de maintenir la qualité de l'existant ;
 - Industrie : une faible demande d'eau sécurisée qui doit être garantie ;
 - Énergie : un potentiel de développement limité et des risques de conflits d'usages.
- Des préoccupations environnementales sont exprimées avec une **ambivalence vis-à-vis d'un système artificiel** qui assure la préservation du milieu aquatique par le soutien d'étiage.
- Les retenues d'eau sont questionnées : si l'entretien de l'existant est un enjeu partagé, la **création de nouvelles retenues est controversée**, selon leur impact (dont leur taille) et leur inscription dans un projet de territoire.

Les discours sont **alarmistes**, quant à la capacité de la concession à faire face à ces facteurs de changements externes, avec son fonctionnement actuel. **Les acteurs en appellent à des adaptations qualifiées de nécessaires dans les finalités de la concession** :

- Le centrage quasi exclusif sur les enjeux quantitatifs devrait laisser place à **une gestion intégrée de l'eau**, prenant notamment en compte les enjeux de qualité de l'eau et des milieux aquatiques, d'hydromorphologie, d'érosion et d'inondation.
- Le **multi-usage** est un fondement de la concession qui doit être réaffirmé en considérant les **changements dans la légitimité** des besoins (fin du soutien qualifié de systématique à l'agriculture et montée en légitimité des préoccupations environnementales).

3 - Les attentes des acteurs vis-à-vis de la gouvernance de la concession et de ses ouvrages

Des adaptations sont attendues aussi dans la gouvernance de la concession. Il s'exprime souvent un **besoin de portage politique** et d'inscription de cet outil au service d'une politique territoriale :

- Une implication des collectivités territoriales et des élus est souhaitée, avec la **Région vue comme une bonne échelle de décision**.
- Dans le même temps, une **ouverture plus large de la participation** est demandée avec une articulation des lieux de concertation existants (CLE des SAGE, PGE, commission Neste, etc.).
- Face à l'encastrement des territoires de gestion de l'eau autour de la concession, la pertinence du périmètre concédé est discutée, avec un besoin d'articulation multiéchelle (avec en particulier les SAGE actuels ou futurs, les PGE, l'OUGC).
- **Le manque de transparence de la gestion par le concessionnaire est souligné**, de même que le besoin d'entretenir la mémoire de cette concession afin de renforcer ce qui fait sens commun.
- L'adaptation passe aussi par celle des **instruments de gestion et du cadre juridique** :
 - Le dispositif de suivi, de mesure et de prévision de ce qui a trait à l'eau doit être maintenu et rendu plus transparent ;
 - L'équilibre financier est un enjeu fort, dès à présent, avec un questionnement de la tarification en termes économiques (dont solvabilité), mais plus largement **d'équité des contributions de tous les bénéficiaires** ;
 - Le besoin de révision des textes juridiques est affirmé incluant la définition de la période d'étiage, dès le court terme ;
 - Pour le long terme, il est généralement admis que le système Neste actuel ne pourra pas satisfaire l'ensemble des usages et des besoins environnementaux, compte tenu des

déficits attendus. Mais les décisions quant aux voies d'adaptation à ce défi ne relèvent pas en premier lieu de la concession (DOE, politique agricole, politique énergétique et de création d'ouvrages de stockage).

4 – Enseignements complémentaires tirés des entretiens par les experts

- Ces discours confirment que le territoire des 2 concessions d'État n'est connu que de quelques initiés. Les représentations du système englobent des territoires très différents, des rivières réalimentées par le canal jusqu'à l'ensemble des bassins gérés par la CACG. C'est un premier enjeu de clarification.
- La multiplication des missions assumées par la CACG sur un territoire beaucoup plus vaste et sur des fonctions dépassant la gestion des ouvrages contribue à décrédibiliser son action sur la concession aux yeux de certaines personnes interrogées. Les bilans de flux sur la concession – dont les contributions aux services environnementaux – devraient émaner d'autres institutions non impliquées dans la gestion opérationnelle et faire l'objet de communication institutionnelle et grand public.
- La politique de communication de la CACG sur le fonctionnement, l'histoire et l'état de la concession est à revoir, afin que le système et ses actions soient mieux connus.
- Sur la concession, la CACG a délaissé progressivement ce qui n'était pas la gestion opérationnelle des ouvrages, qui est devenu son domaine d'excellence reconnu. Elle tente aujourd'hui de se réapproprier des fonctions d'appui à la transition agricole, domaine d'actions occupé par d'autres institutions. Les ambitions de la CACG sur ces fonctions les inquiètent et ne favorisent pas la coopération.

À l'horizon 2030, peu d'inquiétude sur la capacité à satisfaire les demandes, malgré les incertitudes sur le devenir de l'irrigation, mais un enjeu central : les services environnementaux

1 - Un effet modéré sur l'offre à cette échéance...

Les effets du changement climatique sur la disponibilité en eau seront surtout importants après 2030, même s'ils sont déjà perceptibles. Par exemple, la moyenne des volumes dérivables par le système Neste entre 2000-2017 a été inférieure de 9 % (25 Mm³) par rapport à la période précédente et la durée effective du soutien d'étiage est passée de 250 à 280 j/an.

2 – ...mais de grandes incertitudes sur la demande : l'inconnue agricole

De même, d'ici 2030, les effets sur les besoins de la végétation naturelle seront également sensibles, mais encore modérés – estimés par exemple à +20% en 2030 par rapport à la moyenne 1960-1990 pour une même variété de maïs implantée à la même date. Le décalage des cycles culturaux va conduire à un étirement des périodes d'irrigation de mars à l'automne. Mais cette augmentation des besoins par espèce pourrait être compensée par les changements d'assolements. On rappelle que la baisse des surfaces en maïs a atteint 40 % sur le territoire depuis 2000, que les systèmes de culture se sont diversifiés et qui sont encore en mutation rapide. Les consommations agricoles en eau ont donc été notablement plus faibles dans la décennie 2010 que durant la précédente, y compris durant les années sèches (cf. Diagnostic). En outre, le gisement d'économie d'eau d'irrigation a été évalué entre 20 et 30 % (hors changement d'assolement).

L'évolution de la demande en eau agricole est particulièrement difficile à estimer du fait de la prépondérance des **déterminants économiques externes** dont les tendances sont compliquées à prévoir, mais influencent fortement les décisions d'assolement (cf. la PAC, les prix agricoles et de l'énergie, la dynamique des filières et notamment des acteurs situés en aval des agriculteurs : coopératives de vente, grandes surfaces, etc.).

Le modèle économique territorial proposé par la CACG comporte des hypothèses trop fortes (notamment en supposant des agriculteurs cherchent à satisfaire leur « optimum économique » dans un univers parfaitement informé conduisant à un assolement optimal et non pas à celui observé) pour simuler les comportements futurs. Ces incertitudes **ne permettent pas de statuer quant à une évolution baissière** (poursuite de la tendance observée actuellement du fait en particulier de la diminution de la sole en maïs) ou haussière.

Pour le court et moyen terme, le niveau des consommations est donc difficile à projeter pour l'irrigation. Mais, poursuivant les tendances récentes, il est possible d'inférer **un maintien des souscriptions agricoles en rivières** (eau peu chère et conservation des souscriptions dans une optique de stratégie patrimoniale des agriculteurs), mais **un risque élevé de baisse des souscriptions sur les réseaux sous-pression en concession** :

- La structure tarifaire et le niveau de prix de l'eau en rivière font que les agriculteurs payent pour un « droit d'accès » à l'irrigation, selon une logique assurantielle ou patrimoniale et non pas selon une logique d'optimisation de l'usage agricole des volumes souscrits. On peut imaginer que la logique patrimoniale perdurera vu le différentiel de prix entre une parcelle irrigable et non irrigable. Cependant on peut s'interroger sur l'équité de cette rente foncière et sur l'efficacité de ce système de quota élevé à prix modique et forfaitaire, sans condition d'usage.
- Sur les réseaux, la baisse des souscriptions se poursuivra probablement là où il y a des ressources alternatives (nappes ou collinaires, dont secteur Garonne) et si des services complémentaires (comme la lutte anti-gel, la distribution de l'eau hors saison ou des mesures d'accompagnement) ne sont pas/plus proposés.

Cet usage agricole est particulièrement important pour la concession, pour les souscriptions en rivières comme sur les réseaux sous pression.

Il est donc indispensable de **poursuivre l'effort pour préciser les tendances d'évolution** propre à chacun de ces deux contextes. Plusieurs démarches complémentaires sont à mobiliser :

- i) l'amélioration des **modèles territoriaux** ;
- ii) **l'analyse spatialisée des données** annuelles (l'assolement via le RPG, des niveaux de souscription et de prix de l'eau) ou à des pas de temps plus fin grâce aux compteurs Calypso ;
- iii) des **ateliers de bilans annuels et de prospective** réunissant des usagers et des acteurs institutionnels (services de l'État et des collectivités, chambres d'agriculture, l'OUGC, filières agricoles ...) pour une coordination entre régulations de l'offre en eau et des assolements.

Mais le concessionnaire doit aussi s'adapter à la fin du modèle dominant de « maïs de consommation irrigué » et accompagner la transition agroécologique. Il s'agit d'en profiter pour diversifier ses services et réduire sa dépendance à la fourniture concentrée de l'eau sur juillet et août. Des expérimentations en ce sens sont en cours à la station de la Mirandette gérée par la CACG (semis direct sous résidus de culture, réductions d'intrants, irrigation par goutte-à-goutte enterré ou de surface...) avec évaluation de la productivité de l'eau, de la fertilité des sols, de la consommation d'énergie de ses systèmes. Ces expérimentations, encourageantes, font l'objet d'ateliers participatifs bienvenus avec la profession agricole. « **L'accompagnement agri-filières et territorial** », évoqué dans la démarche de redynamisation des réseaux en concession, **est à encourager, mais à préciser** :

- i) **La réforme des tarifications agricoles** (cf. infra) est une priorité. La généralisation des compteurs Calypso, y compris au sein des réseaux en concession autoriserait des tarifs adaptés à une diversité de demandes (périodes, volumes, débits...) et de variabilité temporelle de l'offre en eau.
- ii) Les besoins d'adaptation des réseaux d'irrigation en concession, ceux des ASA et des individuels, ne sont-ils pas dans les compétences métiers et dans le mandat du concessionnaire ?

Mais le concessionnaire peut-il sortir aujourd'hui de ce rôle de fournisseur d'eau (et de son image de « vendeur d'eau ») pour aller au-delà dans l'accompagnement des agriculteurs dans leurs choix technico-économiques ou dans la structuration des filières émergentes ? Répondre demanderait des investigations complémentaires, hors du mandat de cet audit : de nombreux opérateurs sont déjà sur ce champ d'action : reste-t-il un domaine d'intervention sans entrer en concurrence frontale avec eux ? Avec quel modèle économique pour ces fonctions, y compris pour la ferme expérimentale de la Mirandette ?

3 – Une stabilité attendue des autres usages marchands

Il est raisonnable de supposer un **maintien de la demande en eau potable et industrielle**, du fait des tendances passées observées (stabilité), mais aussi des tendances en sens contraire que l'on peut anticiper (croissance démographique, hausse des températures, mais réduction de la consommation en eau unitaire du fait des politiques d'économie). La mauvaise qualité des eaux à l'aval pourrait conduire des collectivités à se détourner de cette ressource de proximité, même au prix d'investissement très coûteux. Cette menace relève des compétences du futur SAGE Neste et du SAGE Garonne. La réduction des pollutions diffuses est hors du champ d'intervention du concessionnaire. Il ne pourrait intervenir que sur leur dilution, qui exigerait de nouvelles règles de partage de l'eau et une rémunération de ce service environnemental.

Le potentiel de développement des usages « en eau » divers semble faible sur les réseaux en concession (eau brute de jardin et pour les espaces verts, bornes incendies, etc.). Il se heurte aux mêmes difficultés que celles rencontrées dans d'autres territoires (par exemple BRL). Elles sont liées aux contraintes d'aménagement urbain et rural, mais aussi aux opportunités d'accès à des ressources alternatives moins coûteuses.

La **valorisation du potentiel hydroénergétique** et photovoltaïque sur la concession doit être précisée par une expertise dédiée, même si les acteurs de l'eau interrogés ont exprimé leur scepticisme.

4 - Une question centrale : la reconnaissance économique des services environnementaux

Le système Neste a été conçu initialement pour assurer la salubrité des rivières par la dilution des pollutions domestiques. Depuis d'autres impératifs environnementaux ont conduit à l'obligation de respecter les DOE mesurés à l'aval des principaux cours d'eau. L'eau relâchée dans les rivières pour les respecter sert donc aussi à diluer « au passage » les effluents domestiques. Les services d'assainissement bénéficient ainsi gratuitement de ce soutien des débits, indispensable pour la salubrité des rivières. Ce soutien des débits par le système Neste et non prélevés par les usages marchands représente en moyenne 71% des volumes sur une année et 48% en période d'étiage. Sans cela, la plupart des cours d'eau seraient intermittents, même sans prélèvement (cf. partie Diagnostic). **Les « services environnementaux » (salubrité et DOE) rendus par le système sont donc très importants, mais ne font pas l'objet d'une rémunération, ni à la hauteur de sa valeur d'intérêt général ni des coûts supportés.** L'Agence de l'eau qui subventionnait en partie la CACG à ce titre se désengage progressivement jusqu'en 2022. La non-viabilité du modèle économique reposant sur les seuls usages marchands impose donc **d'aborder la question de la rémunération de ces services environnementaux.** Cette question relève de prérogatives d'un EPTB ou d'un EPAGE pour ce qui est de la contribution au respect du DOE, des collectivités locales traversées pour les débits de salubrité. Il y a donc urgence à concrétiser des SAGE sur l'ensemble des cours d'eau.

Si ces différents services environnementaux étaient rémunérés, ils donneraient lieu à des objectifs de performance pour une rémunération selon la qualité du service rendu. Par exemple, la salubrité et la qualité paysagère en certains points peuvent requérir d'aller au-delà des obligations réglementaires

d'un débit supérieur aux DOE à l'aval (cf. partie Diagnostic). **Les instances de décision et de pilotage de la concession devraient être modifiées** (commission Neste, etc.). Elles devraient intégrer notamment les EPTB ou EPAGE à venir et renforcer la place des collectivités. Elles auront à traiter **les arbitrages** à faire dans le partage de l'eau entre usages marchands et non marchands et le prix des services. Il s'agira aussi de répondre aux **attentes de transparence**, de meilleure prise en compte de **l'intérêt général** et de renforcer la **crédibilité** des bilans d'activités et des états des lieux établis par le concessionnaire, aujourd'hui perçus comme trop inféodés aux seuls intérêts agricoles.

5 - La durabilité du modèle économique, tenant compte d'une meilleure couverture des charges de maintenance

Le système Neste est en mesure de satisfaire tous les usages marchands et environnementaux hors année exceptionnellement sèche, d'ici 2030. Nous considérons qu'il faut profiter de cette fenêtre d'opportunité de « faibles tensions » sur la ressource et de transfert de concession pour tendre vers :

1. Un **équilibre budgétaire de long terme**, qui intègre tous les **coûts de maintenance /** réhabilitation / modernisation du système d'une part et qui s'appuie sur une **contribution équitable** de l'ensemble des bénéficiaires, fondée sur une logique de services rendus mesurables.
2. Une **utilisation optimale de l'eau disponible** en cherchant les modalités tarifaires et les outils complémentaires qui permettent à la fois d'inciter à **l'économie d'eau, de limiter les stratégies patrimoniales et de valoriser au mieux l'eau.**

Les propositions suivantes, détaillées dans le texte, devraient contribuer à atteindre ces deux objectifs :

1. **Démarcher les collectivités** concernées pour établir des contrats de soutien aux débits de salubrité, en s'inspirant des exemples existants et en proposant un dispositif permettant de certifier le service rendu (moyens de mesure, instance de contrôle indépendante...). Ce démarchage doit bénéficier du soutien des services de l'État.
2. En **anticipant la création des EPAGE-EPTB, faire valider** par des études indépendantes de la CACG les **contributions aux DOE** ; imaginer un dispositif permettant de certifier annuellement le service rendu ; clarifier les bases juridiques d'un paiement pour un tel service environnemental ; expérimenter pour cerner le consentement à payer.
3. **Trouver ainsi un nouveau modèle économique fondé sur un partage équitable de la charge de ces infrastructures**, entre tous les bénéficiaires, qu'il s'agisse des usages consommateurs (irrigation, eau potable et assainissement, industriels, tourisme) ou non (débit de salubrité, DOE).
4. **Mutualiser les coûts à l'échelle du territoire** plutôt que d'imputer les coûts propres à chaque réseau, c'est-à-dire **harmoniser les prix de l'eau entre les réseaux**, pour un même service et les formules d'actualisation, afin de rendre plus explicites et simples les grilles tarifaires et leurs objectifs. Débattre plus largement de la question de **la péréquation territoriale et entre usages**, telle qu'elle a été mise en œuvre dans les autres SAR.
5. Faire **payer** les bénéficiaires **en fonction des services rendus et des coûts mutualisés** à l'échelle du territoire.
6. **Réformer le système de quota en rivière** (volume garanti et structure tarifaire) afin de distinguer un prix de long terme pour garantir l'accès à l'eau du prix de l'usage annuel de l'eau, fonction de la consommation et du niveau de rareté de la ressource.
7. Améliorer le **dialogue avec les abonnés** pour développer un climat de confiance réciproque en les informant davantage de tout ce qui concerne la gestion et l'état du système.

L'ensemble de ces réformes doit être mis en place dans la décennie, tant que les effets du changement climatique ne sont pas trop forts, afin que le cadre institutionnel de gestion territorial de l'eau et le concessionnaire soient en capacité de mener des transformations d'une tout autre ampleur.

Une vulnérabilité du système au changement climatique mise en avant par les études scientifiques

Ces études appuient leurs modélisations sur des hypothèses d'augmentation de la **température de 2°C à l'horizon 2030** par rapport à la moyenne de référence (1961 à 1990), qui conduirait à une baisse des **débites naturels d'étiage de l'ordre de 50 %** à l'horizon **2050** sur la Garonne et ses affluents.

Ces travaux anticipent **peu d'évolution des demandes d'eau potable, industrielle et touristique**. Comme l'avenir du contexte socio-économique qui détermine **la demande d'irrigation est encore plus difficile à anticiper pour l'après 2030, plusieurs scénarios sont posés**.

Pour Garonne 2050 trois scénarios ont été testés, avec un besoin d'irrigation correspondant à 80, 100, 120 % de la consommation moyenne de la décennie précédent l'étude.

Les bilans sont marqués par l'ampleur des incertitudes des sorties de modèles. Cependant, tous les scénarios montrent un déficit. Son ampleur dépend d'abord des objectifs de DOE sur l'ensemble des affluents de la Garonne, faisant varier le déficit dans un rapport de 1 à 10, alors que les 3 scénarios agricoles ne le font varier que de quelques dizaines de millions de m³. À l'échelle du **système Neste élargi**, la précision de la modélisation est encore plus incertaine. Mais, en ordre de grandeur, la somme de **tous les usages marchands actuels (100 à 120 Mm³) est du même ordre que le déficit attendu** si l'objectif reste le respect des DOE actuels. La réalisation de toutes les économies d'eau potentielles (20 à 30 % de 95 Mm³ pour les pratiques d'irrigation) et la valorisation systématique des volumes résiduaux dans les retenues collinaires (20 Mm³ les années sèches), le déficit moyen serait de l'ordre de 60 Mm³. Ces évaluations supposent un volume alloué à l'irrigation de 93 Mm³ pour le système Neste élargi alors qu'en 2014, 214 Mm³ ont été accordés au titre des volumes prélevables¹. *Donc, si l'on se base sur ce qui est effectivement accordé, les déficits projetés seront amplifiés de 120 Mm³ pour cette zone, atteignant ainsi 180 Mm³.*

En conséquence :

- Les **économies d'eau** et l'optimisation des ressources présentes par une gestion intégrée de tous les réservoirs et des flux, y compris des collinaires, sont **nécessaires, sans regret, mais insuffisantes à l'horizon 2050**.
- Mais au-delà de cette priorité aux économies d'eau, le « statu quo social » qui prévaut depuis une dizaine d'années que l'on peut résumer à « *la satisfaction des demandes d'irrigation au niveau des consommations moyennes des 10 dernières années - respect des DOE – pas de construction de nouveau réservoir hors substitution* » n'est pas tenable à long terme sur ce territoire.
- Le **devenir à long terme de la concession sera donc tributaire de décisions prises à d'autres échelles territoriales et dans d'autres arènes (Europe, national, SDAGE, SAGE) : quels DOE ? Quelles allocations par usage ? Quels volumes de nouveaux réservoirs et pour quels usages ?**

¹ Correspondant à la moyenne de toutes les consommations déclarées à l'Agence durant la décennie 2000, alors que les volumes prélevables ont été définis à partir des débits souscriptibles sur le système Neste (36 000 l/s), multipliés par les m³ accordés par l-s souscrit (généralement 4000 m³/l-s), augmenté des capacités des collinaires et autorisations en nappe (cf. *partie Diagnostic*).

Au niveau national, les nouvelles instructions sur les Projets de Territoires pour la Gestion de l'Eau (PTGE) incitent leurs porteurs à se projeter à ces horizons lointains qui sont ceux de l'amortissement des ouvrages hydrauliques et à considérer la dynamique de tous les usages. La longue histoire du système Neste et de son rôle dans le développement des territoires réalimentés doit être mieux connue du grand public et nourrir le débat sur la place des aménagements hydrauliques dans l'adaptation au changement climatique. Cette action pourrait aussi aider la CACG à préciser son rôle dans les PTGE à venir sur le territoire de la concession et au-delà, et à tirer toutes les leçons du traumatisme de Sivens.

Les tableaux ci-après synthétisent les forces – faiblesses (issues principalement du diagnostic) et les opportunités - menaces (issues de cette partie prospective) pour la concession d'État.

L'analyse AFOM

ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES DES CONCESSIONS HYDRAULIQUES PASSÉES PAR L'ÉTAT AVEC LA CACG

LE PERIMETRE DES CONCESSIONS ET SON TERRITOIRE : UNE INTELLIGENCE COLLECTIVE POUR COMPOSER AVEC DES INCOHERENCES TERRITORIALES

ATOUTS	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Une mobilisation de tous les acteurs pour composer une gestion quantitative cohérente sur l'ensemble du Système Neste, alors que le périmètre de la concession ne recouvre pas les territoires institutionnels et hydrologiques de gestion de l'eau, tant s'en faut, et que les ouvrages de stockage ont des maîtres d'ouvrages différents. 2. Une reconnaissance par les acteurs de l'eau que techniquement parlant, le système Neste rend bien des services environnementaux (salubrité, débits minimums, paysages...) car le respect des DOE à l'aval impose des lâchers supérieurs aux demandes des seuls usages consommateurs (irrigation, eau potable, industrie). 3. Des institutions de gestion quantitative de l'eau (OUGC, PGE) sur des territoires cohérents avec le système Neste, malgré quelques « incohérences » de frontières. 4. Les prémisses d'un SAGE « Rivières de Gascogne » qui fixerait les ambitions d'une gestion intégrée sur un territoire cohérent avec système Neste. 5. Une institutionnalisation en cours pour l'axe Garonne (PGE, OUGC, SAGE) ou les réseaux de la concession seront un des usagers parmi beaucoup d'autres. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vouloir faire coexister deux ensembles qui ne partagent les mêmes problèmes : <ul style="list-style-type: none"> - Sur le système Neste, il s'agit i) de partager l'eau et ses coûts pour du multi-usage sur des rivières réalimentées, puis ii) de gérer durablement des réseaux sans compétition avec d'autres ressources; - Sur l'axe Garonne, il s'agit de gérer durablement des réseaux malgré une forte compétition entre ressources (nappe, collinaires) ; 2. Un système Neste qui comprend à la fois des réservoirs de piedmont de l'État ou d'autres maîtres d'ouvrage (superpositions de compétences). 3. Des collectivités territoriales qui songent à désolidariser la gestion de leur ouvrage de l'ensemble du système Neste. 4. La non-reconnaissance économique des services environnementaux (salubrité, DOE, paysages...) rendus par le système Neste. 5. La non-réalisation aujourd'hui des 2 SAGE sur le système Neste et sur l'axe Garonne, à même de poser les attentes vis-à-vis de la concession dans des visions intégratrices. 6. Pas de possibilité pour le concessionnaire d'empêcher les pompes faciles en nappe, rivières ou collinaires sur l'axe Garonne 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un nouveau concédant acteur du territoire, ce qui doit créer les conditions d'un meilleur dialogue entre collectivités pour une gestion concertée de la ressource et des différents usages de l'eau au service de l'intérêt général. 2. Une intégration des concessions de 1960 et de 1990 permettant une simplification et une meilleure lisibilité de la mission du concessionnaire, de ses objectifs et de ses contraintes. 3. Des perspectives nationales de rationalisation administrative. 4. Une reconnaissance politique et économique de l'intérêt général des services environnementaux rendus par le système Neste, indispensables pour la viabilité du territoire et son attractivité. 5. Une opportunité de révision du périmètre en concession pour relever le défi de la gestion intégrée (quantitative et qualitative) de l'eau à l'échelle des SAGE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Une déprise agricole sur les réseaux en concession (périurbanisation) et une poursuite du recul de l'irrigation questionneraient l'utilité agricole des infrastructures. 2. Des visions politiques divergentes parmi les collectivités qui pourraient conduire à un démantèlement de la concession (système Neste d'une part, réseaux de l'autre, ceux-ci pouvant même être dissociés les uns des autres). 3. Une coordination défailante des outils techniques et institutionnels de gestion de l'eau (SAGE, OUGC, PGE, Concession, Collectivités territoriales) ou des incohérences dans leurs délimitations

L'ENTREPRISE, SES MOYENS ET SON ORGANISATION

ATOUPS	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
<p>6. Une entreprise caractérisée, pour ce qui concerne l'exploitation et la maintenance des ouvrages des concessions, par son professionnalisme et sa préoccupation de réactivité pour la continuité du service de l'eau.</p> <p>7. Des compétences techniques internes de très bon niveau dans les domaines de l'ingénierie et de la gestion de l'eau et des ouvrages hydrauliques.</p> <p>8. Une forte culture de la maintenance, tant corrective immédiate que préventive à long terme, en dépit de ressources financières limitées.</p> <p>9. Une implantation déconcentrée qui confère à la CACG une excellente connaissance du terrain et une proximité de ses acteurs favorable à la concertation.</p> <p>10. La légitimité conférée par un savoir-faire et des capacités de gestion de l'eau, largement reconnue par les acteurs institutionnels (collectivités, services de l'État) et professionnels (Associations Syndicales de Propriétaires, agriculteurs individuels ou en petits collectifs).</p> <p>11. Des initiatives pour identifier une place dans le dispositif de soutien aux filières en émergence (filière soja sur l'Isle sur Dodon ; expérimentation sur la station de la Mirandette, ...) et adapter les tarifs de l'eau agricole.</p>	<p>7. Une défiance de la part des acteurs locaux, élus et membres de la société civile, vis-à-vis d'une structure souvent considérée comme trop puissante, trop technocratique, trop coûteuse.</p> <p>8. Sur le territoire en concession, des relations devenues trop ténues avec les principaux prescripteurs agricoles (les filières) afin de travailler avec eux à une palette de services d'irrigation, adaptés aux productions en émergence (diversification, agroécologie, circuits courts, bio ...).</p> <p>9. Un désengagement ancien dans le développement agricole qui rend difficile le réinvestissement par la CACG dans ces fonctions d'appui (conseil agricole, soutien aux nouvelles filières, expérimentation ...), car des opérateurs sont déjà là.</p> <p>10. Un manque de séparation des actions engagées par la CACG pour la concession et celles développées en dehors, ce qui ne facilite pas une vision partagée de ce qui constitue la concession, ses besoins, son fonctionnement.</p> <p>11. Une perception généralisée de manque de transparence due à deux facteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un empiètement des fonctions assumées par la CACG dans et hors concession - des études préalables à l'ingénierie, puis à l'exploitation et au suivi pour le compte des maîtres d'ouvrages - qui nuit à la crédibilité de ses études et comptes rendus d'activités, • Une politique de communication défailante sur ses réalisations (par exemple les moteurs de recherche sur internet font d'abord ressortir une CACG présentée par ses détracteurs). 	<p>6. Un potentiel de diversification des activités au-delà du territoire en concession qui peut contribuer à la robustesse de l'entreprise et à l'élargissement de ses compétences au profit de la concession.</p> <p>7. Une capacité intégrer d'autres systèmes hydrauliques aujourd'hui dissociés (ouvrages de stockage, collinaires, etc..) dans un dispositif de gestion concertée de l'ensemble des ressources en eau et des usages de l'eau sur le territoire.</p>	<p>4. Un risque de démantèlement de l'entreprise, ou au moins de forte restructuration, en cas de démantèlement de la concession.</p> <p>5. Un refus des opérateurs de voir la CACG s'immiscer à nouveau dans les services d'appui au développement agricole.</p>

LA RESSOURCE EN EAU, LES USAGES DE L'EAU, LES DROITS ET LA REGLEMENTATION

ATOUPS	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
<p>12. Une ressource convenablement sécurisée en amont du BV de la Neste et sur le territoire lui-même (barrages-réservoirs répartis dans le périmètre).</p> <p>13. Un équilibre ressource –usage à court et moyen terme qui permet d’expérimenter les adaptations inéluctables face au changement climatique.</p> <p>14. Un secteur agricole très réactif au contexte socio-économique (développement de nouvelles filières ...).</p>	<p>12. Une superposition de réglementations que la CACG ne peut pas respecter simultanément en permanence : celles du décret de 1909 fixant des dotations en débit à l'amont des cours d'eau réalimentés d'une part, et d'autre part celles des PGE, qui imposent des valeurs minimales de débits restitués à la Garonne par ses affluents à l'étiage (DOE). En résultent d'importantes difficultés de satisfaction des usages en conformité réglementaire.</p> <p>13. Une alimentation de la prise du système Neste fortement perturbée par les variations des débits restitués à l'amont par les usines hydroélectriques, rendant difficile le respect de la valeur réglementaire de 4 m³/s du débit prélevé.</p> <p>14. Une gestion de la ressource en eau institutionnellement morcelée sur la zone dépendante hydrologiquement de la Neste et de la Garonne.</p> <p>15. Des volumes des concessions ne représentant que la moitié des réserves en eau mobilisables à l'intérieur de leurs périmètres, certains réservoirs, bien que gérés par la CACG, appartenant à d'autres institutions (Département, ASA), et de nombreuses retenues déconnectées privées étant gérées sans coordination avec les ouvrages concédés.</p> <p>16. Une jurisprudence qui confirme la concurrence des droits à l'usage de l'eau, en contradiction avec la protection usuelle d'un concessionnaire sur le territoire de sa concession.</p> <p>17. Une agriculture qui s'est déjà désengagée de l'irrigation significativement.</p>	<p>8. Une concertation entre les collectivités qui vise à rationaliser les prélèvements et la gestion des ouvrages de stockage hors concession, voire à les y intégrer.</p> <p>9. Une intégration des 2 concessions, voire une révision du périmètre global qui conduira les gouvernants locaux à soutenir – et à obtenir des législateurs – une mise en cohérence des dispositifs réglementaires applicables à la nouvelle concession.</p> <p>10. La mise en place des SAGE qui fourniront le cadre pour une planification concertée et à long terme des actions, pour une gestion intégrée de l'eau (quantité / qualité) sur les territoires, et dont le concessionnaire serait un des maîtres d'œuvre.</p>	<p>6. L'ampleur et la vitesse du changement climatique qui pourrait multiplier les situations de crise. Par exemple une diminution du couvert neigeux et des pluies hivernales, affectant sensiblement en même temps les capacités de stockage en piémont et en montagne, mettraient le système en défaut.</p> <p>7. Une poursuite des baisses de souscriptions agricoles, attisées par un contexte socio-économique durablement défavorable aux cultures irriguées.</p>

LES INFRASTRUCTURES CONSTITUTIVES DU PATRIMOINE DES CONCESSIONS

ATOUPS	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
<p>15. Un patrimoine concédé constitué d'ouvrages caractérisés par un bon état général significatif d'un bon suivi de leur comportement et de leur performance, ainsi que d'une maintenance de qualité.</p> <p>16. Pour ce qui concerne le système Neste : un système hydraulique original, toujours pertinent, au plan fonctionnel, plus de 150 ans après sa création, et que la CACG a su moderniser pour l'adapter aux contraintes et aux besoins d'aujourd'hui (durabilité environnementale, productivité du travail, performance du service, évolutions de la production agricole).</p> <p>17. Pour ce qui concerne les réseaux d'irrigation, un maillage du territoire qui rend l'eau disponible quasiment en tout point à l'intérieur du périmètre des concessions.</p>	<p>18. L'absence de régulation centralisée permettant de répartir sans dommage (débordement, mise à sec) ses perturbations de débit dans le canal à l'aval de la prise.</p> <p>19. Une difficulté de remplissage des réserves de piémont prioritaires hors saison consécutive à la limite de 2,5 m3/s de capacité de transit des rigoles qui les alimentent.</p> <p>20. Des bâtiments vieillissants qui nécessitent des travaux de rénovation significatifs.</p> <p>21. Une forte évolution de la demande en eau depuis la conception des réseaux, qui rend nécessaires des restructurations hydrauliques importantes (Saint-Laurent – Buzet – Béquin par exemple).</p> <p>22. Une performance énergétique perfectible de l'important parc de stations de pompage.</p> <p>23. Des contraintes réglementaires qui compliquent la maintenance de certaines prises d'eau dans la Garonne.</p> <p>24. Un important linéaire de canalisations en amiante-ciment, dont la maintenance est très coûteuse, et qu'il faut absolument remplacer à brève échéance.</p>	<p>11. Un maillage et une capacité hydrauliques susceptibles de répondre à des besoins nouveaux, pour d'autres usages par exemple.</p> <p>12. Des configurations d'ouvrages favorables à la production d'énergie hydroélectricité, sur des sites dont la CACG a fait l'inventaire.</p>	<p>8. Une augmentation du prix de l'énergie électrique qui rendrait encore plus nécessaire l'optimisation énergétique des stations de pompage et leur modernisation.</p>

LE MODELE ECONOMIQUE DE LA CONCESSION

ATOUPS	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
<p>18. Une gestion rigoureuse par la CACG, qui ne néglige aucun volet de la mission du concessionnaire.</p> <p>19. Un système très instrumenté permettant de qualifier, en quasi temps réel, l'état des ressources et des prélèvements et d'établir des bilans saisonniers des services rendus, notamment à l'environnement.</p>	<p>25. Un équilibre d'exploitation difficile à atteindre, lié en grande partie à une activité marchande de service de l'eau très majoritairement destinée à l'usage agricole, dont les produits d'exploitation sont insuffisants.</p> <p>26. Un "grand équilibre" a fortiori hors d'atteinte, et une gestion patrimoniale à long terme (renouvellement et rénovation des ouvrages) qui reste en conséquence largement tributaire de financements publics.</p> <p>27. Une clientèle surtout agricole, sans possibilité de péréquation avec les autres usages, contrairement aux autres SAR.</p> <p>28. Une impossibilité d'augmenter significativement le prix moyen de l'eau d'irrigation.</p> <p>29. Une qualité médiocre de l'eau à l'aval des cours d'eau réalimentés qui rend l'eau mise à disposition par la CACG peu apte à la potabilisation.</p> <p>30. Une grille tarifaire complexe sur les réseaux</p> <p>31. Une tarification non incitative à l'économie d'eau pour les souscriptions en rivières et favorisant les stratégies patrimoniales.</p>	<p>13. La reconnaissance politique et économique des services écologiques rendus par le système Neste, au service en particulier des paysages, de l'attractivité du territoire et du tourisme, qui se matérialiserait par un consentement des collectivités concernées à payer pour ces services.</p> <p>14. Un potentiel hydroélectrique sans doute faible, mais à préciser.</p> <p>15. Les références des autres SAR (SCP et BRL) en matière de tarification, qui peuvent constituer les arguments d'un plaidoyer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour une rémunération des services de l'eau à usages écologiques, - pour une péréquation des prix de l'eau entre usagers consommateurs . <p>16. Un système d'information en temps réels, en cours de déploiement (compteurs à télérelève), qui permettra des modalités de gestion des demandes en eau novatrices (tarifications ajustées à la diversification, échanges d'attribution ...).</p>	<p>9. Une augmentation du prix de l'énergie électrique qui renchérirait le prix du service de l'eau agricole déjà jugé élevé par les irrigants.</p> <p>10. Une réduction des subventions aujourd'hui nécessaires à l'équilibre des charges si on inclut la gestion patrimoniale à long terme.</p> <p>11. La multiplication à l'avenir de décisions de justice qui donneraient raison aux tenants de l'uniformité des tarifs pour les différents usages.</p> <p>12. Une absence de reconnaissance politique de la valeur monétaire des services de l'eau pour l'environnement et la salubrité.</p>