

LES DÉBITS OBJECTIFS D'ÉTIAGE (DOE), INDICATEURS DE VULNÉRABILITÉ DE LA RESSOURCE EN EAU EN PÉRIODE D'ÉTIAGE

L'EXEMPLE DU DISTRICT ADOUR-GARONNE

*Philippe Marc**

SOMMARIO: 1. *Les débits objectifs d'étiage (DOE), indicateur hydrologique de la gestion quantitative en période d'étiage (structurelle et opérationnelle).* 1.1. *Le DOE, débit cible pour la planification structurelle de la gestion quantitative en période d'étiage.* 1.2. *Le DOE, débit cible pour la gestion opérationnelle des étiages concrétisée par le soutien des débits de la Garonne.* 2. *Les débits objectifs d'étiage (DOE), indicateurs réglementaires de la gestion de crise.* 2.1. *La priorisation des enjeux et des usages en période de crise.* 2.1.1. *La sécurisation de l'alimentation en eau potable et des usages de sécurité civile.* 2.1.2. *La préservation des milieux aquatiques.* 2.2. *La gestion de la crise par la restriction provisoire des usages et/ou la réquisition de la ressource en eau.*

Résumé

La ressource en eau en période de basse eau – dite aussi période d'étiage- est directement menacée par le réchauffement climatique. Depuis les premiers schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (1996), les étiages sont l'objet d'un suivi attentif et d'une gestion spécifique articulés autour d'un seuil hydrologique et réglementaire, dénommé, débits objectifs d'étiage (DOE). Les DOE assignent des objectifs quantitatifs, définis à certains points stratégiques du réseau hydrographique du district appelés points nodaux, destinés à garantir la préservation des milieux aquatiques (bon état des eaux) et la satisfaction des usages anthropiques, huit années sur dix. A cet égard, les DOE formalisent de nouvelles règles de partage des eaux entre les territoires et les usagers, tout en tenant compte des besoins en eau des milieux aquatiques. Ainsi, les DOE fondent la gestion quantitative, sous tous ses aspects, de la ressource en eau en période d'étiage. Les prélèvements sont dimensionnés sur la base de cet indicateur. On parle alors de volumes préle-

* *Avocat au Barreau de Toulouse. Docteur en Droit, Membre associé du Centre de Droit Maritime et Océanique (CDMO), Nantes Université, Membre de l'Académie de l'Eau.*

vables. Les mesures de restrictions, encadrées par les arrêtés préfectoraux, sont adossées aux DOE qui permettent de déterminer les débits de vigilance. Le soutien des débits ambitionne de maintenir les DOE, dans la limite des ressources disponibles. Dans ce contexte de modification du climat, la prise en compte des étiages, à travers la notion de DOE, impliquant des actions de gestion (réservation de ressources en eau dédiées dans les barrages, soutien des débits) et des mesures de police (restrictions des usages/réquisition de ressources), constitue un véritable défi pour les pouvoirs publics.

Abstract

Water resources during low water periods—also known as drought periods—are directly threatened by climate change. Since the first master plans for water management (1996), low water flows have been subject to careful monitoring and specific management based around a hydrological and regulatory threshold known as objective low water flows (OLWF). The OLWF assign quantitative targets defined at certain strategic points in the hydrographic network of the district, referred to as nodal points, aimed at ensuring the preservation of aquatic environments (good water status) and the satisfaction of anthropogenic uses, eight years out of ten. In this regard, the OLWF formalize new rules for sharing water between territories and users, while considering the water needs of aquatic environments. Thus, the OLWF underpin the quantitative management of water resources in low water periods, in all aspects. Takings are sized based on this indicator, leading to what are referred to as extractable volumes. Restriction measures, framed by prefectural orders, are based on the OLWF, which help determine vigilance flows. Flow support aims to maintain the OLWF within the limits of available resources. In this context of climate change, addressing low water periods through the concept of OLWF, involving management actions (reserving dedicated water resources in reservoirs, flow support) and regulatory measures (usage restrictions/resource requisition), poses a real challenge for public authorities.

Riassunto

Le risorse idriche durante i periodi di magra, noti anche come periodi di siccità, sono direttamente minacciate dai cambiamenti climatici. Fin dai primi piani regolatori per la gestione delle acque (1996), i flussi di acqua bassa sono stati oggetto di un attento monitoraggio e di una gestione specifica basata su una soglia idrologica e normativa nota come objective low water flows (OLWF). Le OLWF assegnano obiettivi quantitativi definiti in alcuni punti strategici della rete idrografica del distretto, denominati punti nodali, volti a garantire la conservazione degli ambienti acquatici (buono stato delle acque) e il soddisfacimento degli usi antropici, otto anni su dieci. A questo proposito, le OLWF formalizzano nuove regole per la condivisione dell'acqua

tra territori e utenti, tenendo conto delle esigenze idriche degli ambienti acquatici. In questo modo, le OLWF sono alla base della gestione quantitativa delle risorse idriche nei periodi di magra, sotto tutti gli aspetti. I prelievi sono dimensionati sulla base di questo indicatore, che porta a quelli che vengono definiti volumi estraibili. Le misure di restrizione, inquadrate da ordinanze prefettizie, si basano sull'OLWF, che contribuisce a determinare i flussi di vigilanza. Il sostegno ai flussi mira a mantenere l'OLWF entro i limiti delle risorse disponibili. In questo contesto di cambiamento climatico, affrontare i periodi di magra attraverso il concetto di OLWF, coinvolgendo azioni di gestione (riserva di risorse idriche dedicate nei bacini, supporto al flusso) e misure di regolamentazione (restrizioni d'uso/riciesta di risorse), rappresenta una vera sfida per le autorità pubbliche.

Dans son rapport de synthèse, publié le 20 mars 2023, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a confirmé le réchauffement global de la planète. Dans ce contexte anxigène, le troisième Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC) était attendu, avec fébrilité, pour encadrer les politiques et les actions d'adaptation au changement climatique, basées sur une prévision d'un réchauffement moyen de +4°C en France à l'horizon 2100¹. Or, la dissolution de l'Assemblée nationale, le 9 juin 2024, a reporté *sine die* sa présentation par le Gouvernement. Transposées à la gestion de la ressource en eau, ces prévisions menacent l'équilibre quantitatif de bon nombre de territoires. L'augmentation des températures, couplée à une augmentation des fréquences des périodes sans pluies, sont de nature à générer des tensions répétées sur la ressource en eau. Considérant déjà qu'en «dix ans, l'eau douce renouvelable, c'est-à-dire celle qui se renouvelle à travers le cycle de l'eau, a diminué de 14 %»². Autrement dit, la gestion quantitative est déjà concernée par le réchauffement climatique. Les défis pour la collectivité, en général, et les usagers, en particulier (agriculture, industrie, énergie, eau potable...), sont donc majeurs. Le maintien des activités dépendantes de la ressource en eau sur certains

¹ La Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC), ecologie.gouv.fr.

² Prélèvements et consommations d'eau: quels enjeux et usages? Note d'analyse d'avril 2024 (n°136) | France Stratégie, strategie.gouv.fr.

territoires est, à très court terme, susceptible d'être remis en cause. La conciliation des usages de l'eau et la préservation des milieux aquatiques apparaissent comme les deux termes d'une équation dont l'inconnue reste la disponibilité de la ressource en eau. Plus que jamais sans doute, les cours d'eau constituent des lignes de vie pour les territoires traversés; leurs écoulements conditionneront, à l'avenir, les politiques d'aménagement du territoire et à terme, la présence humaine³ dans certaines régions. Face à cet enjeu, pour ne pas dire face à ce mur, la définition d'un nouvel ordre et équilibre quantitatif est un impératif. La matrice de ce nouvel ordre se trouve dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui constitue, à l'échelle d'un district hydrographique, le document de référence en matière de gestion et de protection des ressources en eau. En effet, le SDAGE prescrit des objectifs quantitatifs de débits, en période d'étiage, qualifiés de débits objectifs d'étiage (DOE) dont l'objet est de concilier les besoins en eau de usagers avec ceux des milieux aquatiques, durant une période particulièrement critique sur le plan hydrologique.

Le débit⁴ est, à la fois, un élément caractéristique et constitutif des cours d'eau. Il est généré par le mouvement continu des eaux qui s'écoulent gravitairement d'un point à un autre, de l'amont vers l'aval. Le débit est littéralement une eau courante qui se définit par la combinaison de deux composantes, physique et temporelle: un volume d'eau écoulé entre deux points espacés géographiquement, généralement exprimé en litres ou mètres cube, rapporté à une unité de temps, généralement la seconde. Le débit imprime une dynamique qui a conduit certains auteurs, comme Blaise Pascal, à comparer les cours d'eau à des «chemins qui marchent».

Pour le juriste, les cours d'eau ont longtemps été réduits à cette caractéristique hydrologique d'eau courante. L'article 644 du code

³ Le Tribunal administratif de Toulon, dans un jugement du 23 Février 2024, n°2302433, a considéré qu'un maire était fondé à refuser un permis de construire en raison de l'insuffisance des ressources en eau.

⁴ L-E. HAMELIN, *Précisions au sujet des termes de débit, d'écoulement et de ruissellement en hydrologie*, in *Cahiers de géographie du Québec*, 1957, 2, 2, p. 139-152.

civil⁵, en vigueur depuis 1804, pose d'ailleurs un rapport d'équivalence entre ces deux termes. L'expression «eau courante» est employée à la place de cours d'eau. Toutefois, cette synonymie doit être nuancée à la lecture de l'article 643 du code civil. En effet, pour former un cours d'eau, les eaux courantes émergeant d'une source doivent être constituées d'un débit suffisant⁶ qualifié d'«eaux publiques». Ainsi, de la quantification du débit dépendra la qualification juridique, soit de cours d'eau, soit d'eaux de sources. Cette définition «civile» du cours d'eau non domanial a été complétée et modulée, en 2016, par l'article 118 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, codifié à l'article L. 215-7-1 du Code de l'environnement⁷:

Constitue un cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année. L'écoulement peut ne pas être permanent compte tenu des conditions hydrologiques et géologiques locales.

Cette disposition légale consacre une nouvelle définition des cours d'eau en introduisant un critère complémentaire, qui est relatif au statut foncier de l'écoulement. Pour qu'un écoulement soit qualifié de cours d'eau, il est nécessaire de s'assurer de l'existence d'«un lit naturel à l'origine». Sur le plan hydrologique, cette définition apporte une précision nouvelle sur les modalités d'écoulement des eaux courantes. Il est spécifié, en effet, que le débit peut être interrompu une partie de l'année en raison de considérations hydrologiques et géologiques. Ainsi, le débit doit seulement être suffisant une majeure partie de

⁵ C. civ., art. 644: «Celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public par l'article 538 au titre "De la distinction des biens", peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés».

⁶ S. DELIANCOURT, *De la définition d'un cours d'eau*, Conclusions (extraits) sous CAA Lyon, 4 mai 2022, n°20LY01126, in *Dr. Envir.*, n°313 – Juillet/Août 2022, p. 263-265.

⁷ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

l'année. Cette disposition consacre l'existence des cours d'eau intermittents, c'est-à-dire sans débit une partie de l'année. Cette définition légale du cours d'eau non domanial permet pratiquement de distinguer les cours d'eau intermittents des fossés, dont les écoulements ponctuels sont liés aux apports d'eau météorique. En l'absence de données objectives et chiffrées permettant d'apprécier *a priori* la suffisance du débit, la qualification de cours d'eau reste soumise à l'interprétation du juge⁸.

En matière de gestion quantitative, la définition d'un débit suffisant en période d'étiage est du ressort de l'administration d'État⁹. L'étiage synonyme de basses eaux, est une période durant laquelle des tensions sur la ressource en eau sont susceptibles d'apparaître et d'engendrer des conflits d'usages. Pour pallier sinon anticiper cette situation, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), a défini, en application de l'arrêté du 17 mars 2006 modifié¹⁰, un débit de référence qualifié de débit objectifs d'étiage (DOE) poursuivant une double finalité: assurer le bon état des eaux (objectif environnemental), et satisfaire l'ensemble des usages en moyenne huit années sur dix (objectif d'usages). Le DOE, en tant qu'objectif quantitatif, exprimé en mètres cubes par seconde à différents points (*nodaux*) considérés comme stratégiques, généralement situés à la confluence des cours d'eau, traduit concrètement le niveau d'engagement d'un district hydrographique en faveur de la préservation de la ressource en eau,

⁸ Cette question a été abondamment traitée dans de nombreuses thèses. V. en particulier P. MARC, *Les cours d'eau et le droit*, Paris, 2006. M. BORDONNEAU, *Regard juridique sur la double nature de l'eau*, Paris, 2009; A. FARINETTI, *La protection juridique des cours d'eau, contribution à une réflexion sur l'appréhension des objets complexes*, Paris, 2012; J. GUDEFIN, *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementale*, Paris, 2015.

⁹ EAUFRANCE, *Les écoulement des cours d'eau en période estivale*, les Synthèse n° 15 – Juin 2017. «Contrairement aux crues qui sont des épisodes hydrologiques relativement rapides (quelques heures à quelques jours), les étiages naturels ont des dynamiques plus lentes et sont le résultat de phénomènes hydro-météorologiques, conduisant à la baisse des débits, qui s'étendent sur plusieurs semaines à plusieurs mois».

¹⁰ Art. 6 II, arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

indispensable au maintien des activités humaines et à la conservation des espèces et milieux aquatiques. Le partage de la ressource en eau, équilibré et durable, est le fondement même de ce débit de référence. Ainsi, le DOE constitue un indicateur hydrologique qui oriente et structure le cadre juridique de la gestion quantitative en période d'étiage précisément pour prévenir la crise hydrologique (1). Le DOE constitue, également, un indicateur réglementaire à partir duquel s'organise la gestion de la crise (2). L'exemple du district Adour-Garonne, correspondant au grand sud-ouest de l'hexagone, permet de mieux saisir les implications opérationnelles du DOE.

1. Les débits objectifs d'étiage (DOE), indicateur hydrologique de la gestion quantitative en période d'étiage (structurelle et opérationnelle)

De nombreux rapports¹¹ notamment parlementaires¹², ont été produits ces dernières années sur le thème de la gestion quantitative à

¹¹ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Appui au Délégué interministériel pour le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, rapport n°23021, juillet 2023, p. 79; CGAAER et Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), Les conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage sur le bassin de Loire-Bretagne, Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et Ministère de la Transition écologique et solidaire, rapport IGEDD n°014269-01, rapport CGAAER n°22017, novembre 2022, p. 212; CGAAER et CGEDD, Les conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage dans le bassin Adour-Garonne, Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et Ministère de la Transition écologique et solidaire, rapport CGEDD n°013099-01, rapport CGAAER n°19109, juin 2021, 136 p.; CGEDD et CGAAER, Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse, Ministère de la Transition écologique et solidaire et Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, rapport CGEDD n°011865-01, rapport CGAAER n°, mai 2018, 131 pages. Chambres régionales & territoriales des comptes, La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique – Exercice 2016-2022, *Cour des comptes, rapport public thématique*, juillet 2023, p. 156.

¹² L. PRUDOMME, F. TUFFNELL, *Rapport d'information, sur la gestion des conflits d'usage en situation de pénurie d'eau*, Assemblée nationale,, 4 Juin 2020; Mission

l'aune du changement climatique. Ce sujet est devenu une préoccupation nationale aussi importante que celle de la qualité des eaux¹³. Les enjeux liés aux aspects quantitatifs ont généré un cadre réglementaire au niveau national et des réponses opérationnelles à l'échelle des territoires. Ainsi, en Adour-Garonne, le SDAGE 2022-2027 ne compte pas moins de vingt-sept dispositions au titre de l'orientation fondamentale ayant pour titre «agir pour assurer l'équilibre quantitatif», associée à la lettre C. La disposition C3 du SDAGE identifie le DOE comme un débit de référence pour la planification structurelle de la gestion de la ressource en eau (1-1). De même, le DOE apparaît comme un débit cible pour la gestion opérationnelle des étiages qui se concrétise par le soutien des débits. L'exemple de la Garonne est ici étudié (1-2).

1.1. Le DOE, débit cible pour la planification structurelle de la gestion quantitative en période d'étiage

Le DOE constitue un objectif quantitatif structurel du SDAGE Adour-Garonne, conformément à l'article 6 II de l'arrêté ministériel du 17 mars 2006 qui prévoit que

Les objectifs de quantité en période d'étiage sont définis aux principaux points de confluence du bassin et autres points stratégiques pour la gestion de la ressource en eau appelés points nodaux sont constitués (...) dans les zones du bassin où un déficit chronique est constaté, de débits

d'information sur la ressource eau au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, *Rapport d'information sur la ressource en eau, Assemblée Nationale*, rapport d'information n°1101, 21 juin 2018, 206 p. Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, *Rapport sur les aspects scientifiques et technologiques de la gestion quantitative de l'eau*, Assemblée Nationale et Sénat, rapport AN n°5187, rapport Sénat n°580, 17 mars 2022, 73 p. Mission d'information sur la Gestion durable de l'eau, *Rapport d'information sur l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement*, Sénat, rapport n°871, 11 juillet 2023, 316 p. Délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir de l'eau, *Rapport d'Information sur l'avenir de l'eau*, Sénat, rapport n°142, 24 novembre 2022, 166 p.

¹³ COUR DES COMPTES, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique. Exercices 2016-2022*. Rapport public thématique, Juillet 2023.

objectifs d'étiage permettant de satisfaire l'ensemble des usages en moyenne huit années sur dix et d'atteindre le bon état des eaux.

Ce débit doit satisfaire les objectifs assignés à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définis à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. A ce titre, le DOE est dimensionné sur le plan hydrologique pour couvrir les besoins en eau, qualifiés de prioritaires, dans les domaines de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population¹⁴. En outre, le DOE doit contribuer à la satisfaction ou à la conciliation des exigences de la vie biologique des milieux aquatiques, du libre écoulement des eaux et de l'ensemble des usages préleveurs de la ressource en eau. Exprimé en débit moyen mensuel¹⁵, le DOE formalise un objectif quantitatif de retour à l'équilibre en période d'étiage, dans les secteurs marqués par un déficit chronique.

Cet indicateur hydrologique constitue le socle réglementaire de toutes les démarches visant la résorption des déficits quantitatifs. Ainsi, la définition des volumes prélevables par les usagers repose sur les valeurs de débits attachées au DOE. Il s'agit par ce dispositif de déterminer le

volume maximum que les prélèvements directs dans la ressource en période de basses eaux, autorisés ou déclarés tous usages confondus, doivent respecter en vue du retour à l'équilibre quantitatif à une échéance compatible avec les objectifs environnementaux du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux¹⁶.

La définition des volumes prélevables vise à réajuster réglementairement les volumes prélevés par les usagers en considération des besoins en eau des milieux aquatiques. Le maintien d'un flux écologique

¹⁴ C. envir., art. L. 211-1 II.

¹⁵ C. envir., art. R. 214-1 définit, dans la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement, le débit de référence du cours d'eau comme le débit moyen mensuel sec de récurrence cinq ans.

¹⁶ C. envir., art. R. 211-21-1 II.

dans les cours d'eau passe par la révision et le plafonnement des autorisations de prélèvements dans les milieux.

Ce dispositif doit permettre d'anticiper les situations de conflits d'usages sur la ressource en eau en dehors des épisodes climatiques exceptionnels. Il concerne l'ensemble des bassins ou sous-bassins en déséquilibre quantitatif ou présentant un équilibre très fragile entre la ressource et les prélèvements¹⁷. Le décret n° 2021-795 du 23 juin 2021 relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse, codifié à l'article R. 213-14 du code de l'environnement, systématise le déploiement des stratégies d'évaluation des volumes prélevables. Sur la base de ces diagnostics de territoire du point de vue de la disponibilité des ressources en eau et des besoins exprimés, le préfet coordonnateur de bassin définit et arrête les volumes prélevables. A travers ce dispositif, le préfet opère une nouvelle répartition des eaux, par territoire et par catégorie d'usages. A la suite de cette séquence, le préfet coordonnateur de bassin informe les préfets de départements pour notamment s'assurer de la mise en cohérence des règlements des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)¹⁸ et de la prise en compte des évaluations par les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)¹⁹.

Enfin, le DOE aura des implications réglementaires, au moment du renouvellement des autorisations et des concessions, sur les règlements d'eau et/ou les cahiers des charges des barrages, tant hydrauliques qu'hydroélectriques. En effet, ce débit conduit structurellement à réinterroger l'affectation et le dimensionnement des volumes d'eau disponibles dans les barrages pour tenir les objectifs quantitatifs du SDAGE. En assignant des objectifs de débits à certains cours d'eau, la

¹⁷ C. envir., art. R. 213-14.

¹⁸ C. envir., art. R. 212-47: «Le règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux peut prévoir, à partir du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, la répartition en pourcentage de ce volume entre les différentes catégories d'utilisateurs».

¹⁹ Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Instruction du 17 janvier 2023 portant additif à l'instruction du Gouvernement du 07 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau.

disposition C3 du SDAGE engage les acteurs publics collectivement à identifier des ressources en eau mobilisables ou à mobiliser pour répondre aux finalités du DOE. C'est tout le sens du rapport de mission interministérielle de Juin 2021 «sur les conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage dans le bassin Adour-Garonne» dit rapport «Le Coz»²⁰. Les volumes d'eau réservés au soutien des débits mis en œuvre depuis les réservoirs hydroélectriques sont, depuis de 2020, situés aux alentours de 185 millions de m³. Ce rapport ambitionne le doublement de ces volumes pour intensifier le soutien des débits en prévision du réchauffement climatique.

1.2. Le DOE, débit cible pour la gestion opérationnelle des étiages concrétisée par le soutien des débits de la Garonne

Pour la Garonne, la période d'étiage est fixée par le plan de gestion d'étiage (PGE) Garonne-Ariège entre le 1^{er} juin et le 31 octobre²¹. Durant cette période, le DOE est appréhendé en valeur journalière. D'après l'arrêté d'orientation de bassin (AOB) du district Adour-Garonne du 24 mars 2023²², le maintien du DOE est bien l'objectif du soutien des débits, aussi appelé soutien d'étiage. Cette activité consiste pratiquement à opérer des lâchers d'eau depuis un ou plusieurs ouvrages hydrauliques (barrage, canal ou adducteur) pour réguler les débits d'un cours d'eau - qualifiés d'axes réalimentés par la disposition C3 du SDAGE Adour-Garonne 2022-2027. Le soutien des débits est mis en œuvre sur d'autres territoires hydrographiques de l'hexagone comme la Seine. Autrement dit, cette activité n'est pas une spécificité d'Adour-Garonne.

²⁰ Rapport CGEDD n°013099-01, CGAAER n°19109, D. AUVERLOT, P. FOLLENFANT, A. JOLY, C. LE COZ, coordonnateur, *Conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage dans le bassin Adour-Garonne*, Juin 2021, p. 12/136.

²¹ Voir le lien www.smeag.fr.

²² SGAR - R76-2023-03-24-00001 - Arrêté d'orientation de bassin relatif au renforcement de la coordination des mesures de gestion de la sécheresse sur le bassin Adour-Garonne, publié le 24 mars 2023.

La qualification juridique du soutien des débits ne ressort actuellement d'aucun texte législatif ou réglementaire. Elle est pour l'instant d'origine jurisprudentielle. L'affaire qui a donné lieu à la qualification de cette activité concernait la réalimentation artificielle des débits des cours d'eau influencés par les ouvrages hydrauliques de l'établissement public «Seine Grands lacs». La Cour administrative d'appel de Nancy, dans un arrêt en date du 22 avril 1993²³, a qualifié cette activité de service public. La Cour a considéré que le lac d'Orient, plan d'eau artificiel qui a été réalisé aux fins de réguler le débit de la Seine était affecté à un service public. En l'espèce, la régulation concernait aussi bien les débits d'étiages que les débits de crue.

En tant que mesure prescrite par le SDAGE Adour-Garonne, le soutien des débits relève de la double responsabilité de l'Etat et de son établissement public administratif, l'agence de l'eau. En effet, conformément à l'article R. 213-14 du code de l'environnement, le préfet coordonnateur de bassin doit veiller à l'atteinte des objectifs environnementaux fixés par le SDAGE, notamment à travers une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau. De son côté, l'agence de l'eau est légalement tenue de mettre en œuvre le SDAGE, en application de l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, «en favorisant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques». C'est d'ailleurs sous l'autorité de l'État et de l'agence de l'eau que le soutien des débits de la Garonne s'est mis en place dans les années 1990.

Historiquement, le soutien des débits de la Garonne est apparu à la suite des sécheresses des années 1989 et 1990²⁴. En 1989, le tout prem-

²³ CAA Nancy, 22 avril 1993, n°92NC00595, 93NC00017.

²⁴ L. SORMAIL, *Besoins en eau et politique de soutien d'étiage dans la vallée de la Garonne*, in *RGPSO*, 1989, T. 60, pp. 535-548: «La séquence de sécheresse a commencé dès le mois d'août 1988 et s'est traduite sur les douze mois qui l'ont suivi par un déficit cumulé des pluies qui n'avait pas été observé depuis 1949 et qui atteint 35 %». Cette pénurie s'est manifestée par un faible stock neigeux au début du printemps, par une alimentation très limitée des nappes phréatiques et par des débits très faibles des rivières qui avaient atteint en janvier 1989 des valeurs voisines des étiages d'été et enfin par un remplissage incomplet des barrages-réservoirs.

ier soutien des débits a pris la forme d'un «achat» d'eau de l'État à Électricité de France (EDF). Ainsi, «40 millions de m³ ont été «achetés» exceptionnellement à EDF par le ministère de l'Agriculture pour le bassin Garonne amont et pour le Tarn»²⁵. Face à la persistance de la sécheresse hydrologique, le 16 mai 1990²⁶, l'État et EDF décidèrent de conclure une convention nationale par laquelle l'hydroélectricien s'engageait à mettre à disposition une partie des réserves en eau stockées dans ses barrages pour réalimenter les cours d'eau²⁷. Cet accord national fut décliné localement dans le cadre de conventions²⁸ dans lesquelles l'agence de l'eau et les collectivités territoriales s'associèrent.

Dès l'origine, l'État a confié le soutien des débits du fleuve Garonne au syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG), présidé alors par Evelyne-Jean BAYLET. Cet établissement public regroupant les quatre départements riverains du fleuve (Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne, Lot-et-Garonne et Gironde), ainsi que les deux régions concernées (Midi-Pyrénées et Aquitaine), était le seul opérateur territorial dimensionné pour organiser la réalimentation de la Garonne depuis les barrages pyrénéens jusqu'à l'estuaire de la Gironde. Le soutien des débits fut présenté aux collectivités territoriales membres du SMEAG comme une mesure d'attente de la mise en œuvre du Programme de Développement des Ressources en Eau (PDRE) du Comité de Bassin. Ce programme projetait notamment la création de plusieurs ouvrages de stockage sur la période 1989-1998, dont le réservoir dit de «Charlas».

La première convention de soutien des débits de la Garonne dite de «coopération» est intervenue le 21 juillet 1993. Elle associait l'État, EDF, l'agence de l'eau et le SMEAG - tous quatre financeurs. Elle avait pour objet de définir les conditions techniques et financières du

²⁵ L. SORMAIL, *op. cit.*, p. 545.

²⁶ LE COZ, *op. cit.*

²⁷ B. MECLLOT, J. MASSON, J. EON, *Évolution de l'exploitation des ouvrages. Ouvrages à buts multiples*, in *La Houille Blanche*, 2-3, 1992, p. 125-128.

²⁸ B. MECLLOT, P. LARIVAILLE, J-P. MEUNIER, *Évolution de la conception et de la gestion des aménagements hydroélectriques*, in *La Houille Blanche*, 7/8, 1991, p. 559-563.

soutien des débits réalisé à partir des retenues situées dans les Pyrénées. Les volumes annuels mobilisables étaient alors plafonnés à 40 Mm³. En 2022, un septième contrat toujours qualifié de coopération²⁹ était signé entre les mêmes parties prenantes pour deux ans supplémentaires. En 2024, les volumes mobilisables par le SMEAG s'élèvent à près de 80 Mm³ dont 70 Mm³ mobilisés au moyen des conventions avec EDF³⁰. Ce soutien des débits en faveur de l'axe Garonne s'est progressivement étendu à l'ensemble des bassins du district Adour-Garonne (Adour, Lot, Tarn-Aveyron, Dordogne, Charente) avec toutefois des modalités d'organisation différentes selon les territoires et les acteurs.

D'origine contractuelle, le soutien des débits a ponctuellement été inscrit dans les titres de quatre concessions hydroélectriques: Pradières (12 hm³)³¹, Oô (5 hm³)³², Artigues/Gréziolles (2,8 hm³)³³ et Thuriès (1,2 hm³)³⁴. Ces précédents ont, sans doute, incité le pouvoir réglementaire à généraliser ce dispositif par le décret du 27 avril 2016³⁵

²⁹ SMEAG, *30 ans de soutien des débits en période d'étiage de la Garonne*, plaquette de présentation 2023.

³⁰ COUR DES COMPTES, rapport public annuel 2024, Deuxième partie: le cadre de vie et les infrastructures. Chapitre thématique sur *L'adaptation des parcs nucléaire et hydro-électrique au changement climatique*, p. 330.

³¹ Cahier des charges de la concession pour l'exploitation de la chute hydroélectrique de Pradières approuvé par arrêté préfectoral du 9 décembre 2007.

³² Cahier des charges de concession pour l'exploitation de la chute d'eau hydroélectrique du lac d'Oô approuvé par arrêté préfectoral du 23 juillet 2007.

³³ Cahier des charges des entreprises hydrauliques concédées sur l'Adour de Garet et Adour du Tourmalet – concession des chutes d'Artigues – annexé à l'arrêté préfectoral du 18 décembre 2008.

³⁴ Cahier des charges des entreprises hydrauliques concédées sur le Viaur – Concession de la chute de Thuriès – annexé à l'arrêté interpréfectoral du 8 octobre 1999.

³⁵ Décret n° 2016-530 du 27 avril 2016 *relatif aux concessions d'énergie hydraulique et approuvant le modèle de cahier des charges applicable à ces concessions*. Le même décret prévoit une nouvelle procédure lors du renouvellement du titre des concessions hydroélectriques visant à prendre en compte les enjeux de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (GEDRE), codifiée à l'article R. 521-4 du code de l'énergie: «À la demande de l'autorité administrative, le préfet du département où se situent les ouvrages existants ou à édifier, ou, le cas échéant, le préfet coordonnateur, élabore et rend public, après avoir procédé aux consultations et concertations appropriées, un document de synthèse destiné à informer le public et les

approuvant le nouveau modèle de cahier des charges des concessions d'énergie hydraulique. En effet, l'article 43 du modèle de cahier des charges prévoit que

Le concessionnaire conclut avec l'État, l'Agence de l'eau et l'organisme chargé de la gestion du soutien d'étiage une convention précisant les modalités techniques et, le cas échéant, financières de ce soutien. Si une modification de cette convention proposée par l'une des parties ne recueille pas l'accord des autres parties, le préfet peut, dans les limites maximales prévues par le règlement d'eau, requérir l'utilisation du volume d'eau nécessaire³⁶.

Cependant, cette disposition réglementaire a très peu été traduite dans les cahiers des charges des concessions hydroélectriques en raison principalement des difficultés posées par le renouvellement des concessions hydroélectriques³⁷. Le renouvellement des concessions hydroélectriques fait l'objet d'un précontentieux entre la Commission européenne et la France. Malgré plusieurs lettres de mise en demeure, le Gouvernement français n'a toujours pas apporté de réponses qui semblent satisfaire la Commission³⁸. Ainsi, le schéma contractuel du soutien des débits perdure, en dehors de toute inscription dans les cahiers des charges, en attendant que la France propose une solution acceptable pour la Commission européenne. L'abandon à titre expérimental du cadre concessif est une solution qui devait être débattue devant l'Assemblée nationale³⁹. La dissolution de l'Assemblée nationale, le 9 juin 2024, n'a pas permis d'examiner cette proposition.

candidats potentiels à l'octroi de la concession sur les différents enjeux liés à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau dans le périmètre du projet».

³⁶ *Ibid.*

³⁷ COUR DES COMPTES, Compte de commerce 914, *Renouvellement des concessions hydroélectriques*, note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2021.

³⁸ Rapport de commission d'enquête n° 714, sur la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050. Sénat, F. MONTAUGE, V. DELAHAYE, 2 juillet 2024: «régler le conflit des concessions hydroélectriques est une nécessité urgente», p. 555 et s.

³⁹ L'article 21 de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie qui devait être discuté le 11 juin 2024 devant l'Assemblée nationale concernait le changement, à titre

Enfin, bien que prévu et organisé contractuellement, le soutien des débits peut se révéler insuffisant pour tenir l'objectif du DOE en raison du caractère limité des ressources en eau disponible. Dans son arrêté d'orientation de bassin (AOB) du 24 mars 2023⁴⁰, le préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne a anticipé cette situation en prévoyant de réviser à la baisse les objectifs visés par le soutien des débits. Dans cette hypothèse, le préfet de département est invité de prendre des mesures complémentaires de restriction temporaire des usages de l'eau. Les mesures de restriction ont pour objectif de maintenir les débits les plus proches possibles des DOE et d'éviter le franchissement des débits de crise (DCR). Le franchissement du DOE, considéré comme un indicateur réglementaire, ouvre une période d'exception de gestion des situations de crise liées à la sécheresse hydrologique.

2. Les débits objectifs d'étiage (DOE), indicateur réglementaire de gestion de la crise

La situation de sécheresse hydrologique est caractérisée par le franchissement des DOE⁴¹. En période de sécheresse, lorsqu'une pénurie d'eau est prévisible, les préfets sont tenus de prendre des mesures de restrictions d'eau graduelles et temporaires (2-2)⁴², permettant d'assurer l'exercice des usages prioritaires (2-1).

expérimental, de régime juridique de l'exploitation des barrages hydroélectriques. Il était prévu le passage de la concession au régime d'autorisation. Ce scénario conduit à transférer la propriété de l'ensemble du patrimoine hydroélectrique appartenant à l'État depuis la loi du 16 octobre 1919 au concessionnaire, EDF. La dissolution de l'Assemblée nationale par le décret du Président de la République en date du 9 juin 2024 a empêché que cette proposition soit mise en débat.

⁴⁰ SGAR - R76-2023-03-24-00001 - Arrêté d'orientation de bassin relatif au renforcement de la coordination des mesures de gestion de la sécheresse sur le bassin Adour-Garonne, publié le 24 mars 2023.

⁴¹ Instruction du 27 juillet 2021 relative à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse hydrologique.

⁴² Guide circulaire de mise en œuvre des mesures de restriction des usages de l'eau en période de sécheresse à destination des services chargés de leur prescription en

2.1. La priorisation des enjeux et des usages en période de crise

L'article L. 211-1 II du Code de l'environnement pose le principe d'une priorisation des usages de l'eau en fonction d'une échelle de valeurs qu'il convient de rappeler en citant in extenso cet article: «la gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population». Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences: 1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole; 2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations; 3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées. De ce texte, il ressort que certains usages bénéficient d'un statut «d'usages préservés» comme la sécurisation de l'alimentation en eau potable et des usages de sécurité civile (2-1-a) et la préservation des milieux aquatiques (2-1-b).

2.1.1. La sécurisation de l'alimentation en eau potable et des usages de sécurité civile

En période de sécheresse hydrologique, la rupture d'approvisionnement en eau potable présente une probabilité élevée. L'alimentation en eau potable est donc un usage prioritairement préservé. Toutefois, cet intitulé recouvre une pluralité d'usages domestiques qui ne présentent pas tous le même intérêt vital. L'eau potable peut être utilisée à différentes fins: comme

bien consommable, mais aussi pour l'hygiène corporelle, les sanitaires, l'entretien de l'habitat ou encore les tâches ménagères. L'alimentation en eau potable est également utilisée dans le cadre de services publics,

pour l'arrosage des jardins publics ainsi que des terrains de sport, ou encore pour le remplissage des piscines, et pour les besoins en eau potable des acteurs publics et privés⁴³.

Aussi, au sein de cette «famille d'usages», tous ne peuvent bénéficier du même niveau de protection.

Les plans ORSEC «eau potable» prévus par l'instruction interministérielle du 19 juin 2017⁴⁴ ont prévu une priorisation des usages en fonction de leur caractère essentiel. L'annexe 2 de l'arrêté du 19 juin 2017 explicite la manière dont cette priorisation de l'accès à l'eau potable doit être envisagée:

En cas de pénurie d'eau potable envisagée à moyen terme, une segmentation des réseaux d'adduction publique afin de cibler la distribution vers certains usagers peut être envisagée. Il s'agit alors de fermer certaines parties de réseaux et de supprimer la distribution sur des secteurs pré-identifiés, afin de conserver le plus longtemps possible l'alimentation en eau potable pour les usagers sensibles ainsi que pour d'autres activités présentant des enjeux économiques. La sectorisation des réseaux préconisée dans le cadre des études patrimoniales constitue de ce fait une action préventive intéressante à mener par les collectivités⁴⁵. (...) Différents niveaux de priorité peuvent différencier les usagers prioritaires et les différentes catégories d'activités essentielles afin d'être en mesure d'opérer une gradation de la segmentation des réseaux de distribution, dans la mesure du possible, au fur et à mesure que les volumes disponibles s'amenuisent⁴⁶.

⁴³ L. PRUDOMME, F. TUFFNELL, *Rapport d'information sur la gestion des conflits d'usage en situation de pénurie d'eau*, Assemblée nationale, cit.

⁴⁴ Instruction interministérielle du 19 juin 2017 relative à l'élaboration du dispositif de gestion des perturbations importantes de l'approvisionnement en eau potable (ORSEC-Eau potable).

⁴⁵ Annexe 2 - Restrictions d'usages de l'eau potable et priorisation de l'accès à l'eau potable, de l'instruction interministérielle N° DGS/VSS2/DGCS/DGSCGC/2017/138 du 19 juin 2017 relative à l'élaboration du dispositif de gestion des perturbations importantes de l'approvisionnement en eau potable (ORSEC-Eau potable).

⁴⁶ *Ibid.*

Dans ce cadre, l'utilisation de l'eau potable à des fins de lutte contre les incendies a le même niveau de priorité que l'eau pour la consommation humaine.

2.1.2. La préservation des milieux aquatiques

Les milieux aquatiques participent de l'équilibre naturel des cours d'eau. A ce titre, ils sont considérés comme «les premiers usagers» de l'eau⁴⁷. Leur préservation est donc fondamentale. Cette importance est d'ailleurs rappelée par l'article L. 210-1 du code de l'environnement qui précise le respect des équilibres naturels implique la préservation et, le cas échéant, la restauration des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques, superficiels ou souterrains, ainsi que de leurs interactions. Ces fonctionnalités étant essentielles à l'adaptation au changement climatique ainsi qu'à l'atténuation de ses effets.

En 2015, dans une communication, la Commission européenne a estimé qu'il était nécessaire de mieux tenir compte des besoins en eau de la nature pour atteindre les objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau (DCE)⁴⁸, déclinés dans le SDAGE. Précisément, le DOE répond à cette finalité. Pour autant, pour répondre aux attentes de la Commission, il est apparu nécessaire à la France de s'engager dans une réflexion visant à étendre son application au-delà des points nodaux. Ainsi, sous l'autorité de l'Office français de la biodiversité (OFB- ex-ONEMA), un nouveau concept de débit est apparu. Il s'agit du débit minimum biologique (DMB)⁴⁹ qualifié parfois de débits biologiques.

Le DMB peut s'analyser comme une déclinaison généralisée des DOE. Il vise la compatibilité quantitative des prélèvements avec la vie

⁴⁷ Les milieux naturels contribuent directement au renouvellement et au maintien de la qualité des eaux. L. PRUDOMME, F. TUFFNELL *Rapport d'information sur la gestion des conflits d'usage en situation de pénurie d'eau*, Assemblée nationale, cit.

⁴⁸ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Directive-cadre sur l'eau et directive sur les inondations, sur les mesures à prendre pour atteindre le «bon état» des eaux de l'Union européenne et réduire les risques d'inondation, 9 Mars 2015- COM (2015) 120 final.

⁴⁹ CRESEB, *Débit minimum biologique et gestion quantitative de la ressource en eau*. Guide version 0 novembre 2015.

biologique considérée à l'échelle d'un bassin versant. Cette finalité «naturaliste» des DMB a conduit l'administration d'Etat (service de police de l'eau et OFB) à l'assimiler au débit minimal de l'article L. 214-18 du code de l'environnement. Pour rappel, le débit minimal vise à maintenir dans le lit d'un cours d'eau un débit suffisant, au droit des ouvrages construits en travers, pour garantir en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux.

Pourtant, l'assimilation de ces deux débits paraît discutable au regard même des objectifs poursuivis techniquement par le DMB qui sont plus larges que l'objectif circonscrit et localisé du débit minimal. Le DMB remplit plusieurs fonctions comme la préservation de la qualité physico-chimique des eaux (maintenir les capacités de dilution du cours d'eau), le maintien de la continuité écologique (ligne d'eau suffisante pour le franchissement des ouvrages en aval), la préservation du bon fonctionnement des zones humides périphériques (préserver les échanges entre la nappe et la rivière), ou encore le maintien d'un débit assurant une capacité d'accueil minimale des populations d'organismes peuplant les cours d'eau. Une clarification légale ou réglementaire s'impose pour donner une assise juridique au DMB qui est plus proche du DOE puisqu'il en est la déclinaison que du débit réservé.

En tout état de cause, lorsque les débits sont insuffisants pour tenir les objectifs quantitatifs des DOE, les préfets mettent en œuvre des plans de gestion de crise comportant des mesures temporaires de limitation d'usages ou d'activité ou bien de réquisition en se fondant sur l'article R. 211-66 et suivants du code de l'environnement.

2.2. La gestion de la crise par la restriction provisoire des usages et/ou la réquisition de la ressource en eau

Lorsque le soutien des débits n'a pas permis de maintenir le DOE, le préfet de département, dispose alors d'un arsenal de mesures à portée coercitive pour répondre au risque de pénurie. Le préfet de département peut prendre un ou plusieurs arrêtés de restriction temporaire des

usages de l'eau à l'intérieur de secteurs identifiés comme des «zones d'alerte»⁵⁰.

Ces mesures doivent être proportionnées au but recherché, et ne peuvent être prescrites que pour une période limitée, éventuellement renouvelable. Elles sont graduées selon quatre niveaux de gravité: la vigilance, l'alerte, l'alerte renforcée et la crise. A chaque niveau de gravité correspond des mesures de restriction prédéfinies dans un arrêté-cadre «sécheresse» prévu par l'article R. 211-67 du code de l'environnement.

En Adour-Garonne, en cohérence avec le guide circulaire «sécheresse»⁵¹, le niveau de vigilance sert de référence au déclenchement des mesures de communication et de sensibilisation du grand public et des professionnels aux règles de bon usage et d'économie d'eau. L'ensemble des usages continue d'être satisfait. Le niveau d'alerte, correspondant à 80 % du DOE en Adour-Garonne, matérialise une rupture d'équilibre entre la coexistence des usages anthropiques et le bon fonctionnement des milieux aquatiques. Des mesures de restrictions des usages non prioritaires sont alors prises. Elles induisent une réduction minimale de 30 % de la pression de prélèvements dans le milieu, qui peut se traduire, en volume, en débit ou en durée de prélèvement. Le niveau d'alerte renforcée est une aggravation du niveau d'alerte. Tous les prélèvements ne peuvent plus être simultanément satisfaits. La restriction des usages vise la réduction minimale de 50 % de la pression de prélèvements dans le milieu. Le débit d'alerte renforcée est calculé à partir du débit de crise (DCR). *Le*

⁵⁰ C. env., art. R. 211-67 I: «Une zone d'alerte est définie comme une unité hydrologique ou hydrogéologique cohérente au sein d'un département, désignée par le préfet au regard de la ressource en eau. Le préfet informe le préfet coordonnateur de bassin du découpage effectif des zones d'alerte. Dans la ou les zones d'alerte ainsi désignées, chaque déclarant, chaque titulaire d'une concession ou d'une autorisation administrative de prélèvement, de stockage ou de déversement fait connaître au préfet ses besoins réels et ses besoins prioritaires, pour la période couverte par les mesures envisagées».

⁵¹ MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, *Guide circulaire de mise en œuvre des mesures de restriction des usages de l'eau en période de sécheresse à destination des services chargés de leur prescription en métropole et en outre-mer*, Mai 2023.

débit de crise étant défini par l'arrêté du 17 mars 2006 modifié relatif au contenu du SDAGE comme le débit pour lequel la priorité est donnée à l'alimentation en eau potable et aux exigences de la santé, de la salubrité publique et de la sécurité civile.

Dans ce contexte de crise, les mesures de restrictions ne concernent pas tous les usages. Certains sont, en effet, exemptés en raison de leur statut juridique comme les usages bénéficiant d'un «débit affecté» au sens de l'article L. 214-9 du code de l'environnement. Il s'agit, en effet, d'un débit artificiel qui est affecté, par déclaration d'utilité publique à certains usages, et qui est «garanti» par un ouvrage hydraulique qui permet la régulation du débit d'un cours d'eau ou l'augmentation de son débit en période d'étiage. Ce dispositif confère à ses bénéficiaires une priorité d'accès à la ressource, en fonction des ressources disponibles aux différentes époques de l'année.

Au titre des exemptions, un arrêté du 30 juin 2023 relatif aux mesures de restriction, en période de sécheresse, portant sur le prélèvement d'eau et la consommation d'eau des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)⁵² a défini les activités en mesure d'échapper également aux mesures de restriction. Parmi les usages concernés par cette mesure d'exemption, on trouve les installations nécessaires à des activités considérées comme stratégiques ou vitales comme par exemple:

le captage, le traitement et la distribution d'eau destinée à la consommation humaine (eau potable) ou d'eaux conditionnées (eau de source, eau rendue potable par traitements, eau minérale naturelle); le captage, le traitement et la distribution d'eau destinée aux établissements de santé, aux établissements et aux services sociaux et médico-sociaux; l'alimentation en eau pour l'abreuvement, la santé, la survie et le bien-être des animaux et le respect des règles sanitaires liées aux animaux; la transformation agroalimentaire en flux poussé: transformation ou conditionnement en produits et ingrédients destinés à l'alimentation humaine et animale de matières premières d'origine agricole périssables à l'état frais, qui ne sont pas à l'état congelé, et dont la transformation ne peut être différée; la production de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur et leurs principes actifs ou

⁵² JORF, n°0154 du 5 juillet 2023.

de médicaments contribuant à une politique de santé publique définie par le ministre chargé de la santé (...).

Cet arrêté prévoit également d'exempter les activités participant à la production, la distribution et la cogénération d'électricité. Sont concernés également les installations de production et de distribution d'énergie produite à partir de sources renouvelables mentionnées à l'article L. 211-2 du code de l'énergie. Autrement dit, les barrages hydroélectriques concédés ou autorisés ne sont pas concernés par les mesures de restrictions d'usages de l'eau.

En revanche, ces mêmes ouvrages, peuvent faire l'objet d'une mesure de réquisition en vertu de l'article R. 211-66 du code de l'environnement qui prévoit qu'un préfet peut toujours «imposer des opérations de stockage ou de déstockage de l'eau. Dans ce cas, l'arrêté imposant l'opération est porté à la connaissance de l'exploitant par tous moyens adaptés aux circonstances». Toutefois, cette disposition pourrait ne jamais trouver à s'appliquer dans l'hypothèse où des conventions de soutien de débits existeraient.

La gestion quantitative de la ressource en eau en période de sécheresse s'inscrit désormais pleinement dans une démarche d'urgence climatique et hydrologique. Face à l'accélération perceptible du changement climatique, l'instruction du 14 décembre 2023⁵³ a rappelé les grandes lignes directrices de cette politique publique. Parmi les modalités de gestion quantitative de la ressource en eau⁵⁴, le soutien des débits n'est pas identifié.

Cette invisibilité politique s'explique-t-elle, sans doute, par l'absence de cadre juridique dédié à cette activité et son organisation. Le statut et le régime juridique du soutien des débits demandent à être

⁵³ Instruction du 14 décembre 2023 relative à la mise en œuvre du décret n° 2021-795 du 23 juin 2021 et du décret n° 2022-1078 du 29 juillet 2022 relatifs à la gestion quantitative de la ressource en eau.

⁵⁴ L'instruction comporte cinq fiches: Fiche n° 1: Les volumes prélevables en période de basses eaux et leur répartition entre Usages. Fiche n° 2: Évaluation des volumes «hors période de basses eaux» (mise en œuvre du décret du 29 juillet 2022). Fiche n° 3: Les autorisations uniques de prélèvement d'eau pour l'irrigation (AUP). Fiche n° 4: Le plan annuel de répartition (PAR). - Fiche n° 5: La zone de répartition des eaux (ZRE).

légalement définis. Cette reconnaissance légale permettrait de faire émerger les différentes étapes préalables à la réalimentation des cours d'eau en période de basses eaux comme:

- la définition et la fixation des DOE en tant que débits règlementaires (SDAGE/arrêté 17 mars 2006) visant la répartition des eaux entre les usages et les milieux (Bon état);
- la définition des volumes prélevables formalisant la répartition des eaux entre usages mais également en tenant compte des besoins des milieux aquatiques (Bon état);
- la mobilisation dans les barrages hydroélectriques (concession) et hydrauliques des volumes d'eau réservés à la répartition des eaux (Usages/milieux aquatiques);
- la désignation d'un opérateur territorial pour mettre en œuvre pratiquement la répartition des eaux entre les usages et les milieux;
- le soutien des débits comme action visant à maintenir les DOE, dans les limites des stocks disponibles à cet effet.

La consécration juridique du DOE et des dispositifs associés comme le soutien des débits constituerait une évolution positive pour la gestion quantitative de la ressource en eau.