

RECUPERATION DES COUTS DURABLES DU SOUTIEN D'ÉTIAGE DE LA CHARENTE PAR LES BARRAGES DE LAUDAUD ET DE MAS CHABAN

Contexte

Le soutien d'étiage de la Charente est assuré conjointement par les barrages de Lavaud et de Mas Chaban, situés à l'amont du fleuve dans le département de la Charente.

Ces ouvrages sont gérés respectivement par l'Etablissement Public Territorial de Bassin du fleuve Charente (EPTB Charente) et le Département de la Charente (CD16).

L'objectif du soutien d'étiage par ces deux barrages est double : compenser et sécuriser les prélèvements dans le fleuve d'une part, et corriger les effets de sécheresse temporaire liés à l'hydrologie en contribuant au bon état écologique des écosystèmes aquatiques d'autre part.

Lors de l'élaboration du 10^{ème} programme d'intervention de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, le dispositif d'Aide à la Gestion de l'Etiage (AGE) a été révisé pour tenir compte des dispositions du nouveau SDAGE à savoir :

- La recherche d'une prise en charge complète des coûts de gestion et de maintenance et de tout ou partie des coûts d'investissement, par l'ensemble des usagers bénéficiaires ;
- Tous les usagers bénéficiaires d'opérations de réalimentation collective des rivières participent à l'équilibre financier de la gestion des ouvrages pour leur assurer un caractère durable.

De plus, au cours de son 11^{ème} programme d'intervention, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne (AEAG) a diminué progressivement l'AGE avant une disparition complète à partir de 2023. La suppression de l'AGE constitue une perte budgétaire annuelle de 27 500 € pour l'EPTB Charente et de 38 500 € pour le Département de la Charente soit 66 000 € au total pour les deux maîtres d'ouvrage.

L'évolution des financements de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne au cours de ses différents programmes d'intervention ont conduit l'EPTB Charente et le Département de la Charente à mener une étude sur la récupération des coûts durables du soutien d'étiage sur la période 2008/2018.

Le décret ministériel en date du 12 décembre 1994 (NOR : ENVE9420079D) déclarant d'intérêt général et d'utilité publique le barrage de Mas-Chaban dans le département de la Charente a institué une redevance pour usage agricole de l'eau et détermine les modalités de calcul et d'application de cette redevance.

Ainsi, aujourd'hui, seuls les irrigants situés sur le périmètre Charente Amont (68 communes riveraines du fleuve entre les barrages et Angoulême) sont soumis à la redevance pour soutien d'étiage.

Cette redevance est constituée d'une part fixe proportionnelle à la surface irriguée (11,87 €/ha en moyenne sur la période 2008/2018) et par une part variable proportionnelle aux volumes prélevés (0,00595 €/m³ en moyenne sur la période 2008/2018). Les montants de la part fixe et de la part variable sont révisés chaque année selon une formule de calcul intégrant l'évolution du prix des cultures irriguées ; formule de calcul fixée par le décret du 12 décembre 1994.

Le principe de la récupération des coûts durables vise à ce que l'ensemble des usagers de l'eau supportent, autant que possible, les coûts engendrés par leur utilisation des services liés à l'eau.

Ce principe est mentionné au titre de l'article 9 de la directive cadre sur l'eau (DCE) : « *Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, [...], et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur* ».

Dans ce cadre, les usagers « Eau potable » et industriels n'étant soumis à aucune redevance pour soutien d'étiage, il apparaît d'ores et déjà que le principe de récupération des coûts n'est pas respecté sur le périmètre

réalimenté par les barrages de Lavaud et Mas Chaban puisque ces acteurs bénéficient, au même titre que les usagers agricoles, du soutien des débits de la Charente par les barrages.

Objectifs et Méthodologie

Pour répondre à cet enjeu de durabilité financière du soutien d'étiage, l'EPTB Charente et le Département de la Charente, accompagnés par l'AEAG, ont commandé une étude sur la récupération des coûts liés au soutien d'étiage de la Charente par les deux barrages.

En se basant sur une description fonctionnelle du système de soutien d'étiage, l'objectif général de l'étude était d'analyser la récupération des coûts du soutien d'étiage et de développer un outil permettant l'exploration de nouveaux mécanismes de financement plus durables, plus équitables et incitant à une meilleure maîtrise des prélèvements.

L'étude s'est basée sur la collecte de données et d'informations existantes sur la période 2008/2018 auprès des gestionnaires des deux barrages et de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, complétées par des données issues de bases de données publiques et par des entretiens avec des acteurs clés du territoire. Ces données ont été intégrées dans un outil développé sur Excel, et ont permis le calcul d'indicateurs sur lesquels s'est appuyée l'analyse financière et économique de la performance du système de soutien d'étiage de la Charente.

Ce même outil permet également la simulation de scénarios où les contributions financières des différents bénéficiaires du soutien d'étiage et les niveaux de subventions allouées à la gestion des barrages pour le soutien d'étiage peuvent varier.

Calendrier et chronologie

L'étude a été initiée en 2014 avec un premier rendu l'année suivante en 2015.

Les résultats de la démarche ont été présentés en commission de suivi du Plan de Gestion des Etiages (PGE) le 26 janvier 2016. L'objectif de la réunion était uniquement de présenter les résultats et aucune décision n'a été prise quant à la modification ou non du système de tarification. Aucune suite n'a été donnée à cette présentation des résultats de l'étude de 2015.

Fin 2019, l'EPTB Charente et le Département de la Charente ont fait le choix de relancer la démarche et de réaliser une mise à jour des résultats de l'étude de 2015. En effet, la première étude était basée sur des données de 2008 à 2013. L'objectif de la mise à jour était d'allonger la chronique de données avec les années 2014 à 2019 afin d'obtenir des résultats plus robustes.

Un travail de collecte des données a été réalisé par l'EPTB Charente et le Département de la Charente. Le bureau d'études Actéon a été missionné pour mettre à jour les outils développés sur Excel. Les résultats ont été fournis par Actéon début 2021.

En accord avec les élus de l'EPTB Charente et du Département de la Charente, il a été décidé d'attendre les résultats des élections départementales de juin 2021 pour poursuivre la démarche. Suite à la mise en place de la nouvelle majorité départementale en Charente, les travaux ont repris et ont été présentés aux élus de la commission « Mutation écologique et aménagement du territoire » du Département de la Charente en septembre 2022. Les élus ont alors acté différentes décisions et demandé à revoir les hypothèses de calcul sur la durée de vie des barrages nécessaire au calcul du besoin en renouvellement. L'impact de la valeur de la durée de vie retenue a été présenté à la même commission en juin 2023.

La concertation avec les usagers bénéficiaires du soutien d'étiage qui devait se tenir au cours de l'année 2024 a été suspendue en raison du contexte agricole national. Cette concertation a donc eu lieu au premier semestre 2025 via une réunion de présentation aux acteurs agricoles en janvier 2025 et une réunion de présentation aux acteurs industriels et de l'eau potable en avril 2025.

Principaux résultats

Description du système de soutien d'étiage par les deux barrages

La gestion des lâchers est pilotée par les débits mesurés et les prévisions établies sur le tronçon amont de la Charente (c'est-à-dire en amont d'Angoulême), via un outil de modélisation. Les arrêtés d'autorisation des deux barrages mentionnent un débit minimal à respecter correspondant au Débit de CRise (DCR) soit 2,5 m³/s. Le Plan de Gestion des Etiages (PGE) a quant à lui introduit un objectif plus ambitieux correspondant au respect du Débit Objectif d'Etiage (DOE) de 3 m³/s au point nodal de Vindelle. En pratique, les gestionnaires des barrages, en accord avec les acteurs concernés, gère les lâchers pour respecter un objectif compris entre 3 et 4 m³/s en fonction de l'état de remplissage des barrages et des conditions hydroclimatiques de l'année.

En moyenne sur la période 2008-2018, les deux barrages ont lâché 16,4 Mm³ d'eau par an pour le soutien d'étiage, et les lâchés de soutien d'étiage ont eu lieu sur une période de 121 jours en moyenne (juin à octobre).

Les prélèvements d'eau bénéficiaires du soutien d'étiage se répartissent entre trois usages : l'irrigation agricole, l'alimentation en eau potable et les prélèvements industriels. Au total, ce sont 11,2 Mm³ en moyenne (68 % des volumes lâchés) pour les 3 usages confondus qui ont été prélevés dans le fleuve Charente en amont d'Angoulême sur la période 2008-2018. Les prélèvements pour l'irrigation sont les plus importants (59 %), suivis des prélèvements pour l'AEP (6,7 %), et des prélèvements pour les industries (2,4 %). D'autres usages, non préleveurs, bénéficient également du soutien d'étiage bien que la mesure de ce bénéfice soit plus complexe. Il s'agit des activités de tourisme et de loisirs (canoë-kayak, navigation, baignade), de la production d'hydroélectricité et des enjeux environnementaux et patrimoniaux.

Analyse financière du soutien d'étiage et récupération des coûts

Le financement du soutien d'étiage est assuré par trois ressources :

- une redevance payée par les irrigants du tronçon amont sur leurs prélèvements effectués entre mi-juin et fin septembre, tenant compte des volumes prélevés et des surfaces irriguées et indexée annuellement en fonction des rendements et des prix du maïs irrigué en année N-1 ;
- des aides de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne (AGE¹ jusqu'en 2023, et une partie de l'aide pour l'animation de la gestion quantitative à l'échelle du bassin de la Charente) ;
- des crédits des budgets généraux de l'EPTB et du Département de la Charente, pour assurer le financement des dépenses liées à la gestion et à l'exploitation de leur ouvrage respectif.

L'analyse financière du soutien d'étiage a été réalisée pour les deux organismes gestionnaires des ouvrages (EPTB Charente et Département de la Charente) séparément et de manière conjointe du fait de leurs fortes interactions matérielles et financières. Les résultats de cette analyse et les principaux indicateurs sont résumés sur le graphique et dans le tableau ci-dessous. Les points suivants peuvent être notés :

- Les montants des charges d'exploitation et des recettes d'exploitation (ces dernières étant liées au contexte climatique) varient fortement d'une année à l'autre sur la période 2008-2018 ;
- Les recettes générées par la redevance pour soutien d'étiage ne permettent pas de couvrir la totalité des dépenses d'exploitation. En effet, la gestion du soutien d'étiage ne parvient pas à dégager une épargne de gestion positive ;
- Les besoins de renouvellement (estimés par la Consommation de Capital Fixe) représentent presque un tiers des coûts de gestion des barrages (29 %). Ces besoins ne sont actuellement pas provisionnés par les gestionnaires des deux barrages, et l'épargne de gestion négative ne permettrait pas de les couvrir.
- Les financements sont fortement dépendants des aides de l'Agence de l'eau Adour-Garonne et des crédits supplémentaires d'équilibre des collectivités, puisque les recettes d'exploitation (constituées

¹ Aide à la gestion du soutien d'étiage

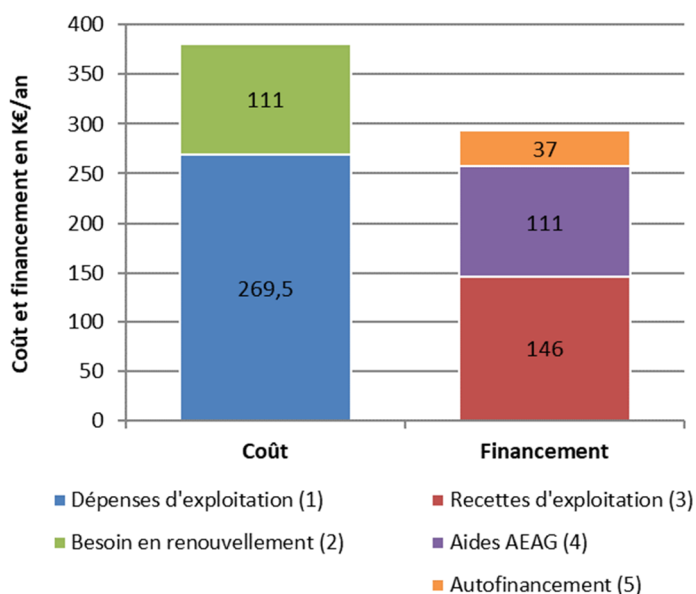
par les redevances pour le soutien d'étiage) ne représentent que 50 % des financements (les deux autres postes de financement représentant respectivement 38 % pour les aides AEAG et 12 % pour les crédits supplémentaires d'équilibre).

Les coûts durables des barrages de Lavaud et Mas Chaban sont évalués à 380 500 €/an, en cumulé.

Le taux actuel de récupération des coûts (sans aides de l'AEAG ni autofinancement) pour l'ensemble des deux barrages sur la période 2008-2018 est en moyenne de 38 %. Ce taux est éloigné de l'objectif de 100 % de récupération des coûts, mais une gestion durable n'est pas forcément synonyme d'une récupération des coûts complète.

Pour une analyse plus fine, il est également intéressant de comparer ce taux de récupération des coûts à la proportion que représentent les prélèvements soumis à redevance (actuellement uniquement les prélèvements agricoles) par rapport aux volumes totaux lâchés pour le soutien d'étiage (59 % en moyenne sur la période 2008-2018 pour l'usage agricole). En effet, l'objectif de récupération des coûts pourrait tenir compte de la distinction entre volumes destinés aux usages préleveurs et volumes bénéficiant aux milieux. Ainsi, concernant les usages préleveurs, l'objectif financier de récupération des coûts recherché consiste à couvrir les coûts totaux à hauteur de la proportion qui peut être attribuée aux usagers redevables (68 %).

Bilan des coûts et financements du soutien d'étiage par les barrages de Lavaud et de Mas Chaban



Indicateurs de la récupération des coûts

Barrages de Lavaud et de Mas Chaban Moyennes 2008-2018	
Epargne de gestion [1-3]	-123,5 k€
Taux de couverture des dépenses d'exploitation par la redevance [3/1]	54%
Part des aides dans les financements [4/(3+4+5)]	38%
Taux actuel de récupération des coûts par les usagers redevables [3/(1+2)]	38%

Le taux de récupération des coûts (38 %), éloigné du ratio d'usages bénéficiaires (68 %), met en évidence une gestion financière non durable du soutien d'étiage de la Charente par les barrages de Lavaud et de Mas Chaban et met en exergue la nécessité de réviser le montant de la redevance pour soutien d'étiage. De plus, l'évolution du prix des cultures irriguées n'étant pas corrélée aux coûts d'entretien et d'exploitation des barrages, il apparaît également nécessaire de réviser le mode de calcul de la redevance.

Vers une modification de la redevance et de son mode de calcul

Fort de ces constats, la commission « Mutation écologique et aménagement du territoire » du Département de la Charente, réunie en 2022 et 2023, a validé les objectifs recherchés pour la suite de la démarche, à savoir :

- Maintien du périmètre géographique actuel (à l'exception de l'intégration de la commune de Videix située en bordure de la retenue secondaire du barrage de Lavaud (La Guerlie) et faisant l'objet de demandes de prélèvement) ;
- Extension du périmètre des redevables en intégrant les préleveurs d'eau potable et les industriels qui aujourd'hui ne sont pas soumis à la redevance soutien d'été ;
- Objectif de recouvrement des coûts durables par la redevance soutien d'été de l'ordre de 68 % (à hauteur de la proportion entre les volumes prélevés par les usagers bénéficiaires et les volumes déstockés) ;
- Indexation de la redevance sur l'indice TP02 Génie Civil, index pertinent au regard des travaux réalisés sur les ouvrages pour en assurer la pérennité ;
- Modification du mode de calcul de la redevance de la manière suivante :

Redevance actuelle	Redevance future
Part fixe proportionnelle à la surface irriguée (€/ha)	Part fixe par compteur (€/compteur)
Par variable proportionnelle au volume prélevé (€/m ³)	Pas de changement (€/m ³)
Indexation sur le prix des cultures irriguées	Indexation sur l'indice TP02 Génie Civil

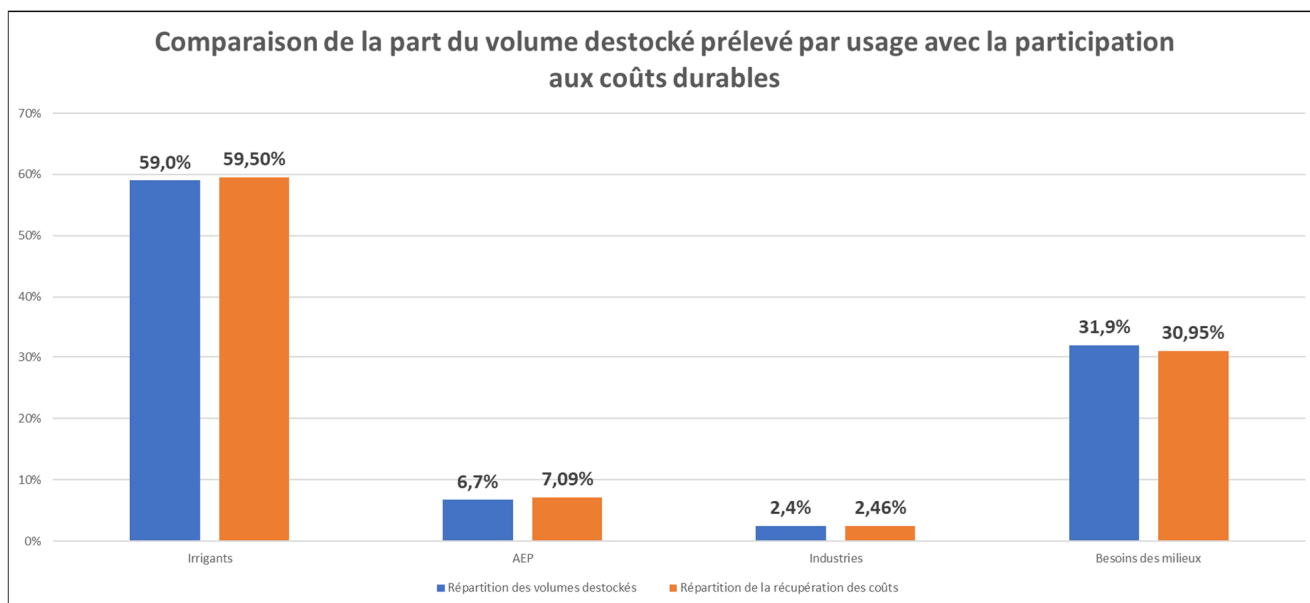
L'un des scénarios permettant de répondre aux différents critères précédents aboutit à la proposition de redevance ci-après, pour l'année N, première année d'application :

- Part fixe = 140 €/compteur
- Part variable = 2,1 c€/m³ prélevé

Ce scénario permettrait aux propriétaires des ouvrages de soutien d'été de percevoir les montants suivants au titre de la redevance pour soutien d'été et de couvrir environ 69% des coûts durables :

Usage	Montant moyen de la redevance par an	Montant moyen actuel 2008/2018	Volume moyen prélevé par an
Irrigation	226 500 €	146 000 €	9,702 Mm ³
AEP	27 000 €	0 €	0,388 Mm ³
Industrie	9 500 €	0 €	1,095 Mm ³
Total	263 000 €	146 000 €	11,185 Mm³

L'application de ce scénario permet à chaque catégorie d'usager de contribuer aux coûts durables des barrages à hauteur des volumes prélevés et le taux de récupération des coûts durables est ainsi de 69 %. La part restante des coûts durables (31 %) est prise en charge par les collectivités propriétaires des barrages, au titre de la préservation des milieux aquatiques qui relève de l'intérêt général.



Ce scénario implique, pour les usagers actuellement redevables (profession agricole), une augmentation de l'ordre de 55 % de la redevance pour soutien d'étiage. Le coût moyen annuel de la redevance par exploitation agricole passerait alors de 898 € à 1 390 €. Malgré cette augmentation, la redevance pour soutien d'étiage sur le bassin de la Charente restera une des plus faibles du bassin Adour-Garonne.

Pour ce qui est des usages pour l'AEP et l'industrie, la mise en place de cette redevance constituera un coût nouveau ; la redevance actuelle pour soutien d'étiage ne s'appliquant pas à ces usagers.

Moins d'une dizaine de compteurs affectés à l'usage industriel sont référencés sur le périmètre. Le coût moyen de la redevance s'établirait à 1 154 €/compteur avec des disparités importantes puisque deux établissements prélèvent des volumes très importants comparés aux autres. Pour l'usage AEP, une trentaine de compteurs est recensée et le coût moyen de cette redevance s'élèverait à environ 850 €/compteur.

Afin de limiter l'impact sur les acteurs bénéficiant du soutien d'étiage, la mise en place de cette nouvelle redevance pourrait se mettre en place de manière progressive sur quelques années.

Les difficultés juridiques liées à la modification du mode de calcul de la redevance

Le décret ministériel en date du 12 décembre 1994 (NOR : ENVE9420079D) déclarant d'intérêt général et d'utilité publique le barrage de Mas-Chaban dans le département de la Charente fixe les modalités de calcul de la redevance agricole permettant de financer les ouvrages de Lavaud et Mas-Chaban sur un périmètre de 68 communes.

La redevance est constituée d'une part fixe, proportionnelle au nombre d'hectares irrigués, et d'une part variable, fonction du volume prélevé.

Les montants de la part fixe et de la part variable sont révisés chaque année sur la base de l'évolution des prix des cultures irriguées et du rendement des cultures irriguées (cf. Annexe 1).

La redevance fixée sur la base des prix de la campagne de 1993 est $(75 \text{ F} \times \text{nombre d'hectares irrigués}) + (0,0375 \text{ F} \times \text{nombre de mètres cubes prélevés})$.

Sur la base de ces éléments, l'EPTB Charente a commandé en 2021 une analyse juridique sur la méthodologie et la faisabilité de modification du décret ministériel de 1994. Il ressort de cette analyse que cette démarche peut présenter certaines difficultés.

En effet, si le choix est fait de modifier le mode de calcul de la redevance, la seule possibilité est de solliciter un recours gracieux demandant la modification des modalités de calcul de la redevance agricole prévues par le décret, à adresser au Premier Ministre en tant qu'auteur du décret.

Pour faciliter les travaux du gouvernement, il conviendra d'explicitier en quoi la clé de calcul est frappée d'obsolescence et de proposer un nouveau mode de calcul.

Dans l'hypothèse d'une décision de refus, implicite ou explicite, de modifier le décret de 1994 par le Premier Ministre, un recours pourra alors être formé, dans un délai de 2 mois, directement devant le conseil d'État statuant en premier et dernier ressort. Cependant, les chances de succès en cas de contentieux incitent à privilégier autant que de possible la voie de la négociation. En effet, l'acte réglementaire est légal mais ses règles de calculs sont simplement obsolètes. Le premier ministre, ayant édicté l'acte, n'a donc pas l'obligation de retirer l'acte de l'ordre juridique. Afin d'augmenter les chances de succès, il serait opportun de doubler les demandes et éventuels recours entre l'EPTB Charente et le Département de la Charente, compétent en premier rang au sens du décret.

Dans l'hypothèse où le recours gracieux ou le recours devant le Conseil d'État aurait une issue favorable, la procédure de modification du décret serait similaire à la procédure de création du décret. Quant au délai d'élaboration du décret, celui-ci doit être adopté dans un délai raisonnable à compter soit de la décision de la juridiction administrative favorable soit de l'accueil favorable du recours gracieux. Au regard de la jurisprudence du Conseil d'État, le gouvernement a, par principe, un délai de 6 mois pour adopter le décret modificatif. A défaut, l'Etat peut être condamné par le biais d'astreintes et injonctions. Il faudra, en cas de non-respect des délais raisonnables fixés par la jurisprudence à 6 mois, envisager un recours contre l'état pour enjoindre et astreindre le gouvernement à prendre un décret modificatif.

Le décret modificatif peut, comme tous les actes réglementaires, faire l'objet d'un recours contentieux dans un délai de 2 mois à compter de sa publication au JORF dès lors que les requérants (agriculteurs, associations...) disposent d'une qualité pour agir et d'un intérêt à agir. En effet, les associations et personnes physiques ont effectivement qualité pour agir mais pas nécessairement un intérêt à agir. Seuls les agriculteurs ou associations d'agriculteurs concernés par la modification des règles de calcul de la redevance agricole auront un intérêt à agir contre le décret modificatif. Ils ont effectivement un intérêt direct, certains, légitimes et réels pour agir contre le décret en cause.