



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Inspection générale
de l'administration

n° 15093-14114-01

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

n° 14109

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement et
du développement durable

n° 009977-01

Rapport de mission sur les Associations Syndicales Autorisées (ASA) en hydraulique agricole

établi par

Denis BAUDEQUIN

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Roland COMMANDRE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Pascale BOIZARD

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Jean-Yves GROSCLAUDE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Jean-François ROCCHI

Inspecteur général de l'administration

Décembre 2015



Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Table des matières | 3 |
| Résumé | 7 |
| Liste des recommandations..... | 10 |
| Table des illustrations..... | 12 |
| Table des encadrés..... | 12 |
| Tableaux | 12 |
| Introduction..... | 13 |
| Première partie : Des institutions utiles confrontées à de réels handicaps..... | 17 |
| 1. L'apparente diversité des situations fait apparaître en réalité deux grands modèles correspondant à des zones géographiques bien identifiées , les ASA restant de loin les principaux maîtres d'ouvrage des réseaux d'irrigation collectifs en France, en surface irriguée et en nombre de structures..... | 17 |
| 1.1. Liminaire : la place de l'irrigation collective et des ASA d'irrigation en France..... | 17 |
| 1.2. Un foisonnement de situations qui donne une impression d'émiettement, d'autant que le décompte est difficile à établir | 25 |
| 1.2.1. Le décompte des associations syndicales autorisées intervenant en hydraulique agricole est imprécis | 25 |
| 1.2.2. En apparence, le paysage des associations syndicales d'irrigation est extrêmement fragmenté | 27 |
| 1.3. En réalité, deux modèles se dégagent, qui recouvrent des situations géographiques différentes | 27 |
| 1.3.1. Le premier type correspond aux anciennes associations gérant des réseaux gravitaires | 27 |
| 1.3.2. Le deuxième type est présent dans le quart sud-ouest du territoire, essentiellement pour gérer des prélèvements en rivière ou à partir de retenues collinaires | 28 |
| 1.3.3. Un cas particulier: les zones de montagne | 29 |
| 2. La contribution des ASA à l'hydraulique agricole et à l'aménagement du territoire est localement reconnue | 29 |
| 2.1. La part importante des ASA d'irrigation dans la production agricole, notamment pour les cultures spécialisées..... | 30 |
| 2.2. L'apport utile de certaines ASA à l'aménagement du territoire et à l'exercice de fonctions d'intérêt général | 32 |
| 3. Un cadre statutaire qui enferme les ASA d'irrigation dans une situation inconfortable, en particulier pour les plus petites | 33 |
| 3.1. Le statut d'établissement public est à la fois un atout et un handicap..... | 33 |
| 3.1.1. L'administration elle-même n'est pas toujours compréhensive à l'égard d'organismes dont elle méconnaît la spécificité..... | 33 |
| 3.1.2. Les ASA rencontrent des difficultés pour se financer par le recours au crédit..... | 34 |

| | |
|--|----|
| 3.1.2.1. Les banques (et les assureurs) hésitent à intervenir dans les dossiers des ASA | 34 |
| 3.1.2.2. Ces difficultés sont aggravées par l'absence de possibilité de recours à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) | 34 |
| 3.1.2.3. La même impasse vaut pour les travaux consécutifs à des calamités naturelles | 35 |
| 3.1.3. Le portage des financements par une collectivité locale un groupement de collectivités, ou une société d'aménagement régional, constitue une solution qui suppose une vigilance certaine dans la mise en œuvre des règles applicables | 36 |
| 3.2. Le fonctionnement quotidien des ASA – surtout les plus petites – est souvent difficile | 37 |
| 3.2.1. En raison de leur dispersion, les moyens dont disposent la plupart des ASA d'irrigation sont très limités | 37 |
| 3.2.1.1. L'émiettement des ASA d'irrigation est une réalité indéniable | 37 |
| 3.2.1.2. Les moyens sont à la hauteur de cette dispersion | 38 |
| 3.2.2. Les ASA sont confrontées à de nombreuses difficultés dans leur gestion | 39 |
| 3.2.3. De nombreuses structures sont en danger | 41 |
| 3.3. Les palliatifs sont inégalement efficaces et soulèvent des questions | 42 |
| 3.3.1. Les solutions à la « maladministration » | 43 |
| 3.3.1.1. Le recours aux formules organiques | 43 |
| 3.3.1.2. Les formules organisant la mutualisation des moyens | 43 |
| 3.3.1.3. Une solution qu'il convient d'encadrer : la délégation de la gestion à un syndicat mixte | 45 |
| 3.3.1.4. Des formules parfois originales qui font intervenir les autres acteurs de l'eau | 46 |
| 3.3.2. Les solutions aux problèmes de financement | 46 |
| 3.3.2.1. Le recours à un groupement de collectivités ou un syndicat mixte | 46 |
| 3.3.2.2. La subrogation d'une collectivité à une ASA | 46 |
| 4. Le retrait de l'Etat n'est qu'imparfaitement compensé par l'arrivée récente d'autres acteurs dans un paysage de plus en plus complexe | 47 |
| 4.1. L'Etat s'est pratiquement retiré du champ | 47 |
| 4.1.1. Un contrôle qui est peu ou pas exercé | 47 |
| 4.1.2. Des services déconcentrés de plus en plus absents et privés de mémoire | 48 |
| 4.2. Les autres acteurs interviennent selon des modalités variables, sans véritable coordination | 49 |
| 4.2.1. Les grandes collectivités territoriales | 49 |
| 4.2.2. Une démarche inédite s'appuyant sur des EPCI a vu le jour dans deux départements, la Drôme et la Charente-Maritime | 50 |
| 4.2.3. Les autres acteurs | 50 |
| 4.3. Le paysage institutionnel est complexe et mouvant | 51 |
| 4.3.1. La modification du paysage institutionnel au niveau local constitue la première inconnue | 51 |
| 4.3.2. Le cadre juridique spécifique à la gestion de l'eau connaît également des évolutions fortes | 52 |

| | |
|---|-----------|
| Deuxième partie : Une revitalisation nécessaire à encourager par des formules pragmatiques | 53 |
| Une réforme statutaire de grande ampleur est inutile et dangereuse | 53 |
| 1. Le rôle de l'Etat doit être repensé dans un plan d'action pluriannuel..... | 54 |
| 1.1. Le traitement des situations dégradées et fragiles | 54 |
| 1.1.1. Traiter de manière systématique les cas des structures en perdition ou pour lesquelles le statut est désormais inadapté..... | 54 |
| 1.1.2. Accompagner les candidats au regroupement..... | 55 |
| 1.2. Pour les organismes subsistant, la mise en conformité des statuts doit être achevée rapidement, et le contrôle de légalité doit être correctement assuré | 55 |
| 1.3. Une attention particulière doit être portée aux questions de sécurité, pour lesquelles l'Etat est légitime à intervenir dans l'exercice de ses fonctions régaliennes | 56 |
| 1.4. Par-delà ses missions de contrôle, il est nécessaire pour l'Etat de rétablir une fonction d'appui qui nécessite une adaptation de l'organisation administrative..... | 57 |
| 2. L'organisation et le fonctionnement des ASA appellent des modifications | 58 |
| 2.1. Le regroupement des moyens est une piste utile à poursuivre..... | 58 |
| 2.2. Faciliter l'accès des ASA aux financements publics autres que les subventions..... | 58 |
| 2.2.1. Les prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations | 58 |
| 2.2.2. Les subventions versées au titre des catastrophes météorologiques ou naturelles | 59 |
| 2.3. Il convient de repenser le modèle économique des ASA d'irrigation..... | 60 |
| 2.3.1. La tarification doit évoluer, ainsi que l'approche des coûts | 60 |
| 2.3.2. Le cadre comptable des grandes associations syndicales doit être revu | 62 |
| 2.3.3. Une solution aux effets limités : la diversification | 62 |
| 3. L'insertion des ASA dans leur territoire doit être mieux recherchée | 63 |
| 3.1. Le renforcement de la protection des périmètres et des ouvrages..... | 64 |
| 3.1.1. Des outils de protection des périmètres en voie d'urbanisation existent et doivent être mieux utilisés | 64 |
| 3.1.2. La protection des réseaux et des ouvrages, nécessaire, doit être facilitée..... | 65 |
| 3.1.3. Un cas particulier : la protection des ASA et de leurs périmètres contre les effets d'aubaine d'utilisations individuelles des nappes d'accompagnement | 67 |
| 3.2. Les ASA doivent se voir reconnaître un droit à participer à la gestion collective de l'eau sur leur territoire..... | 68 |
| 3.3. Plus largement, les ASA doivent rentrer dans une démarche territoriale d'ensemble | 69 |
| 4. Valoriser et clarifier le rôle de maître d'ouvrage. Le cas particulier du Rhône | 70 |
| 4.1. La clarification de la maîtrise d'ouvrage..... | 71 |
| 4.2. La mobilisation des eaux du Rhône | 72 |
| Conclusion | 75 |
| Annexes | 76 |
| Annexe 1 : Lettre de mission..... | 77 |
| Annexe 2 : Présentation résumée des associations syndicales autorisées..... | 80 |
| Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées | 84 |
| Annexe 4 : Liste des textes de référence..... | 89 |
| Annexe 5 : Liste des sigles et abréviations utilisés..... | 90 |
| Annexe 6 : Bibliographie..... | 92 |

Résumé

La lettre de mission, adressée au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAER), au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), et à l'Inspection générale de l'administration (IGA), leur demandait de procéder à une analyse de la situation des associations syndicales autorisées (ASA) intervenant dans le domaine de l'irrigation. A partir des bonnes pratiques relevées lors de la mission, les inspections devaient proposer des solutions d'amélioration du fonctionnement et de la gestion des ASA et réfléchir à la protection des périmètres d'irrigation gagnés par l'urbanisation.

Au vu des réponses à un questionnaire transmis aux services déconcentrés (Directions départementales des territoires, DDT) et des observations qu'elle a pu recueillir sur le terrain, la mission s'est d'abord essayée à quantifier le nombre des ASA d'irrigation et la part qu'elles tiennent dans la distribution de l'eau brute à usage principalement agricole. La mission, sur la base d'une estimation prudente, évalue à environ 1700 à 2000 le nombre des associations syndicales autorisées qui interviennent dans l'irrigation. Ces organismes sont surtout présents dans la partie méridionale de l'Hexagone et se rattachent à deux familles principales : d'une part, des ASA, souvent très anciennes, qui pratiquent une irrigation gravitaire à partir de canaux dans le sud-est et dans le Languedoc-Roussillon ; d'autre part, des ASA plus récentes, surtout présentes dans le sud-ouest et le Poitou-Charentes, pratiquent majoritairement une irrigation sous pression et prélèvent leur eau dans les rivières ou à partir de retenues collinaires. Les ASA sont des acteurs clé de l'irrigation collective et en assurent une part importante dans les régions considérées, en alternative avec les services procurés par les sociétés d'aménagement régional (Canal de Provence, Bas-Rhône Languedoc, Coteaux de Gascogne).

Bien que la taille ne soit pas toujours corrélée avec l'efficacité, les modèles régionaux étant contrastés, il est indéniable qu'une large proportion d'ASA, notamment les plus petites, sont aujourd'hui confrontées à des problèmes de fonctionnement parfois insurmontables, en l'absence de personnel et avec des moyens financiers très bas. L'administration a entrepris de fusionner les structures les plus en péril, ou, plus radicalement, de les dissoudre et de transférer leurs ouvrages aux collectivités locales. Pour celles qui demeurent, des regroupements ont été tentés, soit au moyen de la création d'unions d'ASA, soit, plus fréquemment, par la constitution de fédérations, à l'échelle d'un département ou d'un petit bassin. Selon le degré d'intégration retenu, les ASA mettent en commun un certain nombre de moyens administratifs et reçoivent des services mutualisés dans leur gestion. Les chambres d'agriculture et certains conseils départementaux interviennent en appui à ces regroupements, le plus souvent sous la forme d'une activité de « conseil et formation ».

La modernisation statutaire amorcée avec l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 est imparfaitement réalisée car il subsiste encore des difficultés pour achever la mise à jour des statuts dans de nombreux départements, alors que le contrôle de la légalité des actes et des budgets est peu ou pas assuré dans la très grande majorité, à l'exception notable de l'Hérault et des Bouches-du-Rhône. Ceci est d'autant plus dommageable que l'Etat s'est retiré du domaine technique, et n'assure plus un rôle de conseil qui est demandé par la profession.

Le statut d'établissement public administratif avantage les ASA en leur donnant des moyens contraignants dans la constitution des périmètres d'irrigation, et en leur permettant un recouvrement forcé des cotisations mises à la charge des adhérents, par l'entremise des comptables du Trésor. Toutefois, ce statut laisse les ASA relativement démunies dans les cas où les mutations touchant les propriétés ne comportent pas la mention de leur appartenance aux périmètres, malgré les obligations qu'il impose au vendeur ainsi qu'au notaire ; de même, le fait que les ASA ne soient pas rattachées au secteur public local les tient à l'écart des financements accordés par la Caisse des dépôts et consignations et ne leur permet pas de bénéficier des subventions prévues en cas de catastrophes naturelles.

La mission a pu prendre connaissance d'une évolution qui conduit, dans certains cas, à la contribution par une ASA d'irrigation à des services non essentiellement agricoles : fourniture d'eau aux services de lutte contre l'incendie, évacuation des trop-pleins d'eau pluviale, recharge de nappes, tourisme vert, ... Croisée avec les changements sociologiques qui modifient en profondeur le public des adhérents dans certaines régions, la part des agriculteurs diminuant, cette évolution élargit parfois le rôle des ASA en direction de l'aménagement du territoire et rend d'autant plus utile une modification de leurs rapports avec leur environnement et de leur gouvernance. A part quelques cas d'ampleur limitée, la mission n'a pas eu connaissance de conflits majeurs avec des adhérents ou d'autres parties prenantes, qui perturberaient en profondeur la gestion d'ASA.

La mission invite les pouvoirs publics à être vigilants sur les conséquences de réformes déjà intervenues (gestion quantitative de l'eau dans la loi de 2006 en application de la directive cadre sur l'eau¹), ou à venir (nouvelles compétences des régions et des départements) dans un secteur affaibli par les contraintes financières et techniques auxquelles il doit faire face.

La mission a d'abord travaillé sur les aspects statutaires. Elle a écarté une réforme du type « grand soir » et a choisi de recommander le maintien de la nature d'établissement public administratif, en dépit de certaines difficultés qui y sont liées. Elle préconise que la mise en conformité des statuts soit achevée rapidement et que le contrôle de légalité soit mieux assuré, en s'intéressant, au minimum, aux situations les plus critiques et aux organismes dont la taille et le volume de travaux justifient un suivi permanent (ce qui désigne 10% des ASA environ). Plus généralement, l'Etat doit s'intéresser plus activement à des situations qui peuvent présenter des enjeux économiques forts et qui posent des problèmes de sécurité dans quelques cas. L'association des ASA, notamment des ASA de montagne, dans la mise en pratique des plans de sauvegarde serait utile.

La question des petites ASA en difficulté ne peut rester longtemps sans solution énergique. L'administration doit poursuivre ses efforts pour dissoudre les ASA dormantes ou n'ayant plus l'intérêt collectif ayant justifié leur statut, et confier leurs ouvrages aux collectivités territoriales concernées ou à des coopératives. Une attention particulière doit être portée à la protection et à l'indemnisation des liquidateurs. Par ailleurs, le travail de mutualisation doit être intensifié en liaison avec les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture.

¹ Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Les questions financières doivent être abordées dans une vision plus réaliste, de manière à permettre un accès des ASA, direct ou indirect, aux crédits distribués sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'aux indemnités couvrant la réparation des dégâts causés par les épisodes météorologiques exceptionnels, du moins pour les ouvrages contribuant à des missions d'intérêt général. La mission préconise l'envoi d'un courrier en ce sens au ministre des finances par les trois ministres commanditaires de la présente étude.

Le sujet sensible de la protection des périmètres rend nécessaire d'appliquer les procédures protectrices, et de mieux associer les ASA aux dossiers d'urbanisme et, plus largement, d'aménagement et de développement des territoires concernés. La mission propose de rendre obligatoire dans le code de l'urbanisme la consultation des ASA sur l'évolution des documents d'urbanisme, et de les associer aux réflexions sur l'aménagement du territoire dans leurs bassins. Sur les aspects techniques, elle recommande que le « porter à connaissance » soit renforcé pour mieux protéger les ouvrages et les réseaux, en sensibilisant les notaires, en faisant figurer les servitudes et les périmètres dans le cadastre ou au fichier immobilier de la publicité foncière et en les annexant aux plans locaux d'urbanisme.

Par-delà les aspects techniques, la mission estime nécessaire de repenser le modèle économique de l'irrigation collective assurée par les ASA, notamment dans les zones gravitaires. La tarification doit évoluer pour accompagner les évolutions matérielles (mise en pression notamment) et environnementales (recherche d'économies d'eau et recommandation d'une prise en compte des coûts complets et notamment environnementaux par la directive cadre sur l'eau). Une expérience pourrait être tentée sous la forme d'un fonds de modernisation des réseaux, dans un ou deux départements ou bassins test.

Enfin, à la lumière des évolutions institutionnelles récentes, et en partant des exemples faisant intervenir des formules associant les collectivités territoriales et les ASA dans des syndicats mixtes, en Charente-Maritime et dans la Drôme, la mission estime que la fonction de maîtrise d'ouvrage est appelée à se modifier pour revêtir des formes plus diverses, dans lesquelles les collectivités locales ou leurs groupements joueront un rôle de plus en plus affirmé. Cette évolution doit être prise en compte dans les statuts et les financements et placera les ASA, à l'avenir, de plus en plus dans une mission de gestionnaire pour le compte de tiers, plutôt que dans celle de propriétaire assurant sa propre gestion.

Mots clés : ASA, Association syndicale, projet de territoire, irrigation collective

Liste des recommandations

- Proposition n°1 : mettre en place un plan d'action encadrant les interventions de l'Etat en direction des ASA d'irrigation (à faire par les trois ministères de l'agriculture, de l'écologie, et de l'intérieur). 54
- Proposition n°2 : dans le cadre du plan d'action, accélérer la dissolution des ASA dormantes, inadaptées ou en perdition ; fusionner les ASA d'irrigation les plus faibles pour atteindre une taille critique (préfectures et directions interministérielles- DDT) ; régler par un financement public les dépenses de la liquidation en cas d'insolvabilité de l'ASA liquidée (ministère de l'intérieur). 55
- Proposition n°3 : dans le cadre du plan d'action, parachever la mise en conformité des statuts des ASA (préfecture et DDT) ; assurer un contrôle de légalité effectif pour les grandes ASA, par sondage pour les autres, en prenant appui sur des pôles de compétence interdépartementaux (préfectures). 56
- Proposition n°4 : faire assurer par les ASA la visite de sécurité de leurs ouvrages les plus fragiles ou situés dans les zones dangereuses, et en contrôler l'effectivité (préfectures, DREAL et DDT) ; faire participer les ASA d'irrigation à la mise en pratique des plans de sauvegarde et lieux associer les responsables à la gestion des crises (préfectures, DDT). 57
- Proposition n° 5 : instituer des pôles de compétence de l'irrigation au sein des DRAAF autour des "ingénieurs généraux de bassin". 58
- Proposition n°6 : faire accompagner les démarches des fédérations d'ASA et des chambres d'agriculture mutualisant les moyens et la gestion par les services du ministère de l'agriculture ainsi que par les agences de l'eau dès lors que la meilleure gestion qui en résulterait fonderait des économies substantielles d'eau (ingénieurs généraux de bassin auprès des DRAAF, DDT, agences de l'eau). 58
- Proposition n° 7 : ouvrir les prêts sur fonds d'épargne distribués par la Caisse des dépôts, sous condition, aux ASA d'irrigation pour leurs ouvrages concourant à l'intérêt général ; Autoriser la prise en charge, au titre des subventions prévues pour les catastrophes météorologiques et naturelles, des dommages causés aux ouvrages des ASA d'irrigation contribuant à une mission d'intérêt général (administrations centrales). 59
- Proposition n° 8 : inciter les ASA à se doter d'une tarification intégrant les nouveaux enjeux économiques et environnementaux (services de l'agriculture, agences de l'eau). 63
- Proposition n° 9 : encourager la mise en place, à titre de test, de fonds de modernisation mutualisés dans quelques bassins (services de l'agriculture). 63
- Proposition n° 10 : rendre applicable aux grandes ASA la norme comptable M14 complète (ministère de l'intérieur). 63
- Proposition n° 11 : intégrer dans le champ d'application de l'article L112-3 du code rural et de la pêche maritime, relatif à la compensation agricole, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés affectant les périmètres d'irrigation (décret à préparer par le ministère de l'agriculture). 65

- Proposition n°12 : étudier la possibilité de faire figurer au cadastre l'appartenance de la parcelle à un périmètre irrigué et inciter les ASA à faire publier au fichier immobilier de la publicité foncière les servitudes conventionnelles. 65
- Proposition n° 13 : inciter les ASA à constituer ou à régulariser les servitudes de passage et d'entretien de leurs canalisations et ouvrages conformément à l'article R152-10 du code rural en vue, pour les servitudes d'utilité publique, de leur annexion aux plans locaux d'urbanisme (DRAAF, DDT). Organiser la consultation des ASA d'irrigation lors de l'élaboration et de la révision des documents d'urbanisme chaque fois qu'un projet est susceptible d'affecter le périmètre d'irrigation et les principaux ouvrages gérés par l'ASA (ministère de l'écologie). 66
- Proposition n° 14 : étudier la mise en place d'un système d'information géographique (SIG) reprenant les périmètres d'irrigation collective (ministère de l'agriculture, agences de l'eau). 66
- Proposition n° 15 : étudier, sur le plan juridique, la possibilité d'étendre aux ASA d'irrigation la faculté dont disposent les communes et de leurs groupements de mettre en oeuvre en tant que maître d'ouvrage de réseaux d'irrigation gravitaires, une déclaration d'intérêt général (DIG) leur permettant de recouvrer auprès de l'ensemble des bénéficiaires des redevances pour service rendu au prorata de l'intérêt qu'il trouve aux travaux qu'elles ont conduits (ministère de l'agriculture, ministère de l'écologie). 68
- Proposition n° 16 : associer dans le comité de pilotage les ASA d'irrigation à l'élaboration des projets territoriaux de leur ressort (préfectures, DDT). 70
- Proposition n°17 : envisager la création d'un syndicat ouvert regroupant les collectivités territoriales et l'ASA du Canal de Carpentras 73

Table des illustrations

| | |
|---|----|
| Illustration 1 : évolution des surfaces irriguées | 19 |
| Illustration 2 : part des exploitations ayant irrigué et des surfaces irriguées | 19 |
| Illustration 3 : part de SAU irriguée par région | 20 |
| Illustration 4 : part de SAU irriguée par département | 20 |
| Illustration 5 : surface irriguée en collectif par département | 21 |
| Illustration 6 : irrigation individuelle par département | 21 |
| Illustration 7 : évolution de l'irrigation entre collectif et individuel | 22 |

Table des encadrés

| | |
|---|----|
| Encadré n°1 : les enquêtes menées sur l'irrigation en France | 17 |
| Encadre n°2 : nombre d'ASA par département / lieux visités par la mission | 24 |

Tableaux

| | |
|---|----|
| Tableau 1 : synthèse des ASA d'irrigation par département | 26 |
| Tableau 2 : caractéristiques de la répartition des ASA dans le département de l'Hérault | 37 |

Introduction

Les associations syndicales autorisées (ASA) sont au nombre de 6 000 en France réparties sur des thématiques d'aménagement du territoire telles que la gestion des inondations, la gestion forestière, l'assainissement pluvial, notamment en zone urbaine, le foncier urbain et bien sûr l'hydraulique agricole.

La lettre de mission en date du 14 octobre 2014 (annexe 1) porte spécifiquement sur les associations syndicales autorisées (ASA) en "hydraulique agricole", à savoir celles gérant le développement, l'entretien et le fonctionnement de structures d'irrigation, voire de drainage. La mission considère que les ASA responsables de réseaux d'assainissement pluvial de surface ne relèvent pas de cette mission, les ouvrages gérés se rapportant à des problématiques d'écoulements pluviaux, le plus souvent en zones urbaines et périurbaines, sans lien direct avec l'économie agricole locale.

Par ailleurs les ASA gérant uniquement une fonction de drainage "enterré" (par opposition aux canaux de surface d'assainissement) sont très rares (la mission n'a pas eu l'occasion d'en voir).

La présente mission s'est donc concentrée sur les ASA d'irrigation, sachant que les périmètres d'irrigation concernés peuvent, selon la nature des sols, pour évacuer toute accumulation d'eau, être associés à un réseau de drainage, voire même à un réseau d'assainissement dans le cadre des grands périmètres gravitaires du sud-est.

L'irrigation en France ne représente que 5,8% de la surface agricole utile (SAU) et concerne en moyenne chaque année 15,3% des exploitations. Les exploitations concernées sont majoritairement localisées dans les régions du sud-est ou du sud-ouest, mais aussi dans le centre y compris la Beauce.

L'irrigation est pratiquée sous forme collective ou sous forme individuelle, sachant que la proportion en collectif ne cesse de diminuer, alors que la surface totale irriguée annuellement stagne voire diminue (la proportion en collectif est passée de 55% en 1970 à 42% actuellement). Ces statistiques s'expliquent par un fort accroissement de l'individuel dans le sud, notamment du fait de la concentration des exploitations au cours de ces 40 dernières années (diminution par 2, voire 3, du nombre d'exploitants, et accroissement de la surface par exploitation dans une même proportion), mais aussi suite à un très fort développement de l'irrigation dans les régions Nord (irrigation de printemps des céréales, maraîchage), exclusivement sous la forme de réseaux individuels.

L'irrigation en France est une irrigation ponctuelle de complément de la ressource pluviale, donc très variable en fonction de la pluviométrie saisonnière et annuelle. Il s'agit d'éviter le risque de trop fortes variations annuelles de production, soit de mise en risque des résultats des exploitations. Le changement climatique annoncé pourrait, notamment dans les régions du sud, faire évoluer l'irrigation de la notion actuelle de "complément et sécurisation", vers une irrigation "obligatoire de production" à l'espagnole, avec dans ce pays une proportion d'irrigation de 15% de la SAU représentant 60% de la production nationale.

Avec une telle évolution, l'irrigation deviendrait un paramètre majeur de la politique d'aménagement régional, avec des choix régionaux forts sur les marchés agricoles et agro-alimentaires recherchés, sur les typologies d'aménagement de l'espace rural, sur l'économie et l'emploi rural, toutes options retenues devant respecter les écosystèmes et les ressources naturelles existantes, dont l'eau.

De même, avec l'accroissement du stress hydrique, le secteur agro-alimentaire devrait systématiser l'approche contractuelle, et imposer l'exigence d'une capacité d'irrigation de façon à garantir une alimentation en eau brute suffisante en quantité, mais aussi en qualité. La non sécurisation des productions de "base" signifierait la couverture d'une part croissante des besoins par l'importation, soit un modèle de développement régional questionnable en terme d'emploi.

La pression sur la ressource en eau devrait donc s'accroître, la bonne mise en application des règles de gestion de l'eau exigeant l'implication de toutes les parties prenantes par bassin, notamment dans la constitution et le fonctionnement des futurs OUGC (Organismes Uniques de Gestion Collective). L'accroissement de l'irrigation individuelle (près de 100% dans le Nord, et environ 40% au sud) pourrait rapidement rendre inefficace ces OUGC, au vu du nombre d'intervenants à convaincre par bassin. L'existence de structures intermédiaires, de type collectif, serait donc à privilégier, notamment sur les bassins en équilibre fragile du point de vue de la ressource en eau, pour lesquels une police de l'eau devra strictement être mise en œuvre.

Les ASA sont la formule de gestion collective la plus répandue en France, et représentent globalement 70% des surfaces en irrigation collective, soit finalement 30% des surfaces annuellement irriguées. Le territoire national comprend environ 2 000 ASA d'irrigation, la grande majorité étant répartie entre les régions PACA (600 ASA), Languedoc-Roussillon (400 ASA), Midi-Pyrénées (350 ASA) ou encore Aquitaine (350). Certains canaux, dans le sud-est de la France, datent de périodes parfois très reculées et ont contribué à façonner le paysage et la culture des régions traversées. La reconnaissance de la participation des associations syndicales à une gestion collective de l'eau agricole est ancienne, comme en témoigne la loi du 21 juin 1865, qui pose la première synthèse statutaire de ces structures. Le célèbre arrêt « *Canal de Gignac* », prononcé par le Tribunal des conflits le 9 décembre 1899, reconnaît aux associations syndicales autorisées (ASA) la qualité d'établissement public administratif à raison des prérogatives de puissance publique qu'elles détiennent, en particulier l'adhésion forcée au périmètre et l'obligation de payer la redevance qui s'en suit. Toutefois, cet arrêt ne met pas fin au caractère hybride d'organismes qui demeurent des groupements de particuliers autour d'un réseau d'irrigation partagé et exploité en commun, et l'ordonnance du 1er juillet 2004, qui a modernisé le statut des ASA, laissant subsister cette mixité juridique qui les faisait qualifier d'établissements publics administratifs de nature coopérative par le Conseil d'Etat.

Au fil du temps, la nature des ASA s'est transformée, alors que les techniques se modifiaient : l'irrigation gravitaire, traditionnelle dans les régions méridionales, a dû moderniser ses réseaux pour s'ouvrir à la mise en pression, et une technique faisant appel à un stockage d'eau dans des retenues a vu le jour il y a une cinquantaine d'années dans le grand sud-ouest, avec de nouveaux enjeux et des modes de gestion différents.

En même temps, la transformation profonde des régions rurales, la pression de l'urbanisation, la protection et la restauration de la qualité des milieux aquatiques, ont aussi lourdement affecté l'équilibre des ASA. Les plus petites et les plus faibles sont confrontées à des problèmes de fonctionnement cruciaux et peinent à maintenir leurs installations, tandis que les plus importantes structures doivent intégrer les enjeux de la gestion quantitative et qualitative de l'eau, que des réformes récentes, liées à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, ont renforcés. Les besoins en travaux sont très lourds, et sont compliqués par les difficultés liées au financement des investissements, dans un contexte marqué par le retrait financier de l'Etat et par de nouvelles exigences réglementaires.

La mission s'est attachée à proposer des pistes pour améliorer le fonctionnement et la gestion des ASA en charge de l'irrigation, dont le rôle est précieux, non seulement pour leur mission de base, la fourniture d'eau brute principalement destinée à l'agriculture, mais aussi, parfois, pour leur contribution à des services d'intérêt général, et même à l'aménagement des régions concernées.

Ces pistes intègrent les différents aspects, statutaires, organisationnels, financiers, techniques, de la gestion des ASA, et seront présentées dans la deuxième partie du rapport. Auparavant, la mission décrira, dans une première partie, les enjeux actuels et les difficultés rencontrées par les ASA.

Les fiches pratiques prévues par la lettre de mission seront rédigées dans une étape ultérieure et feront l'objet d'une remise à part.

Première partie : Des institutions utiles confrontées à de réels handicaps

1. L'apparente diversité des situations fait apparaître en réalité deux grands modèles correspondant à des zones géographiques bien identifiées , les ASA restant de loin les principaux maîtres d'ouvrage des réseaux d'irrigation collectifs en France, en surface irriguée et en nombre de structures

1.1. Liminaire : la place de l'irrigation collective et des ASA d'irrigation en France

ENCADRE n° 1 : LES ENQUETES MENEES SUR L'IRRIGATION EN FRANCE

Le MAAF engage régulièrement des études sur l'évolution des irrigations collectives en France, notamment à la lumière des statistiques que produisent les différents recensements de l'agriculture. Ces données sont par exemple mises en perspective nationale par l'IRSTEA dans le cadre de conventions avec le MAAF.

Les irrigations collectives incluent les usagers des ouvrages gérés par des organismes qui peuvent

(i) publics : les ASA, l'Etat ou les Collectivités ayant concédé la gestion à des Sociétés d'Aménagement Régionales, les Communes (irrigations communales et irrigations à partir de réseaux communaux d'eau potable), et leurs EPCI (syndicats intercommunaux et syndicats mixtes pouvant être fermés ou ouverts) ;

(ii) privés : les associations syndicales libres, les « oeuvres générales » et autres « corps d'arrosants » qui n'ont pas opté pour le statut d'ASA, les CUMA, les coopératives

En 2015 la mission a approfondi ces informations par un questionnaire spécifique sur les ASA qui a été adressé à toutes les DDT de métropole et des départements d'outre mer, ainsi qu'aux DRAAF, DREAL et préfetures.

Les irrigations collectives en France sont assez complètement étudiées depuis longtemps ce qui procure une vision nationale des évolutions intervenues depuis 1970, soit plus de 40 ans.

Les rapports produits IRSTEA mettent notamment à disposition des synthèses, des graphiques d'évolution et des cartes de répartition par département et même par canton.

Au sein de l'irrigation collective, la part relevant des ASA n'est cependant pas fournie par les statistiques. Faute de détails accessibles dans le Recensement de l'Agriculture sur le rattachement des exploitations aux différents types périmètres collectifs (et aussi de la confusion fréquente entre surface irriguée et surface irrigable dans les exploitations et donc dans les périmètres collectifs), la part des différents types de gestionnaires collectifs ne peut actuellement qu'être estimée par le croisement de plusieurs types de donnée (par exemple RA et enquêtes structurelles, avec la difficulté qu'elles n'ont pas porté sur les mêmes années).

En 1995, une enquête structurelle a été menée sur l'irrigation (source 1). La part de l'irrigation collective est estimée (source 1) à 40% de la surface irriguée. Ce pourcentage se répartissant entre les gestionnaires de la façon suivante : 20% pour des ASA (500 000 ha irrigués en 1995), 4% pour les SAR (68 000 ha irrigués) et 16% pour les autres gestionnaires collectifs (261 000 ha) ; ces derniers types de gestionnaires, mal connus et ne faisant pas l'objet de recensement ou de suivi systématique, regroupent

des organismes aussi divers que ASL, SI, CUMA d'irrigation (500), et autres.

Les ASA représentent en 1995 approximativement quelques 50% des irrigations collectives en surface, les SAR 10% et les autres gestionnaires 40%.

Les résultats du RA 2000 (source 2) confirment la place majoritaire des ASA dans l'irrigation collective en surface et en nombre : 52% des surfaces irriguées en 2000, en légère augmentation, les SAR restant à 10% et les autres diminuant légèrement à 38%

Les travaux de suivi régulièrement effectués par IRSTEA (source 2 source 3 et source 4), qui ont été présentés à la mission en 2015, conduiraient à estimer les parts des surfaces irriguées par les ASA (source 5) à environ 70% des surfaces irriguées en collectif, et 30% pour tous les autres gestionnaires collectifs. Ces estimations mettent en évidence, dans un contexte de stabilité des surfaces totales irriguées en 2000 et en 2010 accompagnée d'une diminution de la part des irrigations collectives et d'augmentation de la part des irrigations individuelles, une forte augmentation mécanique de 52% à 70% pour les ASA dont la surface irriguée est résiliente et décroît très peu, et une diminution des surfaces irriguées qui semble très significative pour les autres types de gestionnaires collectifs, passant d'environ 10% à 6% pour les SAR et de 38% à 24% pour les autres gestionnaires entre 2000 et 2015.

Face à la diminution des irrigations collectives en France les ASA constitueraient donc une majorité résiliente de plus en plus grande parmi les maîtres d'ouvrage d'irrigation collective.

Une nette diminution des surfaces irriguées en collectif est mise en lumière par le RA2010.

Comme on peut présumer que les surfaces irriguées par les ASA sont restées assez stables et que les diminutions de surface se sont produites principalement parmi les clients des réseaux desservis par les SAR et les autres organismes d'irrigation collective.

Sur ces derniers réseaux, en effet, l'initiative individuelle peut facilement conduire tout abonné à décider en cas de difficultés conjoncturelles, d'augmentation des prix de l'eau, de diminution du rendement et/ou du prix des cultures, de difficultés de trésorerie ou d'augmentation des contraintes techniques et réglementaires pénalisant leur équilibre financier, de réduire ou parfois d'abandonner la culture irriguée sur des surfaces significatives, leur consommation d'eau et réduire ainsi leur exposition financière.

Les surfaces irriguées par les ASA sont stables ou en très légère diminution, en raison probablement de la robustesse des statuts et de la gestion qui est effectuée localement par les adhérents et davantage susceptible de s'adapter aux conditions, notamment en cas de crise grâce à la mise en oeuvre, avec la force que leur confèrent le statut d'établissement public, des principes de gestion des bassins communs de ressources développés par E. Orström. Ces principes s'appuient notamment pour le mode généralisé de prise de décision participative par les acteurs du périmètre comme sur la protection des ouvrages communs et des périmètres syndicaux qui en résulte..

En conséquence dans un tel mode de fonctionnement collectif entre les associés, le prélèvement de chacun est décidé par l'ASA à proportion de la ressource disponible, et parallèlement l'acceptation du retrait d'un propriétaire du périmètre syndical est subordonnée à la constatation d'une absence définitive d'intérêt de sa parcelle à l'usage de l'eau à partir des ouvrages de l'ASA, actuellement comme dans l'avenir. En cas de litige, ces principes sont attestés de façon constante par la quasi totalité des jurisprudences

du Tribunal Administratif quand la question n'a pas pu être réglée au sein même de l'ASA, comme c'est le plus souvent le cas, et les recettes une fois votées sont recouvrées par le comptable public, faisant des ASA des gestionnaires collectifs très durables.

1. Garin P., Loubier S., Platon J.P., Gleyses G., Lunet Y., 2001. Les Associations Syndicales Autorisées : Bilan d'études sur leur fonctionnement et leurs stratégies de maintenance. Cemagref série Irrigation rapport 2001-01, 57 pages.
2. LOUBIER S., 2003. Gestion durable des équipements d'hydraulique agricole : conséquences sur la tarification et les politiques publiques en hydraulique agricole. Rapport de thèse, xx pages
3. LOUBIER S., CAMPARDON M., MORARDET S., 2012. L'irrigation en France – état des lieux 2010 et évolution. Rapport final IRSTEA pour convention MAAF/BSE 2011-2012, 58 pages
4. LOUBIER S., CAMPARDON M., 2013. Les déterminants de l'évolution de l'irrigation collective. Rapport final IRSTEA pour convention MAAF/BSE 2012-2013, 32 pages.
5. échanges oraux recueillis par la mission

Les recensements de l'agriculture et les enquêtes structurelles périodiquement lancés par les services du ministère chargé de l'agriculture permettent de suivre les évolutions des surfaces concernées par les irrigations collectives et les irrigations individuelles dans les cinquante dernières années.

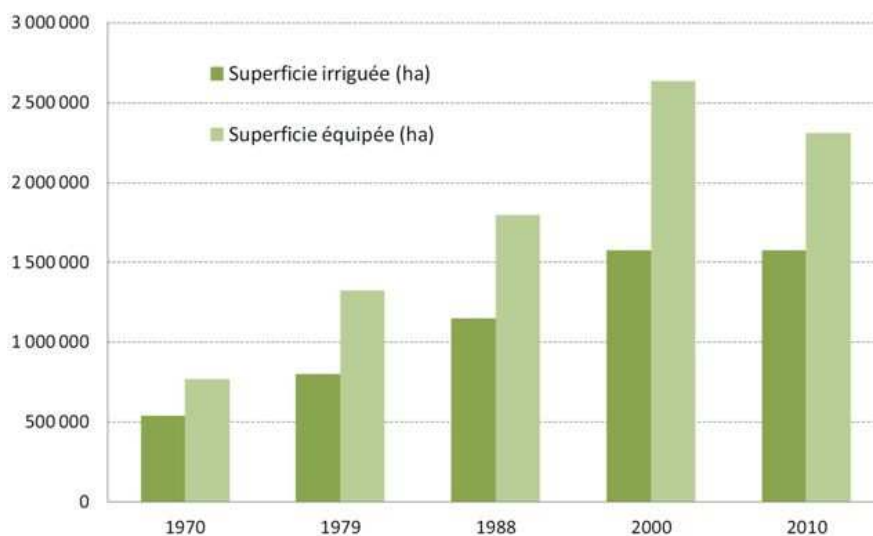


Illustration 1 : évolution des surfaces irriguées

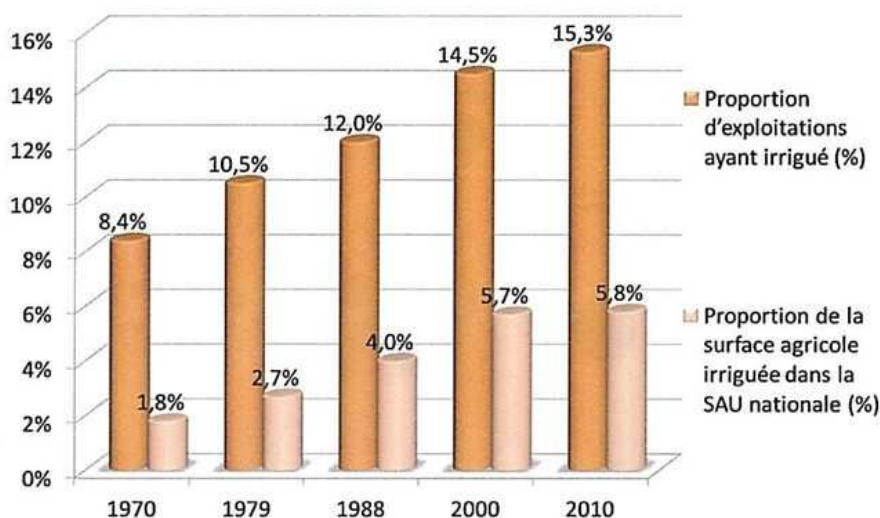


Illustration 2 : part des exploitations ayant irrigué et des surfaces irriguées

La répartition en France des surfaces irriguées dans la surface agricole utilisée, de celles gérées en collectif à partir de réseaux et de celles effectuées en individuel est liée à des facteurs de disponibilité de la ressource et d'organisation des territoires

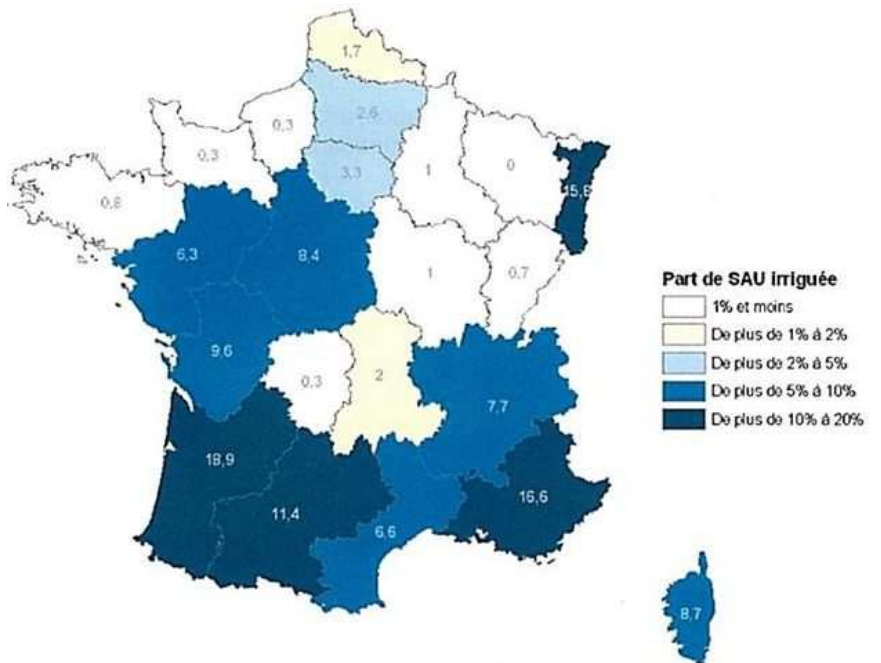


Illustration 3 : part de SAU irriguée par région

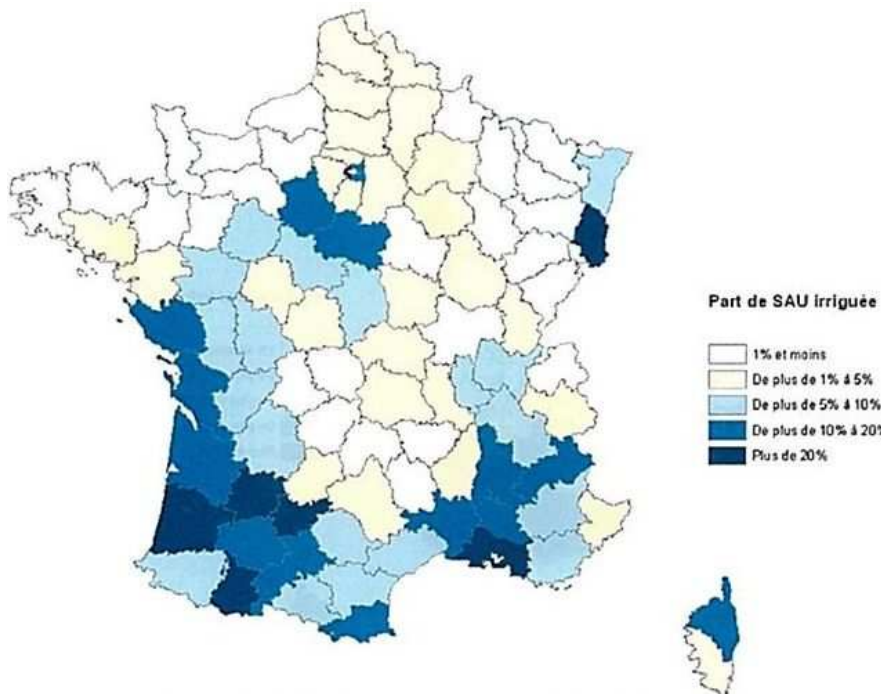


Illustration 4 : part de la SAU irriguée par département

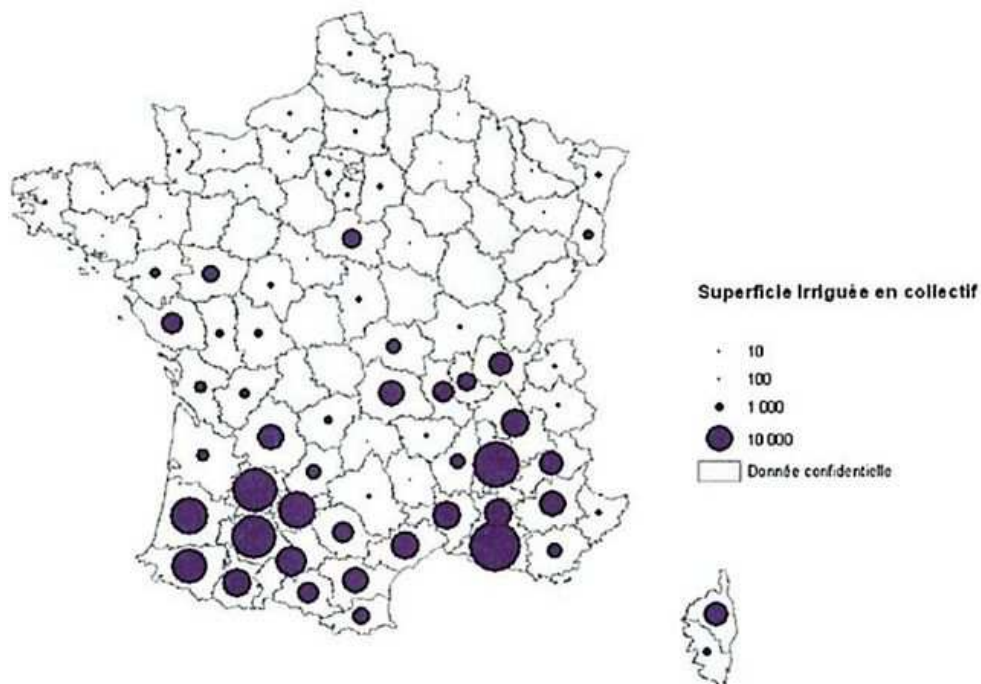


Illustration 5 : surface irriguée en collectif par département.

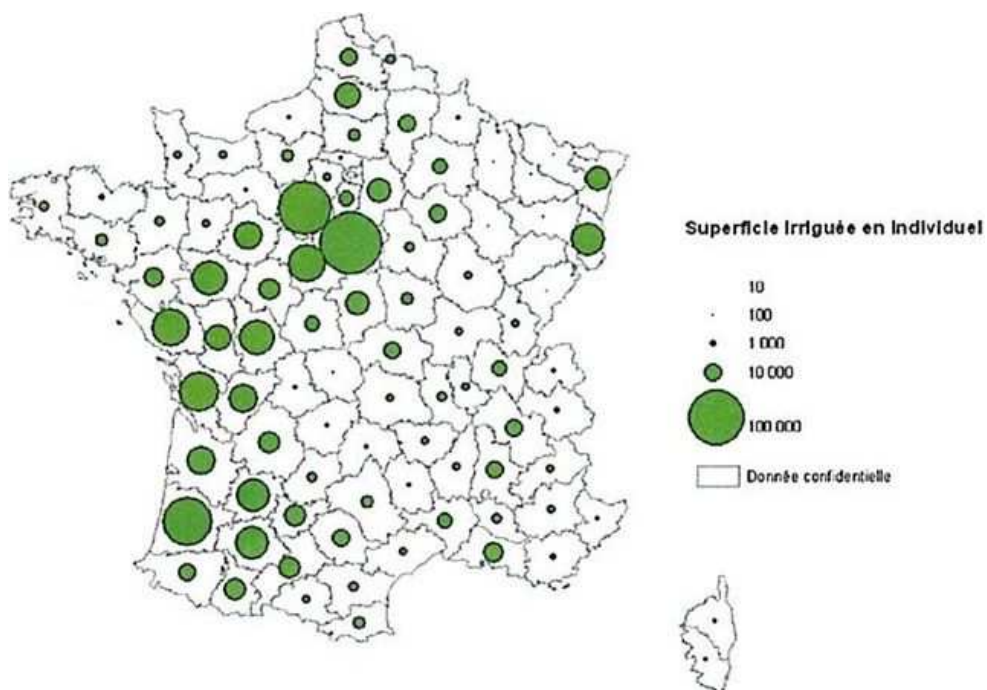
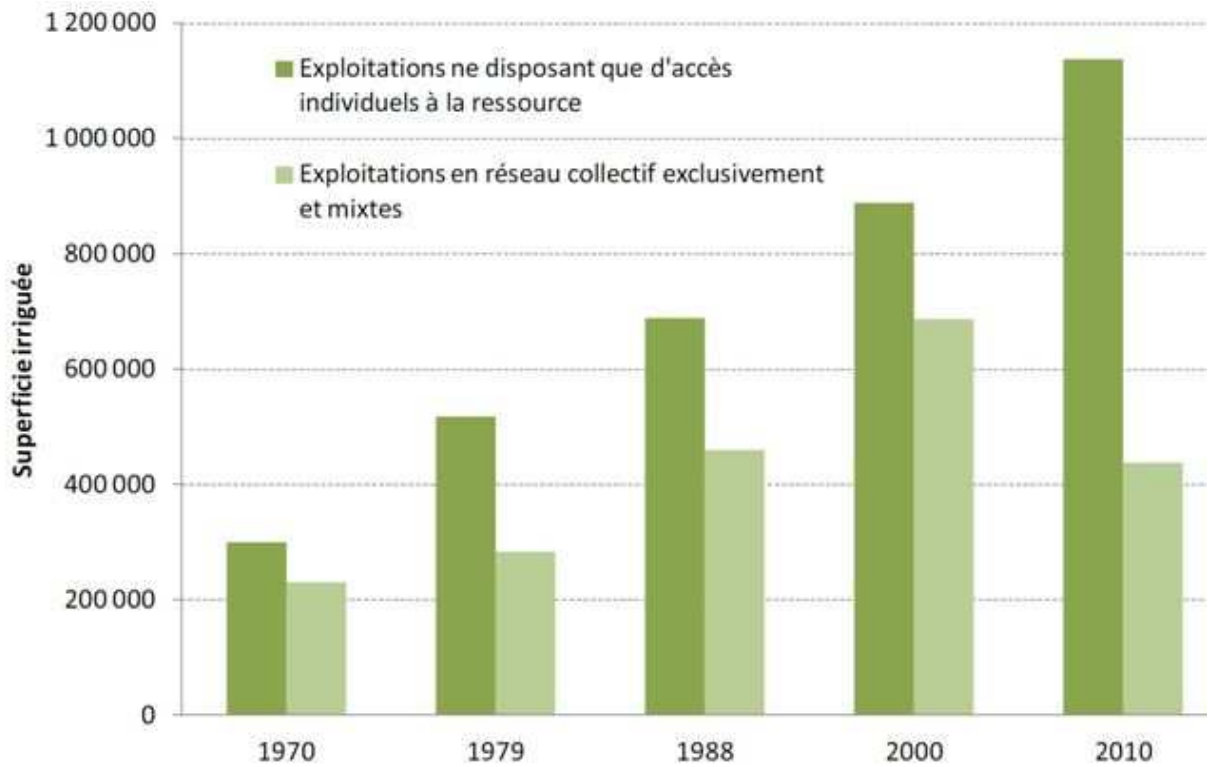


Illustration 6 : surface irriguée en individuel par département.

Des estimations sont également effectuées quoique de façon moins systématique que le recensement de l'agriculture, pour mieux connaître l'évolution des surfaces gérées par les différents types de maîtres d'ouvrages des réseaux collectifs d'irrigation.

Entre les années 2000 et 2010, dans un contexte de stabilité globale des surfaces irriguées (illustration 2), une forte tendance au développement des irrigations individuelles et à la chute des irrigations collectives est constatée (illustration 7). Cette tendance semble perdurer et même s'accroître en 2015, une tendance générale souvent confirmée par les gestionnaires collectifs dans les échanges sur le terrain avec la mission à défaut de statistiques plus récentes.

A ce stade de connaissance, la décroissance des surfaces irriguées collectivement et ses conséquences sur la gestion collective de l'eau et de l'aménagement du territoire ne peut que préoccuper les gestionnaires et les usagers dans les territoires, sur la poursuite de la tendance qui semble s'être récemment traduite dans les statistiques.



III

Illustration 7 : évolution de l'irrigation entre collectif et individuel.

Dans le même temps, on constate, pour différentes raisons, d'une part, la résilience remarquable des périmètres collectifs des ASA par rapport à l'érosion des surfaces irriguées (dont les surfaces irriguées restent stables ou en légère diminution), alors que, d'autre part, pendant la même période une très forte érosion est constatée pour les surfaces irriguées desservies par tous les autres gestionnaires collectifs (ASL, SAR, communes et EPCI, CUMA, coopératives et autres formes de gestion collective privée).

La diminution des surfaces irriguées à partir de maîtres d'ouvrage collectifs semble épargner les ASA pour se concentrer sur tous les autres maîtres d'ouvrage. Cette tendance, pour simplifier, paraît être la résultante de la conjonction de plusieurs facteurs jouant négativement sur les décisions individuelles : renforcement des contraintes limitant l'utilisation de l'eau, coût souvent plus élevé de l'accès à l'eau lorsqu'il n'est pas assuré en régie, contrat d'eau individuel modifiable à court terme de type client / fournisseur d'eau sans prise en compte, sauf à travers le tarif, de l'intérêt collectif des usagers du territoire en permettant la subsidiarisation des décisions, absence de protection des périmètres desservis, difficulté des clients pour faire évoluer les tarifs de l'eau en liaison avec leurs difficultés et leurs besoins conjoncturels et de long terme.

Compte tenu des diminutions des surfaces irriguées collectives, la part des ASA, dont les surfaces sont quasi stables en raison de leurs statuts, passerait par un simple effet mécanique de 52% en 2000 à 70% en 2010 / 2015, alors que globalement celle de tous les autres maîtres d'ouvrage diminuerait très fortement de 48% à 30%. **Les ASA sont donc des maîtres d'ouvrage collectifs solides et durables de par leurs statuts. Ils méritent ainsi une attention particulière de la part des pouvoirs publics pour préserver cet outil de gestion collective de l'eau.**

Les structures collectives d'irrigation sont localisées principalement dans le sud de la France, où l'existence de production agricole est fortement corrélée à la présence de réserves suffisantes, aussi bien naturelles (capacité des sols à emmagasiner l'eau des pluies, cours d'eau, nappes), qu'artificielles (barrages, soutien d'étiage, réalimentation de nappes). Ces réserves ont pour fonction de minorer l'impact des périodes de sécheresse séparant les épisodes pluvieux successifs.

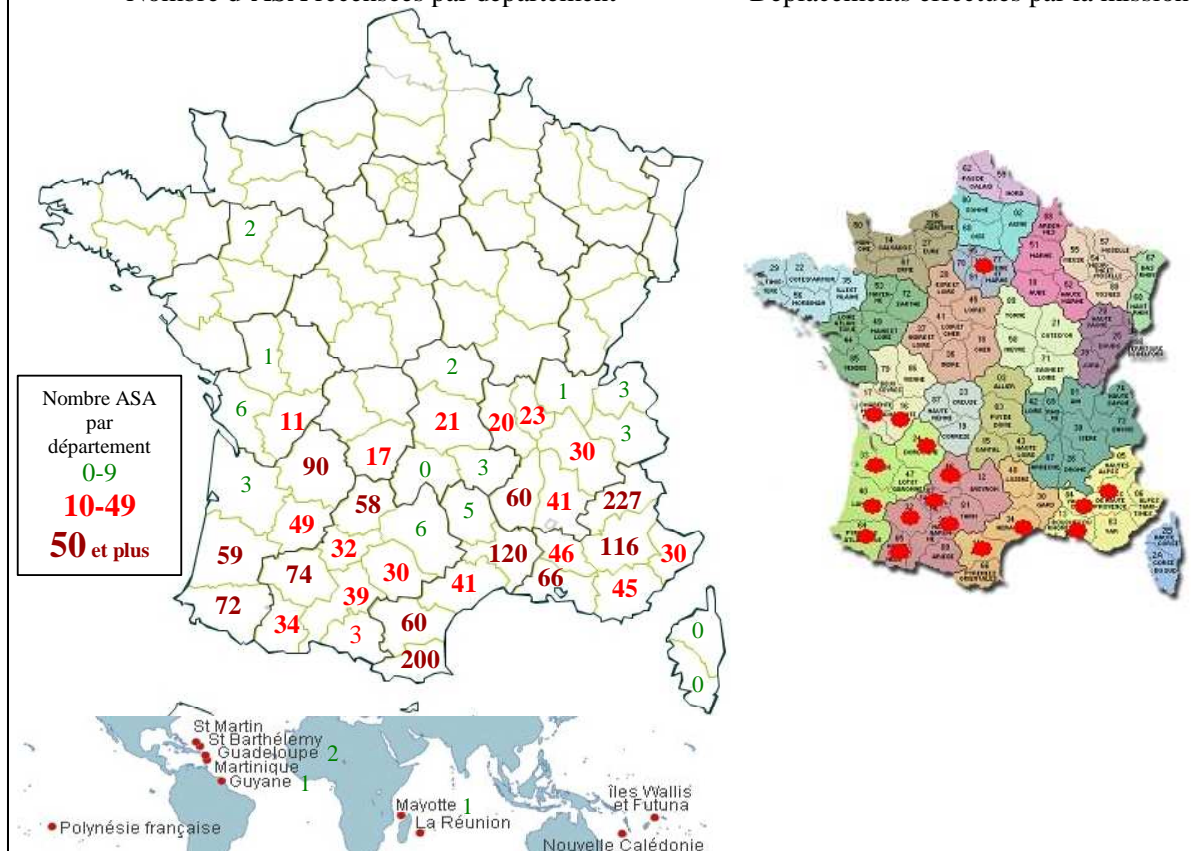
En conséquence de ce mode de fonctionnement collectif qui s'impose entre les adhérents, le prélèvement de chacun est décidé par l'ASA à proportion de la ressource disponible, et, parallèlement, l'acceptation du retrait d'un propriétaire du périmètre syndical est subordonnée à la constatation d'une absence définitive d'intérêt de sa parcelle à l'usage de l'eau à partir des ouvrages de l'ASA, actuellement comme dans l'avenir.

| Sources des illustrations | | |
|----------------------------------|---|---|
| | <i>L'irrigation en France - Octobre 2012.pdf</i> LOUBIER S., CAMPARDON M., MORARDET S., 2012. <i>L'irrigation en France – état des lieux 2010 et évolution.</i> Rapport final IRSTEA pour convention MAAF/BSE 2011-2012, 58 pages | <i>Rapport final DGPAAT-Irstea Action4 - 2015.pdf</i> LOUBIER S., CAMPARDON M., 2013. <i>Les déterminants de l'évolution de l'irrigation collective.</i> Rapport final IRSTEA pour convention MAAF/BSE 2012-2013, 32 pages. |
| Illustration 1 | / | Fig 2 page 5 |
| Illustration 2 | Fig 2 page 8 | / |
| Illustration 3 | Fig 14 page 22 | / |
| Illustration 4 | Fig 9 page 14 | / |
| Illustration 5 | Fig 17 p 30 | / |
| Illustration 6 | Fig 16 p30 | / |
| Illustration 7 | / | Fig 3 page 7 |

ENCADRE n° 2 : nombre d'ASA par département / lieux visités par la mission

Nombre d'ASA recensées par département

Déplacements effectués par la mission



| | Lieux | Organismes |
|---|---|--------------------------|
| Lancement | | |
| 1 décembre 2014 | Paris | MEDDE |
| 3 décembre 2014 | Paris | MAAF |
| 3 décembre 2014 | Paris | Ministère de l'Intérieur |
| Administration Centrale | | |
| 19 janvier 2015 | Paris | MEDDE |
| 20 janvier 2015 | Paris | DGCL/FILAE |
| 1 avril 2015 | Paris | Caisse des dépôts |
| Languedoc Roussillon | | |
| 27 janvier 2015 | Montpellier 34 | Etat |
| 28 janvier 2015 | Gignac34 et Luc Ornaison Boutenac 11 | ASA ANASP |
| 29 janvier 2015 | Montpellier 34 | IRSTEA CRA |
| PACA | | |
| 18 mars 2015 | Marseille 13 | Etat |
| 17 mars 2015 | Manosque 04 | ASA FDSIC FDSIGE CA |
| 18 mars 2015 | Avignon 84 & Marseille 13 | ASA CA Région SCP AE |
| 19 mars 2015 | Arles 13 | ASA SMGAS FDSH13 CED |
| Midi Pyrénées | | |
| 20 avril 2015 | Toulouse 31 | Etat |
| 21 avril 2015 | Lot 45 (Cahors) | Etat ASA UASA CA |
| 22 avril 2015 | Hautes Pyrénées 65 (Tarbes) CACG | Etat ASA CACG |
| 23 avril 2015 | Gers 32 (Auch) & Tarn et Garonne 81 (Montauban) | Etat ASA ADASAI 81 |
| Aquitaine & Poitou Charentes | | |
| 4 mai 2015 | Bordeaux 33 | Etat |
| 5 mai 2015 | Landes 40 et Pyrénées Atlantiques 64 | ASA CA FDASAH40 |
| 6 mai 2015 | Charente 16 et Charente Maritime 17 | ASA CA |
| 7 mai 2015 | Dordogne 24 | CA Etat ADHA |

Les noms et fonctions des personnes rencontrées par la mission figurent en Annexe n°3

1.2. Un foisonnement de situations qui donne une impression d'émiettement, d'autant que le décompte est difficile à établir

1.2.1. Le décompte des associations syndicales autorisées intervenant en hydraulique agricole est imprécis

Le questionnaire envoyé par la mission aux Directions départementales des territoires (DDT) et Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ainsi qu'aux DRAAF s'est révélé décevant, à la fois dans le taux de retour (36 réponses reçues dont 20 de départements où des ASA sont présentes, et 16 de départements où il n'existe pas d'ASA, sur les 101 questionnaires envoyés aux services de l'Etat dans les départements de métropole et les départements et collectivités d'outre-mer), et dans le contenu des réponses.

Sur les aspects quantitatifs, le petit nombre de réponses, et leur imprécision, ne permettent pas de déterminer avec suffisamment de certitudes une statistique fiable. Les DDT, quand elles indiquent un chiffre, prennent parfois en compte toutes les ASA, y compris celles qui sont inactives ; d'autres ne font mention, au contraire, que de celles qui ont une activité minimale ; enfin, certaines administrations s'avouent impuissantes à citer le moindre élément chiffré, traduisant ainsi le retrait de l'Etat de ce secteur, au moins au niveau départemental.

La mission a entrepris de compléter cette première vision, très partielle, par des observations effectuées sur place au cours des visites de terrain qu'elle a réalisées. Des informations plus complètes ont pu ainsi être obtenues auprès des Chambres d'agriculture, ou des organismes regroupant les ASA (fédérations départementales ou autres, en tenant compte du fait qu'elles ne regroupent pas 100% des ASA). Cependant, pour utile qu'il soit, ce complément d'information ne permet pas, non plus, d'aboutir à un décompte fiable pour l'ensemble du territoire national, mais seulement de préciser la situation de certaines régions (qui sont, heureusement, les principales régions d'irrigation faisant intervenir des ASA). Une difficulté tient aussi au fait que les rares statistiques existant dans les administrations (par exemple les services préfectoraux assurant le contrôle de légalité des actes), ou dans d'autres entités, ne distinguent qu'exceptionnellement les ASA d'irrigation des autres ASA. Du côté de l'association qui regroupe les ASA au niveau national, l'ANASP (Association Nationale des Associations Syndicales de Propriétaires), le problème est identique : **l'ANASP compte environ 5 000 adhérentes, mais il n'est pas possible de déterminer dans ce nombre la part des seules ASA d'irrigation.**

Par recoupements, en faisant appel aux différents renseignements qui ont pu être collectés comme décrit plus haut, la mission propose, avec les précautions de méthode déjà indiquées, un tableau consolidé qui reprend, département par département (du moins pour ceux qui ont répondu et pour ceux que la mission a étudiés) les éléments chiffrés disponibles :

| Département | Nombre d'ASA d'irrigation (ayant un objet social d'irrigation) | Nombre d'adhérents | Surfaces concernées (ha irrigués) |
|-----------------------|--|-------------------------|--------------------------------------|
| Alpes de Hte Provence | 116 (91 actives) | 4175 | 1866 |
| Hautes Alpes | 227 ASA (142 actives) | ND | ND |
| Aude | 60 | 3000 | 13000 |
| Bouches-du-Rhône | 66 | 15600 | 50000 |
| Dordogne | 90 | 1500 | 20000 |
| Drôme | 41 | Irrigants : 3000 | 2800 |
| Gard | Env.120 | 2500 | 9327 |
| Gironde | 3 | 50 | 929 |
| Hérault | 41 | 7300 | 8100 |
| Lot | 50 (et 8 inactives) | | |
| Lot-et-Garonne | 49 | 2520 | 25500 |
| Lozère | 5 | 250 | 150 |
| Hautes-Pyrénées | 34 | 400 | 5854 |
| Puy-de-Dôme | 21 | 648 | 8317 |
| Pyrénées-Atlantiques | 72 | 1472 | 20724 |
| Pyrénées Orientales | 200 | 40000 | 18000 |
| Tarn et Garonne | 32 | 1330 | 13434 |
| Vaucluse | 46 | ND (plusieurs milliers) | 26000 |

Tableau 1 : synthèse des ASA d'irrigation par département.

Si l'on veut se risquer à tirer des chiffres pour la France entière, les indicateurs des grandes régions d'irrigation donnent une base de départ à partir de laquelle on peut extrapoler, en prenant une marge de confort (en étant prudent, certaines données datent de plusieurs années et n'ont pas pu être mises à jour) :

- Région Provence-Alpes- Côte d'Azur (PACA) : environ 500 à 600 ASA d'irrigation;
- Région Languedoc-Roussillon : environ 400 ASA d'irrigation ;
- Région Aquitaine : environ 350 ASA d'irrigation ;
- Région Midi-Pyrénées : environ 350 ASA d'irrigation.

On peut estimer autour de 10 à 15 % selon les régions la proportion de ces ASA qui sont inactives, ou qui ne présentent qu'une très faible activité, à partir des chiffres obtenus dans les Alpes de Haute-Provence, ou les Hautes-Alpes, par exemple.

En étant prudent, il semble raisonnable de penser que le nombre des ASA intervenant en irrigation pour l'ensemble de la France métropolitaine est de l'ordre de 1 700 à 2 000, dont les 4/5èmes dans les régions méridionales, sans pouvoir déterminer, sur cet effectif probable, combien sont réellement actives. Seules quelques dizaines sont en réalité au seuil professionnel (il faut là encore être prudent : une ASA avec seulement 15 adhérents dans le sud-ouest, qui gère des retenues collinaires dans un cadre très capitalistique, pour des cultures rentables, peut être gérée de manière plus efficace qu'une ASA en région gravitaire, qui peine à gérer un canal vétuste malgré ses 300 adhérents...).

1.2.2. En apparence, le paysage des associations syndicales d'irrigation est extrêmement fragmenté

Les associations syndicales autorisées qui gèrent des équipements d'irrigation offrent en apparence une très grande diversité de situations : on y rencontre des organismes minuscules, dépourvus de tout moyen, et ne fonctionnant que par la contribution bénévole de présidents ou de syndics dévoués, et des associations puissantes, qui administrent des canaux de plusieurs dizaines de kilomètres.

Ainsi, certaines associations gérant des retenues collinaires se limitent à une poignée de propriétaires (de l'ordre de la dizaine en Charente, par exemple), ce qui est également rencontré dans le cas de petites ASA qui gèrent un canal dans de petits périmètres en Haute Provence. A l'opposé, les grandes ASA qui exploitent des canaux gravitaires de première importance (Carpentras, Gignac, Manosque) comptent des milliers d'adhérents (14000 pour Carpentras). Entre ces deux situations extrêmes, il existe une pluralité de cas qui varient selon les types d'installations, selon les traditions locales, selon les modes de tarification retenus. Pour autant, ces situations ne doivent pas masquer le fait que la grande majorité des ASA, dans les départements visités par la mission, sont petites ou moyennes, avec des possibilités limitées pour gérer et entretenir leurs installations.

1.3. En réalité, deux modèles se dégagent, qui recouvrent des situations géographiques différentes

Par-delà le foisonnement apparent des ASA, il est toutefois possible de les classer en deux catégories principales, qui se distinguent par leur distribution géographique et leur histoire.

1.3.1. Le premier type correspond aux anciennes associations gérant des réseaux gravitaires

Ce premier type concerne les ASA très anciennes, souvent créées en vertu de textes bien antérieurs à la loi de 1865, dont la forme pouvait s'assimiler à des associations de type forcé avec un rôle prépondérant de l'Etat ; leur régime a été aligné sur le régime général par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 (Cf. annexe 2).

Sur le plan technique, ces ASA ne pouvaient assurer l'adduction, et ensuite la distribution de l'eau dans chaque parcelle que de manière gravitaire.

Cette contrainte faisait qu'une ASA se résumait avant tout à une prise d'eau et un canal qui découpait le territoire en deux : une partie dominée par le canal, donc irrigable et constituant le périmètre maximal de l'ASA, et une partie dominant le canal et donc non irrigable.

Une telle architecture ne pouvait que limiter l'irrigation aux vallées et plaines alluviales, ce

qui présentait un grand avantage car il s'agissait des terres au plus fort potentiel agronomique, mais avec un inconvénient majeur que le temps devait révéler petit à petit, à savoir la pression foncière d'autres activités humaines elles aussi implantées principalement dans ces vallées et plaines alluviales. Facilement contenue au début, cette pression s'est fortement accrue à partir du milieu du XXème siècle et a entraîné depuis une forte érosion des périmètres irrigués, avec toutes les difficultés de gestion subséquentes.

Cette cohabitation a non seulement engendré le développement des usages de l'eau autres qu'agricoles, mais elle a aussi conduit à l'ouverture des organes de décision (syndicats) aux nouveaux bénéficiaires de l'eau (non agriculteurs), et, enfin, à l'apparition d'un partenariat avec les collectivités locales, sous forme soit simplement contractuelle (contrats de canaux), soit fonctionnelle (syndicats ouverts associant collectivités locales et ASA).

Les ASA de ce premier type bénéficient parfois de droits dits « fondés en titre », sans naturellement que cette garantie puisse être jugée « éternelle », l'ordonnance du 18 juillet 2005² ayant consacré leur assimilation à des autorisations ou déclarations susceptibles de modifications.

Ces organismes présentent la particularité d'avoir souvent à réaliser de gros investissements, que ce soit à des fins de modernisation (mise sous pression, régulation des canaux, notamment), ou/et pour élargir la portion irriguée des périmètres, ne serait-ce que pour compenser les superficies perdues et donc maintenir le potentiel agricole.

Ces ASA, pour lesquelles le maître mot est la gestion de périmètres, sont surtout représentées dans le sud-est. A leur propos, la mission utilisera donc l'expression « ASA de type sud-est ».

1.3.2. Le deuxième type est présent dans le quart sud-ouest du territoire, essentiellement pour gérer des prélèvements en rivière ou à partir de retenues collinaires

Ce deuxième type porte sur des ASA beaucoup plus récentes, créées principalement durant les deux ou trois dernières décennies du XXème siècle, afin de participer au développement de l'irrigation dans les régions venues récemment à cette pratique.

L'adduction et la distribution de l'eau se font sous pression, permettant ainsi de s'affranchir de la topographie et de desservir des parcelles pas forcément contiguës avec, corrélativement, une diminution de l'importance de la notion de périmètre, du moins en tant que dimension territoriale. La ressource en eau est principalement assurée par des prélèvements en rivières et dans un nombre élevé de retenues collinaires, implantées le plus souvent sur les cours d'eau, bien que cette disposition tende à disparaître dans les constructions récentes au profit de retenues déconnectées.

Les irrigations se font sur des territoires presque exclusivement agricoles qui n'ont pas encore

² Ordonnance n°2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets

eu à subir de trop fortes pressions foncières, même si ce phénomène commence à apparaître ici ou là et ne pourra aller qu'en s'amplifiant.

En conséquence, les usages de l'eau autres qu'agricoles sont assez limités, la gouvernance n'a été que rarement ouverte à l'ensemble des bénéficiaires et l'implication des collectivités locales dans le fonctionnement des ASA reste l'exception. De création récente, ces ASA ne bénéficient le plus souvent que d'autorisations de prélèvement annuelles, en attendant la montée en puissance des Organismes Uniques de Gestion Collective devant à terme solliciter et obtenir des autorisations définitives adaptées aux ressources, à charge pour eux de répartir la ressource entre tous les irrigants.

Le rôle des sociétés d'aménagement régional (SAR), même s'il vient d'être recentré sur l'appui technique et le conseil afin d'exclure tout portage pour le compte d'ASA, a été historiquement un élément déterminant du développement des irrigations sur ce territoire.

Ces ASA, pour lesquelles le maître mot est plus la gestion d'ouvrages et/ou de volumes d'eau sont principalement représentées dans le sud-ouest. La mission les qualifiera donc « de type sud-ouest ».

1.3.3. Un cas particulier: les zones de montagne

La typologie qui vient d'être présentée ne tient pas compte d'une situation particulière, qui se rencontre dans les Alpes et dans certains secteurs de la chaîne des Pyrénées. Il y subsiste des ASA, en général de très petite taille, qui rassemblent quelques propriétaires qui exploitent un réseau gravitaire dont le rôle est de fournir de l'eau pour les herbages, parfois les cultures fourragères, et pour la consommation du bétail. Ces réseaux « pastoraux » souffrent dans la plupart des cas de la diminution du nombre des exploitants concernés, et présentent des carences dans l'entretien des ouvrages, susceptibles de poser des problèmes en cas d'épisodes météorologiques exceptionnels.

Il serait dommage que ces ASA disparaissent ou finissent par ne plus pouvoir remplir leurs fonctions en raison de la disparition de leurs forces vives. Outre le rôle directement agricole qu'elles assurent, ces structures contribuent à façonner de manière utile le paysage montagnard et participent au maintien d'activités qui animent les villages et profitent au tourisme, notamment en période estivale. Il serait dès lors utile qu'une réflexion spécifique soit conduite sur leur pérennité sachant que les chambres d'agriculture des départements les plus concernés (Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Hautes-Pyrénées, Pyrénées Orientales) sont très mobilisées pour venir en aide à ces organismes³.

2. La contribution des ASA à l'hydraulique agricole et à l'aménagement du territoire est localement reconnue

³ Cf. le rapport parlementaire de Joël Giraud, député des Hautes-Alpes « Préservation des ressources en eau et maintien d'une agriculture montagnarde » septembre 2015 remis au ministre de l'écologie le 7 octobre 2015

2.1. La part importante des ASA d'irrigation dans la production agricole, notamment pour les cultures spécialisées

L'irrigation permet de pallier un déficit de pluviométrie par rapport aux besoins de la plante pour un développement optimal.

Dans les régions méditerranéennes, l'irrigation est un facteur indispensable pour une agriculture économiquement rentable. Par chance, la présence du massif alpin permet de disposer de ressources importantes qui ont permis le développement historique de l'irrigation. Les grands aménagements d'après-guerre (retenues sur la Durance et le Verdon, canal de Provence, canal du Bas-Rhône-Languedoc) permettent de mobiliser ces ressources sur des territoires plus vastes, sans toutefois que la totalité des volumes disponibles pour l'agriculture soit effectivement utilisée.

Dans les régions du sud-ouest, et également celles du centre, l'apport d'irrigation permet à la fois de majorer et régulariser les rendements (dans le cas, en particulier, du maïs et du tournesol, mais également du sorgho et du soja). L'irrigation a notamment permis de mieux valoriser la culture du maïs dont il convient de rappeler que, dans le sud-ouest, elle est ancienne et a structuré l'économie agricole, notamment avec la production de volaille et de foie gras transformée sur place. La superficie de maïs irrigué en Aquitaine et Midi-Pyrénées est toutefois en régression régulière depuis vingt ans (1989-1991 : 650 000 ha ; 2007-2009 : 520 000 ha, soit - 20 %); les raisons de cette décroissance proviennent d'une réduction continue de la Surface Agricole Utile (SAU) nationale (900 000 ha en dix ans), mais aussi du découplage des aides de la PAC à partir de 2003 (introduction des Droits à Paiements Uniques, DPU), et de la très forte variabilité des cours agricoles mondiaux (risque pour une exploitation de la pratique de la monoculture, qu'il s'agisse de maïs ou d'une autre spéculation). Dans le sud-ouest, les contraintes estivales régulières sur l'accès à l'eau, ont, par ailleurs, dans les sous-bassins les plus déficitaires, conduit les exploitants à rechercher d'autres filières de production.

L'irrigation permet également de garantir la qualité de productions à haute valeur ajoutée : semences, fruits légumes. Pour cette raison, elle en est un facteur désormais indispensable au regard des exigences de l'aval des filières. Les surfaces irriguées correspondantes représentent environ 22 % de la surface irriguée totale .

Dans d'autres régions, l'irrigation, appliquée à des doses plus faibles, lors des périodes éventuelles de stress hydrique, permet de sécuriser les rendements et/ou la qualité des productions (exemple de l'orge de brasserie qui peut se trouver déclassée en cas de stress hydrique en avril).

L'irrigation peut enfin sécuriser l'approvisionnement en fourrage, vital pour les élevages.

Lors de la campagne 2010/2011, 9% des surfaces en grandes cultures ont été irriguées, mais cette proportion s'est élevée à 39% pour la pomme de terre, 34% pour le maïs grain, 25% pour le blé

dur (source : Agreste, dossier n°21, Juillet 2014 : *Enquête sur les pratiques culturales en 2011*). La répartition régionale de l'irrigation est très déséquilibrée, les régions situées dans le Midi étant, par nature, les plus grosses consommatrices d'eau procurée par l'irrigation (Aquitaine : un tiers des surfaces en grandes cultures irriguées en 2010 /2011)

Selon les données⁴ fournies en 2009 par l'Association des irrigants des régions méditerranéennes françaises (AIRMF), les marges brutes dégagées par les exploitations ayant recours à l'irrigation sont le double de celles des autres. L'AIRMF estimait en 2009 à 40% du produit brut végétal en Languedoc – Roussillon, et à 71% en Provence, la part des cultures irriguées, pour une utilisation de la surface agricole utile (SAU) de 8% seulement.

Comme vu précédemment, les surfaces irriguées en France sont à 42% collectives et 58% individuelles; selon le RGA de 2010, la part de l'irrigation individuelle croît régulièrement, du fait de la croissance de l'irrigation de printemps ou estivale dans les régions Nord (uniquement individuel) et de la réduction des surfaces irriguées dans les régions sud, pour les raisons évoquées précédemment, là où l'irrigation collective reste majoritaire.

Les régions au sud de la Loire (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Centre, Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon) concentrent encore 72% des surfaces irriguées, dont près de 60% sous forme collective (illustration 5).

La contribution des structures collectives est particulièrement importante dans les bassins méridionaux : d'après une étude parrainée en 2007 par le ministère de l'agriculture, la région Midi-Pyrénées, et l'agence de bassin Adour-Garonne (« *Quelles stratégies d'action pour les structures collectives d'irrigation en Midi-Pyrénées ?* »), la chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées estimait à 357 le nombre de ces structures (ASA pour l'essentiel) dans la région concernée, couvrant 138 000 hectares équipés.

Dans le quart sud-est, selon les chiffres figurant dans une étude produite en 2009 par l'Association des irrigants des régions méditerranéennes françaises, 80% des surfaces irriguées sont desservies par des réseaux collectifs (intégrant la part des sociétés d'aménagement régional - SAR). En Languedoc-Roussillon, d'après des chiffres fournis par les chambres d'agriculture à la mission, on compte de l'ordre de 400 ASA intervenant dans l'irrigation, pour 48000 ha irrigués, et plus de 50000 adhérents.

Les ASA (associations syndicales autorisées de propriétaires) assurent 70% de la distribution collective d'eau brute en Aquitaine, le reste étant fourni par les syndicats de communes ou les coopératives (CUMA).

Toutefois, entre 2000 et 2010, la superficie équipée des exploitations exclusivement raccordées à un réseau collectif a diminué de moitié tandis que la superficie équipée des exploitations ayant exclusivement un accès individuel à la ressource augmentait de 10 % et celle des

⁴ AIRMF, LECOMTE J., 2009. «Le poids économique, social et environnemental de l'irrigation dans les régions méditerranéennes françaises ». Rapport complet. 290 pages

exploitations mixtes baissait de 42 %⁵. Ce recul de l'irrigation collective va de pair avec la réduction des surfaces irriguées dans le sud de la France, la croissance étant marquée au contraire sur les régions Nord. Ce recul de l'irrigation collective pourrait s'avérer préoccupante:

- pour les gestionnaires de réseau, les charges fixes devant être réparties sur un nombre réduit d'adhérents, et ce, même si la surface irriguée du périmètre restait constante,

- pour les OUGC (Organismes Uniques de Gestion Collective au niveau de sous bassins hydrographiques) qui auront la charge de répartir les "autorisations de prélèvement d'eau" entre tous les usagers potentiels d'un bassin. La multiplication des prélèvements individuels pourrait rendre plus difficile le contrôle de la bonne application des "autorisations".

La structure ASA représente donc 25% à 30% des surfaces irriguées en France, ce taux étant plus élevé dans les régions du sud. Elle apparaît comme un montage institutionnel largement majoritaire dans l'ensemble de l'irrigation collective. Elle permet, en région déficitaire l'accès à l'eau aux exploitations éloignées de la ressource. Elle est de plus un intermédiaire de "gouvernance" difficilement remplaçable pour les OUGC, futurs gestionnaires des "autorisations de prélèvement par bassin".

2.2. L'apport utile de certaines ASA à l'aménagement du territoire et à l'exercice de fonctions d'intérêt général

La formule de l'association syndicale de propriétaires est particulièrement efficace pour remplir sa mission de base, l'irrigation, en mobilisant des irrigants soudés par un intérêt commun : ceux-ci assurent non seulement le fonctionnement de l'ASA en contribuant financièrement, mais ils contribuent aussi à l'administration de l'organisme en remplissant, bénévolement ou peu s'en faut, les fonctions de président ou de membre du syndicat (équivalent du conseil d'administration). Ils viennent souvent assurer des prestations en nature qui permettent un bon entretien des réseaux, sans que l'ASA n'en ait à supporter le coût : il s'agit d'un système relativement économe en moyens, qui a également l'avantage de désigner un maître d'ouvrage incontestable, en raison de la nature de ses missions et de son caractère d'établissement public administratif.

Bien plus, en dehors de l'irrigation proprement dite, la contribution de certaines ASA et de leurs installations à des actions d'intérêt général, trop longtemps ignorée, est aujourd'hui mieux identifiée. Cette contribution peut être simplement induite sans qu'elle soit le plus souvent évaluée (évacuation du trop plein d'eau pluviale, rechargement de nappes, par exemple), mais elle peut être aussi conduite de manière volontaire et organisée. L'ouverture des ouvrages (canaux et retenues) aux pompiers dans le cadre de la lutte contre les incendies en est un exemple, cet accès étant de plus en plus encadré par des conventions conclues entre les ASA gestionnaires et les services de pompiers.

⁵ "L'irrigation diminue-t-elle en France ?" Sébastien Loubier, Myriam Campardon et Sylvie Morardet, IRSTEA, sciences eaux et territoires n° 11, 2013, P17

Un pas supplémentaire a été franchi avec la signature de contrats de canal, dans le cas des réseaux gravitaires. Précurseurs des projets de territoire au sens de l'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015, ces contrats, conclus avec les agences de l'eau et, souvent, d'autres acteurs de l'eau du territoire, contiennent des dispositions responsabilisant les ASA dans le cadre de la gestion quantitative de l'eau (en particulier en cas de crise) ; ils peuvent reconnaître à l'ASA une mission d'aménagement du territoire, par exemple dans le secteur du tourisme vert, et ont pour objectif de mettre en cohérence la gestion du périmètre concerné avec celle du bassin. En contrepartie, l'agence de l'eau (ainsi que les collectivités locales ayant signé le contrat, le cas échéant) apportent une aide à l'ASA pour remplir les objectifs du contrat, sous la forme de la mise à disposition de personnel ou par une contribution financière (paiement d'études notamment) .

Les grandes ASA, qui disposent des moyens nécessaires, sont de plus engagées dans des actions tournées vers la recherche d'économies d'eau et l'optimisation des techniques (goutte-à-goutte, mise en pression), encouragées par les agences de l'eau et par les chambres consulaires. Les ASA plus modestes sont parfois engagées dans de telles actions lorsqu'elles disposent d'un cadre mutualisé (fédération ou autre), mais leurs possibilités d'intervention sont évidemment plus limitées.

3. Un cadre statutaire qui enferme les ASA d'irrigation dans une situation inconfortable, en particulier pour les plus petites

3.1. Le statut d'établissement public est à la fois un atout et un handicap

La nature hybride des ASA (à la fois établissement public et groupement de propriétaires) crée des difficultés dans leurs relations avec différents interlocuteurs, en particulier dans le secteur financier. Il s'y ajoute le fait que les ASA ne sont pas des établissements appartenant au secteur public local, ce qui les prive de certains financements.

3.1.1. L'administration elle-même n'est pas toujours compréhensive à l'égard d'organismes dont elle méconnaît la spécificité

Certaines administrations déconcentrées de l'Etat ne font pas preuve d'une grande mansuétude pour des établissements assimilés, à tort ou à raison, à des groupements porteurs d'intérêts privés, dont la contribution à des services collectifs est trop souvent minorée, dans la mesure où elle n'est pas réellement évaluée. Cette position est également exprimée par des collectivités locales, qui ne veulent pas voir des organismes leur échappant venir les concurrencer dans la fourniture de services, tout en profitant gratuitement de ces prestations.

Pour illustrer cette incompréhension, plusieurs dirigeants d'ASA ont exprimé leur perplexité face aux contraintes imposées par la direction générale des finances publiques, qui a rendu obligatoire la tenue automatisée des actes et des budgets en demandant aux ASA de s'équiper avec un logiciel jugé par elles comme « complexe et coûteux ».

Dans certains territoires, il résulte de ce qui précède une incompréhension, voire des tensions, qui ne facilitent pas le travail des ASA et les empêchent de valoriser leur apport à l'action collective.

3.1.2. Les ASA rencontrent des difficultés pour se financer par le recours au crédit

3.1.2.1. Les banques (et les assureurs) hésitent à intervenir dans les dossiers des ASA

Le secteur financier est plus restrictif envers les ASA depuis quelques années. La mission a recueilli les témoignages de dirigeants d'établissements qui se heurtent à des refus de crédit, ou au minimum à la baisse des montants prêtés, en raison du durcissement de l'accès au prêt pour cette catégorie d'organismes. Si les ASA rencontrent les mêmes difficultés que les PME pour accéder aux financements bancaires, en fonction du niveau des garanties offertes, elles souffrent d'un handicap qui ne frappe pas les entreprises, handicap tenant à leur statut mixte. En effet, les banquiers, et aussi les assureurs, hésitent désormais dans beaucoup d'endroits à financer les travaux des ASA, en alléguant le fait que le statut d'établissement public interdit la prise de sûretés réelles ; ils mettent aussi en avant le déplacement du risque vers les adhérents, lesquels ne constituent pas à leurs yeux une garantie suffisamment solide ; il s'ajoute à ces arguments l'interdiction faite aux organismes de déposer leurs fonds ailleurs que dans le réseau du Trésor public, ce qui dissuade la plupart des banques. La demande de garanties s'est durcie : les ASA du Lot, par exemple, doivent céder à la banque les créances de subvention qu'elles détiennent.

Même la banque « naturelle » du monde de l'agriculture, le Crédit Agricole, est de plus en plus rétive à financer les ASA d'hydraulique. L'impossibilité (théorique), pour une ASA dotée de la personnalité publique, de faire défaillance n'est plus un argument inspirant confiance aux financeurs. Le problème est aggravé quand la terre est en fermage, compte tenu de la dissociation juridique que cela entraîne.

Cette difficulté ne doit pas pour autant être surestimée. De nombreuses associations syndicales ont normalement accès au crédit (il semble que la situation soit plus fluide dans le Bassin Adour-Garonne que dans d'autres régions, notamment parce qu'il y a un lien direct entre les adhérents et un volume d'eau stockée) ; des formules de contrats de groupe ont été mises en place à l'initiative de chambres d'agriculture, d'unions d'ASA, ou de fédérations départementales, permettant d'offrir une couverture d'assurance normale, notamment pour ce qui concerne la responsabilité personnelle des présidents d'organismes. Pour autant, ce constat ne doit pas masquer que le financement des travaux n'est pas facile et varie selon les territoires.

3.1.2.2. Ces difficultés sont aggravées par l'absence de possibilité de recours à la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Les obstacles à l'accès au crédit qui affectent les ASA ne seraient pas trop graves si le secteur

financier public prenait le relais, ce qui ne serait pas choquant dans le cas de travaux contribuant à l'intérêt général, en raison de leur participation à l'alimentation, à la structuration des paysages, et à la fourniture de services collectifs divers.

Or, l'accès des ASA aux prêts au secteur public local adossés aux fonds d'épargne de la CDC n'est pas possible. La mission a été alertée sur cette impossibilité en prenant connaissance d'échanges entre la préfecture de l'Hérault et la DGCL au sujet de travaux envisagés par l'ASA du Canal de Gignac. La raison de cette exclusion n'est pas très claire. Il semble que, jusqu'à une date récente, c'était la nature de l'activité qui la motivait, l'irrigation ne figurant pas parmi les matières éligibles. Aujourd'hui, ce serait plutôt un obstacle plus directement statutaire qui serait mis en avant : l'absence de rattachement des ASA à un niveau d'administration les exclut du secteur public local et les prive de l'accès aux financements prévus en faveur de celui-ci. En effet, les critères publiés par la CDC mentionnent, parmi les organismes pouvant bénéficier de ces financements, « *les collectivités locales et leurs groupements, les établissements publics rattachés à une collectivité territoriale (...)* ».

L'exclusion des associations syndicales autorisées est difficile à justifier, car d'autres personnes morales, tout aussi dépourvues de lien organique avec les collectivités locales, sont éligibles aux prêts concernés : en particulier, on citera les « établissements publics universitaires », ou encore « les établissements publics de santé, les établissements de santé privés d'intérêt collectifs », ou « les sociétés privées dans le cadre de partenariats public-privé ».

La sévérité du traitement appliqué aux ASA en charge de l'irrigation, qui assurent parfois d'autres fonctions d'intérêt général, est également en décalage avec la position affichée par les pouvoirs publics dans une réponse du 25 mars 2014 à la question écrite n° 17314 posée par Monsieur Christian Estrosi, député. Dans sa réponse (*Journal Officiel, édition des questions de l'Assemblée Nationale, 25 mars 2014, page 2827*), le ministre chargé de l'Economie indique en effet que « *le Gouvernement a décidé d'assouplir les critères d'éligibilité aux prêts sur fonds d'épargne (...)* ». De même, on fera remarquer que la prévention des inondations figure expressément parmi les thématiques éligibles.

3.1.2.3. La même impasse vaut pour les travaux consécutifs à des calamités naturelles

De la même manière que pour les crédits de la CDC, les ASA ne peuvent pas non plus bénéficier des subventions attribuées au titre des calamités naturelles (dispositif « calamités publiques » financé par le Programme 122 de la LOLF et Fonds de solidarité des collectivités réglementé par les articles R 1613-3 et suivants du CGCT). L'exclusion est double : elle est statutaire, en raison, là encore, de l'absence de rattachement des ASA à une collectivité locale, et elle est matérielle, les ouvrages d'irrigation étant exclus (même si, en pratique, il arrive que les missions d'inspection préparant les décisions d'indemnisation dérogent à cette règle et acceptent, *praeter legem*, la prise en charge d'ouvrages appartenant à des ASA). **Or, le problème se pose lorsque des ASA ne sont pas parvenues à faire assurer leurs ouvrages, cas qui se répand aujourd'hui, en raison de la réticence de beaucoup d'assureurs, soit en raison du statut public des ASA, soit en raison de l'impossibilité de « coter » les ouvrages ou des coûts jugés démesurés par les ASA au regard du risque.**

Il en résulte que les ASA, notamment les plus modestes, sont lourdement touchées par les calamités, notamment climatiques, lorsque leurs ouvrages sont endommagés par les inondations ou les glissements de terrain. Les réparations indispensables ne peuvent être effectuées qu'en recourant aux modes de financement habituels, soit en sollicitant des subventions auprès de collectivités elles-mêmes touchées par l'événement, ce qui ne facilite pas la mise en place rapide de solutions satisfaisantes.

3.1.3. Le portage des financements par une collectivité locale un groupement de collectivités, ou une société d'aménagement régional, constitue une solution qui suppose une vigilance certaine dans la mise en œuvre des règles applicables

Pour remédier à la fermeture des guichets, en droit (CDC) ou en fait (banques), le recours à un portage financier assuré par les collectivités locales ou leurs groupements apparaît comme une solution de secours. Ainsi, les travaux peuvent être portés par un syndicat mixte (dont l'ASA et les communes du périmètre, voire le département font partie) qui assure également la gestion des équipements, à travers une convention de gestion avec l'ASA.

Cette formule peut paraître séduisante, les collectivités et les établissements publics de coopération ayant accès aux financements prévus pour le secteur public local. Toutefois, elle suppose d'être particulièrement :

- vigilant dans la désignation des membres des instances de gouvernance, afin d'éviter tout conflit d'intérêts ;
- précis dans la rédaction des conventions de gestion. compte tenu de la superposition de différents niveaux de gestion. Les nouveaux ouvrages financés par les structures locales étant leur propriété cela restreint l'autonomie des associations syndicales et peut les déresponsabiliser.

Une autre formule de portage avait été imaginée depuis une quarantaine d'années dans le Bassin Adour-Garonne en faisant intervenir la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG). Celle-ci favorisait la création d'une association syndicale libre (ASL), laquelle évoluait ultérieurement en association autorisée (ASA). La CACG effectuait les études, conduisait le projet sous le régime de la maîtrise d'ouvrage déléguée, puis confiait l'équipement à l'ASA. Il était même possible, avec le consentement des prêteurs, que la CACG assure le portage des emprunts nécessaires, avant leur transfert à l'association syndicale. Environ 80 structures ont ainsi vu le jour sous ce régime.

Cette formule a été abandonnée, en raison des difficultés qu'elle posait au regard de la mobilisation des fonds structurels européens. Un appel d'offres est désormais nécessaire et seul le bénéficiaire final peut prétendre recevoir les fonds, ce qui exclut le portage.

3.2. Le fonctionnement quotidien des ASA – surtout les plus petites – est souvent difficile

3.2.1. En raison de leur dispersion, les moyens dont disposent la plupart des ASA d'irrigation sont très limités

3.2.1.1. L'émiettement des ASA d'irrigation est une réalité indéniable

Comme a pu le constater la mission au cours de ses déplacements et contacts, la plupart des ASA d'irrigation sont de petite taille. Ceci vaut pour leur périmètre, de l'ordre de quelques centaines d'hectares, pour le nombre de leurs adhérents, qui va de quelques dizaines de propriétaires à quelques centaines, et pour leur budget, qui se limite dans la plupart des cas à un rôle inférieur à dix mille euros. Dans le type dit « du sud-est », on peut estimer que 90% des ASA rentrent dans ce stéréotype, et seule une poignée sont aux normes « professionnelles », les petites associations ne disposant qu'exceptionnellement d'un employé à plein temps, et devant s'en remettre au travail bénévole, ou quasi bénévole, de propriétaires qui s'impliquent dans les syndicats (conseils d'administration) ou comme présidents.

Pour donner une illustration de cet état de fait, 72% des périmètres d'irrigation sont inférieurs à 100ha dans les Hautes-Alpes, et 56% des rôles administratifs sont inférieurs à 5000 euros (source : Fédération départementale des syndicats d'irrigants et de gestion de l'eau). Dans les Alpes de Haute-Provence, la Fédération départementale des structures d'irrigation collective regroupe 71 ASA, dont 30 lui confient leur gestion. Sur cet échantillon, seules 7 ont un résultat financier supérieur à 5000 euros. Même si ces chiffres sont biaisés par le fait que ce sont les plus petites structures, par définition, qui rejoignent les groupements au niveau départemental, ils sont suffisamment démonstratifs de la situation réellement constatée sur le terrain.

Il faut également tenir compte des écarts qui peuvent exister entre les zones de plaine, où l'on trouve des ASA disposant de périmètres qui peuvent être relativement étendus, et les régions de montagne, où existent de nombreuses petites ASA consacrées à l'irrigation d'herbages. Ainsi, dans l'Hérault, la Fédération départementale (FDAI 34) indique que la situation pour ses adhérentes est la suivante (les deux grosses ASA apparaissant dans la dernière colonne à droite sont celle du Canal de Gignac et celle d'Olonzac):

| caractéristiques | <i>montagne</i> < 12ha | <i>montagne</i> 12-50ha | <i>plaine</i> 50-100ha | <i>plaine</i> 100-1000ha | <i>plaine</i> >1000 ha |
|--------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Nombre d'ASA | 9 | 9 | 9 | 11 | 2 |
| Nombre moyen d'adhérents | 33 | 60 | 85 | 126 | 2 120 |
| Périmètre moyen | 7 ha | 23 ha | 67 ha | 296 ha | 2 400 ha |
| Part irriguée moyenne | 43% | 30% | 48% | 64% | 71% |
| Rôle annuel moyen | 720 € | 6 000 € | 19 000 € | 26 000 € | 486 000 € |

Tableau 2 : caractéristiques de la répartition des ASA dans le département de l'Hérault

Les ASA gérant des retenues (dans le sud-ouest essentiellement) sont en général de petite taille, avec des périmètres assez restreints et un effectif de quelques adhérents. Elles sont cependant

assez solides financièrement, car elles lèvent des contributions plus importantes que leurs homologues possédant des canaux gravitaires, en raison des capitaux mobilisés par la retenue. Malgré leur petit effectif, ces ASA ne sont pas nécessairement dénuées de moyens. Toutefois, il existe également quelques ASA qui, bien que ne comptant qu'une poignée d'adhérents⁶, évoluent dans un cadre très capitaliste et fonctionnent en réalité d'une manière qui peut s'apparenter plus à une société qu'à un établissement public administratif (la mission a visité dans le bassin Adour-Garonne des ASA gérant des retenues, dans lesquelles avait été mis en place un système de droits sur les volumes stockés, en parallèle des droits « légaux » calculés à la surface. Ces droits volumétriques se négocient très cher et peuvent poser un problème de compatibilité avec le cadre juridique qui régit les ASA en cas de cohabitation avec une contribution assise sur les surfaces. Toutefois, l'article 51 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 précise que les bases de répartition des dépenses entre membres sont élaborées en fonction de l'intérêt de chaque propriété à l'exécution des missions de l'ASA. Le même texte permet de déroger à la règle selon laquelle les contributions sont fondées sur les superficies des parcelles comprises dans le périmètre. **Il convient que les statuts de l'ASA déterminent très précisément la base de répartition (voir aussi la circulaire NOR INT B0700081C du 11 juillet 2007 du ministre de l'intérieur, Fiche n°4, page 6).**

3.2.1.2. Les moyens sont à la hauteur de cette dispersion

La très grande majorité des organismes (au moins 80%) n'ont pas de personnel permanent ; en effet, beaucoup de petites ASA vivent encore au temps où le travail bénévole permettait de maintenir un entretien suffisant. Tout au plus, les petites ASA font appel aux services d'un fontainier, le plus souvent à temps partiel, et, plus rarement, font appel à une secrétaire pour quelques heures par mois. Les comptes sont établis par le comptable public. Un certain nombre d'associations syndicales ont recours à des vacations assurées par les secrétaires de mairie, notamment quand leur siège est déclaré à l'hôtel de ville. Seules les « grandes » ASA disposent d'un personnel permanent, dont l'effectif ne doit cependant pas être surestimé : ainsi, l'ASA du Canal de Carpentras, qui est la plus importante de France, emploie 37 agents, celle du Canal de Manosque une douzaine, celle du canal de Gignac, 10 agents permanents. On voit que, même dans le cas d'organismes gérant des installations couvrant un périmètre conséquent, les moyens administratifs restent modestes.

Semblable observation peut être faite en ce qui concerne les moyens financiers dont disposent les ASA, à travers les rôles qu'elles émettent auprès des adhérents. La plupart des associations syndicales perçoivent des contributions annuelles ne dépassant pas dix mille euros, et certaines très petites structures ne lèvent que des rôles ne dépassant pas le millier d'euros, notamment en zone de montagne. Avec de telles ressources, il est évident que seul le bénévolat de quelques adhérents, à commencer par les présidents, peut pallier l'absence de moyens. Cela relève de deux réalités : le « prix de l'eau », insuffisant par rapport aux travaux d'entretien à réaliser, et l'assiette des redevances, formulée seulement par hectare. On ne retrouve en effet des budgets de fonctionnement suffisants que dans une poignée de grandes ASA. Le Canal de Carpentras dispose d'un budget courant de 4 millions d'euros, celui de Gignac, d'un peu plus d'un million.

⁶ Le faible nombre d'adhérents interroge cependant sur l'adaptation du statut d'établissement public et sur sa motivation d'intérêt général par rapport à un statut privé coopératif.

3.2.2. Les ASA sont confrontées à de nombreuses difficultés dans leur gestion

En dehors de la pénurie de moyens qui vient d'être évoquée, qui empêche de nombreuses ASA de maintenir correctement leurs installations, surtout en technique gravitaire, il faut mentionner un certain nombre de problèmes susceptibles de se poser :

- l'obligation de mise à jour du périmètre est un souci permanent, surtout dans les secteurs grignotés par l'urbanisation. En dépit des prescriptions légales⁷, certains propriétaires ne procèdent pas à l'information de l'ASA en cas d'aliénation ou de division de la parcelle comprise dans le périmètre. Il en va de même pour beaucoup de notaires, notamment ceux qui sont établis en ville ou dans d'autres régions, ce qui les rend peu intéressés à la bonne gestion d'une structure dont ils ignorent parfois l'existence. L'absence de signalement au cadastre est un facteur qui aggrave ce phénomène.

- la notion de périmètre est d'ailleurs mise à mal par des évolutions qui sont apparues dans les bassins où l'irrigation est récente et repose sur la constitution de retenues. En effet, le critère tiré de la surface, qui fonde le périmètre, est combattu par le recours à une gestion des droits d'eau par les volumes : les irrigants combinent l'adhésion de leur parcelle avec la répartition des charges sur la base du volume utile de la retenue mis à disposition de chaque propriété, ce qui peut même, comme dans le cas d'une association syndicale du Lot, aboutir à faire coexister avec le périmètre une sorte d'actionnariat, les irrigants ayant « réservé » des parts de la retenue ; .

- le financement des travaux devient un problème de plus en plus conséquent, non seulement en raison du durcissement de la part des organismes de crédit qui est constaté dans certaines régions, mais aussi en raison de la diminution des subventions. Aucun projet, autre que de maintenance courante, ne peut sortir sans une part de subventions majoritaire (entre 60 et 80%). Or, les collectivités locales susceptibles de les verser (régions et départements) sont de plus en plus timorées, alors que l'Etat s'est complètement retiré de ce secteur depuis le désengagement financier du ministère de l'agriculture du domaine de l'hydraulique agricole. Dans le même temps, par cohérence avec les enjeux des différentes politiques européennes, les critères se sont durcis pour l'attribution des crédits européens. Par ailleurs, même si les subventions sont prévues, elles ne peuvent désormais être versées qu'une fois les travaux effectués. Ceci rend nécessaire un pré-financement, ce qui renvoie à la question du crédit déjà évoquée. La question financière va occuper une place de plus en plus centrale dans les années à venir (mise aux normes, stimulation des réseaux gravitaires par mise en pression, développement des retenues) ;

- le changement de la sociologie qui affecte les ASA, à raison de la déprise agricole ou de l'urbanisation des périmètres, est une préoccupation pour les responsables qui sont confrontés à l'incompréhension, voire à l'hostilité, de nouveaux adhérents, étrangers à la culture historique de l'irrigation. Les litiges portent sur les tarifs, jugés trop élevés pour les jardins, lorsque la tarification n'a pas évolué, voire sur l'adhésion obligatoire, de la part de propriétaires qui ne se reconnaissent

⁷ Articles 3 et 4 de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relatives aux associations syndicales de propriétaires

pas comme des irrigants. Ils peuvent également concerner les limitations du droit de vote, celui-ci étant en général réservé aux détenteurs des surfaces les plus importantes (à l'exception notable de l'ASA du Canal de Gignac, où tous les propriétaires disposent d'au moins une voix à l'assemblée générale, étant précisé que 45 % du rôle de cette ASA reposent sur des parcelles urbanisées alors qu'elles représentent une faible part des surfaces irriguées, ce qui est malgré tout très bien accepté). Toutefois, il convient de relativiser ce phénomène, qui n'atteint pas les proportions auxquelles on pourrait s'attendre, la plupart des litiges se réglant à l'amiable ou par le rappel à la loi. Sur ce point, le statut d'établissement public est un avantage souligné par tous les présidents rencontrés par la mission. Le taux d'impayés, notamment, est en général faible, selon les constats des inspecteurs (moins de 1% dans les Alpes de Haute-Provence par exemple), la fixation des taxes syndicales étant « la plus raisonnable possible »⁸ et adaptée aux usages de l'eau ;

- les rapports avec l'administration, notamment les services du Trésor public, sont décrits comme étant souvent difficiles. Cela tient à l'absence de culture administrative de responsables venant du monde agricole, plus habitués à la gestion d'entreprises que d'organismes publics, et à la croissance des exigences des comptables publics, relayant des procédures plus adaptées à des collectivités locales disposant de professionnels qu'à des structures reposant pour une large part sur le bénévolat (les indemnités des présidents sont en général dérisoires, voire inexistantes). En particulier, le passage en 2013-2014 d'un cadre comptable relativement simple (instruction M-1-5-7) à la norme M14 dite « abrégée », qui s'applique aux communes de moins de 500 habitants, a été perçu par plusieurs dirigeants d'ASA comme une régression, à la fois en raison des complications que ce changement a entraîné et parce qu'il ne permet pas, paradoxalement, de constituer des provisions pour des grands travaux ou des travaux de grosse maintenance, ce qui pénalise les ASA les plus importantes. Surtout, le passage à une transmission dématérialisée des documents comptables est vécu comme une contrainte lourde, notamment par les petites ASA qui doivent s'équiper du logiciel correspondant. Enfin, le calendrier budgétaire, calqué sur celui des collectivités territoriales, est présenté par certaines ASA comme inadapté au rythme de l'activité d'irrigation.

- les ASA gérant les canaux gravitaires sont souvent gênées dans leur action par les menaces qui pèsent sur leur réseau. Il arrive, notamment en milieu urbain, que les rigoles desservant les parcelles soient affectées par des travaux non déclarés à l'ASA, ce qui déstabilise la distribution de l'eau. Surtout, les servitudes protégeant les tracés ne sont pas toujours bien connues et sont remises en cause à l'occasion de litiges, notamment en cas de changement de propriétaire. Rares sont les ASA qui bénéficient de servitudes publiques garanties par une inscription au Plan Local d'Urbanisme en annexe. Celles qui ne disposent que de servitudes contractuelles, voire de simples usages verbaux, sont plus menacées ;

- il subsiste même parfois des distorsions réglementaires, dans des niches de la réglementation sur l'eau, que certains usagers individualistes s'emploient à mettre à profit au détriment du fonctionnement des structures de gestion collective. Ces niches peuvent notamment conduire à pénaliser la gestion des ASA d'irrigation gravitaire en détournant les préleveurs en nappe d'apporter leur participation à la gestion des ouvrages collectifs (ASA et autres). Elles peuvent

⁸ Voir par exemple le contrat de canal de l'ASA de Gignac

encourager l'orientation vers des stratégies individuelles avec des comportements de type « passager clandestin » quand les nappes sont par exemple réalimentées de façon significative par les infiltrations des irrigations gravitaires ou soumises à une réglementation d'administration publique ;

- un cas particulier est celui des périmètres gravitaires dans lesquels des propriétaires, bénéficiant d'une sorte d'effet d'aubaine, s'affranchissent des contraintes de la gestion collective et pratiquent des forages directement dans la nappe d'accompagnement. Celle-ci est alimentée notamment par les écoulements (et les fuites) du canal et la réglementation actuelle laisse les ASA sans moyen d'intervenir.. En effet, bien qu'étant des établissements publics, celles-ci ne peuvent pas, à la différence des communes et de leurs groupements, mettre en œuvre une déclaration d'intérêt général pour s'opposer, ou au moins mieux maîtriser, de tels comportements, en particulier en imposant une tarification de ces prélèvements.

Or il est aujourd'hui assez facile de déterminer, via des études hydrologiques⁹ et/ou des analyses géochimiques¹⁰, et de quantifier la part de l'eau infiltrée par les canaux d'irrigation gravitaire¹¹ et celle des apports locaux, principalement par les pluies.

L'enjeu de réglementation est en effet important : si la nomenclature de la loi sur l'eau assimile bien aujourd'hui les prélèvements effectués dans les nappes d'accompagnement d'un cours d'eau à un prélèvement dans le cours d'eau, en unifiant les règles de gestion des eaux superficielles et des eaux souterraines pour préserver notamment les débits réservés dans le cours d'eau, cette notion de nappe d'accompagnement n'existe pas dans les textes pour les canaux d'irrigation gravitaire alors que, sur le fond, elle est de la même nature.

3.2.3. De nombreuses structures sont en danger

Les ASA les plus petites, quand elles ne reçoivent pas une aide extérieure, sont souvent mal administrées, voire plus administrées du tout. La proportion des structures qui sont très peu actives, voire inactives, se situe dans une fourchette de 5 à 15% du total, selon les départements. C'est surtout vrai en zone de montagne dans le cas de petits canaux gravitaires qui avaient été aménagés dans des temps reculés pour satisfaire les besoins de l'agropastoralisme.

L'effectif des adhérents de ces structures est parfois trop faible pour envisager un

⁹ sur l'utilisation de la modélisation dans les études hydrogéologiques : voir par exemple NOFAL S., 2014. Étude du fonctionnement hydrodynamique de la nappe alluviale d'Avignon : impact de l'usage du sol sur les mécanismes de recharge. Université Agignon, sous la direction de Yves Travi et de Anne-Laure Cognard-Plancq et de Vincent Marc. Mémoire de thèse ; ou LACROIX M., BLAVOUX B., 1991. Impact de l'irrigation sur un aquifère alluvial. dynamique du système Basse Durance : nitrates et isotopes (cartographie); piézométrie (modélisation mathématique) Université de Franche Comté ; ou encore des rapports produits par le BRGM en appui aux services chargés de la police de l'eau en région comme <http://infoterre.brgm.fr/rapports/RP-58205-FR.pdf>

¹⁰ sur l'outil de caractérisation géochimique : (traçage isotopique) NOFAL S., COGNARD-PLANCQ A.-L., MARC V., TISON F., DANIEL M., TRAVI Y., 2012. Impact de la gestion des eaux d'irrigation sur la recharge des nappes en Basse Provence. In ASPE C coord De l'eau agricole à l'eau environnementale. Chapitre 11. 157-173 : (méthodes) BLUM A., BARBIER J., CHERY L., PETELET-GIRAUD E., 2001.- Contribution à la caractérisation des états de référence géochimique des eaux souterraines. Outils et méthodologie. Rapport BRGM/RP-51093-FR, 286p, 6 ann., 78 fig., 56 tabl.

¹¹ NOFAL S., COGNARD-PLANCQ A.-L., MARC V., TISON F., DANIEL M., TRAVI Y., 2012. Impact de la gestion des eaux d'irrigation sur la recharge des nappes en Basse Provence. In ASPE C coord De l'eau agricole à l'eau environnementale. Chapitre 11. 157-173 https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=QUAE_ASPE_2012_01_0157

redressement d'une situation qui peut être irréversible : la mission a eu connaissance de cas en zone de montagne où le nombre d'adhérents compris dans le périmètre était réduit à une dizaine de membres, parmi lesquels il n'y avait plus qu'un ou deux irrigants.

De telles situations posent à l'évidence de réels problèmes, non seulement du point de vue du fonctionnement administratif, mais aussi, et surtout, dans le domaine de la sécurité. Des installations vétustes sont créatrices de dangers, en particulier lorsque les canaux d'irrigation lors d'épisodes orageux débordent, et ne remplissent plus leur rôle d'évacuation des eaux en cas de forte pluie, surtout si un défaut d'entretien ou de surveillance vient aggraver le phénomène. Il en va de même pour les retenues collinaires dont les digues seraient fragilisées par le manque d'entretien ou des désordres accidentels, faute de moyens financiers pour effectuer les travaux de réparation.

Une jurisprudence constante impute aux ASA une responsabilité en cas de défaut d'entretien des ouvrages. Or, une ASA ne peut pas alléguer la faiblesse de ses moyens pour fuir sa responsabilité, comme l'a établi le Conseil d'Etat dans un arrêt *Association syndicale d'assèchement du Bas-Mouriès* (CE, 25 octobre 1968, Recueil Lebon, page 520). La solution mise en avant par le juge administratif – l'ASA doit ajuster ses recettes à hauteur du problème – est juridiquement fondée, mais elle se heurte en pratique sinon aux ressources des adhérents du moins à leur volonté d'une tarification dite "raisonnable", ce qui laissera en général la question sans solution réelle.

Il faut ajouter à ces difficultés la hausse significative du coût de l'énergie, surtout pour les ASA utilisant des moteurs et des pompes.

Enfin, le cas des ASA de montagne est sans doute le plus dramatique : souvent réduites à la participation effective d'une poignée d'adhérents, ces structures périssent et ne peuvent pas faire face aux nouvelles obligations réglementaires qui leur sont imposées, notamment pour réduire leur consommation d'eau, le coût des travaux étant dissuasif. Une reprise des ouvrages par les collectivités territoriales semble être la seule voie possible dans de nombreux cas. De même, leur situation se complique lorsque, comme à Digne, le réseau du canal des Sièyes traverse la ville et permet d'arroser des jardins ancestraux. Dans le cas cité, un différend oppose l'ASA à l'agence de l'eau, qui a fortement augmenté, en application des articles L213-10-9 et R 213-48-14 du code de l'environnement, la redevance due par l'ASA sur les canaux urbains dans lesquels les prélèvements relèvent réglementairement de la desserte des jardins maraîchers urbains et non pas de l'irrigation agricole. Appliquée au taux le plus élevé, la redevance est jugée insupportable par les adhérents (en général des retraités) et menacerait à leurs yeux la survie même de l'ASA, ce qui les a conduits à demander une modification du classement réglementaire de ces installations.

3.3. Les palliatifs sont inégalement efficaces et soulèvent des questions

Il faut distinguer deux cas : en premier lieu, les solutions destinées à remédier aux difficultés administratives des ASA, par une aide extérieure ou par la mutualisation des moyens. En second lieu, celles qui visent à surmonter les obstacles d'ordre financier, en recourant à des portages assurés par des tiers, ou en organisant une substitution à des ASA défaillantes, dans les cas les plus

critiques.

3.3.1. Les solutions à la « maladministration »

3.3.1.1. Le recours aux formules organiques

L'union et la fusion d'associations syndicales ont été introduites dans les textes par la réforme de 2004.

a) Tout d'abord, le titre V de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires comporte un article 47 qui permet aux ASA de se grouper en unions « *pour faciliter leur gestion ou en vue de l'exécution ou de l'entretien de travaux ou d'ouvrages d'intérêt commun* ». L'Union est, à l'instar de ses membres, un établissement public. La formule n'a eu que peu de succès, car elle repose sur le volontariat et ne peut pas être mise en œuvre par l'administration sans le consentement des ASA visées. De plus, elle alourdit le fonctionnement, en empilant des établissements publics, sans pour autant simplifier les règles qui s'imposent à chacun d'entre eux.

Toutefois, le Lot apporte le contre exemple d'une union départementale qui fait consensus et qui fonctionne efficacement. Intervenant comme maître d'ouvrage délégué, l'union, qui regroupe 42 ASA, apporte son soutien aux ASA et participe au recueil des subventions. L'union joue aussi un rôle utile de « grossiste » pour acheter à des prix avantageux du matériel qui est ensuite recédé aux associations syndicales membres ou pour négocier des contrats (électricité).

b) En revanche, la fusion d'associations, qui est prévue à l'article 48 de l'ordonnance de 2004, peut présenter des avantages : d'abord, elle fait disparaître les anciennes ASA fusionnées, ce qui allège le dispositif et comprime les charges ; ensuite, l'initiative peut être prise par les ASA elles-mêmes, mais aussi par « *toute personne ayant capacité à la création d'une association syndicale autorisée* », ce qui vise notamment les collectivités locales et l'administration (article 11 de l'ordonnance). En pratique, l'autorité administrative a entrepris dans plusieurs départements de fusionner les petites structures, incapables de s'administrer, ou n'assurant pas leurs tâches d'entretien. On peut citer le cas des Bouches-du-Rhône, où 4 à 5 ASA (tous secteurs confondus) sont fusionnées chaque année. Un mouvement similaire peut être observé dans l'Hérault.

Il convient cependant de relativiser l'apport que peut représenter une fusion dans le cas de la réunion d'organismes très petits, la nouvelle structure issue de la fusion pouvant encore être de taille modeste et ne pas remplir l'objectif de l'opération. La mission a ainsi eu connaissance dans le sud-est du cas d'une fusion à l'étude, visant des très petites associations (par exemple, l'une d'entre elles émet aujourd'hui un rôle annuel de 112€), mais sans aboutir à la constitution d'un organisme viable, le futur rôle consolidé ne dépassant pas 880€ par an.

3.3.1.2. Les formules organisant la mutualisation des moyens.

a) Les fédérations de structures hydrauliques.

Une première solution consiste à faire adhérer les ASA, notamment les plus petites, dans des fédérations départementales (plus rarement des fédérations organisées par bassin) régies par la loi de 1901 sur les associations. Cette formule se rencontre dans la plupart des départements concernés, à l'exception notable du Lot, où l'union d'ASA assure les fonctions qui auraient été celles d'une fédération.

La création d'une fédération répond à l'objectif de procurer une assistance aux ASA qui y adhèrent sur une base volontaire, sans présenter les obligations qui résulteraient de la mise en place d'une union. C'est pourquoi cette modalité s'est imposée presque partout. Les ASA gardent leur indépendance, tout en trouvant dans la fédération une tribune commune, un centre de gestion mutualisé, et une aide quotidienne. **En revanche, la fédération, à la différence de l'union, ne peut pas lancer d'appels d'offres groupés, ni piloter l'ingénierie qui fait défaut à ses adhérentes.** Toutefois, il faut noter que, sauf exception, les fédérations ne rassemblent pas la totalité, et, parfois, pas la majorité, des ASA présentes dans le département (dans l'Hérault, la FDAI 34 regroupe 13 ASA d'irrigation sur 41, mais revendique 65% des surfaces et 70% des propriétaires, parce que les deux plus grosses structures y adhèrent).

L'un des exemples parmi les plus achevés est celui de la Dordogne, où existe l'Association départementale d'hydraulique agricole, qui fédère non seulement les ASA d'irrigation, mais aussi les autres formes juridiques qui interviennent dans l'eau agricole, en proposant une large gamme de services. Le département de la Dordogne est très divers, il est constitué de nombreux types de structures hydraulique collectives sur ses territoires, dont des ASA. Leur rayon est en général petit et correspond à un périmètre syndical inclus dans les (petits) bassins versants des rivières les alimentant, dont la source est proche, et il en franchit rarement les lignes de crête.

Un accord départemental est intervenu pour une gestion locale de toutes les structures hydrauliques par une fédération loi 1901. Celle-ci est très professionnelle. Elle est en pratique beaucoup plus puissante que ses adhérents, où le bénévolat et le morcellement des périmètres par le relief est la règle. Le budget annuel de la fédération est important et elle emploie un quinzaine de salariés permanents avec le soutien de la chambre d'agriculture.

La fédération est donc à même de piloter les structures hydrauliques en apportant différents types d'appui, en effectuant des veilles techniques et administratives, **en passant des contrats d'achat groupés d'électricité au sein du groupement d'achat organisé par la CACG. Cette dernière n'a pas connu une forte implantation en Dordogne, du fait du rayonnement de la fédération,** laquelle satisfait les besoins des dirigeants le plus souvent bénévoles des ASA par la mise à leur disposition de sa professionnalisation.

Ceci n'empêche pas les fédérations, lorsqu'elles sont bien gérées (il existe quelques

exceptions avec des fédérations peu actives), de remédier à des difficultés que rencontrent les ASA. Des fédérations ont ainsi souscrit des contrats d'assurances de groupe, ont financé des audits et proposent à leurs adhérentes volontaires d'assurer pour leur compte les actes de la gestion administrative courante, notamment pour la tenue dématérialisée des actes. Il s'y ajoute des actions de formation ou d'animation thématiques.

Pour cela, elles disposent de moyens légers (entre deux et cinq agents), souvent avec l'aide des chambres d'agriculture dont elles sont en général proches, plus rarement du conseil départemental. Il s'agit d'une modalité peu coûteuse qui remplit un rôle utile, en permettant à des petites structures de trouver des solutions adaptées à leurs besoins quotidiens.

b) L'appui procuré par des chambres d'agriculture :

Une deuxième formule fait intervenir les chambres d'agriculture, au besoin par la mise en place de services communs. Certaines chambres ont ainsi mis en place des pôles d'appui aux ASA, qui diffusent des conseils et interviennent pour accorder des aides sous la forme du financement de diagnostics, ou d'autres formes de services. Toutefois, il convient d'être attentif aux questions juridiques qui peuvent se poser par rapport au principe de spécialité des établissements publics, ainsi qu'aux restrictions budgétaires qui commencent à affecter certaines chambres.

3.3.1.3. Une solution qu'il convient d'encadrer : la délégation de la gestion à un syndicat mixte

La mission a vu fonctionner dans l'Aude une formule apparemment séduisante, mais qui peut poser des problèmes. Il s'agit d'une ASA gérant un canal gravitaire de moyenne importance, qui a adhéré à un syndicat mixte comprenant également les communes de son périmètre. Constitué postérieurement à la création du canal, le syndicat mixte gère les installations au titre d'un mandat consenti par l'ASA.

Cette formule permet d'assurer un meilleur accès au crédit, en permettant au syndicat de se porter emprunteur auprès de la Caisse des dépôts. Toutefois, elle soulève plusieurs questions :

- en premier lieu, il peut exister une certaine confusion des genres dans le montage financier, le syndicat mixte n'étant pas le propriétaire des ouvrages ;
- ensuite, il existe un réel risque de conflit d'intérêt dans la mesure où la même personne préside à la fois le syndicat et l'ASA ;
- par surcroît, au cas particulier, le montage est compliqué par le fait que l'ASA, qui ne dispose que d'un agent à temps incomplet, a confié sa gestion administrative à un cabinet privé. Il y a donc une dilution des fonctions qui peut poser des problèmes de coordination.

Cette formule, qui ne peut pas être jugée à partir d'un seul cas pratique, pourrait se répandre si une solution n'est pas trouvée à la question de l'accès au guichet des prêts sur fonds d'épargne de la CDC, celle-ci encourageant les ASA à la reproduire. Elle nécessite dans ce cas un encadrement plus strict, au moins sur la question du cumul des fonctions.

3.3.1.4. Des formules parfois originales qui font intervenir les autres acteurs de l'eau

a) Les Agences de l'eau interviennent en soutien des ASA pour contribuer au financement d'audits techniques ou d'auto-diagnostics visant à des économies d'eau. Dans le même but, elles soutiennent également les actions territoriales des ASA par la signature d'un contrat de canal, qui permet de subventionner des emplois dédiés à l'animation du contrat et des actions collectives dont les montants restent, malgré tout, marginaux.

b) Les sociétés d'aménagement régional (SAR) sont également impliquées dans des actions de soutien. L'exemple le plus frappant est fourni, comme cela a été dit précédemment, par le rôle qu'a tenu la CACG dans le bassin Adour-Garonne pour accompagner la création d'ASA gérant des retenues, le portage matériel et financier des ouvrages étant assuré par la SAR au début du projet. Cette formule étant aujourd'hui remise en question, la CACG a développé une modalité contractuelle par laquelle une assistance à la gestion est fournie à des ASA volontaires.

3.3.2. Les solutions aux problèmes de financement

3.3.2.1. Le recours à un groupement de collectivités ou un syndicat mixte

Le recours volontaire à un groupement de collectivités locales, ou à un syndicat mixte, est parfois mis en avant pour surmonter les obstacles qui privent les ASA de certains financements publics. Comme cela vient d'être décrit, ceci nécessite que soit bien clarifiée la question de la propriété des ouvrages, et les responsabilités des différents intervenants.

On vient de voir que les formules de portage sont contestables quand elles sont exercées par des acteurs qui ne sont pas destinés à conserver la propriété des installations. Cette question est cruciale, car si les ASA ne peuvent plus à l'avenir accéder facilement au crédit, et que les subventions sont plus rares, seule l'intervention d'un tiers leur permettra de développer leurs programmes d'investissements.

La mission ne saurait encourager la généralisation de formules complexes, comme les contrats dits « de superposition de gestion », qui nécessitent un suivi attentif de la part des autorités de tutelle des ASA, autorités qui sont le plus souvent absentes du domaine et n'assurent qu'un contrôle minimum (dans les meilleurs des cas). En revanche, le pragmatisme conduit à ne pas s'opposer à une évolution qui déplace peu à peu le centre de gravité de la maîtrise d'ouvrage vers les collectivités territoriales, les ASA intervenant en relais pour assurer la gestion des équipements. Ceci nécessite toutefois une attention plus forte de la part de l'administration, pour bien encadrer les interventions de chacun.

3.3.2.2. La subrogation d'une collectivité à une ASA

Dans les cas les plus critiques, la substitution d'une collectivité à une ASA défaillante constitue la seule solution viable. Les communes ou leurs groupements peuvent remplacer des

associations syndicales incapables de faire face à leurs missions. Cela exige toutefois la dissolution de l'ASA, provoquée par le préfet, et nécessite la reprise intégrale des ouvrages par la collectivité. Il ne peut s'agir que d'une formule d'extrême nécessité, mais qui peut s'imposer dans le cas de menaces sur la sécurité ou sur la poursuite de l'activité économique d'une région exposée, compte tenu du poids du transfert pour les communes concernées.

4. Le retrait de l'Etat n'est qu'imparfaitement compensé par l'arrivée récente d'autres acteurs dans un paysage de plus en plus complexe

4.1. L'Etat s'est pratiquement retiré du champ

La fin des financements apportés directement par l'Etat à l'irrigation à partir des années 2000 n'est que la partie la plus visible du retrait qui s'est opéré. Il faut y ajouter les imperfections dans l'exercice du contrôle, et la perte de mémoire et de compétence des services déconcentrés, notamment en raison de la disparition de l'ingénierie publique.

4.1.1. Un contrôle qui est peu ou pas exercé

Selon les départements, ce sont les services de la préfecture, ou ceux de la DDT (ou DDTM), qui assurent le contrôle des actes et des budgets des associations syndicales, en liaison, théoriquement, avec ceux des directions départementales des finances publiques. Le préfet choisit le mode d'organisation qui lui convient, de sorte qu'il n'existe pas de formule type.

De manière générale, comme la mission a pu le constater, et quel que soit le mode retenu, l'exercice du **contrôle de légalité** laisse à désirer. Les services sont, soit débordés par leurs autres tâches, soit indifférents au sujet, qui est de moins en moins connu des fonctionnaires. Il est significatif que, dans l'un des départements les plus concernés par l'irrigation collective dans le sud-est, par exemple, la préfecture ait fait le choix de ne pas contrôler les ASA autrement que de façon purement formelle, en alléguant d'autres priorités, liées notamment aux dossiers d'urbanisme.

Au contraire, les cas des départements de l'Hérault et des Bouches-du-Rhône méritent d'être salués, en dépit des limites qui pèsent sur l'exercice du contrôle, compte tenu de la modestie des moyens sur lesquels peut compter l'administration qui en est chargée.

Dans le cas de l'Hérault, les rôles sont répartis entre la préfecture, les sous-préfectures de Lodève et de Béziers, et la DDTM. Cette dernière a reçu en 2011 une lettre de mission qui la charge d'intervenir en complément des services préfectoraux. Chaque sous-préfet est compétent pour traiter les dossiers administratifs des associations syndicales de son ressort (modifications des statuts, mise à jour des périmètres) et la préfecture reçoit les actes des ASA. Cette formule paraît assez efficace, même si la mise en conformité des statuts n'est pas entièrement achevée et si le contrôle budgétaire reste formel, compte tenu de la limitation grandissante des moyens.

Dans les Bouches-du-Rhône, la mission a constaté l'existence de l'organisation la plus achevée qu'elle ait examinée. Le sous-préfet d'Arles a reçu du préfet une délégation à l'échelle du

département et a constitué un petit pôle (comprenant actuellement un agent à temps complet, et une partie du temps de travail de la cheffe de bureau). Le dispositif permet de voir tous les actes, mais seule une partie est réellement traitée (gros dossiers et sujets sensibles). La DDTM, qui dispose d'une subdivision sur place, participe au suivi des ASA pour la partie technique et les litiges. Cette participation est fragile et ne pourra peut-être pas être maintenue au départ, prévu prochainement, d'un agent qui connaissait la matière en raison de ses attributions passées.

Il faut relever que, même dans les départements où le contrôle est pratiqué, les marchés de travaux ne sont que peu, ou pas, regardés, soit parce que leur montant les situe en dessous des seuils, soit parce que le temps manque pour un suivi approfondi.

Pour nuancer le procès en démission de l'administration, il faut également avoir à l'esprit les limites que celle-ci peut parfois rencontrer : ainsi, le recours à la dissolution des structures dormantes ou inadaptées est entravé par la difficulté de trouver des liquidateurs, surtout sans couverture d'assurance et avec une rémunération très modique calquée sur celles des commissaires enquêteurs (article 71 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 précitée). Ce travail ingrat n'attire pas et les préfetures préfèrent souvent y renoncer.

4.1.2. Des services déconcentrés de plus en plus absents et privés de mémoire

Les visites que la mission a effectuées dans les grandes régions d'irrigation collective ont montré que, sauf dans de très rares cas, les agents qui connaissent le sujet ne sont plus présents et, en fonction des priorités établies localement dans le cadre de ressources contraintes, n'ont pas été remplacés. Les services se cantonnent strictement dans leurs attributions (les DREAL sont chargés sous l'autorité du préfet et en collaboration avec les DDT-M du contrôle des prescriptions de sécurité applicables aux ouvrages hydrauliques notamment certaines retenues dépassant le seuil fixé par la "nomenclature eau"¹², par exemple) ou reconnaissent qu'ils traitent des dossiers de prélèvement d'eau dans la ressource sans faire de sort particulier aux dossiers d'irrigation collective, en particulier les ASA. Les DRAAF sont trop loin des dossiers concrets dans ce domaine (mis à part celle de PACA, qui assure historiquement le secrétariat de la Commission Exécutive de la Durance), et les DDT sont en général trop accaparées par d'autres missions ou, depuis l'abandon de l'ingénierie publique et en l'absence d'une politique de l'utilisation de l'eau en agriculture, ne se jugent ni en capacité ni véritablement légitimes pour s'investir dans ces dossiers. La mission a été frappée de constater à quel point la perte de compétence et de mémoire s'était accélérée, rendant l'Etat déconcentré incapable, dans la plupart des cas, de suivre, ne serait-ce que de manière minimale, un secteur important pour l'économie locale et porteur d'enjeux parfois lourds.

En particulier, certains des fonctionnaires rencontrés semblent n'avoir pratiquement aucun contact avec les ASA et leurs présidents, même pour les plus importantes. Il est significatif que le passage de la mission ait souvent permis d'organiser physiquement un tel contact qui n'aurait certainement pas eu lieu autrement.

¹² Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques

Une telle situation est préoccupante et prive l'Etat de tout moyen d'action sérieux au niveau local. Elle l'isole dans un rôle de contrôleur jugé lointain par les responsables d'ASA, qui en ont une perception négative lorsque la partie visible, pour eux, de l'action des services, prend la forme de prescriptions liées à l'application de la loi sur l'eau ou des autres textes en rapport avec le sujet. En l'absence d'une politique de l'utilisation de l'eau en agriculture, l'Etat n'exerce pratiquement plus aucun rôle d'animation spécifique aux ASA qui pourrait, au contraire, le valoriser auprès des professionnels agricoles.

Cette évolution n'est pas fatale : certains préfets ont formalisé (Hérault), ou s'appêtent à le faire (Lot), les rapports avec la DDT, sous la forme de lettres de mission qui fixent un objectif et évitent la dilution de l'activité.

4.2. Les autres acteurs interviennent selon des modalités variables, sans véritable coordination

4.2.1. Les grandes collectivités territoriales

Les grandes collectivités territoriales (régions et départements) ont des attitudes très variables. Certaines refusent d'intervenir et sont absentes ou presque. D'autres ont fait le choix d'intervenir, mais le font selon des modalités qui changent d'un territoire à l'autre, ce qui ne permet pas de faire émerger une doctrine d'ensemble, ni d'assurer une égalisation des situations entre les différents bassins d'irrigation.

L'intervention prend le plus souvent la forme d'un appui à des études ou à des diagnostics ; elle se manifeste plus rarement par un soutien direct aux investissements ; les départements sont parfois partie prenante de syndicats mixtes associant les chambres d'agriculture, et même des ASA (cela se rencontre en Charente-Maritime par exemple).

Il est exceptionnel que ces collectivités pilotent une réflexion d'ensemble sur la problématique de l'eau et de l'irrigation. La démarche suivie par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en partenariat avec l'Etat et l'agence de l'eau n'en est que plus remarquable. Elle s'articule autour de deux documents : d'une part, un schéma d'orientations, dénommé SOURCE (pour « Schéma d'orientations pour une utilisation raisonnée et solidaire de la ressource en eau »)¹³, d'autre part, une Stratégie régionale d'hydraulique agricole (SRHA). Le premier document a été élaboré au terme de plusieurs années de réflexions, sur la base d'un « diagnostic partagé », et vient d'être adopté par le conseil régional. S'agissant en particulier de l'irrigation collective, il formule plusieurs recommandations : l'accompagnement des ASA vers une nécessaire modernisation, leur professionnalisation, la prise en compte des aménités (recettes tirées d'activités accessoires), la conduite d'une étude sur la tarification, et, surtout, la mise en place d'un pôle régional d'appui à la

¹³ Région PACA, 2014. Le schéma d'orientation pour une utilisation raisonnée et solidaire de la ressource en eau.
<http://www.regionpaca.fr/developpement-durable/preserver-les-ressources-la-biodiversite-les-milieux/eau-et-milieux-aquatiques/ressource-en-eau/le-source.html>

gestion des ASA (sous une forme qui doit encore être définie)¹⁴.

Le deuxième document, porté par la chambre régionale d'agriculture, est de nature opérationnelle et détaille le schéma d'orientations pour sa partie agricole.

4.2.2. Une démarche inédite s'appuyant sur des EPCI a vu le jour dans deux départements, la Drôme et la Charente-Maritime

Tout d'abord, la Drôme a anciennement fait le choix de s'organiser en deux syndicats départementaux, l'un s'occupant de la gestion de la ressource en eau de la Drôme (le SYGRED) et l'autre des irrigations proprement dites (le SID). Cette organisation, inédite en France, est en bonne voie d'achèvement ; plus de 90% des anciennes structures, ASA et syndicats préexistants, ayant intégré ces deux structures départementales.

L'autre cas emblématique est celui de la Charente-Maritime, qui vient de créer un syndicat mixte à l'échelle du département, ayant pour vocation, notamment, de porter des projets de création de retenues. Une fois l'ouvrage construit, la gestion en est confiée, sur convention, à une ASA dont la création a été stimulée par le département. De création récente, ce montage paraît devoir être consolidé par une répartition des rôles, entre le syndicat mixte et les ASA, respectant le statut de chacun¹⁵.

4.2.3. Les autres acteurs

Les communes sont peu présentes. Elles bénéficient, le cas échéant, des services induits par l'irrigation (gravitaire) pour l'évacuation des eaux pluviales, ou pour la lutte contre l'incendie. Elles peuvent parfois adhérer à des ASA pour arroser des espaces verts ou des stades, mais leur participation est limitée. Ce n'est que plus rarement qu'elles se mobilisent par le truchement de syndicats mixtes pour accompagner les investissements des ASA. Certaines communes sont même antagonistes des ASA et refusent de s'occuper de leurs dossiers. C'est le cas dans des zones où les agriculteurs reculent, les élus provenant d'autres milieux professionnels ayant déterminé d'autres priorités pour leur territoire.

Les chambres consulaires sont souvent présentes, soit en direct, soit en parrainant la création de fédérations regroupant un certain nombre d'ASA, auxquelles elles viennent en aide par la suite. Ces interventions se heurtent toutefois de plus en plus à la problématique du resserrement budgétaire, et ne sont pas en expansion.

Les agences de l'eau restent dans leur sphère de compétence ; elles interviennent, s'agissant d'ASA de type sud-est à irrigation gravitaire par le biais de contrats de canal visant les économies d'eau (leur portée est néanmoins limitée, par nature, à quelques ASA parmi les plus importantes) ou, s'agissant d'ASA de type sud-ouest, par le biais de subventions ou d'avances aux projets de retenues collectives de substitution dans la mesure où elles améliorent effectivement les débits

¹⁴ ARTELIA, (étude pour la chambre régionale d'agriculture PACA) 2014. Elaboration de la Stratégie Régionale d'Hydraulique Agricole SRHA PACA - Orientations Stratégiques Régionales. Document final : page 21

¹⁵ cf. le point 4.3. *infra*

d'étéage.

4.3. Le paysage institutionnel est complexe et mouvant

Les rôles des acteurs qui viennent d'être décrits sont, de plus, appelés à évoluer sous l'influence de réformes lourdes.

4.3.1. La modification du paysage institutionnel au niveau local constitue la première inconnue

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sur la « Nouvelle organisation territoriale de la République », dite loi « NOTRe », comporte des nouveautés qui sont susceptibles de remettre en question certaines des interventions des collectivités territoriales les plus importantes. Le texte supprime la « clause de compétence générale » pour les régions et les départements, qui seront désormais dotés d'attributions délimitées par la loi. Il n'est pas certain, dans ce nouveau cadre, que les interventions de ces niveaux de collectivités en faveur de l'irrigation collective puissent se maintenir dans les conditions antérieures.

En effet, les régions seront autorisées à intervenir pour assurer « l'égalité des territoires », mais cela ne recouvre pas le sujet traité. Leurs actions dans le domaine de l'eau sont centrées sur les sujets qualitatifs (article 12 de la loi, modifiant l'article L211-7 du code de l'environnement).

Les départements pourront, en application de l'article 94,4°, participer, en accord avec la région, à des régimes d'aides mises en place par cette dernière en faveur d'organisations de producteurs (agricoles), ou d'entreprises de productions agricoles. Sauf à inclure les ASA d'irrigation parmi les « organisations de producteurs », cette disposition ne permet sans doute pas de fonder en droit une intervention du département (et de la région) en leur faveur.

En revanche, il faut noter que le 1° de l'article 94, dans une rédaction issue du Sénat, modifie l'article L1111-10 du code général des collectivités territoriales, en autorisant les départements à « *contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande* ». Le même article dispose ensuite que le département « *peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées* ».

Cette rédaction préserve une possibilité d'intervention du département en faveur des projets d'investissements portés par les communes et leurs groupements, y compris dans le domaine de l'irrigation, et laisse subsister une aide aux actions portées par les ASA. Toutefois, en dépit des intentions déclarées par les auteurs de l'amendement, les conditions mises par le texte pour fonder cette intervention (défaillance de l'initiative privée) sont de nature à en limiter la portée.

Il faut toutefois noter que la réforme n'affecte pas la rédaction du paragraphe I de l'article L 211-7 du code de l'environnement, telle qu'issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, lequel autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à intervenir pour effectuer des travaux d'intérêt général ou d'urgence, sur, notamment, les canaux et les plans d'eau, ce qui peut viser des ouvrages gérés par des ASA.

4.3.2. Le cadre juridique spécifique à la gestion de l'eau connaît également des évolutions fortes

En premier lieu, la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau visant des objectifs de non détérioration et de restauration du bon état des eaux traduite en droit français, par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, a imposé une réforme de la gestion quantitative de l'eau qui se traduit :

- d'une part, dans les zones en déficit structurel de ressource en eau (zones de répartition des eaux), par la diminution graduelle de volumes prélevables et la mise en place progressive d'organismes uniques de gestion collective (OUGC) ;

- d'autre part, l'échéance étant atteinte, par le relèvement généralisé des débits minimum à l'aval des ouvrages existants qui peut peser fortement sur les activités des ASA en charge de l'irrigation notamment en région méditerranéenne ou de montagne.

Il faut également mentionner la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2018 de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), créée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ce bloc de compétences obligatoire des communes, ou des établissements publics intercommunaux à fiscalité propre, codifié au I bis de l'article L 211-7 du code de l'environnement, touche directement l'entretien des canaux et des plans d'eau, soit des ouvrages qui sont gérés par les ASA et qui leur appartiennent dans la plupart des cas (comme on l'a relevé plus haut, les collectivités locales pouvaient déjà intervenir, de manière facultative, et dans le cadre de travaux d'intérêt général ou d'urgence. La nouveauté est que les communes reçoivent une compétence obligatoire, qui peut être perçue comme concurrente de celle des ASA sur leur domaine). De nombreux gestionnaires d'associations syndicales voient, à tort ou à raison, une menace dans cette réforme, en faisant valoir qu'ils pourront être dessaisis par les collectivités territoriales pour des tâches qui relèvent aujourd'hui de leurs missions habituelles. Cette préoccupation est très sensible dans les régions les plus exposées au risque d'inondation, comme la Camargue par exemple, alors qu'en application de l'article 59 de la loi précitée, le nouveau dispositif ne s'applique que si les ASA n'exercent pas ou mal leurs compétences.

Deuxième partie : Une revitalisation nécessaire à encourager par des formules pragmatiques

Une réforme statutaire de grande ampleur est inutile et dangereuse

Les difficultés financières et les contraintes qui pèsent sur les associations syndicales autorisées (nécessité de pouvoir prélever facilement les contributions, en particulier) peuvent conduire à suggérer une évolution statutaire de grand style, consistant à transformer les organismes d'irrigation, soit en associations libres, soit en coopératives. A rebours de ces propositions, certains des tenants des formules de droit public soulignent l'inadaptation ou les carences des petites ASA, et plaident pour une dissolution volontaire ou non de ces organismes au profit de solutions faisant intervenir des coopératives ou les collectivités territoriales.

La mission ne retient pas de propositions radicales et recommande le maintien du statut d'association syndicale autorisée (donc du statut d'établissement public administratif), à condition d'en aménager certaines des dispositions.

Sauf si le statut actuel d'ASA était inadapté, la migration vers un régime de droit privé n'apporterait pas grand-chose de positif : les organismes perdraient leurs prérogatives de puissance publique, en particulier pour le rattachement de parcelles aux périmètres, et auraient plus de difficulté à prélever les recettes ; leur gestion serait sans doute plus souple, mais les anciennes ASA ne pourraient plus utiliser les services des comptables publics, ce qui les contraindrait à s'en remettre intégralement à des prestations réalisées par des salariés ou des professionnels libéraux, ce qui est hors de portée pour la plupart de ces organismes.

La coopérative apparaîtrait comme une possibilité, d'autant plus que cette formule est pratiquée dans certaines régions du bassin Adour-Garonne pour gérer des retenues. Le réseau coopératif est assez structuré, y compris en matière de financements, pour offrir une alternative relativement crédible. Toutefois, cette formule ne permet pas non plus de faire appel aux prérogatives de puissance publique, et ne peut réellement fonctionner qu'entre des irrigants volontaires et en petit nombre, de manière à vraiment respecter l'esprit coopératif. Elle serait totalement inadaptée dans le cas de périmètres gravitaires réunissant des centaines, voire des milliers de propriétaires, dont beaucoup ne sont pas des vrais irrigants, et ne sont pas intéressés par une formule reposant sur le volontariat et la mobilisation de ses adhérents. Pour ces raisons, le recours à la coopérative ne peut rester que marginal.

Une autre possibilité consisterait à conserver le statut d'établissement public, mais à transformer les ASA d'irrigation en établissements publics industriels et commerciaux. Certes, cela introduirait de la souplesse, mais n'aurait d'intérêt **que si les aspects positifs du statut public sont conservés**. Par ailleurs, l'application d'une comptabilité commerciale ne serait sans doute pas facile pour les comptables publics et poserait des problèmes, notamment sur le plan fiscal. Il est donc douteux que cette solution puisse être utile.

1. Le rôle de l'Etat doit être repensé dans un plan d'action pluriannuel

Le constat dressé dans la première partie rend indispensable de réfléchir à une autre manière de fonctionner. L'Etat ne peut se désintéresser d'une activité indispensable à l'économie de nombreux territoires ruraux et doit être en mesure de mieux exercer ses missions. Pour cela, la mise en place d'un véritable plan d'action est une condition nécessaire.

Conçu à l'échelle interministérielle, ce plan doit porter sur le traitement des situations les plus dégradées ou inadaptées, sur un exercice rationnel et effectif du contrôle de légalité, sur un meilleur suivi des questions de sécurité, et sur le rétablissement d'un rôle d'appui aux acteurs de l'irrigation collective.

Proposition n°1 : mettre en place un plan d'action encadrant les interventions de l'Etat en direction des ASA d'irrigation (à faire par les trois ministères chargés de l'agriculture, de l'écologie, et de l'intérieur).

1.1. Le traitement des situations dégradées et fragiles

1.1.1. Traiter de manière systématique les cas des structures en perdition ou pour lesquelles le statut est désormais inadapté

A l'image de ce qui s'opère déjà dans certains départements (Bouches-du-Rhône, Hérault, notamment), les services de l'Etat (préfectures et DDT en particulier) doivent repérer les ASA dormantes, ou dont les ouvrages ont cessé de jouer un rôle d'irrigation, sans qu'une fonction alternative n'ait émergé, ainsi que les structures dont la gestion est à ce point dégradée, ou paralysée par le manque de moyens, et s'attaquer à la solution de ces situations qui ne peuvent raisonnablement persister.

S'agissant d'établissements publics, dans le cadre de l'ordonnance de 2004 et de ses textes d'application, l'Etat dispose de certains moyens d'intervention qu'il peut mettre en mouvement (convocations d'office, dissolution de l'ASA en cas de dérives, droit de visiter les chantiers de travaux, vérification in situ des installations, prescription d'office de travaux en cas de carence, possibilité d'organiser une substitution d'action, faisant intervenir une autre personne publique : article 50 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006).

De même, les ASA qui, notamment par leur petite taille, n'ont plus l'intérêt général qui a pu justifier leur création doivent être repérées et, à défaut de regroupement, leur migration vers une autre formule statutaire par dissolution volontaire doit être encouragée.

La dissolution des associations, pour lesquelles cette mesure est justifiée, ne doit pas être empêchée par les difficultés que rencontrent les préfetures pour désigner des liquidateurs, les candidats étant rares. Les textes prévoient que les ASA en liquidation pourvoient à l'indemnisation des liquidateurs selon le barème applicable aux commissaires enquêteurs, mais cette disposition se heurte en pratique à l'insolvabilité des structures liquidées dans la plupart des cas. Il serait judicieux de prévoir, sur un budget public à déterminer, un financement permettant de leur verser une indemnité et, surtout, de les couvrir par une police d'assurance.

1.1.2. Accompagner les candidats au regroupement

Dans certains bassins, les autorités ont encouragé les ASA les plus démunies à se regrouper, en fusionnant, ou, plus rarement, en mettant en place une union d'ASA.

Comme cela a déjà été relevé, la fusion de très petites ASA ne va sans doute pas donner naissance à des organismes d'une taille suffisante et ne suffit pas à régler les problèmes qui se posent. Ce travail ne peut s'effectuer que sur une certaine échelle, en recourant à la création éventuelle d'une union d'ASA couvrant un territoire assez vaste pour disposer de l'assise suffisante, ou en assurant une bonne coordination avec la profession agricole, de manière à pouvoir compter sur une fédération solide ou sur une chambre consulaire qui s'impliquerait dans ce domaine. Le regroupement autoritaire, sans accompagnement, n'aurait que peu d'intérêt.

Proposition n°2 : dans le cadre du plan d'action, accélérer la dissolution des ASA dormantes, inadaptées ou en perdition ; fusionner les ASA d'irrigation les plus faibles pour atteindre une taille critique (préfetures et directions interministérielles- DDT) ; régler par un financement public les dépenses de la liquidation en cas d'insolvabilité de l'ASA liquidée (ministère de l'intérieur).

1.2. Pour les organismes subsistant, la mise en conformité des statuts doit être achevée rapidement, et le contrôle de légalité doit être correctement assuré

La mise en conformité des statuts des associations syndicales est inachevée dans la plupart des départements visités. Cette situation est incompréhensible dix ans après la réforme issue de l'ordonnance de 2004. Il appartient aux préfets de mettre en demeure les organismes défailants et de régler ces questions le plus rapidement possible. Cet exercice peut être l'occasion, s'il est bien mené, de résorber des conflits potentiels en faisant une place dans les organes de direction aux nouveaux entrants, soit en revoyant les seuils pour les droits de vote, soit, comme dans le cas de grandes ASA du sud-est, en instituant des collèges.

Quelles que soient les raisons invoquées (tenant notamment à la pénurie de moyens mise en avant par des préfets), il n'est pas normal que le contrôle de légalité ne soit pas assuré dans la majorité des cas. L'Etat ne peut pas, d'un côté, imposer un statut public à des organismes, et, de

l'autre côté, être à ce point absent dans la surveillance de ses propres règles. Non seulement il perd toute crédibilité auprès des professionnels, mais il se met aussi dans une situation délicate. Si une gestion est dégradée au point de créer des problèmes graves, soit de fonctionnement, soit de sécurité, l'Etat s'expose à des actions judiciaires, soit de la part des propriétaires, soit de la part des juges, eux-mêmes, pour ne pas avoir rempli correctement ses missions. Le cas des portions du littoral atlantique affectées par la tempête Xynthia, avec la condamnation du président d'une ASA gestionnaire de digues, est suffisamment éloquent sur les risques que courent des autorités défaillantes, pour qu'une plus grande attention soit portée aux cas les plus significatifs, d'autant que des décisions de justice ont déjà mis à la charge de l'Etat les conséquences de sinistres lorsque l'administration, informée, était restée passive (en ce sens un arrêt du Conseil d'Etat, *Syndicat des arrosants de Mamanon*, 4 mars 1991, requête n° 42041).

Le minimum serait que les préfetures et les DDT suivent de plus près la gestion des principales ASA, et, à l'autre bout du spectre, celle des ASA dont la situation apparaît comme la plus critique. Non seulement cela permettrait de mieux appréhender ce secteur, mais un contrôle plus effectif, dépassant le simple classement de pièces, offrirait aux autorités la possibilité de redresser à temps les situations les plus dégradées.

L'exemple des Bouches-du-Rhône doit être médité : il convient de profiter de la présence dans les services d'agents connaissant (encore) le dispositif, pour constituer un pôle de compétences qui pourra, selon les circonstances locales, être placé à la préfeture, dans une sous-préfeture ou à la DDT. La localisation de ce pôle au niveau de la région ne doit pas être écartée, si nécessaire. Le recours à une forme de sous-traitance doit être étudié, en direction, soit d'organismes publics susceptibles d'aider les services de l'Etat), soit d'un service à compétence nationale, comme le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité du ministère de l'intérieur, localisé à Lyon.

Proposition n°3 : dans le cadre du plan d'action, parachever la mise en conformité des statuts des ASA (préfeture et DDT) ; assurer un contrôle de légalité effectif pour les grandes ASA, par sondage pour les autres, en prenant appui sur des pôles de compétence interdépartementaux (préfetures)

1.3. Une attention particulière doit être portée aux questions de sécurité, pour lesquelles l'Etat est légitime à intervenir dans l'exercice de ses fonctions régaliennes

Il a été rappelé plus haut que les préfets et leurs services ne pouvaient pas se désintéresser du maintien en bon état de fonctionnement de réseaux ou d'ouvrages susceptibles de poser des problèmes de sécurité en cas de rupture de digues, ou d'épisodes catastrophiques (inondations, pluies exceptionnelles).

La DREAL contrôle l'application des prescriptions de sécurité appliquées aux digues et barrages dans le cadre de la loi sur l'eau, la surveillance générale des ouvrages incombant, elle, aux maîtres d'ouvrages. La mission n'a pas de remarques particulières à présenter sur ce point..

En revanche, la surveillance des réseaux gravitaires est le plus souvent négligée par les ASA propriétaires, ce qui peut poser d'évidents problèmes dans les bassins les plus exposés aux épisodes naturels violents, notamment en zone de montagne.

De plus, la mission a identifié une lacune dans la mise en pratique des plans de sauvegarde, dans le cadre du risque « inondation », à laquelle les ASA ne sont pas associées. Il en est de même pour les gestions de crise, du type Plan ORSEC. La contribution précieuse que ces installations peuvent apporter pour l'évacuation des eaux pluviales est en général minorée, et les responsables des ASA ne figurent pas le plus souvent dans la liste des personnes pouvant être jointes en cas d'événement grave. Il faudrait réparer cette lacune et mieux associer les ASA à la gestion des crises lorsque cela paraît utile.

Proposition n°4 : faire assurer par les ASA la visite de sécurité de leurs ouvrages les plus fragiles ou situés dans les zones dangereuses, et en contrôler l'effectivité (préfectures, DREAL et DDT) ; faire participer les ASA d'irrigation à la mise en pratique des plans de sauvegarde et mieux associer les responsables à la gestion des crises (préfectures, DDT)

1.4. Par-delà ses missions de contrôle, il est nécessaire pour l'Etat de rétablir une fonction d'appui qui nécessite une adaptation de l'organisation administrative

Par essence, le rôle de l'Etat ne saurait se limiter à l'exercice de missions de contrôle. Il conviendrait, sans ressusciter l'ancienne ingénierie d'Etat, que puisse s'opérer, pour une période transitoire au moins, un retour à une forme d'aide par le conseil, chaque fois qu'il est possible de la mettre en œuvre. La perte de compétences n'est pas fatale et une prise de conscience des enjeux de la part des DDT les plus concernées, ainsi que des DRAAF notamment autour des "ingénieurs généraux de bassin", serait utile, au prix d'un effort de formation et de sensibilisation (notamment de la part des professionnels). Les présidents d'ASA sont en général très « légitimistes » et respectent encore les services de l'Etat dont ils attendent une implication plus forte dans la solution de leurs problèmes. La légitimité de cette action de conseil serait d'autant plus pertinente qu'elle touche à l'adaptation de l'agriculture dans le contexte du changement climatique et qu'il s'avère de plus en plus nécessaire d'insérer les gestionnaires d'installations d'irrigation dans la chaîne globale de la gestion de l'eau. Redonner à l'Etat une vision générale sur ces questions devient dès lors une nécessité technique et organique. Les collectivités territoriales ne peuvent pas assumer cette mission en totalité pour des raisons financières, politiques (certains départements refusent d'intervenir), et de cohérence territoriale.

Par-delà l'action des chambres consulaires et des fédérations d'ASA, la constitution de pôles d'appui, au niveau des bassins, serait une solution à encourager. Les services des DRAAF de bassin, en particulier les ingénieurs généraux spécialisés dans les questions touchant à l'eau, pourraient être chargés de leur animation pour le compte des préfets de bassin, avec des équipes légères venant en aide aux administrations départementales.

Proposition n° 5 : instituer des pôles de compétence de l'irrigation au sein des DRAAF autour des "ingénieurs généraux de bassin"

2. L'organisation et le fonctionnement des ASA appellent des modifications

Outre les mesures « autoritaires », du type dissolution ou fusion provoquée, il est nécessaire que les interlocuteurs des ASA, Etat, collectivités territoriales, chambres consulaires, agences de l'eau, engagé (ou poursuivent là où ce travail a débuté) l'effort d'amélioration de la gestion des établissements s'occupant d'irrigation.

2.1. Le regroupement des moyens est une piste utile à poursuivre

La mission a pris connaissance de nombreuses initiatives consistant à mutualiser des services profitant aux ASA d'irrigation, que ce soit sous une forme purement associative (fédérations départementales), ou selon des formules impliquant des collectivités locales ou des chambres consulaires.

Il serait utile de diffuser les solutions innovantes qui ont surgi dans certains territoires auprès des autres régions : la prise en charge de contrats d'assurances de groupe par des fédérations, ou la réflexion menée dans les Pyrénées-Atlantiques au sujet de la mise en place d'un fonds de modernisation mutualisé rentrent dans ce schéma. La mission les fera figurer dans les fiches qu'elle va préparer à la suite du rapport.

En dehors du travail qui est assuré par les chambres d'agriculture dans certains départements, une bonne solution serait d'inviter les agences de l'eau, qui interviennent déjà en appui de formules comme les contrats de canal, à contribuer financièrement aux initiatives de rapprochement des ASA : mise en place de fédérations, création de pôles d'appui à la gestion, signature de conventions d'entraide, etc. La recherche d'économies d'eau, lesquelles pourraient résulter d'une meilleure gestion, justifierait pleinement une intervention des agences de l'eau dans cette matière.

Proposition n°6 : faire accompagner les démarches des fédérations d'ASA et des chambres d'agriculture mutualisant les moyens et la gestion par les services du ministère de l'agriculture ainsi que par les agences de l'eau dès lors que la meilleure gestion qui en résulterait fonderait des économies substantielles d'eau (ingénieurs généraux de bassin auprès des DRAAF, DDT, agences de l'eau)

2.2. Faciliter l'accès des ASA aux financements publics autres que les subventions

2.2.1. Les prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations

Comme on l'a vu dans la première partie, des règles restrictives s'opposent à ce que les

associations syndicales autorisées puissent bénéficier en direct des prêts gérés sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ce qui pénalise la réalisation de travaux à long terme.

Des contacts pris par la mission, il semble que cette exclusion ne soit pas justifiée par d'autres raisons que la particularité du statut des ASA, qui sont des établissements publics « non rattachés », qui ne sont pas inscrits dans le secteur public local. Or, d'autres organismes, qui ne sont pas non plus rattachés au secteur public local, et qui sont même parfois de statut privé, en bénéficient grâce à des dérogations introduites dans les textes. Les activités d'intérêt général assurées par ces associations syndicales justifieraient pleinement qu'une évolution des textes vienne leur ouvrir la possibilité de pouvoir accéder, sous des conditions à définir, aux crédits distribués par la CDC.

2.2.2. Les subventions versées au titre des catastrophes météorologiques ou naturelles

L'exclusion des ASA en charge de l'irrigation de dispositifs bénéficiant aux collectivités locales en cas de catastrophes naturelles ou de calamités publiques est un handicap pour procéder aux réparations, parfois urgentes, d'ouvrages qui contribuent à l'évacuation des trop plein d'eaux en cas de fortes pluies. Une interprétation, faite dans des cas limités par les missions d'inspection chargées d'émettre les recommandations aux préfets pour les indemnisations, a permis de traiter quelques cas qui ne pouvaient être réglés par les seuls moyens des ASA, notamment en zone de montagne.

Le décret n° 2015-693 du 18 juin 2015, qui a réformé ce système, a précisé les conditions de prise en charge des biens endommagés, en ouvrant l'éligibilité aux biens assurés (dans ce cas, la subvention est réduite du montant de l'indemnité versée par l'assureur). Il paraît donc envisageable de prévoir une interprétation des textes permettant de prendre en charge certains ouvrages appartenant à des ASA, lorsqu'ils concourent à l'évacuation de l'eau et que les travaux se heurtent à l'insolvabilité de l'établissement.

Deux possibilités sont ouvertes : soit, introduire dans les textes une mention explicite permettant de rattacher ces structures au régime en cause, ce qui n'est guère réaliste, soit autoriser l'éligibilité des activités, si ce n'est d'irrigation proprement dite, au moins pour celles qui se rattachent à l'intérêt général (comme l'évacuation des trop pleins d'eau en cas de forte pluie). Cela permettrait d'ouvrir le programme 122, en particulier, aux travaux de réparation indispensables, en les faisant porter, au besoin, par des collectivités ou groupements de collectivités territoriales.

Proposition n° 7 : ouvrir les prêts sur fonds d'épargne distribués par la Caisse des dépôts, sous condition, aux ASA d'irrigation pour leurs ouvrages concourant à l'intérêt général ; Autoriser la prise en charge, au titre des subventions prévues pour les catastrophes météorologiques et naturelles, des dommages causés aux ouvrages des ASA d'irrigation contribuant à une mission d'intérêt général (administrations centrales)

2.3. Il convient de repenser le modèle économique des ASA d'irrigation

2.3.1. La tarification doit évoluer , ainsi que l'approche des coûts

Il est fondamental de bien se rappeler que l'irrigation relève d'une démarche économique visant, à partir de la vente de produits, à payer les charges et à rémunérer le travail correspondant. L'irrigation est un facteur de production d'une chaîne marchande dans le cadre d'une activité agricole distribuant ses produits sur un marché, et devant dégager une rentabilité.

Depuis longtemps la majorité des agriculteurs est bien consciente de l'intérêt qu'elle a à réduire ses charges de production, y compris celles liées à l'irrigation, à travers une meilleure maîtrise de l'utilisation de l'eau brute. Ces efforts trouvent leur limite dans la géographie, qui rend obligatoire pour beaucoup d'exploitations une consommation d'eau provenant de l'irrigation.

Toutes ces questions doivent bien être abordées sous un angle économique, qui n'est pas nécessairement majoritaire pour de nombreux gestionnaires d'ASA qui sont principalement préoccupés des aspects techniques. Le reflet de cette situation se retrouve dans les formules de tarification qui sont observées, parmi lesquelles le forfait à l'hectare tient encore une part prépondérante, même si des formules plus raffinées apparaissent peu à peu. Toutefois, les indicateurs sur les usages de l'eau étant souvent limités à la consommation par point de livraison, les ASA ne disposent pas d'informations mobilisables pour décrire l'évolution des assolements, des pratiques d'irrigation et de valorisation de l'eau. Ainsi, les termes d'une réflexion collective sur le prix de l'eau ne sont pas posés et l'appréciation de la pertinence d'une structure tarifaire rarement réévaluée, est difficile. Le thème du consentement à payer n'est donc pas traité objectivement et se traduit par une « tarification la plus raisonnable possible » n'intégrant pas, le plus souvent, la grosse maintenance des ouvrages ou des équipements dès lors que la réalisation différée de ses travaux n'est pas sanctionnée par une interruption de service immédiate¹⁶.

Il peut être envisagé une nouvelle approche économique suivant la logique suivante :

– en premier lieu, partir de la marge brute des productions irriguées et déterminer la part qui pourrait être consacrée à l'irrigation. Une telle réflexion peut fournir à l'irrigant des éléments de choix intéressants quant à ses assolements, le choix de ses variétés et de ses pratiques culturales, dans le cadre d'une gestion de la ressource en eau de plus en plus contrainte ;

– ensuite, en intégrant ces résultats sur l'ensemble de son périmètre, l'ASA doit s'assurer que par la rémunération du service qu'elle rend, elle dégage les moyens nécessaires à la couverture de ses charges. En la matière, le minimum acceptable est non seulement d'assurer ce qui est communément appelé « le petit équilibre » (couverture des coûts de fonctionnement) mais aussi les travaux de grosse maintenance. Les dépenses d'investissement, pour un projet nouveau, nécessitent de viser « le grand équilibre » (fonctionnement et investissement). A cette fin, l'ASA doit établir une tarification de l'eau basée sur les principes suivant : une part fixe pour couvrir les charges fixes et une part

¹⁶ Ce d'autant plus que les impacts des défaillances sont réduits par le suréquipement initial de certaines ASA largement subventionné et accepté par les membres au nom de la sécurité du service (comme la mission a pu le noter)

variable pour couvrir les charges variables (volumes consommés). Par exemple, en cas d'installation de bornes, l'ASA peut mettre une charge fixe à la borne, afin d'en limiter le nombre. La tarification est alors « binôme » (deux paramètres) ou « trinôme » (trois paramètres) ;

– toutefois, pour les projets les plus significatifs, le grand équilibre ne peut évidemment pas être assuré par le recours à la seule tarification; il est dès lors nécessaire de mobiliser des concours de la puissance publique (subventions) et de recourir au crédit d'investissement à long terme. À ce titre, la mission fait sienne la thèse du rapport Martin considérant que l'abandon par les pouvoirs publics au niveau national, de toute incitation au développement de l'irrigation est d'autant plus critiquable dans le contexte de changement climatique, qu'il conforte l'idée que, pour des raisons de principe, l'irrigation n'est pas opportune alors que son opportunité collective dépend des ressources disponibles localement dans de bonnes conditions environnementales, de son impact sur les services environnementaux, de la valeur ajoutée des productions envisagées et des emplois induits¹⁷. En outre, cette logique économique agricole doit s'intégrer dans le cadre plus large d'une logique de concertation de la démarche territoriale (cf. *infra* §3.3).

À quelque niveau qu'il soit, le concours public rend nécessaire de procéder, comme l'y invite la directive cadre sur l'eau, à un calcul à partir d'une étude de type « analyse coûts bénéfices » pour reprendre une terminologie française, ou bien de type « récupération des coûts » selon l'expression européenne qui intègre les coûts pour l'environnement et les coûts pour la ressource mais qui puisse aussi prendre en compte, le cas échéant, les dépenses compensatoires (à évaluer) supportées par les gestionnaires des réseaux collectifs pour la satisfaction d'autres usages qu'agricoles recharge de nappe, fourniture d'eau brute notamment pour la DFCI...) : la puissance publique doit en effet pouvoir disposer de tous les éléments quant à l'intérêt général de l'investissement, lui permettant ainsi de décider de son niveau de participation au financement de l'opération sur des bases objectives, explicables en dehors de la profession agricole.

Dans ce paysage financier difficile, une idée fait son chemin : la mutualisation.

Cette notion de mutualisation est fondée sur le fait qu'en matière d'eau, toute opération tendant à l'économiser ou à mobiliser de nouvelles ressources « profite » non seulement à ceux qui portent directement le projet correspondant mais aussi à tous ceux qui utilisent la même « masse d'eau » dès lors que projet augmente leur garantie de pouvoir bénéficier de la ressource sans restriction d'usage. Pendant de la gestion collective de la ressource et du projet territorial, la mutualisation des coûts entre tous les bénéficiaires, directs et indirects, dans la mesure où ils ont rendu les travaux nécessaires ou de l'intérêt qu'ils y trouvent, s'impose mais peut s'opposer au principe de spécialité des ASA fondé sur son activité et son périmètre.

Toutefois, cette mutualisation globale suppose l'existence d'un opérateur financier en situation matérielle et juridique de la faire. En effet, si on retient la masse d'eau comme assiette de cette mutualisation, il faut avoir un seul et même opérateur en charge des questions d'irrigation. Si, par exemple, un syndicat de rivières ou un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) couvre l'intégralité d'une masse d'eau cohérente sur le plan hydrologique, il n'en est

¹⁷ à ce titre, Philippe Martin ajoute que cela conduit les maîtres d'ouvrage et notamment les ASA à se tourner vers les agences de l'eau pour des demandes d'aides relevant de l'adaptation de l'agriculture et de sa modernisation qui ne sont pas de leur ressort

que très rarement de même pour une ASA. Des solutions, peut-être innovantes et juridiquement fondées, doivent être recherchées et mises en œuvre si on ne veut pas que cette idée de mutualisation reste un voeu pieux.

Par ailleurs, de nombreuses ASA sont à la recherche de solutions leur permettant de réaliser d'indispensables travaux de modernisation. C'est notamment le cas dans le sud-ouest où beaucoup d'entre elles, qui ont été créées dans une période récente (postérieurement à 1970), sont confrontées à la difficulté de la grosse maintenance non réalisée depuis vingt à trente ans et par conséquent à ce besoin de d'adaptation et de modernisation. Les difficultés qu'elles rencontrent pour mobiliser les financements nécessaires les amènent à souhaiter la création d'un fonds de modernisation. L'échelle envisagée est souvent celle du département, mais deux importantes questions resteraient à régler : qui alimenterait ce fonds (principalement les irrigants eux-mêmes, éventuellement aidés par le conseil départemental, le conseil régional notamment et les fonds européens le cas échéant) et qui le gérerait ?

La mission considère que cette idée mériterait d'être poursuivie car ce qui est financièrement difficile à supporter par une poignée d'irrigants peut le devenir par l'ensemble des irrigants d'un département par exemple.

Un autre facteur, qui pèse très lourd dans la balance économique des irrigants, est le coût de l'énergie, dont la part dans les charges augmente tous les ans. Plusieurs responsables d'organismes ont attiré l'attention de la mission sur ce handicap et ont émis l'idée que des contrats saisonniers puissent être négociés avec les électriciens. Cela pourrait rentrer dans les missions d'appui que les Fédérations ou les chambres d'agriculture assurent pour aider les ASA.

2.3.2. Le cadre comptable des grandes associations syndicales doit être revu

Comme cela a déjà été souligné, le cadre comptable qui vaut pour les ASA depuis 2014 n'est pas le plus approprié. En application d'un arrêté du 27 novembre 2012, consultable sur le site internet de la direction générale des collectivités locales, l'ancienne nomenclature, dite « M1-5-7 », a été remplacée à compter de 2014, ou de 2015 selon les cas, par l'application pour toutes les ASA du cadre comptable des communes de moins de 500 habitants (norme M14 abrégée). Cette réforme ne pénalise pas les petites structures, mais elle est jugée par les plus grandes comme étant une régression. En particulier, les règles sur le provisionnement ne paraissent pas adaptées à la gestion des ASA et le cadre comptable est trop sommaire pour des organismes qui peuvent engager des programmes de travaux valant largement ceux que conduisent des villes de plusieurs dizaines de milliers d'habitants. La mission est sensible à ce discours et recommande d'appliquer aux très grandes ASA le cadre comptable des communes de plus de 500 habitants (M14 « normale »).

2.3.3. Une solution aux effets limités : la diversification

La piste de la diversification mérite d'être explorée, mais en restant conscient de ses limites. La valorisation des « externalités », qui est mise en avant par certains économistes, n'est

certainement pas une solution miraculeuse : d'abord, parce qu'il faut prendre garde de conserver la vocation d'origine de groupements de propriétaires à destination agricole, ensuite, parce que les activités réellement valorisables, en dehors de l'irrigation strictement entendue, ne sont pas très nombreuses. Les services qui peuvent être rendus au secteur marchand sont assez réduits : le canal de Manosque assure le transport de l'eau destinée à une usine chimique de son périmètre, et des ASA tentent de mettre en place sur leur réseau des chutes d'eau pouvant produire du courant électrique. Il ne s'agit que de pistes marginales, qui ne semblent pas avoir d'impact décisif sur les finances des organismes en cause.

D'autres activités peuvent se raccorder à un service d'intérêt général ou à un service public : fourniture d'eau pour la lutte contre l'incendie, contribution à la régulation des eaux de pluie, maintien du paysage, développement du tourisme vert, recharge des nappes, etc... Toutefois, ces fonctions doivent d'abord être appréciées et ensuite, comme le montrent de nombreux exemples, elles se prêtent difficilement à une valorisation, soit que la notion de « tarif » ne puisse s'y appliquer, soit que les élus locaux considèrent que ces services doivent être rendus gratuitement, ou peu s'en faut, à la collectivité. Pour l'instant, les cas où de tels services ont pu véritablement être identifiés dans une convention donnant lieu à rémunération de l'ASA sont assez rares, d'autant que certains responsables d'ASA ne le souhaitent pas toujours, craignant une dilution de la mission de base. Malgré tout, une meilleure prise en compte de ces services dès lors qu'ils sont démontrés et évalués, dans les comptes des ASA, même si elle ne peut véritablement viser une couverture d'un coût réel souvent impossible à calculer, serait bienvenue et doit être préconisée dès lors qu'elle ne remettrait pas en cause le principe de spécialité de l'établissement public ASA.

Proposition n° 8 : inciter les ASA à se doter d'une tarification intégrant les nouveaux enjeux économiques et environnementaux (services de l'agriculture, agences de l'eau)

Proposition n° 9 : encourager la mise en place, à titre de test, de fonds de modernisation mutualisés dans quelques bassins (services de l'agriculture)

Proposition n° 10 : rendre applicable aux grandes ASA la norme comptable M14 complète (ministère chargé de l'intérieur)

3. L'insertion des ASA dans leur territoire doit être mieux recherchée

Que ce soit par une meilleure protection des périmètres d'irrigation et des ouvrages contre les menaces liées notamment à l'urbanisation, ou par une plus grande participation des ASA d'irrigation aux projets territoriaux, l'insertion de ces établissements dans la vie des territoires où ils sont situés est une dimension à renforcer, notamment pour faciliter le dialogue entre la profession agricole et les communautés locales.

3.1. Le renforcement de la protection des périmètres et des ouvrages

Comme on l'a vu dans la première partie, les périmètres irrigués sont exposés à une urbanisation croissante, qui grignote les surfaces agricoles et menace les ouvrages de plus en plus enclavés dans des zones construites. Cette pression est la plus présente dans le sud est, mais peut aussi se rencontrer dans le sud ouest.

3.1.1. Des outils de protection des périmètres en voie d'urbanisation existent et doivent être mieux utilisés

Les outils destinés à conserver la destination des terres agricoles ne sont pas appliqués partout. Les départements ont reçu par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux la possibilité de mettre en place « des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » (PAEN) et les programmes d'action associés définissant les aménagements et les orientations de gestion pour favoriser notamment l'exploitation agricole. Ce dispositif expérimental fondé sur la maîtrise foncière repose sur la mobilisation, au nom du département, du droit de préemption de la SAFER. Il est relativement coûteux et, peu porteur compte tenu de son caractère contraignant, ce qui a fait reculer plusieurs départements.

Il peut également être recouru à la formule de la Zone agricole protégée (ZAP) prévue par l'article L112-2 du code rural. Les servitudes instituées dans la ZAP visent en principe à empêcher tout changement d'affectation ou de mode d'occupation de sols qui altèrent durablement le potentiel agronomique, biologique, ou économique.

Toutefois, ces outils visent la protection, non de l'activité d'irrigation proprement dite, mais de la vocation agricole des terrains qui peuvent en bénéficier. Il serait sans doute plus efficace de mettre en place des outils de protection du périmètre d'irrigation et de ses ouvrages en tant que tels, le maintien de la possibilité d'irriguer une parcelle, ce qui engendre des meilleurs rendements, étant la meilleure garantie contre la déprise agricole.

Dans le cas des grands travaux, auxquels il est difficile de s'opposer, même au titre de la protection de périmètres irrigués, la mise en œuvre de l'article L.112-1-3 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) qui prévoit un dispositif d'étude d'impact sur l'économie agricole et de définition des mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs notables du projet et notamment les mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire devrait pouvoir être mobilisée. Compte tenu de la spécificité des impacts d'une diminution du périmètre d'une ASA d'irrigation en termes de reconstruction ou/et d'exploitations d'ouvrages et réseaux et de gestion d'établissement public, leur importance devrait être reconnue dans le décret d'application de l'article L112-1-3 précité. En outre, le dispositif devrait avoir pour objectif de permettre à l'ASA concernée de retrouver un périmètre de superficie équivalente et/ou, si ce n'est matériellement pas possible, de bénéficier de toute compensation appropriée de la part du maître d'ouvrage de ces grands travaux telle que, par exemple, la reconstitution des réseaux qui doivent être déplacés ou reconstruits.

Au quotidien, le minimum serait déjà de veiller à une correcte transmission des parcelles comprises dans les périmètres. Les présidents d'ASA ont la responsabilité légale de tenir à jour le parcellaire, à la fois sous la forme d'une liste de membres et sous celle d'un plan parcellaire. Encore faut-il qu'ils soient tenus informés des transactions par les notaires et que, par ailleurs, en cas de transfert de propriété, les propriétaires d'immeubles inclus dans le périmètre informe le futur propriétaire de cette inclusion et de l'existence éventuelle de servitudes.

On a vu dans la première partie que des lacunes apparaissaient fréquemment en pratique. Certaines fédérations d'ASA ont engagé des démarches auprès des instances du notariat pour les sensibiliser. Ces efforts sont destinés à rester insuffisants s'ils ne sont pas maintenus dans la durée, et si un système d'information fiable n'est pas mis en place. S'agissant d'établissements publics disposant d'une prérogative de recouvrement forcé, il ne serait pas choquant que les informations soient précisées au cadastre, soit dans l'ex conservations des hypothèques, de sorte que les notaires puissent en prendre nécessairement connaissance, si le propriétaire cédant le bien ne leur signale pas spontanément l'appartenance de la parcelle au périmètre.

Proposition n° 11 : intégrer dans le champ d'application de l'article L112-3 du code rural et de la pêche maritime, relatif à la compensation agricole, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés affectant les périmètres d'irrigation (décret à préparer par le ministère de l'agriculture)

Proposition n°12 : étudier la possibilité de faire figurer au cadastre l'appartenance de la parcelle à un périmètre irrigué et inciter les ASA à faire publier au fichier immobilier de la publicité foncière les servitudes conventionnelles

3.1.2. La protection des réseaux et des ouvrages, nécessaire, doit être facilitée

Un certain nombre d'associations voient leurs installations mises à mal dans des localités. Les riverains abîment les berges par leur comportement, alors que les ASA sont responsables de l'entretien, des rigoles disparaissent à l'occasion de travaux non signalés à l'association, des conduites enterrées ne sont pas respectées, ou sont interdites d'accès, etc...

Pour parer à ces nombreux inconvénients, il est nécessaire de prévoir une meilleure coordination entre les ASA et les communes. Tout d'abord, il serait utile que les documents d'urbanisme (PLU en particulier) intègrent mieux les ouvrages des ASA, et les règles de bonne gestion qui en résultent : tracé des ouvrages, notamment les rigoles et conduites enterrées, servitudes à respecter, droit d'accès de l'ASA à ses installations incluses dans le bâti, interdiction de vidanger inconsidérément, protection des digues et des berges, etc..

Une formule intéressante, mais qui ne repose que sur la bonne volonté des parties, fonctionne au Canal de Manosque, l'ASA ayant réussi à convaincre la majorité des communes de son périmètre (mais pas toutes) de l'informer des demandes de dossiers d'urbanisme, ce qui lui permet d'entrer en contact préventivement avec les constructeurs et les aménageurs.

Ensuite, comme cela a déjà été évoqué plus haut, afin d'assurer un travail en commun, il serait utile que les ASA soient consultées lors de l'élaboration et de la révision des documents d'urbanisme, même si elles ont déjà la possibilité de faire connaître leurs observations lors de l'enquête publique. (on peut songer à une consultation qui s'inspire de celle qui est prévue en matière de transports urbains par l'article L 123-8 du code de l'urbanisme, par exemple. Cette procédure interviendrait chaque fois qu'un projet est susceptible d'affecter le périmètre d'irrigation et les principaux ouvrages gérés par l'ASA).

Toutefois, en premier lieu, les ASA doivent être incitées à appliquer les textes dont elles bénéficient et qui visent à protéger leurs réseaux en les portant à la connaissance d'autrui¹⁸. Ainsi, en va-t-il des servitudes d'utilité publique dont bénéficient les ASA et qui, de la sorte, sont annexées de droit au PLU. Leur régularisation ainsi que leur publication au fichier immobilier de la publicité foncière¹⁹ constituerait une première démarche favorisant, de surcroît, l'association des ASA par les collectivités. Plus généralement, les ASA doivent être encouragées (par leurs regroupements ou par les chambres consulaires) à formaliser leurs servitudes, quand elles existent, ou à les constituer, quand elles font défaut.

On peut même songer à la mise en place d'un véritable système d'information géographique (SIG), qui retracerait de manière exhaustive les périmètres des ASA et, le cas échéant, le tracé des ouvrages et des réseaux. La question du financement se pose nécessairement, mais il est envisageable, dans le souci de faciliter la gestion quantitative (et aussi qualitative) de l'eau, d'y associer les agences de l'eau.

Proposition n° 13 : inciter les ASA à constituer ou à régulariser les servitudes de passage et d'entretien de leurs canalisations et ouvrages conformément à l'article R152-10 du code rural en vue, pour les servitudes d'utilité publique, de leur annexion aux plans locaux d'urbanisme (DRAAF, DDT). Organiser la consultation des ASA d'irrigation lors de l'élaboration et de la révision des documents d'urbanisme chaque fois qu'un projet est susceptible d'affecter le périmètre d'irrigation et les principaux ouvrages gérés par l'ASA (ministère de l'écologie)

Proposition n° 14 : étudier la mise en place d'un système d'information géographique (SIG) reprenant les périmètres d'irrigation collective (ministère de l'agriculture, agences de l'eau)

¹⁸ Les conseils des ASA doivent être en mesure de leur expliciter que, s'agissant de servitudes sur des propriétés privées, les procédures prévues par les textes sont certes contraignantes, mais elles ont pour but d'assurer la protection des réseaux des ASA et qu'à ce titre, elles sont nécessaires.

¹⁹ Étant précisé que l'opération est exonérée des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière : en application de l'article L152-11 du code rural et de la pêche maritime, les décisions, rapports, extraits, copies, grosses ou expéditions relatifs aux actes de procédure auxquels donne lieu l'application des articles L. 152-7 à L. 152-10 et L. 152-13 du même code ainsi que les significations qui sont faites de ces actes sont exonérés des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière.

3.1.3. Un cas particulier : la protection des ASA et de leurs périmètres contre les effets d'aubaine d'utilisations individuelles des nappes d'accompagnement

Comme cela a été décrit dans la première partie, certains effets pervers de la réglementation actuelle encouragent objectivement des usagers, à l'intérieur du périmètre, à contourner le réseau de la structure collective à laquelle ils appartiennent, pour procéder à des prélèvements individuels dans les nappes d'accompagnement de certains canaux d'irrigation gravitaires. Il s'agit là d'une menace grave pour l'équilibre de structures touchées, et également d'une atteinte possible pour l'environnement si les pompages sont faits en ignorant les règles de l'art.

Dans la mesure où les ouvrages et prélèvements d'eau opérés par l'ASA d'irrigation gravitaire assurent une recharge au moins partielle de la nappe et afin d'éviter ces pratiques perverses, la mission s'interroge sur la possibilité de permettre aux ASA en cause de s'appuyer sur une déclaration d'intérêt général pour "faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages de prélèvement toutes les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt" y compris des préleveurs extérieurs au périmètre²⁰.

L'interrogation de la mission porte d'abord, sur la compatibilité de ce dispositif avec le principe de spécialité des établissements publics lequel, en matière d'ASA, se traduit par son objet et son périmètre.

De plus, le dispositif proposé qui s'appuie sur le principe de mutualisation des coûts par le biais, s'agissant de recharge de nappe par les canaux d'irrigation, de rétribution de "services externalités" non intentionnels autrefois rendus gratuitement, semble s'opposer, dans sa conception, à certaines dispositions de la directive cadre sur l'eau (article 9). Ces dernières demandent de veiller à la mise en place de tarifications incitant à une utilisation efficace des ressources et d'inciter les gestionnaires et notamment les ASA d'irrigation à un meilleur niveau de récupération des coûts auprès de leurs adhérents en vue d'économiser l'eau et de diminuer les externalités négatives liées au prélèvement par l'ASA dans le milieu naturel. Or la conception même de la mutualisation des coûts a, comme le rappellent Sébastien Loubier et Laure Kufhuss²¹, pour objectif principal sinon de réduire du moins de ne pas augmenter le niveau de tarification des adhérents afin que ceux –ci qui, dans la très grande majorité des cas gèrent le réseau, trouvent toujours un intérêt économique à la pratique de l'irrigation sans laquelle aucun "service externalité" ou "service prestation" ne serait plus rendu ou fourni²².

L'incompatibilité du dispositif avec le principe de spécialité ne semble pas devoir être retenue dès lors qu'il ne s'agirait de faire participer aux travaux et à l'entretien des ouvrages que les irrigants prélevant, à l'intérieur du périmètre de l'ASA, dans la nappe rechargée. La difficulté juridique à la participation aux "dépenses de premier établissement" pourrait tenir au caractère déjà

²⁰ Voir l'article L151-36 du code rural et la pêche maritime

²¹ Cf. "Comment évaluer les services rendus par les réseaux d'irrigation : application au cas de recharge de nappe" Laure Kufhuss et Sébastien Loubier, IRSTEA, sciences eaux et territoires n° 11, 2013, p70

²² A ce titre, voire la nécessité du caractère dit "raisonnable" de la tarification souvent mise en avant compte tenu de la faiblesse des ressources des agriculteurs au § 2.3.1 de la partie 1 et aux § 3.2.1.2, § 3.2.2 alinéa 1 tiret 4 et § 3.2.3 de la partie 2

existant des ouvrages, mais s'agissant d'ouvrages gravitaires très anciens déjà amortis, la participation ne porterait que sur les dépenses de leur entretien et de leur exploitation. L'applicabilité du dispositif proposé résidera ainsi dans la capacité technique à mesurer la recharge de nappe par les ouvrages de l'ASA et leur fonctionnement et à en apprécier l'intérêt qu'y trouvent les préleveurs en nappe du périmètre de l'ASA. En effet, c'est la mesure de cet intérêt qui doit servir de base à l'établissement des redevances pour service rendu auxquelles les préleveurs en nappe seront assujettis selon le dispositif proposé²³.

S'agissant de l'opposition de vision entre la démarche de mutualisation des coûts qui, représentant une opportunité de consolidation et de diversification du revenu des associations, n'encouragerait pas les économies d'eau et notamment la diminution des impacts du prélèvement de l'ASA sur le milieu naturel et celle de la directive cadre sur l'eau, la reconnaissance de l'intérêt général de l'opération par un arrêté préfectoral pour permettre une meilleure gestion des ouvrages dans le périmètre, pourrait-elle constituer une garantie juridique suffisante ?

Proposition n° 15 : étudier, sur le plan juridique, la possibilité d'étendre aux ASA d'irrigation l'habilitation reconnue aux communes et à leurs groupements de mettre en œuvre, au sein de leur périmètre et en tant que maître d'ouvrage de réseaux d'irrigation gravitaires, la procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) leur permettant de recouvrer auprès de l'ensemble des bénéficiaires à l'intérieur du périmètre des redevances pour service rendu au prorata de l'intérêt qu'il trouve aux travaux qu'elles ont conduits (ministère de l'agriculture, ministère de l'écologie)

3.2. Les ASA doivent se voir reconnaître un droit à participer à la gestion collective de l'eau sur leur territoire

Même si, en l'état actuel des textes, cette démarche ne peut être que consultative, elle doit être encouragée en tant que facteur d'appropriation des questions relatives à l'eau par le plus grand nombre de nos concitoyens. Il ne s'agit que de la reconnaissance d'un fait établi : en pratique, les ASA qui gèrent des installations structurantes au niveau d'un sous-bassin contribuent à l'animation de la politique de l'eau dans le secteur considéré. Comme cela a été mis en évidence par la mission, des formules comme les contrats de canal aboutissent dans certains cas à officialiser cette contribution implicite.

Il est opportun de pouvoir aller plus loin et de faire participer les ASA, partout où cela est possible, à un exercice collectif de gestion quantitative (et qualitative) d'autant plus indispensable que les changements climatiques vont renforcer les contraintes dans le futur. Il serait dommage de ne pas associer des acteurs de terrain comme les ASA à une gouvernance qui est destinée à devenir encore plus stricte à l'avenir. Dans ce droit fil, on peut d'ores et déjà noter de premières implications des ASA dans les travaux des Organismes Uniques de Gestion Collective de l'eau (OUGC), quand ils existent, même si les ASA ne se sont pas portées candidates à l'exercice des fonctions

²³ Etant rappelé que la fixation des redevances constituent le principal motif de contentieux dans l'application des dispositions relatives aux déclarations d'intérêt général.

d'organisme unique (ce que l'on peut regretter). Ces relations doivent être encore renforcées, dans le cadre de la négociation auprès de l'OUGC pour la répartition des volumes prélevables.

Cette évolution ne pourra véritablement se déployer que si les liens entre les ASA et les collectivités territoriales de leur périmètre s'adaptent au nouveau contexte. Si ces liens existent déjà dans beaucoup de secteurs, ils ne sont pas toujours synonymes de bonnes relations. Les torts apparaissent d'ailleurs comme partagés, certains gestionnaires d'ASA ayant encore une conception isolationniste du monde agricole, tandis que certains élus, ignorant l'apport éventuel de l'irrigation à des usages non agricoles, méconnaissent le rôle des ASA, quand ils ne le contestent pas.

3.3. Plus largement, les ASA doivent rentrer dans une démarche territoriale d'ensemble

La modification des enjeux liés à l'eau dans le double cadre du changement climatique et des objectifs de non détérioration et de restauration posés par la directive cadre sur l'eau, l'apparition de nouveaux acteurs, les attentes de la population, mieux au fait des sujets environnementaux aquatiques et le renforcement subséquent des règles environnementales, tout concourt à postuler une plus grande imbrication des gestionnaires d'ouvrages d'irrigation dans une démarche territoriale globale.

Rompant avec la régulation étatique et sectorielle des problèmes de gestion de l'eau, la territorialisation de la politique de l'eau est fondée sur des approches participatives et négociées à une échelle cohérente sur le plan hydrologique. C'est le mode d'intervention publique sur lequel l'Etat table pour atteindre les objectifs de résultats fixés par la directive cadre sur l'eau. Contrat de canal, contrat de rivière, SAGE doivent permettre par la concertation une reconquête de la qualité de l'eau, une régulation des prélèvements notamment agricoles et, par le partenariat avec les collectivités locales, une articulation au niveau local de la politique de l'eau et de la politique de développement du territoire.

La dimension territorialisée se caractérise par la différenciation des interventions selon les contextes locaux et par leur adaptation, leur modelage et leur transformation par l'ensemble des acteurs locaux (représentants d'usagers, élus, associations et services de l'Etat...), en fonction des spécificités du contexte et des enjeux locaux. Ainsi pensé et construit, le projet de territoire devient l'espace de l'expression d'un intérêt général localisé qui participe par le biais de ces activités à la construction d'une identité collective appropriée.

Les ASA, en particulier, ne doivent pas vivre ce mode d'action comme une contrainte supplémentaire, mais comme l'occasion de mener avec l'ensemble des acteurs une réflexion de fond sur leur territoire, leurs besoins et leur capacité à les satisfaire, dans le respect des droits et obligations de chacun et avec comme gage de réussite, la volonté d'une appropriation collective du territoire et de son projet par l'ensemble des parties prenantes couplant les champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial²⁴.

²⁴ "En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces ?" Sabine Girard, Sciences, eaux et territoires n°13, 2014

Le projet territorial est l'outil idéal pour parvenir à réconcilier les points de vue, souvent divergents, des différents acteurs, et les amener à travailler en commun dans une démarche partenariale positive pour le terroir concerné. Toute opération initiale d'envergure, que ce soit d'extension ou de modernisation des irrigations, doit ainsi donner lieu à l'élaboration d'un projet territorial fruit d'une concertation de tous les acteurs du territoire, laquelle est susceptible de faire évoluer le projet initial vers un projet « multifonctionnel » et de déboucher sur des contrats territoriaux fixant la contribution de chacun (collectivités locales, ASA, SAR, le cas échéant Agences de l'Eau, associations de défense de l'environnement). Il fournit une méthode et un cadre de travail partagés, susceptible de désamorcer les conflits potentiels, et de tracer les évolutions négociées sur une période de moyen à long terme (Le projet va éclairer les choix portant sur les limites des périmètres, sur la maîtrise d'ouvrage, sur les solutions techniques à mettre en œuvre). Si cette démarche vise à repérer le plus vite possible les projets « inacceptables » et à les écarter « en douceur », elle vise également à accélérer la réalisation des projets viables en favorisant leur partage, leur évolution le cas échéant, et partant leur acceptation, ce qui est bénéfique pour les territoires couverts.

L'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 (publiée au Bulletin Officiel du ministère de l'écologie,) sur le financement par les agences de l'eau des retenues de substitution vient en préciser les conditions et les modalités; elle éclaire aussi la notion de projet de territoire dans lequel doit s'inscrire tout projet de retenue pour être éligible au financement par les agences.

Sans entrer dans le détail, elle rappelle qu'un projet de territoire a pour objectif la gestion équilibrée de la ressource, qu'il doit être cohérent avec le SDAGE et le plan régional d'agriculture durable, qu'il concerne tous les usages de l'eau et toutes les parties prenantes. En outre, elle reprend l'exigence du "Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau en Europe"²⁵ élaboré par la Commission européenne, d'une démarche cohérente et hiérarchisée en envisageant d'abord toutes les possibilités de réduction de la demande en eau avant d'envisager de procéder à une nouvelle mobilisation de la ressource en déclinant tous les leviers mobilisés pour réduire les besoins en eau en agissant tant sur la demande que sur l'offre (optimisation de l'usage des retenues existantes comme création de volumes supplémentaires)²⁶.

Très attendue, cette instruction ouvre ainsi la voie à l'élaboration de projets de territoire au sein desquels prendront place les projets en attente, le cas échéant amendés, notamment dans le grand sud-ouest.

Proposition n° 16 : associer dans le comité de pilotage les ASA d'irrigation à l'élaboration des projets territoriaux de leur ressort (préfectures, DDT)

4. Valoriser et clarifier le rôle de maître d'ouvrage. Le cas particulier du Rhône

Les ASA doivent tenir toute leur place parmi les maîtres d'ouvrage intervenant en irrigation, à condition de bien préciser leurs rôles respectifs. Par ailleurs, la mission propose une solution pour

²⁵ aussi dénommé "Blue Print" en date du, 14/11/2012, COM (2012) 673 final

²⁶ voir aussi rapport du CESE sur la gestion et l'usage de l'eau en agriculture (avril 2013)

la mobilisation des eaux du Rhône.

4.1. La clarification de la maîtrise d'ouvrage

La réalisation de toute opération suppose l'existence d'un maître d'ouvrage dont la mission porte successivement sur la réalisation des études, l'élaboration des projets, la mise en concurrence des entreprises, la réalisation et enfin la réception des ouvrages. En matière d'irrigation, de telles opérations peuvent porter sur la réalisation d'ouvrages de stockage ou de transport d'eau, de réseaux de distribution, ou encore de modernisation de l'existant.

Or, et à plusieurs reprises, il s'est avéré que des projets d'irrigation ne trouvaient pas de maître d'ouvrage, condition indispensable à leur réalisation.

Le rôle potentiel des ASA dans ce domaine étant confirmé, la mission estime opportun de faire le point des solutions existantes, ne serait-ce que pour éclairer les choix qui pourront être fait ici ou là en la matière.

La liste des maîtres d'ouvrage possibles est la suivante :

- la première formule est celle de la concession : historiquement, les sociétés d'aménagement régional (SAR) sont intervenues en tant que concessionnaires, à l'initiative de l'Etat, qui était le concédant. Ensuite, dans la logique de la décentralisation, certaines collectivités locales (départements principalement) ont pris le relais. Aujourd'hui, cette possibilité existe toujours, mais, à la connaissance de la mission, il n'y a pas d'exemple récent d'une telle concession. Rappelons que dans cette formule, le concédant doit s'engager à couvrir les déficits d'exploitation, autrement appelés « charges intercalaires », jusqu'à ce que l'équilibre financier soit assuré ;
- les chambres d'agriculture et les coopératives de l'eau : il y a quelques années, dans le cadre de la recherche de solutions pour assurer la maîtrise d'ouvrage de projets de création de réserves de substitution, notamment dans le sud-ouest, cette possibilité leur a été ouverte. Toutefois, une petite décennie après, la mission n'a eu à connaître aucun exemple d'application, la coopérative de l'eau des Deux-Sèvres empêtrée dans un long contentieux n'ayant, à ce jour, réalisé que des études ;
- les syndicats intercommunaux peuvent être sollicités. Bien que la formule soit en crise dans beaucoup de départements, elle connaît un regain paradoxal. Les deux exemples qui ont été décrits dans la première partie, ceux de la Drôme et de la Charente-Maritime, illustrent cette tendance ;
- le syndicat mixte « ouvert » est une possibilité qui peut s'imposer pour des opérations d'un certain format. La mission recommande d'ailleurs cette modalité pour la mobilisation des eaux du Rhône ;
- enfin, les associations syndicales (ASA) sont, bien entendu, des maîtres d'ouvrage possibles, à condition de disposer de moyens d'étude et de conduite de projet, sauf à recourir à des formules de maîtrise d'ouvrage déléguée. Ce rôle sera de plus en plus difficile à tenir, et la question de la maîtrise d'ouvrage est clairement posée à l'avenir.

A la lumière des évolutions institutionnelles récentes, et en partant des exemples faisant intervenir des formules associant les collectivités territoriales et les ASA dans des syndicats mixtes, en Charente-Maritime et dans la Drôme, la mission estime que la fonction de maîtrise d'ouvrage est appelée à se modifier pour revêtir des formes plus diverses, dans lesquelles les collectivités locales ou leurs groupements devront jouer un rôle de plus en plus affirmé. Cette évolution doit être prise en compte dans les statuts et les financements, et placera les ASA à l'avenir de plus en plus dans une mission de gestionnaire pour le compte de tiers, plutôt que dans celle de propriétaire assurant sa propre gestion. Il s'agit d'une tendance lourde qui ne peut pas être contournée. Elle nécessite que les rapports entre les différents acteurs soient repensés, dans un schéma qui, à part quelques grandes ASA disposant des moyens de leur autonomie (ce qui désigne 10 ou 15 structures au total pour la France entière), pourrait être le suivant : une collectivité locale (ou un groupement) porte la maîtrise d'ouvrage et mobilise les financements publics ; une ASA, préexistante ou nouvellement créée, prend le relais sur une convention de gestion et fait fonctionner les ouvrages et le réseau ; éventuellement, une structure mutualisée, du type union d'ASA ou fédération, bénéficiant du concours de la chambre d'agriculture ou du département, vient en appui. Ce schéma est assez proche de celui qui a permis la montée en régime de l'irrigation par retenues dans le sud-ouest. Les régions d'irrigation gravitaire ne pourront pas l'éviter si elles veulent pérenniser des installations de plus en plus menacées et nécessitant d'énormes travaux de modernisation. Cette dernière action est d'autant plus indispensable qu'elle peut concourir à désamorcer les tensions avec des adhérents, étrangers à la profession agricole, qui contestent leur participation, et sont plus compréhensifs quand leur accès à l'eau est assuré. Sur la zone de Cavillon, les oppositions ont été ainsi réduites grâce à la mise en pression, laquelle garantit le tour d'eau de tous, y compris les particuliers.

4.2. La mobilisation des eaux du Rhône

La lettre de mission invite les inspecteurs à s'appuyer sur ce cas concret parce qu'il pose la plupart des questions qui entrent dans le champ de l'étude. Les propositions et recommandations que le présent rapport contient peuvent en quelque sorte être mises à l'épreuve de ce projet.

Une récente mission conjointe du CGEDD et du CGAAER (Rapport n° 12125 de novembre 2013²⁷) a conclu à la faisabilité générale de ce projet qui porte sur l'irrigation d'une région de 12 000 ha, qui s'étend sur deux régions, deux départements et neuf cantons (selon l'ancienne définition), à partir d'un prélèvement dans le Rhône, avec un débit d'équipement de 2,5 à 3 m³/s, soit environ 1% du débit d'étiage du Rhône à l'horizon 2050, estimé à 60% du débit d'étiage actuel (264 m³/s au lieu des 440 actuels).

Le coût total du projet est estimé à 150 millions d'Euros. Au fur et à mesure de sa réalisation, qui couvrirait une dizaine de tranches fonctionnelles, il permettrait de réduire les prélèvements dans les cours d'eau locaux, tous très déficitaires (Aigues, Ouvèze, Lez, ...) et dans la nappe du Miocène qui doit être réservée à l'alimentation en eau potable. Le taux de substitution global est estimé à

²⁷ LAGAUTERIE P., LEFEBVRE E., BAUDEQUIN D., COMMANDRE R., 2013. Rapport sur la mobilisation des eaux du Rhône : un projet d'irrigation sur le territoire nord Vaucluse / sud Drôme. Mission d'expertise CGEDD CGAAER, 79 p.
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000175.pdf>

50%.

Conformément à la proposition de la mission CGEDD/CGAAER, l'Etat assure la direction du projet, en concertation avec les Conseils Généraux et les Chambres d'Agriculture du Vaucluse et de la Drôme.

Ainsi, le préfet de région Provence Alpes Côte d'Azur a confié au préfet de Vaucluse le soin de présider le comité de pilotage qui va être constitué en vue de l'élaboration du projet territorial, prochaine grande étape, qui se fera sous maîtrise d'ouvrage de la chambre d'agriculture du Vaucluse.

Enfin, après avoir étudié toutes les possibilités, la mission CGEDD/CGAAER a proposé que la maîtrise d'ouvrage des travaux soit assurée par l'Association Syndicale du Canal de Carpentras, « confortée et épaulée » en tant que de besoin.

En premier lieu, la mission rappelle que c'est l'objet même du projet territorial que d'aborder toutes ces questions, qu'elles soient organisationnelles, techniques, environnementales, financières ou autres, et d'y apporter les réponses appropriées tenant compte des spécificités locales.

Toutefois et sans se substituer au comité de pilotage dudit projet territorial, qui doit rassembler tous les acteurs de l'eau du territoire, la mission rappelle ses recommandations portant sur l'ouverture de la gouvernance à l'ensemble des bénéficiaires directs et indirects, la mise en oeuvre de mesures de protection des périmètres irrigués et la conduite d'investigations économiques poussées. (selon le point de vue de l'irrigant, celui de l'ASA, et celui de la puissance publique).

Enfin, il resterait à définir les voies et les moyens du « renforcement et de l'épaulement » du maître d'ouvrage proposé.

A l'issue des investigations et réflexions qu'elle a menées, la mission estime que dans cette hypothèse, l'association syndicale du canal de Carpentras devrait assurer son renforcement en interne, selon les recommandations faites concernant les investigations économiques et la tarification de l'eau.

Pour ce qui est de son « épaulement », la mission estime que la réalisation de ce projet passe par une forte implication des collectivités locales, qui en sont forcément parties prenantes notamment au travers de leurs compétences en matière d'eau potable, de défense incendie, de développement économique et d'aménagement du territoire. En conséquence, la mission propose que, dans le cadre du projet territorial, la possibilité et l'opportunité de créer un syndicat mixte ouvert, dont l'ASA du Canal de Carpentras serait membre, soient étudiées, en insistant sur l'importance de la définition du rôle de chacun.

Proposition n°17 : envisager la création d'un syndicat ouvert regroupant les collectivités territoriales et l'ASA du Canal de Carpentras

Conclusion

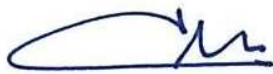
L'avenir des Associations syndicales autorisées intervenant en irrigation ne peut être assuré que si des transformations importantes se manifestent dans leur financement et dans leur accompagnement technique. La bonne volonté d'animateurs bénévoles ne peut suffire à garantir la pérennité et le développement d'ouvrages indispensables à l'économie et à la vie collective des régions où ils se déploient. Par-delà des retouches plus légères qui portent sur leur organisation et leur fonctionnement, c'est, avec une meilleure protection des installations contre les attaques qu'elles subissent, le principal effort qu'il conviendrait de consentir pour que ces organismes originaux, qui ont puissamment et efficacement permis la modernisation de la production agricole, notamment dans les régions du Midi, continuent à apporter leur contribution, non seulement à l'alimentation, mais aussi parfois au paysage et à des services collectifs indispensables.

Signatures des auteurs



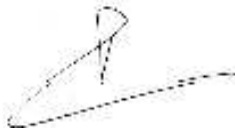
Denis
BAUDEQUIN

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts




Pascale
BOIZARD

Ingénieure générale
des ponts, des eaux
et des forêts



Roland
COMMANDRE

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts



Jean Yves
GROSCLAUDE

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts



Jean François
ROCCHI

Inspecteur général de
l'administration

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE
L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Le Directeur du Cabinet

Le Directeur du Cabinet

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Directeur du Cabinet

Paris, le *12/07/14*

Monsieur Patrick PARISE
Vice-Président du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

Monsieur Marc ABAOIE
Chef du service de l'inspection générale de
l'administration

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-Président du Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation et des espaces ruraux

Objet : Lettre de mission sur les Associations Syndicales Autorisées en hydraulique agricole



Lors de sa communication en Conseil des Ministres du 23 juillet 2014, le Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a rappelé la nécessaire mise en œuvre de projets territoriaux pour améliorer la gestion des milieux et mieux disposer de la ressource en eau disponible. Localement, les Associations Syndicales Autorisées (ASA) font partie des acteurs clés pour gérer collectivement la ressource en eau destinée à l'usage agricole.

Philippe Martin a mis en évidence, dans son rapport sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture paru en juin 2013, les difficultés croissantes, notamment liées à l'urbanisation et à la complexité des procédures, auxquelles les ASA sont confrontées pour mener à bien des projets collectifs d'hydraulique et assurer la pérennité des ouvrages qui en sont issus.

Tout projet de construction suppose le choix d'un maître d'ouvrage, dont le rôle principal est la réalisation, puis l'entretien et la gestion des ouvrages correspondants. En matière hydraulique, cette maîtrise d'ouvrage a tout d'abord été assurée principalement par des associations syndicales de propriétaires qui, selon la loi de 1865, peuvent être forcées, autorisées ou libres. Les associations forcées étant tombées en désuétude et les associations libres étant réservées soit à des phases transitoires de grands projets, soit à de petites opérations, on ne parle pratiquement plus à présent que des associations syndicales autorisées (ASA).

À partir des années 1950, une nouvelle formule de maîtrise d'ouvrage a vu le jour, suite à la volonté de l'Etat de promouvoir la réalisation de grands projets structurants au titre de la maîtrise de l'eau. Pour cela, il a créé diverses sociétés d'aménagement régional (SAR), dont la Société du canal de Provence (SCP), la Compagnie du Bas-Rhône Languedoc (BRL), ou encore la Compagnie d'aménagement des Côtes de Gascogne (CAGC), et leur a concédé la réalisation et la gestion des ouvrages relevant de ces projets. Vers la fin des années 1970, l'Etat n'a plus engagé de nouvelles opérations de ce type, laissant les collectivités locales, principalement les régions et les départements, mais aussi les communes, prendre le relais.

Ainsi, dès les années 1980, et dans la logique des lois de décentralisation, les collectivités locales ont été sollicitées pour s'impliquer dans la maîtrise d'ouvrage de nombreux projets d'irrigation, soit en tant qu'autorité concédante, soit au titre de syndicats, parfois mixtes, créés à cet effet.

Le choix de telle ou telle formule est directement lié à la spécificité de chaque territoire et notamment de son organisation collective. Ainsi, par exemple, la Drôme tend vers une organisation en deux grands syndicats départementaux, l'un pour la gestion de la ressource en eau et l'autre pour la gestion des ouvrages, alors que dans le Vaucluse, une partie a été concédée par le département à la SCP et le reste est géré par des ASA. Ces diverses formules de maîtrise d'ouvrage, et donc les ASA, ont vocation à perdurer.

Par ailleurs, la complexité croissante des différentes procédures à conduire pour mener à bien tout projet et assurer ensuite la pérennité des ouvrages suppose des compétences croissantes de natures diverses, dont les ASA ne disposent pas toujours, soit du fait de leur régime très spécifique, soit du fait de leur histoire ou de leurs ressources financières. Leur mission en est d'autant plus complexe, ce qui constitue une des causes des plaintes dont elles font l'objet.

Enfin, l'urbanisation croissante des territoires et la concurrence qui en résulte avec les surfaces équipées pour l'irrigation a de toute évidence un impact négatif sur leur gestion par les ASA.

Sur le fondement de ces constats, vous vous attacherez à :

- quantifier la part prise, au plan national, par les ASA dans la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'irrigation et en préciser le contenu et l'évolution ;
- identifier les points forts et les points faibles de ce type d'établissement public pour chacune des différentes étapes de réalisation, depuis l'élaboration du projet jusqu'à sa réalisation et la gestion des ouvrages ;
- identifier les principaux différends et contentieux liés aux ASA et leurs causes ;
- identifier les bonnes pratiques en matière de statuts et de structures tarifaires ;

- aborder la question du consentement à payer des membres des ASA pour assurer un maintien en bon état de fonctionnement et le renouvellement des ouvrages. La mission s'intéressera au régime particulier de la comptabilité des ASA et pourra y proposer des améliorations ;
- identifier les solutions pour garantir le cas échéant le caractère agricole de la destination des investissements, notamment en zone péri-urbaine ;
- faire toutes propositions susceptibles d'améliorer le fonctionnement des ASA, tant au point de vue réglementaire qu'au plan financier ou institutionnel, en particulier pour l'optimisation de leurs ressources financières et de la couverture des coûts des opérations.

Sur la base des bonnes pratiques et recommandations identifiées, la mission produira des fiches pratiques qui permettront d'apporter un appui auprès des ASA.

Enfin, la mission identifiera dans quelle mesure un appui pérenne aux ASA pourrait être envisagé, par exemple par les chambres d'agriculture.

La mission pourra examiner :

- les plaintes relatives aux ASA reçues par les ministères concernés ;
- le cas concret, en cours de démarrage avec l'expertise du CGAAER, du projet d'irrigation du nord Vaucluse - sud Drôme, par mobilisation des eaux du Rhône, pour lequel une ASA est pressentie pour assurer la maîtrise d'ouvrage.

Les services de la DGPAAT (sous-direction de la biomasse et de l'environnement), de la DES (sous-direction de la protection et de la gestion des ressources en eau) et de la DGCL (sous-direction des compétences et des institutions locales) suivront la mission, qui remettra son rapport dans un délai de six mois à compter de la date de la présente lettre.





Annexe 2 : Présentation résumée des associations syndicales autorisées

Les associations syndicales autorisées, ci après les ASA, sont une variété d'associations syndicales de propriétaires, avec les associations syndicales libres (ASL) et les associations syndicales constituées d'office (ASCO). Les associations de propriétaires, dont certaines remontent au Moyen-Age, ont été constituées en vue d'effectuer des travaux spécifiques d'amélioration ou d'entretien intéressant les propriétés regroupées : irrigation, drainage, assèchement de marais, défense contre la mer, lutte contre les inondations, entretien de chemins ruraux, ...etc.

Les ASCO sont de moins en moins utilisées. Les ASL se constituent sur la base du volontariat, comme leur intitulé le suggère, et ne disposent pas de prérogatives de puissance publique.

Le régime juridique des associations syndicales a été fixé anciennement par des textes remontant au XIX^{ème} siècle, en particulier par une loi du 21 juin 1865. Il est apparu nécessaire de le réécrire à l'époque contemporaine, ce qui a été fait par l'ordonnance n° 2004-263 du 1^{er} juillet 2004 et son décret d'application n° 2006-504 du 3 mai 2006. Une circulaire du ministre de l'intérieur du 11 juillet 2007 (NOR INT B0700081C) est venue enfin compléter ce dispositif rénové.

La fiche qui suit décrira exclusivement le régime applicable aux associations syndicales autorisées (ASA).

1. La nature juridique des ASA :

La loi de 1865 considérait les groupements de propriétaires comme des structures privées. Le célèbre arrêt *Canal de Gignac* du Tribunal des conflits du 9 décembre 1899 a considéré que les ASA étaient assimilables à des établissements publics administratifs en raison des dérogations au droit commun qui les caractérisent (en l'espèce, la création de l'ASA par une loi, l'obligation d'adhérer faite aux propriétaires, l'assimilation des contributions à l'impôt, le rôle dévolu au préfet).

L'article 2 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 confirme ce principe jurisprudentiel, inscrit dans le droit depuis un siècle, en disposant que « *les associations syndicales autorisées, ou constituées d'office, ainsi que leurs unions, sont des établissements publics à caractère administratif (...)* ». Pour autant, ce ne sont pas des établissements publics locaux, la question de leur niveau de rattachement n'étant pas clairement précisée.

La nature juridique des ASA emporte la possibilité de faire usage de prérogatives de puissance publique : lorsque le périmètre couvert par l'ASA est constitué, les propriétaires concernés sont tenus d'y adhérer, sous réserve de demander le délaissement de leur parcelle, contre une indemnisation. La qualité de membre de l'ASA se transmet obligatoirement lors de la dévolution du bien par vente ou par succession, ce qui crée pour les ASA une exigence de suivre les mutations intéressant leurs périmètres afin de s'assurer de leur mise à jour. Par ailleurs, les adhérents ne peuvent non plus échapper à l'obligation d'acquitter les redevances votées par les organes de

l'ASA, qui peuvent recourir au recouvrement d'office.

2. Les organes et le fonctionnement des ASA :

Les organes de l'association syndicale sont l'assemblée des propriétaires, le syndicat, et le président (ainsi que le vice président).

L'assemblée des propriétaires est composée selon les statuts, qui peuvent l'ouvrir à tous les propriétaires, ou seulement à une partie d'entre eux, représentant un seuil minimum d'intérêt (les regroupements sont autorisés). Le partage des voix est également fixé par les statuts, qui peuvent retenir un suffrage égal ou censitaire en fonction, soit de la surface des propriétés, soit des contributions versées.

L'assemblée élit le syndicat, délibère sur le rapport annuel d'activités, fixe le montant maximal des emprunts pouvant être levés par le syndicat, et fixe directement celui des emprunts échappant à la compétence du syndicat, vote les modifications statutaires, se prononce sur l'adhésion à une union ou sur la fusion avec une autre ASA.

En pratique, c'est le syndicat qui prend les décisions de gestion avec le président. Le syndicat est élu par l'assemblée ; il délibère sur les projets de travaux, le budget, la fixation des redevances, le compte de gestion et le compte administratif, les autorisations d'ester en justice.

Le président et le vice président sont désignés par le syndicat. Le président est l'autorité de gestion courante de l'ASA, et en gère le personnel. Il tient à jour le parcellaire et est la personne responsable des marchés. L'assemblée des propriétaires peut prévoir une indemnité pour le président et le vice président (elle est en général faible, quand elle existe).

Les comptes sont tenus par un agent comptable nommé par le préfet, qui peut être un comptable du Trésor public. La comptabilité est tenue comme celle des petites communes (norme « M14 simplifiée »).

Les agents qui composent le personnel sont des contractuels de droit public. Toutefois, les ASA peuvent, à raison de leur compétence, embaucher en contrat à durée déterminée ou indéterminée des contractuels de droit privé (ordonnance, article 24).

3. La tutelle et le contrôle des actes :

Outre le droit d'initiative qu'il partage avec les propriétaires lors de la création de l'ASA qu'il autorise par arrêté, le préfet dispose de pouvoirs vis à vis des organes de l'ASA et de l'ASA elle-même. Il peut demander la convocation de l'assemblée générale, en particulier pour mettre fin au mandat des membres du syndicat en cas de paralysie ; il peut également demander la convocation du syndicat. Lui sont transmis les actes principaux de l'ASA : les délibérations de l'assemblée, les emprunts et les marchés, les bases de répartition des dépenses, le budget, le compte administratif, le règlement intérieur. Le préfet peut demander sous deux mois la modification de ces actes, et prendre des mesures d'office. A défaut, les actes sont exécutoires dès leur affichage.

Dans le cadre de sa mission de contrôle des travaux, le préfet peut aussi faire visiter les ouvrages et vérifier l'état de leur entretien. En cas de carence de l'ASA, le préfet peut la mettre en demeure puis faire procéder d'office aux travaux aux frais de l'association, ou, au contraire, constater que ces travaux excèdent les possibilités de l'ASA. Dans ce second cas, l'Etat ou une collectivité territoriale peut se substituer à l'ASA.

Depuis l'ordonnance de 2004, le préfet peut prononcer la dissolution de l'ASA. Il peut le faire, à la demande de la majorité qualifiée de l'association ou encore la dissoudre d'office :

- en cas de disparition de l'objet de l'ASA ;
- lorsque depuis plus de trois elle est sans activité réelle ;
- lorsque son maintien fait obstacle à un projet d'intérêt public ;
- ou encore lorsqu'elle connaît des difficultés graves et persistantes entravant son fonctionnement.

4. Régime des biens et des servitudes

S'agissant du régime des biens, l'ASA est propriétaire des ouvrages qu'elle réalise en qualité de maître d'ouvrage dans le cadre de son objet statutaire et, à ce titre, elle en assure l'entretien. Les statuts peuvent en outre prévoir, pour certaines catégories d'ouvrages, que leur propriété ou leur entretien peut être attribué à certains membres de l'association. Ils définissent alors précisément les catégories d'ouvrages ainsi que, éventuellement, les propriétaires concernés.

Dans le cas où les ouvrages sont réalisés par l'association sur le domaine public de l'Etat ou de collectivités territoriales ou de leurs groupements, le titre d'occupation temporaire du domaine délivré à l'ASA n'est pas constitutif de droits réels et prévoit qu'à son échéance les ouvrages sont incorporés gratuitement au domaine après remise constatée par procès-verbal, ou démolis afin de permettre la restauration de l'état des lieux, sauf dans le cas où les collectivités territoriales ou leurs groupements se substitueraient à l'association.

L'ASA doit en principe implanter ses ouvrages à l'intérieur de son périmètre, cependant les caractéristiques locales peuvent rendre nécessaire leur implantation sur le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales ou de leurs groupements sans que ces derniers souhaitent pour autant être membres de l'association et donc contribuer de manière obligatoire à son financement. Aussi a été récemment prévue une dérogation au principe de propriété des ASA sur les ouvrages qu'elles réalisent en maîtrise d'ouvrage pour ceux réalisés le cas échéant en dehors de son périmètre sur le domaine public d'une personne publique.

S'agissant du régime des servitudes, l'ordonnance précitée reprend les règles des anciennes dispositions juridiques régissant les ASA, en élargissant le champ des terrains concernés aux cours, jardins et parcs. Ainsi, le régime des servitudes d'établissement, d'aménagement, de passage et d'appui prévu aux articles L. 152-1 à L. 152-23 du code rural et à l'article L. 321-5-1 du code forestier est applicable aux ASA.

En outre, une servitude de passage peut être instituée pour l'entretien d'ouvrages qui traversent, même en dehors du périmètre de l'association, les cours, jardins, parcs et enclos, qu'ils soient ou non attenants aux habitations.

Ces servitudes de passage pour l'entretien des ouvrages des ASA sont désormais inscrites parmi la liste des servitudes d'utilité publique obligatoirement annexées au plan local d'urbanisme : elles sont

mentionnées au II D g) de l'annexe de l'article R. 126-1 du code de l'urbanisme.

L'ASA peut, en outre, instituer dans le périmètre de l'association des servitudes statutaires (les statuts déterminent les différents types de servitudes et les obligations faites aux membres) et hors du périmètre des servitudes de droit privé par acte notarié.

Le tribunal d'instance connaît des contestations relatives aux servitudes établies au profit des associations syndicales prévues par l'ordonnance (article R. 321-9 16° du code de l'organisation judiciaire).

Par ailleurs, l'ordonnance renforce les servitudes existantes en prévoyant le devoir d'information du vendeur qui porte non seulement sur l'inclusion du terrain dans le périmètre d'une ASA mais également sur l'existence éventuelle de servitudes ; de plus, les servitudes sont maintenues même en cas de distraction des parcelles.

5. Nature des travaux réalisés et interventions des ASA

S'agissant de la nature des travaux : les travaux réalisés par les ASA constituent des travaux publics dès lors qu'il s'agit de travaux effectués par une personne publique pour l'exécution de sa mission d'intérêt général. Ainsi, ces travaux relèvent en cas de litige, de la compétence du juge administratif et peuvent, le cas échéant, bénéficier de la procédure de déclaration d'utilité publique en cas de dérivation d'eaux non domaniales.

Les ASA sont soumises au code des marchés publics.

S'agissant des prestations de services : conformément au principe de spécialité qui s'impose aux établissements publics, une ASA ne pourra réaliser une prestation de service pour le compte d'autrui que si ses statuts l'habilitent expressément à le faire ; à ce titre, ils précisent l'objet sur lequel portera la convention de prestation de service ainsi que son champ territorial. La convention de prestation doit être préalable à l'action et détermine les relations financières des co-contractants.

En outre, les prestations de service ne peuvent être que ponctuelles et d'importance limitée par rapport à l'activité globale de l'ASA sur le territoire de ses membres.

Les dispositions de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée sont applicables aux ASA sauf en ce qui concerne les prestations de services.

L'intervention des ASA hors périmètre s'oppose au principe de spécialité des établissements publics. Toutefois une dérogation semble permise : une ASA, maître d'ouvrage, peut réaliser des équipements hors de son périmètre seulement si elle agit dans son cadre statutaire de compétences et si elle n'a pas la possibilité de réaliser l'équipement dans les mêmes conditions dans son périmètre.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Administrations centrales

| | | | |
|----------|----------------------|---|--|
| 1/12/14 | Claire GRISEZ | MEDDE/DEB/Sous-direction de la protection et de la gestion des ressources en eau et minérales | Sous-directrice |
| 1/12/14 | Daniel BERTHAULT | Bureau des eaux souterraines | Chef de bureau |
| 3/12/14 | Coralie NOEL | MAAF/DGPAAT/Biomasse et environnement | Sous-directrice |
| 3/12/14 | Gaëlle CORCY | Bureau des sols et de l'eau | Chargée de mission |
| 3/12/14 | François PESNEAU | Ministère de l'intérieur/DGCL /Compétences et Institutions Locales | Sous-directeur |
| 3/12/14 | Thomas FAUCONNIER | Bureau CIL2 | Chef de bureau |
| 3/12/14 | Jean-François LAVAUD | Bureau CIL2 | Chargé de mission |
| 3/12/14 | Hélène FRETIGNE | Bureau CIL3 | Chargée de mission |
| 3/12/14 | Jacques SIRONNEAU | MEDDE/DEB/action territoriale/ bureau de la législation de l'eau | Chef de bureau 19/01/15 |
| 19/01/15 | | Jean-Baptiste BUTLEN | MEDDE/DEB/action territoriale/ Adjoint au sous-directeur |
| 20/02/15 | Thierry JOHNSON | Ministère de l'intérieur/DGCL/FILAE | Bureau des budgets locaux et de l'analyse financière Adjoint au chef de bureau |
| 1/04/15 | Céline SENMARTIN | Caisse des Dépôts / Direction du réseau et des territoires | Directrice adjointe |
| 1/04/15 | Josselin KALIFA | Caisse des Dépôts/ Direction des prêts et de l'habitat | Directeur |

Languedoc Roussillon

| | | | |
|----------|----------------------|---|--------------------------------|
| 27/01/15 | Brigitte CARON | Préfecture de l'Hérault/DRCL/Bureau du contrôle de la légalité | Chef de bureau |
| 27/01/15 | Didier ALRIC | Bureau des finances locales et de l'intercommunalité | Chef de Bureau |
| 27/01/15 | Isabelle PIEDECAUSA | | Chargée du contrôle budgétaire |
| 27/01/15 | Philippe JACQUEMOT | Sous-Préfecture de Béziers/ bureau des politiques publiques | |
| 27/01/15 | Jean KEROMNES | | |
| 27/01/15 | Wanda FANTINO | Sous-Préfecture de Lodève | Secrétaire générale |
| 27/01/15 | Julie NOISETTE | Pôle collectivités et organisation territoriale | Chef de section |
| 27/01/15 | Mireille JOURGET | DDTM de l'Hérault | Directrice |
| 27/01/15 | Guy LESSOILE | DDTM de l'Hérault/ service environnement | Chef de service |
| 27/01/15 | Fabrice DORTEL | | |
| 27/01/15 | Zoe BAUCHET | DREAL Languedoc Roussillon service nature | Chef de service |
| 27/01/15 | Paul CHEMIN | | Chargé de mission |
| 27/01/15 | Julie COUHET GUICHOT | Région Languedoc Roussillon | |
| 27/01/15 | Sébastien GALTIER | Département Hérault | Chargé de mission |
| 27/01/15 | Romain CONIL | Syndicat mixte des vallées de l'Orb et du Libron | Chargé de mission |
| 27/01/15 | Marie NICOT | Union des ASA de travaux de l'Hérault FDAI Fédération d'ASA irrigation de l'Hérault | |
| 28/01/15 | Jean-Claude BLANC | ASA du Canal de Gignac | Président |
| 28/01/15 | Céline HUGODOT | | Directrice |
| 28/01/15 | M. ASSALVY | | Membre du Conseil syndical |
| 28/01/15 | M. VAHLE | | Membre du Conseil syndical |
| 28/01/15 | M. SAQUET | | Membre du Conseil syndical |

| | |
|-------------------------------|--|
| 28/01/15 Marc POLGE | Asa Info Président Directeur |
| 28/01/15 Emma PENDRIEZ | Prest'asa Directrice |
| 28/01/15 Philippe ALLARY | ASA du canal de Luc Président Syndicat mixte du Canal de Luc Ornaisons Boutenac (LOB) Président |
| 29/01/15 Patrice GARIN | IRSTEA/UMR G-Eau, Directeur de l'UMR g-eau |
| 29/01/15 Sébastien LOUBIER | IRSTEA/UMR G-Eau Ingénieur de recherche en économie |
| 29/01/15 Olivier JACOB | Préfecture de l'Hérault Secrétaire général |
| 29/01/15 Michel PONTIER | Chambre d'agriculture de l'Hérault et Chambre régionale d'agriculture du Languedoc Roussillon Secrétaire général CA 34 Membre CRA LR |
| 29/01/15 Jean BERTRAND | CA des Pyrénées-orientales Chargé de mission eau |
| 29/01/15 Claude JORDA | CRA du Languedoc Roussillon CA des Pyrénées-orientales Membre de la CRA du LR, Président de la commission eau, membre de CA 66 |
| 29/01/15 Philippe CAVALIER | CA du Gard Membre |
| 29/01/15 Jacques CHABAUD | Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières de l'Aude Directeur |
| 29/01/15 Philippe HERAIL | ASA de Raonel Président |
| 29/01/15 Daniel CASTEIGNAU | CA de l'Aude Chargé de mission gestion quantitative |
| 29/01/15 Christophe LAFON | CRA du Languedoc Roussillon Chargé de mission |
| 29/01/15 Julie COUHET-GUICHOT | Région Languedoc Roussillon Chargée de l'hydraulique agricole |
| 29/01/15 Muriel LEROUX | CA du Gard Chargée de mission |
| 29/01/15 Léonie CAMBREA | CA de l'Hérault Chargée d'étude « gestion de la ressource en eau » |

Provence-Alpes-Côte d'Azur

| | |
|-------------------------------|--|
| 17/03/15 Romain BOULET | ASCM Directeur |
| 17/03/15 Cécile CHAPUIS | ASCM Directrice-adjointe |
| 17/03/15 Noël PITON | Chambre d'agriculture des Alpes de Haute-Provence (CA 04) Chambre régionale d'agriculture PACA Chargé de mission |
| 17/03/15 Alex ANGELVIN | Fédération départementale des structures d'irrigation collective des Alpes de Haute-Provence (FDSIC 04) Président |
| 17/03/15 Julien MICHALOT | FDSIC 04 Chargé de mission |
| 17/03/15 Julie LEBEAU | Fédération départementale des structures hydrauliques des Bouches du Rhône (FDSH 13) Chargée de mission |
| 17/03/15 Hervé ROULLIN | ASA du canal Saint Julien Directeur |
| 17/03/15 Anne-Françoise PETIT | Fédération départementale des structures d'irrigation et de gestion de l'eau des Hautes-Alpes (FDSIGE 05) Chargée de mission |
| 17/03/15 Gilbert TAVAN | FDSIGE 05 |
| 17/03/15 Emma EVAÏN | DDT 04/ SER Chargée de mission « gestion quantitative » |
| 17/03/15 Olivier GIRARD | Association syndicale du canal de Manosque (ASCM) Président |
| 17/03/15 Philippe ROBERT | FDSH 13 ASA du canal de Peyrolles |
| 17/03/15 Didier ARNAUD | ASA du canal Plaine de Volonne |
| 17/03/15 Gérard TERRASSON | ASA du canal des Sieyes |
| 17/03/15 Marie-France TANCHON | ASA du canal des Sieyes |
| 18/03/15 Mireille BRUN | Fédération départementale des ASA du Vaucluse (FDASA 84) Chambre d'agriculture du Vaucluse (CA 84) Chargée de mission |
| 18/03/15 Philippe GUIBERT | ASA Ouvèze-Ventoux Président FDASA 84 Vice-président |
| 18/03/15 Anne MEYER-VALE | CA 84 FDASA 84 Responsable de pôle |
| 18/03/15 Sandrine PIGNARD | ASA du Canal de Carpentras Directrice-adjointe |
| 18/03/15 Fabrice DOUMENC | ASA du Canal de Carpentras Directeur |
| 18/03/15 Alain GUILLAUME | ASA du Canal de Carpentras Président FDASA 84 Président |

| | | |
|----------|----------------------|---|
| 18/03/15 | André BERNARD | CA 84 Président CRA PACA Vice président |
| 18/03/15 | Pierre DOMINIQUE | ASCO du Canal de Cabedan Neuf Président |
| 18/03/15 | Jérôme LLAVERO | ASCO Cabedan neuf Directeur |
| 18/03/15 | Albert JURY | ASA du canal Saint-Julien Président |
| 18/03/15 | Robert ESCHER | FDSH 13 Vice président |
| 18/03/15 | Marc POLGE | ASA Info Président-directeur |
| 18/03/15 | François GOUSSE | DRAAF PACA Directeur régional |
| 18/03/15 | Jérôme HORS | DRAAF PACA Chargé de mission hydraulique |
| 18/03/15 | François PREVOST | Société du Canal de Provence Délégué territorial |
| 18/03/15 | Mireille PILE | Région PACA Directrice de l'eau et de l'agriculture |
| 18/03/15 | Béatrice MAYEN | Région PACA Chef du service eau et milieux aquatiques |
| 18/03/15 | Anna MORISSET | Région PACA Chargée de mission |
| 18/03/15 | Gaëlle BERTHAUD | Agence de l'eau RMC Directrice de la délégation PACA de l'agence |
| 18/03/15 | Philippe PIERRON | Agence de l'eau RMC Chef du service «planification connaissance» |
| 18/03/15 | Michel CADOT | Préfecture de région PACA Préfet de région, préfet des Bouches-du-Rhône |
| 18/03/15 | Laurent NEYER | DREAL PACA Directeur-adjoint |
| 18/03/15 | Audrey DONNAREL | DREAL PACA Chargée de mission |
| 18/03/15 | Thierry QUEFFELEC | SGAR Secrétaire général |
| 18/03/15 | Bernard GONZALEZ | Préfecture du Vaucluse Préfet du Vaucluse |
| 18/03/15 | Martine CLAVEL | Préfecture du Vaucluse Secrétaire générale |
| 18/03/15 | Michèle DALMASSO | Préfecture du Vaucluse Chef du bureau des finances locales |
| 19/03/15 | Stéphane JAUBERT | DDTM des Bouches-du- Rhône Chef du pôle eau agriculture environnement |
| 19/03/15 | Céline APFFEL | Sous-préfecture d'Arles/ bureau du contrôle de la légalité Chargée du contrôle de toutes les ASP des Bouches du Rhône |
| 19/03/15 | Caroline RAVIOL | Sous-préfecture d'Arles/ bureau du contrôle de la légalité Chef de bureau |
| 19/03/15 | Bernard ZANON | DDTM des Bouches-du- Rhône, service territorial d'Arles Chargé de mission |
| 19/03/15 | Anne Cécile COTILLON | DDTM des Bouches-du- Rhône, Directrice-adjointe |
| 19/03/15 | Pierre CASTOLDI | Sous-préfecture d'Arles Sous préfet |
| 19/03/15 | Eddy CUISSARD | ASCO Corrége Camargue Major Président |
| 19/03/15 | Jerôme GRANGIER | CED (Commission exécutive de la Durance) Directeur |
| 19/03/15 | Jean Louis PLAZY | Contrat de canal Crau-Sud Alpilles Syndicat Mixte de Gestion des Associations Syndicales du Pays d'Arles (SMGAS) Président Vice-président |
| 19/03/15 | Gaëtan GUICHARD | Délégation territoriale des arrosants de la Crau |
| 19/03/15 | Mme MARCAS | SMGAS Responsable administratif |
| 19/03/15 | Olivier ROLLIC | SMGAS Président |
| 19/03/15 | Julien MICHALOT | FDSIC 04 chargé de mission |
| 19/03/15 | Louis ARLOT | Union Boisgelin Craponne Président ASCO des arrosants de la Crau Président |
| 19/03/15 | Vincent BONFILLON | FDSH 13 Président Oeuvre générale de la Craponne Président |
| 19/03/15 | Noélie POURPE | Contrat de canal du contrat à la mer Chargée de mission (volet irrigation) |
| 19/03/15 | Laurent REYNAUD | Contrat de canal du contrat à la mer Chargé de mission (volet gestion intégrée) |
| 19/03/15 | Julie LEBEAU | FDSH des Bouches-du-Rhône Chargée de mission |
| 19/03/15 | Christian PICCHI | SMGAS Responsable opérationnel |

Midi-Pyrénées

| | |
|---------------------------------|---|
| 20/04/15 Bruno LION | DRAAF de Midi-Pyrénées Directeur-adjoint |
| 20/04/15 Michel TUFFERY | DRAAF Midi-Pyrénées Ingénieur général de bassin |
| 20/04/15 Marie-Claire GUERO | DRAAF/SRDDTR Chef de service |
| 20/04/15 Damien LONGUEVILLE | DRAAF Midi-Pyrénées Chargé de mission « eau et agriculture » |
| 20/04/15 Louis OLIVIER | DDT de Haute-Garonne |
| 20/04/15 Jean-Christophe ABADIE | DDT de Haute-Garonne |
| 20/04/15 Franck SOLACROUP | Agence de l'eau Adour-Garonne Dépt ressources en eau et milieux aquatiques Directeur |
| 20/04/15 Mathias DAUBAS | Agence de l'eau Adour-Garonne |
| 20/04/15 Eric BOURSIN | DREAL de Midi-Pyrénées (de bassin) Chargé de mission « gestion quantitative » |
| 21/04/15 Cédric LAMPIN | DDT du Lot Directeur-adjoint |
| 21/04/15 Didier RENAULT | DDT du Lot/service environnement Chef du service |
| 21/04/15 Bernard de CASTELJAU | DDT du Lot/service environnement Adjoint au chef du service |
| 21/04/15 Philippe BRUERE | Préfecture du Lot |
| 21/04/15 Christophe CANAL | Chambre d'agriculture du Lot Président |
| 21/04/15 Alain GUITARD | Chambre d'agriculture/UASA du Lot Directeur |
| 21/04/15 Jean-Jacques PECHBERTY | UASA du Lot / ASA de Faure |
| 21/04/15 Jean-Noel LAGORSE | ASA de Girac Saint Michel Président |
| 21/04/15 Jean-Marie LAPORTE | ASA de Cavagnac Président |
| 21/04/15 Michel BRUGIDOU | ASA de Bragelaure Président |
| 21/04/15 Thierry BARDOU | Chambre d'agriculture du Lot Membre |
| 21/04/15 Jean-Claude COUDON | Chambre d'agriculture du Lot Membre |
| 21/04/15 Mathieu MOTTEZ | UASA du Lot Technicien |
| 21/04/15 Michèle SOUQUET | UASA du Lot Gestionnaire |
| 21/04/15 Gérard BILLARD | ASA de Leudun Président |
| 21/04/15 Philippe ROBERT | ASA de Lupte Lemboulas Président |
| 21/04/15 Stéphane LAGARDE | ASA de Barguelonne Vice-président |
| 22/04/15 Joel FRAISSE | DDT des Hautes-Pyrénées Directeur-adjoint |
| 22/04/15 Benoît GANDON | DDT des Hautes-Pyrénées/SEREF Chef de service |
| 22/04/15 Sébastien BALIHAUT | Préfecture des Hautes-Pyrénées bureau des collectivités territoriales Chef de bureau |
| 22/04/15 Alain PONCET | CACG Directeur général |
| 22/04/15 Jean-Jacques WEBER | CACG Responsable de projet Chargé des relations ASA |
| 22/04/15 Nicolas DAURENSAN | CACG Directeur commercial |
| 22/04/15 M. SOUQUET | ASA de la Baisole Président |
| 23/04/15 Henri BOUYSSSES | DDT du Gers Directeur-adjoint |
| 23/04/15 Clotilde BAYLE | DDT du Gers/ service eau et risques Chef de service |
| 23/04/15 Guillaume POINCHEVAL | DDT du Gers/SER/unité de Police de l'eau et des milieux aquatiques Responsable d'unité |
| 23/04/15 Julien JACOTOT | DDT du Gers/SER/unité qualité de l'eau Responsable d'unité |
| 23/04/15 Martine AIMAR | DDT du Gers Chargé du suivi des ASA |
| 23/04/15 Pascal GOUGET | ASA de Pessoulens Président |
| 23/04/15 Thierry CARBOU | ASA de Pessoulens Membre adhérent |
| 23/04/15 Bernard LACOME | ASA de Pessoulens Membre adhérent |
| 23/04/15 Fabien MENU | DDT du Tarn-et-Garonne Directeur |
| 23/04/15 Claude CHOCHON | DDT du Tarn-et-Garonne Adjoint au chef de service |
| 23/04/15 François PICHEL | DDFIP du Tarn-et-Garonne |
| 23/04/15 Jean-Claude GUARDOS | Préfecture du Tarn-et-Garonne Bureau des collectivités locales Chef de bureau |
| 23/04/15 Anne GIRARD | Sous-préfecture de Castel sarrasin Secrétaire générale |

| | | |
|----------|-------------------|--|
| 23/04/15 | Brigitte SANTINON | Sous-préfecture de Castel sarrasin |
| 23/04/15 | Christian VERGNES | ADASAI (association départementale des asa d'irrigation) Président |
| 23/04/15 | M. DELAMARRE | ASA Gouyre-Tordre-Gagnol Vice-président |
| 23/04/15 | M. BEAUFILS | ASA de Négrepelisse Vice-président |
| 23/04/15 | M. CAPROT | ASA de Valence d'Agen Vice-président |
| 23/04/15 | M. BATUT | ASA du Galon Vice-président |

Aquitaine et Poitou-Charentes

| | | |
|---------|----------------------|--|
| 4/05/15 | Sabine BRUN-RAGEUL | DRAAF Bordeaux Directrice adjointe |
| 4/05/15 | Eric LEMONNIER | DRAAF/SREA Bordeaux |
| 4/05/15 | Rémi DUPRAT | DRAAF/SREA Bordeaux |
| 4/05/15 | Charlotte NOMME | Région Aquitaine Direction du développement durable |
| 4/05/15 | Christophe CURRIT | DREAL Aquitaine |
| 5/05/15 | Serge TINTANE | FDASAH des Landes Président |
| 5/05/15 | Jean-Luc CAPES | CRA Aquitaine Président de la commission de l'eau |
| 5/05/15 | Mathieu DESPONS | FDASAH des Landes Vice-président |
| 5/05/15 | Pierre LESCARRE | CA des Landes FDASAH des Landes Directeur |
| 5/05/15 | Bernard GRIHON | CA des Landes Responsable de la gestion de l'eau |
| 5/05/15 | Philippe LANSADE | CRA Aquitaine Directeur-adjoint |
| 5/05/15 | Pierre-Jean COUTY | CA des Pyrénées-Atlantiques (64) Groupement des irrigants du 64 Conseiller irrigation |
| 5/05/15 | Julien BOYER | CA des Pyrénées-Atlantiques Coordinateur pôle eau environnement |
| 5/05/15 | Guy ESTRADE | CA des Pyrénées-Atlantiques groupement des irrigants du 64 membre |
| 5/05/15 | Pierre ETCHEVERRY | DDTM des Pyrénées-Atlantiques Service gestion et police de l'eau |
| 5/05/15 | Christophe BOULAY | DDTM es Pyrénées-Atlantiques Service gestion et police de l'eau |
| 5/05/15 | Jean-Paul CLARAC | ASA du LARCIS membre |
| 5/05/15 | André URRUIY | ASA de JELABURIA membre |
| 5/05/15 | Bernard CHOHOBIGARAT | ASA de JELABURIA membre |
| 6/05/15 | Philippe BARNERON | ASA Aume-Couture Charente Président |
| 6/05/15 | Valentin POMMIER | CA Charente-Maritime Conseiller irrigation |
| 6/05/15 | Cyril POISPARD | ASA de BENON membre |
| 6/05/15 | Didier KHOLLER | DDT de la Dordogne Directeur |
| 6/05/15 | Jean-Marie CHAVAL | ADHA de la Dordogne |
| 6/05/15 | Eric SOURBE | CA de la Dordogne |
| 6/05/15 | Bénilde HUGON | ADHA de la Dordogne Chargée de Mission |
| 6/05/15 | Laurent COULAUD | ADHA de la Dordogne CA Dordogne Conseiller en aménagement hydraulique |

Annexe 4 : Liste des textes de référence

Ordonnance n°2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

Décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

Textes abrogés en tout ou partie (ordonnance n°2004-632)

Lois des 12-20 août 1790, 14 floréal an XI et 16 septembre 1807

Loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales

Loi du 5 août 1911 relative aux associations syndicales autorisées

Décret du 18 décembre 1927 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 21 juin 1865 - 22 décembre 1888, modifiée par le décret du 21 décembre 1926, sur les associations syndicales

Décret-loi en date du 30 octobre 1935 pris en exécution de la loi du 8 juin 1935

Décret du 20 juin 1937 relatif aux unions d'associations syndicales

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

Ordonnance n°2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets

Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/ CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Annexe 5 : Liste des sigles et abréviations utilisés

| | |
|-----------|--|
| ADASAI 82 | Association départementale des ASA d'irrigation du Tarn et Garonne |
| ADHA 24 | Association départementale d'hydraulique agricole de Dordogne |
| AGRESTE | marque des publications du service de la statistique et de la prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt |
| AIRMF | Association des irrigants des régions méditerranéennes françaises |
| ANASP | Association nationale des associations syndicales de propriétaires |
| ASA | Association Syndicale Autorisée |
| ASAINfo | SARL spécialiste des ASA et leurs partenaires. Information. Formation. Conseil. Etudes pluridisciplinaires. Etudes de droit pratique |
| ASCM | Association syndicale du canal de Manosque |
| ASCO | Association Syndicale Constituée d'Office |
| ASL | Association Syndicale Libre |
| ASP | Association Syndicale de Propriétaires |
| CA | Chambre d'agriculture |
| CACG | Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne |
| CDC | Caisse des dépôts et consignations |
| CE | Code de l'environnement |
| CE | Conseil d'Etat |
| CE | Commission européenne |
| CED | Commission exécutive de la Durance (commission exécutive des prises d'eau de la Basse Durance, loi du 11 juillet 1907) |
| CGAAER | Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CRA | Chambre régionale d'agriculture |
| CRPM | Code rural et de la pêche maritime |
| CUMA | Coopérative d'utilisation de matériel agricole |
| DCE | Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau |
| DDT | Direction départementale des territoires |
| DDTM | Direction départementale des territoires et de la mer |
| DGCL | Direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur) |
| DIG | Déclaration d'intérêt général (article L211-7 du CE, articles L151-36 et suivants du CRPM) |
| DPU | Droits à paiements uniques |
| DRAAF | Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| EPAGE | Etablissement public d'aménagement et de gestion de l'eau |
| EPCI | Etablissement public administratif de coopération intercommunale (article L5210-1 du CGCT) |
| FDAI 34 | Fédération départementale des ASA d'irrigation de l'Hérault |
| FDAS 84 | Fédération départementale des associations syndicales de Vaucluse |
| FDASAH 40 | Fédération d'associations et collectivités pour l'aménagement hydraulique des terres agricoles |
| FDASHC 83 | Fédération départementale des associations syndicales d'hydraulique collective du Var |
| FDSH 13 | Fédération départementale des structures hydrauliques des Bouches du Rhône |
| FDSIC 04 | Fédération départementale des structures d'irrigation collectives des Alpes de Haute Provence |
| FDSIGE 05 | Fédération départementale des structures d'irrigation et de gestion de l'eau des Hautes Alpes |
| FSIAM 06 | Fédération des structures d'irrigation des Alpes Maritimes |
| GEMAPI | Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations |
| IRSTEA | Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture |
| LEMA | Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006) |
| LOLF | Loi organique relative aux lois de finance |

| | |
|-----------|--|
| MAAF | Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt |
| MEDDE | Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie |
| ND | non documenté |
| NOTRe | (loi portant) nouvelle organisation territoriale de la République |
| ORSEC | Initialement « organisation des secours », signifie depuis 2006 « organisation de la réponse de sécurité civile » |
| OUGC | Organisme unique de gestion collective (de la ressource en eau article L. 211-3 du Code de l'environnement) |
| PACA | Provence Alpes Côte d'Azur |
| PAEN | périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (articles L.143 et suivants du code de l'urbanisme). |
| PLU | Plan local d'urbanisme (articles L123-1 et suivants du code de l'urbanisme) |
| PME | Petite et moyenne entreprise |
| PREST'ASA | Entreprise d'appui aux ASA. Gestion d'ASA. Optimisation réglementaire et financière. Animation & Conseil. Assistance à maîtrise d'ouvrage |
| RA - RGA | Recensement de l'agriculture - recensement général de l'agriculture |
| SAFER | Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (article L141-1 du CRPM) |
| SAGE | Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux |
| SAR | Société d'aménagement régional (article L112-8 du CRPM) |
| SAU | Superficie agricole utilisée (définition actuelle– ancienne définition) Surface agricole utile |
| SDIS | Service départemental d'incendie et de secours |
| SI | Syndicat de communes, syndicat intercommunal (article L5212-1 du CGCT) |
| SID | Syndicat d'irrigation Drômois |
| SIG | Système d'information géographique |
| SM | Syndicat mixte |
| SOURSE | Schéma d'orientations pour une utilisation raisonnée et solidaire de la ressource en eau (région PACA) |
| SRHA | Stratégie régionale pour l'hydraulique agricole (région PACA) |
| SYGRED | Syndicat de gestion de la ressource en eau dans la Drôme |
| UASA | Union d'ASA |
| UASA 46 | Union d'ASA du Lot |
| ZAP | Zone agricole protégée (article L112-2 du CRPM) |

Annexe 6 : Bibliographie

OUVRAGES

- ASPE, C. (coord.), 2012. De l'eau agricole à l'eau environnementale. Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée. Ed QUAE ISBN : 9782759216963. 384 p <https://www.cairn.info/de-l-eau-agricole-a-l-eau-environnementale--9782759216963.htm>
- BOULEAU G., GUERIN-SCHNEIDER L. (Editrices), 2011. Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France. Ed. Quae NSS Dialogues.. ISBN 978-2-7592-1674-1 172 pages.
- FRESCO L.O., 2014. Hamburgers au paradis (Hamburgers in het paradijs). Robert Laffont Ed. ISBN : 978-2-221-14089-5. 510 p. La tragédie des biens communs page 174
- MARIÉ M., 2004. El modelo de la hidraulica tradicional y las redes por gravedad. In Las huellas hydraulicas en el territorio - la experiencia francesa :51-52, MARIÉ M., PENA DE PAZ F. y CIRELI C. editores, Colegio de San Luis Potosi y IMTA-SEBARNAT, Mexico.. 101 pages, ISBN 970-742-004-8..
- OSTROM E., 2010. Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles. QUAE éd. ISSN 2032-7048 De Boeck 331 pages
- ROLLIN D., BOUARFA S. (coord.), 2013. L'irrigation en France, état des lieux, enjeux et perspectives. Revue Sciences Eaux et Territoires n°11 (>2), 2013. Editeur IRSTEA, 98 pages

RAPPORTS, THESES, ARTICLES

- AGRESTE, 2014. Enquête sur les pratiques culturelles en 2011. dossier n°21 Agronomie, environnement et sociétés, 2012, Vol 2 n°2, « Assolement et gestion quantitative de l'eau ».
- AIRMF, 2009. L'agriculture irriguée méditerranéenne, une source de richesse au cœur des enjeux du développement durable. Synthèse de l'étude sur "le poids économique, social et environnemental de l'irrigation dans les régions méditerranéennes françaises" réalisée entre 2007 et 2009. 24 pages
http://www.languedocroussillon.chambagri.fr/fileadmin/Pub/CRALR/Internet_CRALR/Documents_internet_CRALR/AIRMF/irrigation24p-web.pdf
- AIRMF, LECOMTE J., 2009. Le poids économique, social et environnemental de l'irrigation dans les régions méditerranéennes françaises. Rapport complet. 290 pages
- ARTELIA, 2014. Elaboration de la Stratégie Régionale d'Hydraulique Agricole SRHA PACA - Orientations Stratégiques Régionales. Document final, 28 pages
<http://www.paca.chambres-agriculture.fr/>
- ASAinfo, ACTeon, 2007. Quelles stratégies d'action pour les structures collectives d'irrigation en Midi-Pyrénées ? Rapport final , 85 pages

- BENOIT G., RICHARD Y. (coord.), 2012. L'eau et la sécurité alimentaire face au changement global : quels défis quelles solutions ? Contribution au débat international. Rapport de réflexion et d'expertise collective multi-acteurs réalisé par le CGAAER .« Étude de cas n°3. Associations syndicales autorisées (ASA) et société d'aménagement régional (SAR) en Provence ». pp41-42 / 76
http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/pdf/Eau_et_securite_alimentaire_VF_31-07-2012_cle4f7f21.pdf
- CAMPARDON, M., LOUBIER, S., MORARDET, S., 2012. L'irrigation en France: Etat des lieux 2010 et évolution. 2011/2012, R.F.C.B.I. (ed), p. 58.
- CATEL L., CHABAT L , HEDIN M., VAGNET A., 2012, État des lieux des ASA d'irrigation du département de l'Hérault, MAAF/SupAgro Montpellier-chambre d'agriculture de l'Hérault, 100 pages.
- Conseil économique social et environnemental (avis du), 2013, « La gestion et l'usage de l'eau en agriculture », rapporteur Mme DENIER PASQUIER. 90 pages
- Conseil d'État, Rapport public 2010, « l'eau et son droit ». 582 pages
- Conseil d'État, 2002, « Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public », section du rapport et des études. pp13-46
- CREGNIOT G, 2003, « Les associations syndicales d'irrigants : statuts, difficultés, enjeux et perspectives d'évolution », Université Lumière Lyon 2. 90 pages
- FTAITA T., 2012. De la gestion communautaire à la gestion associative de l'eau. Légitimité et illégitimité des associations des usagers des eaux agricoles comme nouveau cadre institutionnel de la gestion participative de l'irrigation au Maroc. . In ASPE C De l'eau agricole à l'eau environnementale. Chapitre 26. 351-362
<https://www.cairn.info/de-l-eau-agricole-a-l-eau-environnementale--9782759216963-p-351.htm>
- GARIN P., LOUBIER S., PLATON J.P., GLEYES G., LUNET Y., 2001. Les Associations Syndicales Autorisées : Bilan d'études sur leur fonctionnement et leurs stratégies de maintenance. Cemagref série Irrigation ; rapport 2001-01, 57 pages
- GARIN P., LOUBIER S., 2007, « Des associations d'irrigants se réforment en façonnant ce qu'elles trouvent juste et équitable », in Ingénieries n°49 ; pp 27-38
- GARIN, P., LOUBIER, S., CAMPARDON, M. 2013. Irrigation individuelle – irrigation collective : état des lieux et contraintes. Revue Sciences Eaux & Territoires Numéro 11(2), 86-89
- GHIOTTI S., RIVIERE-HONNEGGER A, 2012. Le contrat de canal, une contribution à un nouveau mode de gouvernance de la gestion de l'eau agricole à l'échelle locale ? Exemple du canal de Gignac (Hérault). In ASPE C De l'eau agricole à l'eau environnementale. Chapitre 22. 301-314 <https://www.cairn.info/de-l-eau-agricole-a-l-eau-environnementale--9782759216963-p-301.htm>
- GILARDEAU J-M., 2007, Guide de mise en conformité des associations syndicales de propriétaires ; 62 pages
- GIRARD S., 2014. En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces ? in Sciences, eaux et territoires n°13, 2014 ; pp 32-26
- GIRAUD J. 2015. Rapport parlementaire « Préservation des ressources en eau et maintien d'une agriculture montagnarde ». 52 pages

- GLEYESSES G., 2003, Calcul du coût de l'eau d'irrigation à l'échelle du district hydrographique, Cemagref direction de l'eau du MEDDE, 85 pages.
- GLEYESSES G., 2004, Les structures tarifaires des réseaux collectifs d'irrigation, Cemagref direction de l'eau du MEDDE, 92 pages.
- GLEYESSES G., 2006, Caractère incitatif de la tarification de l'eau dans les petits réseaux d'irrigation, Cemagref direction de l'eau du MEDDE, 26 pages.
- JACQUE M., 2012. Vers une nouvelle « gouvernance » des canaux, entre logiques territoriales et stratégies locales. L'exemple des contrats de canaux en Val de Durance. Chapitre 27. 363-374. <https://www.cairn.info/de-l-eau-agricole-a-l-eau-environnementale--9782759216963-p-363.htm>
- KUHFUSS L., LOUBIER S., 2013. Comment évaluer les services rendus par les réseaux d'irrigation : application au cas de recharge de nappe. In ROLLIN D., BOUARFA S.(coord.), 2013. L'irrigation en France, état des lieux, enjeux et perspectives. Revue Sciences Eaux et Territoires n° 11 (2), 2013 page 70. Editeur IRSTEA, 98 pages.
- KUPER C., DUCROT A., TONNEAU JP., GARIN P. 2004, Irrigation management transfer in the Nordeste, Brazil. The challenge of users` participation. In CARON P., KUPER M., RICHARD-FERROUDJI A. et RUF T. (éditeurs scientifiques) 4e Séminaire PCSI "Coordinations Hydrauliques et Justices Sociales", Montpellier, 25-26 novembre 2004, Montpellier, France. Editeur Cirad, Montpellier
- LADKI M., GARIN P., 2011. La rétribution et la gestion collaborative de la multifonctionnalité des systèmes d'irrigation gravitaire : pourquoi, pour qui, et comment ? In Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France, Bouleau G., Guérin-Schneider L. (Editrices). Quae NSS Dialogues. Chapitre 8 : 133-150 . ISBN 978-2-7592-1674-1
- LADKI M., GUERIN-SCHNEIDER L., GARIN P., BAUDEQUIN D, 2014. Des canaux d'irrigation aux canaux de distribution d'eau brute ? Regarder le passé pour comprendre le présent et préparer l'avenir. In ASPE C De l'eau agricole à l'eau environnementale. Chapitre 1. 19-34 <https://www.cairn.info/de-l-eau-agricole-a-l-eau-environnementale--9782759216963-p-301.htm> -
- LAGAUTERIE P., LEFEBVRE E., BAUDEQUIN D., COMMANDRE R., 2013. Rapport sur la mobilisation des eaux du Rhône : un projet d'irrigation sur le territoire nord Vaucluse / sud Drôme. Mission d'expertise CGEDD CGAAER, 79 p. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000175.pdf>
- LAMULLE-BRUN V., 2012. Interdépendance des milieux superficiels et souterrains et choix technologiques d'irrigation. La fiscalité en question pour l'irrigation gravitaire. In ASPE C. De l'eau agricole à l'eau environnementale, 2012. Chapitre 17, 229-240 https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=QUAE_ASPE_2012_01_0229
- LEVY J-D., BERTIN M., COMBES B., MAZODIER J., ROUX A., 2005. Irrigation durable. Rapport CGGREF n°2185, 117 pages
- LOUBIER S., 2003. Gestion durable des aménagements d'hydraulique agricole : Conséquences sur la tarification et les politiques publiques en hydraulique agricole. Rapport de thèse Univ Montpellier I

- LOUBIER S., 2004, durabilité des équipements d'irrigation : nature d leurs propriétés et politiques publiques, in JP TERREAUX, Economie des équipements pour l'eau et l'environnement, 21 pages.
- LOUBIER S., MOREAU C., 2007, Impact des politiques publiques et du choix de la tarification sur la demande en eau au sein de réseaux collectifs d'irrigation, 36 pages.
- LOUBIER S., GLEYES G., FUSILLIER J.L., 2009: Compte rendu des actions 4 & 5 : « Impact de la hausse des prix sur la rentabilité de l'irrigation » et « Tarification et demande en eau au sein des ASA ». Convention MAP EAHER - Cemagref. 59 p.
- LOUBIER S., GLEYES G., 2012. Financement et tarification des réseaux d'irrigation gérés par des Associations Syndicales Autorisées. In Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France, Bouleau G., Guérin-Schneider L. (Editrices). Quae NSS Dialogues. Chapitre 9 : 153-166. ISBN 978-2-7592-1674-1
- LOUBIER S., CAMPARDON M., MORARDET S., 2012. L'irrigation en France – état des lieux 2010 et évolution. Rapport final IRSTEA pour convention MAAF/BSE 2011-2012, 58 pages
- LOUBIER S., CAMPARDON M., MORARDET S., 2013. L'irrigation diminue-t-elle en France ? in IRSTEA, revue Sciences Eaux et Territoires n°11, 2013, pp 12 à 19
- LOUBIER, S., GARIN, P. , 2013. Un avenir incertain pour les associations syndicales autorisées d'irrigation. Revue Sciences Eaux & Territoires Numéro 11(2) : 90-95
- LOUBIER S., CAMPARDON M., 2015. Les déterminants de l'évolution de l'irrigation collective. Rapport final IRSTEA pour convention MAAF/BSE 2012-2013, 32 pages.
- MARTIN P., 2013. Rapport parlementaire « La gestion quantitative de l'eau en agriculture ». <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000337.pdf>
- NOFAL S., COGNARD-PLANCQ A.-L., MARC V., TISON F., DANIEL M., TRAVI Y., 2012. Impact de la gestion des eaux d'irrigation sur la recharge des nappes en Basse Provence. In ASPE C coord De l'eau agricole à l'eau environnementale. Chapitre 11. 157-173 https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=QUAE_ASPE_2012_01_0157
- PENDRIEZ E., BAUDEQUIN D., POLGE M., 2011. Quand la nappe prolonge le réseau d'un canal : pistes d'adaptation réglementaire et institutionnelle dans un contexte multi-usage, le cas des ASA en France. GroundWater 2011 Conference, Orléans. Communication. http://www.anafide.org/doc/HTE_148/148-28.pdf
- RICHARD-FERROUDJI A., BARRETEAU O., GARIN P., 2003. Les représentants associatifs face à la gestion participative de l'eau : le cas du bassin versant de l'Orb. Revue Ingénieries - E A T, n°35, Editipons Cemagref . p. 19-28
- RUF T., 2013. Is the crafting of self-governing irrigation institutions in the XXth century following Elinor Ostrom's principles still relevant in the beginning of the XXI Century? Global perspectives, symposium and workshop, Las Cruces, March 2-3 2013, University of New Mexico, USA
- RUF T., 2012. La complexité territoriale de l'irrigation en Méditerranée. Du bassin versant au bassin déversant, une dualité nécessaire pour gérer l'offre et la demande en eau et arbitrer les conflits. In: Aspe C. De l'eau agricole à l'eau environnementale-

Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en méditerranée.
Editions Quae, 2012, Chapitre 20, 271-290 <https://www.cairn.info/de-l-eau-agricole-a-l-eau-environnementale--9782759216963-p-271.htm>

SALVETTI M. 2013, Les évaluations économiques en appui à la gestion de l'eau, Comprendre pour agir n°8, Éditeur Onema. 172 pages

SIRONNEAU J., 2015, Les associations syndicales de propriétaires, in LAMY L'eau, Étude n°206.

DOCUMENTATION, INFORMATION, FORMATIONS, LIENS (quelques exemples parmi les nombreux documents de nature similaire qui ont été communiqués à la mission)

ADHA 24 , 2015. <http://www.adha24.fr/>

ADIV84 <http://www.adiv84.fr/gestion-de-leau/gestion-de-leau-en-vacluse>

ASAinfo (voir notamment les formations régulièrement proposées) <http://www.asainfo.fr/>

ASAinfo, 2014.. 5000 associations syndicales autorisées en France. Pochette papier avec carte des ASA en France et 8 fiches exemples de 4 pages 36 pages

ASA du canal de Gignac Contrat de canal Charte d'objectifs http://www.cc-vallee-herault.fr/IMG/pdf/ASA_du_canal_de_gignac-1.pdf

ASA du Canal de Manosque. Principes du contrat de canal.
http://www.canaldemanosque.com/contrat_canal_principes.html

Chambres d'agriculture, 2012. HYDRA, le référentiel de l'hydraulique régionale agricole
<http://www.chambres-agriculture.fr/outils-et-modules/actualites/article/hydra-le-referentiel-de-l/>

FDAI 34 <http://www.herault.chambagri.fr/agriculture-durable/fdai34.html> mailto:fdaiherault@gmail.com

FDAS 84 <http://www.asainfo.fr/doc/doc/FDAS84-01.pdf> mailto:fdas.vaucluse@gmail.com

FDASAH 40 <http://www.landes.chambagri.fr/gestion-de-leau/federation-des-asah.html> mailto:territoire@landes.chambagri.fr

FDSH 13 <http://www.agri13.fr/au-service-des-agriculteurs/et-son-environnement/eau/structures-hydrauliques-fdsh13.html> mailto:j.lebeau@bouches-du-rhone.chambagri.fr

FDSIC 04 <http://www.chambre-agriculture04.fr/nos-activites/agronomie-et-environnement/eau.html> mailto:fdsic04@ahp.chambagri.fr

FCSIGE 05 <http://www.chambre-agriculture05.fr/actifs-du-monde-agricole/produire-durablement/eau/lhydraulique-agricole.html> mailto:fdsige05@yahoo.fr

Journées d'information du 5 et 6 février 2015 sur « La gestion collective de la ressource en eau et les ASA d'irrigation ». Loubier S. IRSTEA sur financement MAAF Rapport final 9 pages

Journées d'information du 14 et 15 décembre 2014 sur « La gestion collective de la ressource en eau et les ASA d'irrigation ». Loubier S. IRSTEA sur financement MAAF Rapport final 8 pages

Journées d'information du 6 au 8 novembre 2012 sur « La gestion collective de la ressource en eau et les ASA d'irrigation ». Loubier S. IRSTEA sur financement MAAF Rapport final 8 pages

OSTROM E., 20 juin 2011. Vidéos de la conférence donné à Montpellier « Vers une troisième voie entre l'État et le marché pour une gestion collective et solidaire de l'environnement et des ressources » - qui a réuni plus de 600

- personnes. <http://www.cirad.fr/en/publications-ressources/science-for-all/conferences/elinor-ostrom/videos-de-la-conference>
- Préfecture de Dordogne, 2015. SDCI 2016, Schéma départemental de coopération intercommunale . Propositions n°30 à 37 : suppression de tous les syndicats d'irrigation hydraulique dans le département et leur transformation en ASA Page 46 <http://www.dordogne.gouv.fr/content/download/16577/131708/file/SDCI%202015%20Pref24%20-%20Partie%201.pdf>
- PREST'ASA L'outil contrat de canal (voir aussi les autres formations proposées sur le site) <http://www.prestasa.fr/34-activites/29-contrat-canal-asa>
- Région PACA ,2014. Le schéma d'orientation pour une utilisation raisonnée et solidaire de la ressource en eau. <http://www.regionpaca.fr/developpement-durable/preserver-les-ressources-la-biodiversite-les-milieu/eau-et-milieu-aquatiques/ressource-en-eau/le-source.html>
- Région PACA, 2014. L'hydraulique agricole. <http://www.regionpaca.fr/developpement-durable/preserver-les-ressources-la-biodiversite-les-milieu/eau-et-milieu-aquatiques/ressource-en-eau/lhydraulique-agricole.html>
- UASA du Lot <http://www.lot.chambagri.fr/gestion-de-leau/union-dasa.html>