



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission d'inspection interministérielle relative à la retenue de Caussade (Lot-et-Garonne)

Propositions pour une trajectoire de solution concertée

Rapport CGEDD n° 013405-01 – IGA n° 20056-R – CGAAER n° 20058

établi par

Paul MICHELET (CGEDD) – Marc-Étienne PINAULDT (IGA) – Charles PUJOS (CGAAER)

Octobre 2020



**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité
dans la rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
<input checked="" type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Liste des recommandations.....	5
Introduction	7
Le « dossier Caussade » en quelques lignes	7
1 Une première note d'étape en juin 2020 centrée sur la question des risques	11
1.1 Le déplacement sur place du 18 au 20 mai 2020.....	11
1.2 La synthèse des expertises de sécurité réalisées	11
1.2.1 La question de la stabilité globale du barrage	12
1.2.2 Les « désordres » dans la conception et la réalisation des travaux	12
1.2.3 Les risques en cas de rupture de l'ouvrage de retenue.....	12
1.3 L'analyse de la mission sur la situation et les risques.....	12
1.3.1 Sur le plan strictement juridique... ..	12
1.3.2 Sur le plan technique.....	13
1.3.3 Sur le plan opérationnel des suites possibles... ..	13
1.4 Les conclusions de la note d'étape de juin 2020	14
2 La poursuite de la mission après la remise de cette note d'étape.....	16
3 Des propositions pour une trajectoire de solution concertée	18
3.1 Les principes	18
3.2 La méthode et ses différentes séquences	18
3.2.1 Apporter une réponse définitive et partagée à la question des risques	18
3.2.2 Engager, en parallèle à la résolution des questions de risques, la démarche de construction concertée du projet de « nouveau Caussade ».....	20
4 La position exprimée par les acteurs sur ces propositions	23
4.1 Le point de vue des services de l'État	23
4.2 Le point de vue du président de l'association départementale des maires.....	23
4.3 Le point de vue du président de la Chambre d'agriculture	24
4.4 La position confirmée des acteurs associatifs	24
Conclusions.....	25

Annexes.....	29
1 Lettre de mission.....	31
2 Liste des personnes rencontrées.....	33
3 Glossaire des sigles et acronymes.....	35

Liste des recommandations

Recommandation 1. L'expression d'un « signal fort » de la part de l'État à haut niveau confortant le principe d'une solution de dialogue et de concertation. 25

Recommandation 2. La suspension, au moins provisoire, des mesures réglementaires coercitives déjà adoptées, cette suspension étant subordonnée à l'engagement effectif des opérations de vidange de la retenue. 26

Recommandation 3. Enfin, la désignation très rapide d'un coordonnateur-médiateur pour accompagner la mise en œuvre des premières mesures et animer le démarrage du processus de construction d'un projet territorial. 26

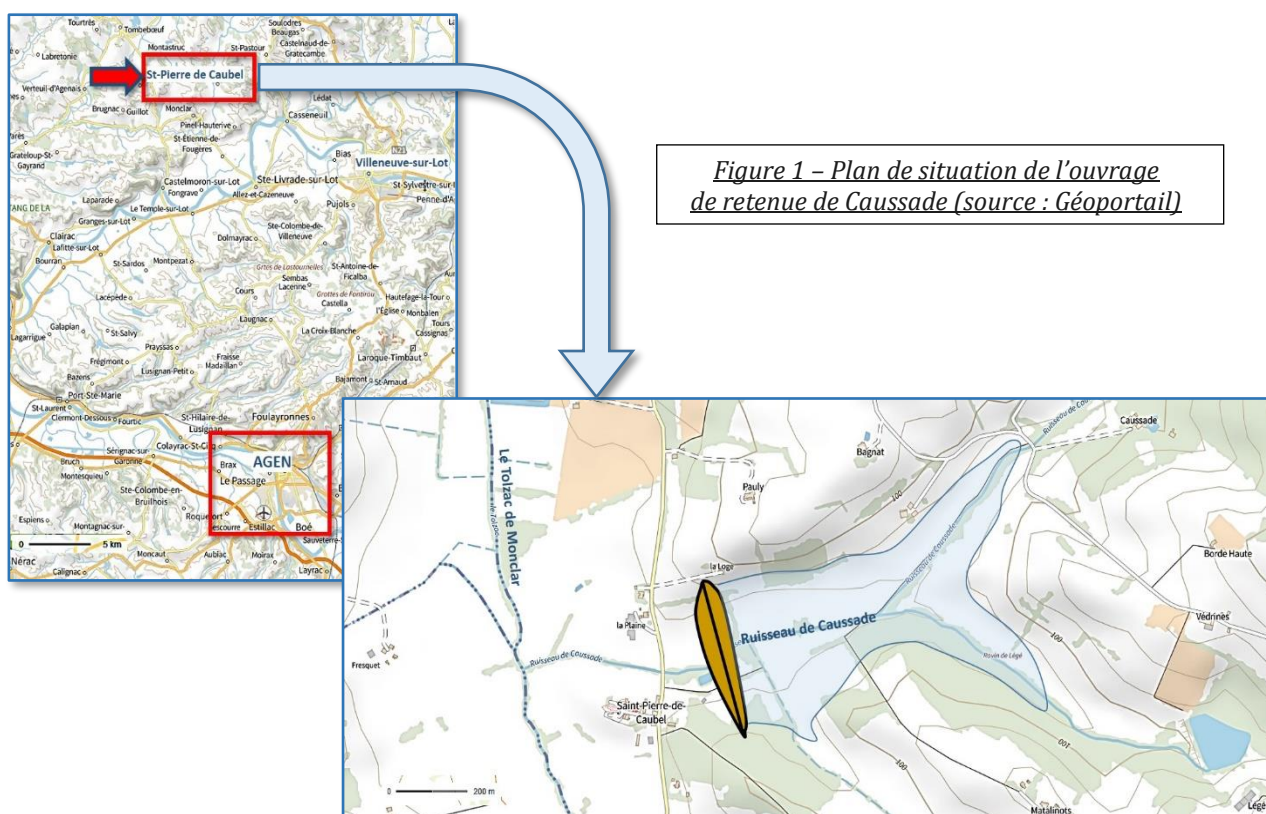
Ces 3 recommandations synthétiques formulées en conclusion de ce rapport doivent s'entendre comme éléments de méthode préalables allant de pair avec la mise en œuvre de l'ensemble des propositions techniques et/ou d'organisation du dialogue telles que détaillées au chapitre 3.

Introduction

Par lettre en date du 12 mai 2020, les ministres de la Transition écologique et solidaire, de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'alimentation, ainsi que la Secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire, ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable, à l'Inspection générale de l'administration et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux une mission d'inspection relative à la retenue d'eau de Caussade (Lot-et-Garonne) dont l'objectif général vise « à permettre aux autorités locales de rétablir un dialogue apaisé et à préciser les conditions légales et techniques dans lesquelles doit s'inscrire ce dialogue ».

Cette mission a pour ambition d'apporter un appui à la sortie concertée d'une situation extrêmement conflictuelle, dans laquelle tout à la fois l'État (dans ses diverses composantes : nationale, « de bassin », régionale et départementale), le monde agricole, les élus et le monde associatif expriment depuis plus de 2 ans des positions jusqu'alors difficilement conciliables.

Le « dossier Caussade » en quelques lignes



La retenue de Caussade, ainsi dénommée car implantée sur le cours du ruisseau de Caussade (bassin versant : 7 km² – cf. plan de situation ci-dessus), affluent du Tolzac de Monclar, lui-même affluent rive droite de la Garonne, dans le département du Lot-et-Garonne, est un ouvrage en terre d'une hauteur totale d'une quinzaine de mètres (12,5 m de hauteur d'eau), d'une capacité totale de 920 000 m³, dont l'objectif est :

- pour moitié environ de cette capacité (un peu moins de 450 000 m³), l'irrigation de 360 ha de terres agricoles, essentiellement de cultures à haute valeur ajoutée, dont un peu plus de 60 ha déjà irrigués antérieurement (la retenue permettant une substitution des prélèvements existants) et près de 300 ha nouvellement irrigués ;

- pour un quart environ (un peu plus de 230 000 m³), le soutien de l'étiage du Tolzac en période estivale, avec un objectif de maintenir un débit de 30 l/s à l'aval du Tolzac de Monclar ;
- pour un quart environ également (un peu plus de 230 000 m³), une « réserve interannuelle » dont la finalité est de permettre le remplissage au niveau haut de la retenue même les années sèches.

Ce projet trouve son origine, dans son principe, il y a une dizaine d'années, dans l'élaboration du plan de gestion des étiages du bassin versant du Tolzac (2011) et, de façon plus concrète, le dépôt d'un dossier de demande d'autorisation en juin 2017 sous le timbre du Syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne (SDCI, structure ouverte dont la Chambre départementale d'agriculture est membre).

Juin 2017-juin 2018 : la phase d'instruction, débouchant sur une autorisation

La phase d'instruction d'une autorisation environnementale « classique » de cet ouvrage s'est déroulée entre juin 2017 et juin 2018. Cette phase, après ses différentes étapes de recueil d'avis, de compléments techniques... qui a donné lieu à un certain nombre d'objections mais aussi à des expressions de soutien, a débouché sur une enquête publique en mars-avril 2018, un rapport favorable du Commissaire-enquêteur en mai et une saisine, en juin 2018 du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) (avis favorable : 16 voix pour, une voix contre, une abstention).

Cela a alors conduit la préfète de Lot-et-Garonne, par arrêté en date du 29 juin 2018, à délivrer au Syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne (SDCI) l'autorisation de construire cet ouvrage.

Septembre-octobre 2018 : le début des contentieux et le retrait de l'autorisation

La délivrance de cette autorisation a fait l'objet d'une contestation se concluant par le dépôt, le 17 septembre 2018, d'une requête conjointe en annulation de l'arrêté d'autorisation devant le tribunal administratif de Bordeaux, déposée par France Nature Environnement et sa « branche » régionale, la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO).

Mais avant même que le Tribunal administratif ait statué sur cette requête, et en fait le lendemain de son dépôt, le 18 septembre 2018, les ministres de la Transition écologique et solidaire et de l'Agriculture et de l'alimentation adressaient à la préfète de Lot-et-Garonne une lettre lui demandant de retirer cette autorisation (en raison des risques de contentieux) et d'inciter le maître d'ouvrage « à apporter les compléments pour consolider son dossier afin qu'une nouvelle autorisation puisse être délivrée avec succès ». La position ici exprimée est donc non pas celle d'une opposition de principe au projet mais du constat de points faibles et de la nécessité de recherche d'améliorations (dans les caractéristiques de l'ouvrage, ses modalités de fonctionnement, les conditions de gouvernance, etc.).

La préfète de Lot-et-Garonne a donc signé le 15 octobre 2018 un arrêté portant retrait de l'autorisation délivrée le 29 juin de la même année.

Novembre 2018 : la mise en place d'une situation illégale...

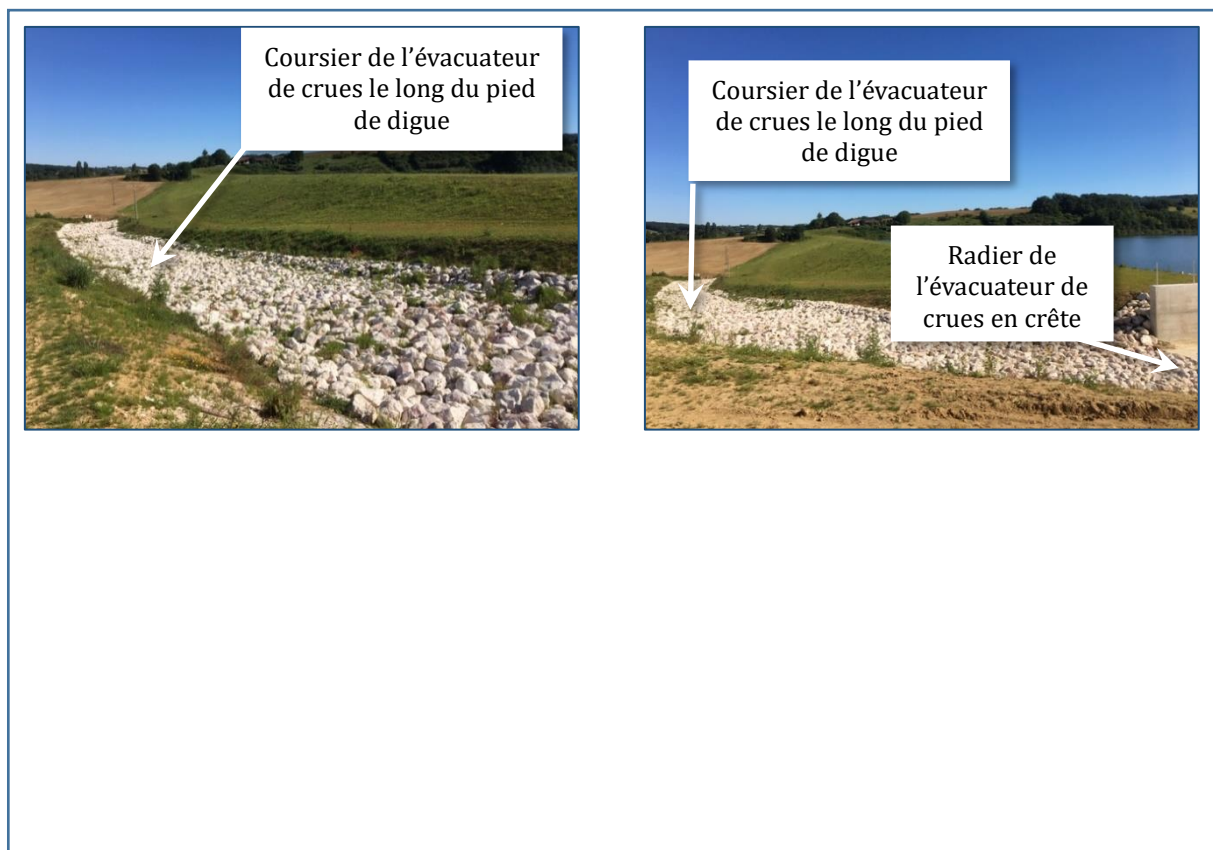
En pratique, le retrait de cette autorisation n'a pas conduit à l'engagement d'une quelconque démarche d'amélioration mais :

- à la décision de la Chambre d'agriculture d'engager en tant que maître d'ouvrage les travaux de réalisation du barrage, en considérant – selon son appréciation – qu'en réalité l'autorisation ne serait jamais délivrée et qu'il était donc illusoire d'approfondir les études nombreuses déjà réalisées ;

- au retrait du SDCI de la réalisation de ce projet, sur le plan technique et administratif, compte tenu de son souhait de ne pas s'engager sur la voie de l'illégalité, avec donc une réelle divergence de position avec la Chambre d'agriculture ;
- mais au dépôt par le SDCI, fin octobre 2018, avec l'appui de l'association syndicale autorisée (ASA) de Caussade et de la Chambre d'agriculture (mémoires en intervention volontaire au soutien de la requête du SDCI), d'une requête devant le Tribunal administratif de Bordeaux demandant l'annulation de l'arrêté du 15 octobre portant retrait de l'autorisation¹.

À partir de cette date, une situation manifestement irrégulière s'est donc créée, avec la réalisation par la Chambre d'agriculture, sans recourir ni à des entreprises de travaux publics ni à l'appui d'un bureau d'études agréé, de travaux non autorisés (pendant l'hiver 2018-2019). Cette situation a débouché alors sur d'autres actes administratifs qui n'ont pas été suivis d'effet, et en particulier l'arrêté préfectoral du 3 mai 2019 « portant mise en sécurité de l'ouvrage, cessation définitive de travaux, suppression de l'ouvrage de retenue dite de Caussade, remise en état du site et sanctions administratives » (dont une consignation de sommes à hauteur de près de 1,1 M€, jamais mise en œuvre, non plus que le paiement d'astreintes à hauteur de 500 €/jour).

Cette situation irrégulière perdure, dans un climat relationnel très dégradé, ponctué en outre depuis la fin du printemps 2020 par une série d'épisodes de nature judiciaire... Il convient en conséquence d'admettre que la recherche d'un dialogue apaisé constitue un objectif qui peut apparaître très difficilement accessible dans un tel contexte.



¹ Le Tribunal statuera finalement en mars 2019 en rejetant cette requête d'annulation de l'arrêté de retrait de l'autorisation, et en constatant qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la requête FNE/SEPANSO d'annulation de l'arrêté initial d'autorisation, celui-ci ayant été abrogé.



Figure 2 – Quelques images de l'ouvrage réalisé (situation fin mai 2020)

1 Une première note d'étape en juin 2020 centrée sur la question des risques

Dans le cadre général défini par la lettre de mission interministérielle du 12 mai 2020, et en toute première phase de ses travaux, il était demandé à la mission, en urgence et dès sa mise en place, « d'analyser les conditions de remplissage de la retenue, le suivi de l'ouvrage et les actions urgentes à conduire pour maîtriser les risques », et « d'examiner notamment si les modalités existantes ou prévues de surveillance et d'auscultation de l'ouvrage sont adaptées ».

C'est cette toute première phase de la mission qui est l'objet de ce chapitre et qui a donné lieu, début juin 2020, à une note d'étape qui, il convient de le souligner de façon expresse, ne constituait donc qu'un document évaluatif d'un aspect spécifique du dossier (la question des risques) et en aucun cas un rapport de conclusion partielle – et encore moins finale – de la mission au regard de l'objectif général de celle-ci rappelé précédemment.

Il convient ici en tout état de cause de lire ce chapitre comme représentatif de ce qui pouvait être établi et écrit fin mai 2020.

1.1 Le déplacement sur place du 18 au 20 mai 2020

Parallèlement à la prise de connaissance de la documentation écrite concernant ce dossier (rapports, études et expertises, actes administratifs, historiques et actuels...), la mission s'est immédiatement rendue sur place, à Agen et sur le site de l'ouvrage, du 18 au 20 mai.

Elle a ainsi pu avoir des entretiens avec la préfète du département de Lot-et-Garonne et la directrice départementale des territoires, mais également avec M. Jean DIONIS du SÉJOUR, maire d'Agen et président de l'association départementale des maires, M. Olivier DAMAISIN, député de la circonscription du lieu d'implantation de l'ouvrage et M. Serge BOUSQUET-CASSAGNE, président de la Chambre départementale d'agriculture. Les représentants du monde associatif (France Nature Environnement-FNE, SEPANSO et SEPANLOG, « branches » locales, régionale et départementale, de FNE), contactés, ont in fine indiqué qu'ils ne souhaitent pas s'entretenir avec la mission à ce stade².

Enfin, la mission s'est rendue sur le site de l'ouvrage pendant toute la matinée du 20 mai, en présence de M. DIONIS du SÉJOUR et de la directrice départementale des territoires, mais aussi de M. Patrick FRANKEN, vice-président de la Chambre d'agriculture, et d'un certain nombre d'élus locaux. Était également présent M. SOUBIRAN, directeur du bureau d'études IES Ingénieurs Conseils, qui assurait à cette époque la surveillance technique de sécurité de l'ouvrage pour le compte de la Chambre d'agriculture.

1.2 La synthèse des expertises de sécurité réalisées

Il n'est pas proposé ici de détailler l'ensemble des études et expertises de sécurité réalisées sur cet ouvrage entre le printemps 2019 et le printemps 2020, mais simplement d'établir une synthèse de leurs principales conclusions, avec, le cas échéant, leurs limites.

² Cette position initiale s'est en fait trouvée confirmée tout au long de la mission, les associations environnementales concernées la justifiant par le souhait « de ne pas aider l'État », coupable à leurs yeux d'inaction à l'encontre d'une situation illégale, et par leur refus du principe de recherche d'une solution « de compromis » face à cette situation illégale.

1.2.1 La question de la stabilité globale du barrage

À défaut de disposer, pour des raisons pratiques (retenue déjà largement remplie), d'informations suffisamment précises sur les caractéristiques géotechniques internes du corps du barrage, on peut retenir que, de façon prudente, les expertises réalisées concluent qu'il ne peut être tiré de conclusion définitive sur cette stabilité. Des mesures de confortement, à définir plus exactement sur la base d'études complémentaires à mener, sont donc préconisées.

1.2.2 Les « désordres » dans la conception et la réalisation des travaux

Le rapport produit par IES Ingénieurs Conseils à la demande de la Chambre d'agriculture (« Inspection visuelle préalable à la surveillance renforcée » – avril 2020), et la note d'analyse de ce rapport établie par INRAE, mettent en évidence un certain nombre de désordres ou de malfaçons dans la réalisation de l'ouvrage. Par ordre d'importance décroissante, il s'agit principalement de la configuration du dispositif d'évacuation des crues à reprendre en très grande partie, des incertitudes sur les conditions de drainage du corps du barrage et de sa fondation, de la qualité insuffisante de réalisation des piézomètres sur le parement aval qui, pour partie au moins, apparaissent trop peu profonds et sont sensibles au ruissellement de surface. D'autres composantes du barrage apparaissent à reprendre en raison de leur mauvaise réalisation : enrochements du parement amont à reprendre (position altimétrique trop haute, finition aux versants, notamment en rive droite ...), absence de protection de la vanne de vidange.

1.2.3 Les risques en cas de rupture de l'ouvrage de retenue

Ces risques ont fait l'objet de deux études d'INRAE à la demande de l'État, à un an d'intervalle (mars 2019 puis avril 2020), livrant des conclusions assez significativement différentes : la première concluait à un impact de l'onde hydraulique de rupture – sur des bases uniquement cartographiques sommaires et sans constat de terrain – sur plusieurs dizaines (>70) d'habitations, tandis que la seconde, plus récente, fondée sur une topographie nettement plus fine et prenant en compte des coefficients correctifs sécuritaires (ex. majoration de 30 % sur les hauteurs d'eau, de 50 % sur les débits et les vitesses, minoration de 20 % sur les temps d'arrivée par rapport à une simulation « brute »), aboutit, dans une hypothèse défavorable, à un impact concernant une quinzaine d'habitations environ, avec des hauteurs d'eau analogues (30 cm à 1,50 m) et un temps de propagation de l'ordre de 1h30 à 2h00.

Cependant, cette seconde évaluation a elle-même fait l'objet d'ajustements ultérieurs, sur la base d'éléments corrigés « de terrain » – et non plus alors uniquement cartographiques – qui a conduit à ramener le nombre d'habitations potentiellement impactées à 6, dont une *a priori* inoccupée.

1.3 L'analyse de la mission sur la situation et les risques

Il apparaît pertinent d'analyser la situation actuelle, au regard des différents risques dont elle est porteuse, sous trois angles différents : juridique, technique et opérationnel.

1.3.1 Sur le plan strictement juridique...

Ce premier angle ne paraît pas *a priori* devoir faire débat sur le fond : l'ouvrage a été construit sans autorisation, et même avec une autorisation retirée dont le bien-fondé est renforcé par le jugement du tribunal administratif de Bordeaux de mars 2019. Il est donc clairement dans une situation irrégulière au regard des textes législatifs et réglementaires. En conséquence, sans préjudice de son utilité opérationnelle, l'hypothèse d'une régularisation simple, « en l'état », est à exclure compte tenu des antécédents juridiques de ce projet (retrait de l'autorisation, jugement du Tribunal administratif...).

1.3.2 Sur le plan technique...

L'analyse qui a été conduite au travers des différentes expertises en ce qui concerne les conditions techniques et de sécurité de l'ouvrage n'appelle pas d'observation sur le fond de la part de la mission. En particulier, la question de la configuration et de la réalisation défectueuses de **l'évacuateur de crue** et de son coursier constitue un élément très important à corriger dans la mesure où il est incontestablement générateur de risques en cas de sa mobilisation en crue. Au demeurant, il s'agit d'un point qui n'apparaît contesté ni par les acteurs du monde agricole, qui s'étaient déjà déclarés prêts à entreprendre les travaux modificatifs nécessaires, ni par les élus soutiens du projet³.

De la même manière, la réfection des **piézomètres** ne semble pas faire débat, dans la mesure où il s'agit d'un élément important de la surveillance. D'une façon plus générale, et sous réserve de ce qui précède, le **dispositif de surveillance continue « courante »** tel que mis en œuvre par IES Ingénieurs Conseils est apparu approprié à la situation constatée en mai 2020.

Enfin, l'objectif d'**investigations techniques** (drains) et **géotechniques** (recherche de précisions sur les caractéristiques du massif, sur la situation particulière en appui rive droite) **complémentaires**, nécessitant cependant une retenue vide ou à tout le moins fortement abaissée, apparaît de bon sens et judicieux pour lever les incertitudes qui demeurent.

Restaient cependant **deux points particulièrement délicats** dans les conclusions des expertises conduites et des préconisations formulées :

- la nécessité **d'abaisser à la cote 82,6 m le niveau de remplissage de la retenue**, afin de laisser libre un volume d'environ 570 000 m³ correspondant à une crue millénale de façon à éviter toute mobilisation de l'évacuateur de crue. Cette option apparaît motivée (défauts dans la réalisation de l'évacuateur de crue tel que configuré à cette époque) mais les conditions pratiques de sa mise en œuvre semblent, pour le moins, extrêmement incertaines, voire très peu vraisemblables ;
- la **réalité des risques humains en cas de rupture du barrage**. En effet, si ce risque ne peut bien évidemment pas être totalement écarté (sans d'ailleurs pouvoir être quantifié sur le plan de sa probabilité), l'évaluation fortement évolutive – à la baisse – de ses conséquences donne une perspective différente. Et l'hypothèse d'un abaissement préventif du plan d'eau en cas de menace météorologique semble techniquement appropriée mais en pratique très peu réaliste.

1.3.3 Sur le plan opérationnel des suites possibles...

Dans ce dossier dans lequel l'État a pris des mesures qu'il n'a pas été possible jusqu'alors de faire suivre d'effets, il est apparu essentiel à la mission de sortir d'un dispositif d'injonctions successives non respectées. Deux voies s'offraient alors, en écartant formellement l'hypothèse de « l'abandon en l'état » des démarches initiées, à la fois pour des raisons de principe et compte tenu des risques qui, même s'ils apparaissent très vraisemblablement nettement plus mesurés qu'initialement envisagé, ne peuvent être totalement ignorés.

1.3.3.1 La voie de la coercition...

La mission a acquis la conviction que jamais les responsables agricoles n'accepteront de procéder à l'abaissement du plan d'eau volontairement et sans autre élément de compromis dans l'évolution du dossier, même sur la base d'une injonction administrative.

³ On notera de ce point de vue que, postérieurement à la remise de cette première note d'étape sur les risques, cet évacuateur de crues a été repris et en partie déplacé vers l'aval dans son point bas courant juin 2020. Cette correction a toutefois été réalisée toujours de la même manière, « en régie » par les exploitants agricoles et sans surveillance ni validation par un bureau d'études agréé.

Cette position de principe trouve son origine dans l'histoire même du projet. Leur conviction est qu'ils ont été « abusés » par l'État, retirant l'autorisation préfectorale initialement accordée et ordonnant la destruction d'un ouvrage à la création duquel, et pendant plusieurs années, l'État s'est étroitement associé et pour lequel ils ont répondu à toutes les demandes d'études préalables, ce qui apparaît formellement exact.

Dans ce contexte, et forts d'un soutien marqué d'une grande partie des élus (non pas sur les actes illégaux mais sur le bien-fondé de la création de cet ouvrage), les responsables agricoles considèrent qu'ils ont été mis dans une position « hors la loi » dont il ne leur appartient pas – en tout cas pas seuls – de sortir.

Dans ces conditions, il a semblé à la mission que seul le recours à la force publique permettrait d'obtenir l'abaissement du plan d'eau « par sécurité ». Cependant, outre l'évaluation, très incertaine, de la probabilité de réussite d'une telle opération et l'importance des risques humains qu'elle emporterait, son risque médiatique et politique apparaît considérable. De plus, s'agissant d'un projet très largement soutenu par l'opinion publique locale, ce serait de l'ensemble du département que l'État se couperait. Quel que soit son bien-fondé en droit, **le recours à cette option nous semble donc clairement devoir être écarté**. Enfin, il apparaît évident que si cette option devait être retenue, l'objectif donné à la mission de « *permettre aux autorités locales de rétablir un dialogue apaisé* » serait durablement, sinon définitivement compromis.

1.3.3.2 La voie plus pragmatique pouvant préparer une issue « apaisée »

L'alternative à cette première option, peut-être moins satisfaisante sur le plan du droit mais du point de vue de la mission plus conforme à l'ambition de « *retour à la légalité* », dans un cadre où les fils du dialogue multi-acteurs pourraient être renoués, nous est donc apparue être de :

- prendre acte du fait que cet ouvrage illégalement construit existe de facto, avec ses imperfections, réelles, que la retenue est désormais pleine et que la perspective pratique d'un abaissement immédiat du plan d'eau est très peu crédible ;
- considérer que dans le triptyque des trois « blocs d'acteurs » en présence (État, agriculteurs/élus et monde associatif) et compte tenu des positions figées des autres blocs, le premier signal vers le rétablissement d'un dialogue apaisé ne peut venir que de l'État, mais en tentant d'obtenir préalablement un premier geste du monde agricole, en créant les conditions d'initiation d'un nouveau « cercle vertueux » ;
- mettre en perspective la réalité des risques techniques et hydrauliques liés à cet ouvrage, sans les écarter mais en les hiérarchisant et en adaptant les mesures de prévention à ce qui peut être concrètement fait.

1.4 Les conclusions de la note d'étape de juin 2020

De l'ensemble de ce qui précède, la mission prenait acte de la situation actuelle mais également de la nécessité d'une amélioration rapide de la prévention des risques induits par l'ouvrage tels qu'ils ont pu être évalués (c'est-à-dire incontestables, mais probablement pas considérables et surtout pouvant être anticipés et atténués). Elle proposait en conséquence, dans la conclusion de cette toute première note d'étape, de demander à la Chambre d'agriculture de :

- poursuivre la **surveillance** de l'ouvrage (inspection visuelle, surveillance topographique, hydraulique et hydrogéologique bihebdomadaire, ce rythme pouvant être le cas échéant adapté lorsque le niveau de la retenue sera suffisamment bas) ;
- (faire) procéder rapidement à la **réfection complète de l'évacuateur de crue** et de son tracé, du radier amont jusqu'à la dissipation aval, **sous la surveillance d'un bureau d'études agréé** pour sa conception et pour sa réalisation ;

- faire étudier rapidement la **réfection des piézomètres défectueux** de façon à obtenir une information fiable sur l'hydraulique interne de l'ouvrage ;
- souscrire à un **service d'alerte hydrométéorologique** permettant, en cas d'évènement météorologique important, d'ajuster à la baisse au moins ponctuellement, et sur des bases objectives motivées, la cote du barrage par l'ouverture préventive de la vanne de vidange, en tout cas tant que la réfection sur des bases satisfaisantes de l'évacuateur de crue n'est pas confirmée ;
- faire étudier et, si les conclusions techniques sont favorables, procéder à la mise en place à court terme d'un **dispositif automatisé de suivi du débit « de fuite » à l'aval immédiat du barrage** (détection de signes précurseurs d'une rupture en cours par érosion interne de la digue), assorti d'un système de **télétransmission d'alerte** à la préfecture et aux maires concernés, de façon à réduire les risques humains.

Il était enfin apparu opportun à la mission d'inviter INRAE à affiner et exposer sur le terrain aux acteurs locaux concernés son analyse sur l'ouvrage de Caussade, contribuant ainsi à nouer un dialogue technique objectif, tout en dissipant les soupçons pesant sur ses deux expertises de 2019 et 2020⁴.

Dans l'hypothèse, qui ne nous semblait pas à ce stade inenvisageable, de l'acceptation de ces demandes par le monde agricole (et du soutien des élus à leur mise en œuvre), la mission considérait alors que ce mouvement, perçu comme ne pouvant nécessairement être que très lent vers une sortie de crise, pouvait être de nature à créer les conditions d'une vidange complète de la retenue en fin de saison estivale.

Cela permettrait alors une inspection technique plus approfondie de l'ouvrage qui est le préalable indispensable à une connaissance plus précise de ses caractéristiques, mais surtout à la redéfinition d'un projet de « nouveau Caussade » dans une configuration technique et de concertation multi-acteurs différente. Cette « nouvelle configuration » est en effet impérative pour envisager de s'engager sur la voie d'une autorisation administrative future marquant le retour à la légalité.

C'est en tout état de cause dans cet esprit, dès la fin mai, que nous nous sommes placés pour la poursuite de notre mission.

⁴ La mission a eu connaissance du fait qu'un tel déplacement sur le terrain du représentant d'INRAE a effectivement eu lieu le 24 juillet 2020, mais sans que la mission y soit conviée ni, a priori, que cela ait donné lieu à un quelconque document conclusif de constats ou de recommandations. Même si les informations recueillies laissent penser que ce déplacement s'est bien passé et a été utile, il est peut-être à regretter que les suites n'en soient pas clairement discernables.

2 La poursuite de la mission après la remise de cette note d'étape

Dans la suite logique de ce qui précède, la remise de cette note d'étape strictement centrée sur la question des risques, sujet évidemment important mais qui ne couvre pas la totalité des points de questionnement, a conduit la mission à approfondir ses échanges :

- dans un premier temps, les 17 et 18 juin, par des rencontres avec les autorités de bassin Adour-Garonne, à Toulouse (préfet coordonnateur de bassin, directeur général de l'Agence de l'eau, direction régionale de l'Environnement, de l'aménagement du logement (DREAL) et direction régionale de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) de bassin) et avec les représentants de l'État au niveau régional à Bordeaux (préfète de région, DREAL et DRAAF Nouvelle-Aquitaine) ;
- dans un second temps, du 15 au 16 juillet, à Agen, par une nouvelle série d'entretiens avec la préfète de département, la direction départementale des territoires (DDT), le président de la Chambre d'agriculture (dans le contexte des condamnations pénales encourues par lui-même et son vice-président) et le président de l'association des maires. Ce déplacement a également été l'occasion d'enrichir les échanges par des entrevues avec les différents parlementaires, des représentants de collectivités (Département, Communauté de communes du Lot et Tolzac, SDCI), des acteurs économiques (coopérative Unicoque).

Pendant toute cette période, et bien qu'ils aient été sollicités par nous, les acteurs du monde associatif ont – comme cela a été indiqué précédemment – confirmé leur refus de rencontrer la mission, pour des motifs tenant essentiellement :

- au souhait « de ne pas aider l'État », auquel ils reprochent son inaction face à une situation illégale, et en particulier son absence de mise en œuvre des dispositions de l'arrêté préfectoral du 3 mai 2019, tout cela étant très vraisemblablement accentué par le contexte contentieux devant le Tribunal administratif qui existait alors entre FNE/SEPANSO et l'État ;
- mais également à leur refus du principe même de recherche d'une solution de compromis face à cette situation illégale, leur point de vue étant a priori que s'il ne leur apparaît pas exclu de discuter d'un autre projet, dans le cadre désormais classique des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE – Instruction du Gouvernement de mai 2019), cela suppose que l'existant ne soit pas considéré comme un point de départ pour la recherche d'un tel compromis mais – si l'on peut dire – que les réflexions soient menées ex-nihilo.

Dit autrement, c'est pour eux la contestation de l'orientation même de la mission, telle qu'elle est formulée par la lettre interministérielle du 12 mai 2020, qui conduit à exclure toute participation aux travaux de cette mission.

Dans cette même période, la qualité des relations entre acteurs n'a pas évolué dans le sens de l'apaisement, le contexte judiciaire du moment n'y contribuant bien entendu pas. Et cela s'est par exemple, très concrètement, traduit par le refus de la Chambre d'agriculture de poursuivre la mission de surveillance du bureau d'études IES Ingénieurs Conseils⁵. Cette mission a donc été interrompue, au profit (à titre conservatoire) d'une surveillance en mode allégé assurée par la DDT, les factures d'IES, même antérieures à cette interruption, n'étant par ailleurs pas honorées par la Chambre d'agriculture.

Cette situation, sur ce point précis, était toujours inchangée fin septembre, le principe proposé par l'État d'une surveillance assurée par un autre bureau d'études et payée par l'État ayant fait l'objet de la part du bureau de la Chambre d'agriculture d'une position défavorable qui n'apparaît pas très clairement motivée, sauf par un contexte général de tensions qui dépasse largement ce sujet technique.

⁵ Le motif de ce blocage tenant à la fois à une rupture de confiance entre la Chambre d'agriculture et le bureau d'études (suspecté de diffusion non autorisée des résultats de cette surveillance), au fait que le président de la Chambre d'agriculture considérait les analyses d'IES comme excessivement alarmistes, mais aussi à la contestation du bien-fondé de la poursuite d'une surveillance sur un rythme bi-hebdomadaire.

Cela étant, la mission a conscience de la complexité extrême de la situation et de la grande difficulté, dans ce climat relationnel dégradé, à obtenir des engagements des différentes parties prenantes susceptibles d'être respectés. Les divers entretiens et les rencontres l'ont néanmoins conduite à considérer qu'il était encore possible de trouver le chemin d'une trajectoire de sortie dans l'esprit défini par la lettre de mission, mais que cela supposait de « poser » de façon écrite les bases de cette trajectoire pour donner corps, sous une forme concrète, aux propositions susceptibles d'être formulées.

Cette objectivation d'un ensemble de propositions, qui a ainsi été menée à bien par la mission dans le courant de l'été 2020, est détaillée au chapitre suivant.

3 Des propositions pour une trajectoire de solution concertée

La vocation du document établi en août, et qui est repris ci-après, était donc de proposer les bases d'une solution « apaisée » et concertée en vue du retour à la légalité de l'ouvrage de Caussade (barrage, retenue d'eau, aménagements, usages et modalités de gestion).

Il se concentre en conséquence sur la **méthode** et les **objectifs**, sans aller jusqu'au détail des réponses techniques et de gestion. Celles-ci nécessitent en effet – pour partie au moins – le recours à des experts agréés (qualité qui n'est pas celle des membres de la mission), mais surtout ces réponses, en termes de contenu précis, doivent précisément émerger du processus de dialogue et de concertation multi-acteurs à mettre en place.

L'ambition était donc ici, prioritairement, que ces éléments de solution puissent être présentés à l'ensemble des acteurs concernés, ce qui a été fait en septembre, et notamment sur place, à Agen, le 17 septembre 2020, et adoptés comme « cahier des charges » de l'ensemble de la démarche à engager, conformément au mandat donné à la mission par la lettre interministérielle du 12 mai 2020.

3.1 Les principes

Le principe général repose sur deux aspects, qui ne sont pas totalement indépendants mais de nature fondamentalement différente :

- d'une part, apporter une **réponse partagée à la question des risques**, reconnue par l'ensemble des parties prenantes, de façon à solder définitivement cet aspect qui, en l'état actuel, représente un point de dissensus, voire de crispation.

Il convient néanmoins de souligner que la résolution, seule et en elle-même, de cette question n'apporte pas de réponse à l'objectif de fond du retour à la légalité (l'ouvrage pourrait être parfaitement sûr et sécurisé qu'il n'en resterait pas moins irrégulièrement construit) ;

- d'autre part, **mettre en place un processus de dialogue multi-acteurs**, associant l'ensemble des parties prenantes, pour arrêter les contours de ce qu'il conviendrait d'appeler « le nouveau Caussade », en (re)définissant les modalités de fonctionnement de l'ouvrage, en élargissant ses usages de façon concertée, en mettant en place des règles de gestion et de gouvernance allant au-delà de la seule utilisation à des fins d'irrigation.

Ce processus, permettant de reposer les bases partagées du projet sans a priori de principe (i.e. position ni favorable, ni défavorable, à la création de retenues, mais une focalisation sur les conditions de ces créations), constituerait alors le point de base de la procédure à engager en vue de la délivrance d'une autorisation administrative.

3.2 La méthode et ses différentes séquences

3.2.1 Apporter une réponse définitive et partagée à la question des risques

Sur la base des conclusions de la note d'étape établie par la mission en juin 2020, mais également des échanges intervenus depuis lors avec les parties prenantes de ce sujet, la démarche permettant d'apporter cette réponse définitive, partagée entre le maître d'ouvrage (la Chambre d'agriculture) et les autorités administratives en charge des risques (DGPR, préfecture, DREAL et DDT) apparaît devoir être celle décrite dans le tableau qui suit, en termes de contenu et de calendrier.

Action	Portée par...	Calendrier
- Assurer la reprise et la poursuite de la surveillance de l'ouvrage (inspection visuelle, surveillance topographique, hydraulique et hydrogéologique) sur un rythme hebdomadaire , ce rythme tirant les enseignements de la surveillance bihebdomadaire mise en place entre avril et juin 2020 et pouvant être, le cas échéant, réduit ensuite à une fréquence bimensuelle si l'absence de dégradation de la situation est confirmée	Chambre d'agriculture (<i>en accord avec les services de l'État concernés</i>)	Avant fin novembre 2020
- Faire procéder à l' expertise par un bureau d'études agréé de l'évacuateur de crue repris en juin 2020 de façon à confirmer sa conformité ou, le cas échéant, à définir les mesures complémentaires indispensables de son adaptation, puis mettre en œuvre ces mesures correctives	Chambre d'agriculture (<i>avec l'appui d'un bureau d'études agréé</i>)	<u>Expertise</u> : fin novembre 2020 <u>Travaux éventuels</u> : d'ici fin 2020
- Faire étudier et, si les conclusions techniques sont favorables, procéder à la mise en place à court terme d'un dispositif automatisé de suivi du débit « de fuite » à l'aval immédiat du barrage (détection de signes précurseurs d'une rupture en cours par érosion interne de la digue), assorti d'un système de télétransmission d'alerte à la préfecture et aux maires concernés, de façon à apporter une garantie supplémentaire de réduction des risques humains	Chambre d'agriculture (<i>avec l'appui d'un bureau d'études</i>)	<u>Étude</u> : fin novembre 2020 <u>Travaux</u> (si conclusion technique positive) : d'ici fin 2020
- Assurer, sur la base des indications à fournir par un bureau d'études agréé, une vidange aussi complète que nécessaire de la retenue en fin de période d'irrigation 2020 , en vue de permettre les investigations techniques requises sur les caractéristiques géotechniques effectives du massif du barrage et donc de ses conditions de stabilité et de sûreté. Cette vidange ne serait donc pas obligatoirement totale, mais elle doit être suffisante pour permettre ces investigations	Chambre d'agriculture (<i>avec l'appui d'un bureau d'études agréé</i>)	<u>Abaissement du niveau de l'eau</u> : novembre 2020 <u>Investigations techniques</u> : décembre 2020
- Sur la base des conclusions de ces investigations techniques, et sous réserve qu'elles ne mettent pas en évidence de désordre critique justifiant une mise en œuvre urgente de mesures correctives structurelles, faire établir par un bureau d'études agréé le programme des travaux structurels de confortement du massif du barrage éventuellement requis et mettre en œuvre ce programme de travaux à l'issue de la saison d'irrigation 2021	Chambre d'agriculture (<i>avec l'appui d'un bureau d'études agréé</i>)	<u>Projet de travaux défini par bureau d'études agréé</u> : hiver 2020/ 2021 <u>Réalisation des travaux requis</u> : octobre/ décembre 2021

On notera que ce calendrier prend en compte :

- en tant que de besoin, les nécessaires délais de **passation des marchés d'étude, de réalisation de ces études**, puis ultérieurement de passation des marchés de travaux et de **réalisation de ces travaux** ;

- pour les deux derniers éléments (**investigations techniques de structure puis le cas échéant travaux correctifs**), une **stratégie en deux étapes dissociées dans le temps** : études fin 2020, puis travaux à l'automne 2021. Cela permettrait ainsi le redémarrage du remplissage de la retenue à compter de janvier 2021, et donc l'utilisation de la retenue pour l'irrigation à l'été 2021 (ce que ne permettrait pas une étape unique « études puis travaux »), avant un nouvel abaissement fort – voire une vidange si cela est indispensable – du plan d'eau à l'automne 2021 pour permettre la réalisation des travaux identifiés comme nécessaires⁶.

Cette stratégie sur deux années répond au souhait des agriculteurs qui veulent prioritairement préserver la saison d'irrigation 2021 sans induire de facteur de risque supplémentaire compte tenu des autres mesures qu'il est recommandé de mettre en œuvre.

3.2.2 Engager, en parallèle à la résolution des questions de risques, la démarche de construction concertée du projet de « nouveau Caussade »

Le processus proposé pour la résolution définitive des questions de risques ne doit pas conduire, au risque d'une dilution excessive dans le temps, à différer l'engagement d'une démarche de dialogue et de concertation multi-acteurs pour s'accorder sur les contours d'une nouvelle ambition pour cet ouvrage. Cette démarche doit donc s'engager sans délai et en parallèle.

Son objectif doit être de redéfinir les conditions, techniques, environnementales et de gouvernance, dans lesquelles cet aménagement peut – et doit – permettre d'apporter une réponse équilibrée, partagée et conforme aux textes, à une gestion équilibrée de la ressource en eau, sans compromettre l'ambition potentielle de bon état de la masse d'eau du Tolzac. Elle doit en cela s'inspirer, dans son esprit, de la notion de projet de territoire pour la gestion de l'eau telle que définie par l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019, sans nécessairement s'y conformer point par point, dans la mesure où, de fait, l'ouvrage existe déjà.

3.2.2.1 Le territoire concerné

De l'ensemble des consultations effectuées, il ressort clairement, à la fois pour des raisons d'efficacité et de pragmatisme, que le territoire de dialogue concerné ne doit être ni trop restreint, ni trop vaste. Le périmètre du bassin versant du Tolzac dans son ensemble (315 km²) apparaît de ce point de vue comme l'option à privilégier a priori : cohérence avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et l'identification des masses d'eau, existence d'un plan de gestion des étiages, organisation institutionnelle, etc.

Cela étant, l'option méthodologique consistant à travailler en plusieurs étapes, en « tâche d'huile », peut être envisagée : d'abord, examiner les problématiques particulières au bassin versant du ruisseau de Caussade, pour ensuite mieux resituer ces problématiques dans un périmètre de travail élargi à un territoire pertinent plus vaste qui pourrait recouvrir le bassin versant du Tolzac de Monclar, puis ensuite l'ensemble du Tolzac.

⁶ En soulignant que même si la retenue n'était pas totalement remplie en fin de printemps 2021, cela ne ferait pas obstacle à son utilisation aux fins d'irrigation dans la mesure où le volume indispensable à cet usage (environ 450 000 m³, volume qui est susceptible d'être facilement atteint en 6 mois) est très inférieur au volume total de la retenue (920 000 m³), tout en contribuant à la réduction des risques.

3.2.2.2 *Les objectifs de la démarche*

Dans la mesure, inhabituelle en l'espèce, où l'ouvrage est déjà construit, l'objectif de la démarche ne peut pas être d'en analyser la pertinence ex nihilo mais plutôt d'en réexaminer les conditions d'insertion dans un projet plus global de gestion équilibrée, rationnelle et efficace de la gestion de la ressource en eau, et plus globalement de préservation durable des ressources naturelles.

Cette démarche de co-construction du projet de « nouveau Caussade », qui pourrait prendre une dénomination moins restrictive (a fortiori si le territoire de travail s'élargissait au-delà du bassin versant du ruisseau de Caussade, comme envisagé ci-avant), aurait ainsi pour ambitions d'aboutir à une vision concertée et partagée concernant en particulier :

- les modalités techniques d'alimentation de la retenue et de sa gestion (par exemple, le projet initial incluait une alimentation partielle par pompage dans le Tolzac, mais d'autres hypothèses – alimentation partielle par le Lot ou alimentation par le seul ruisseau de Caussade – peuvent être réouvertes) ;
- les conditions de pratique des prélèvements d'irrigation (la formule actuelle d'une pratique par déversement/pompage dans le cours d'eau lui-même pouvant être source de difficultés dans le cadre d'une gestion multi-objectifs) ;
- l'opportunité et les conditions de mise en œuvre d'un soutien d'étiage : finalité objective de ce soutien (par exemple, objectif d'état biologique au sens large ou exclusivement de dilution des effluents ?), linéaire effectif impacté en termes d'effets positifs, période concernée, débit objectif, cohérence avec les autres actions entreprises ou à engager sur le territoire de travail concerné, etc. ;
- la diversification des vocations du « lac » : usages de loisirs (promenade, randonnée...), tourisme vert, vocation naturaliste, le cas échéant production d'énergie renouvelable, etc., et cela dans un contexte élargi, en complémentarité avec les autres initiatives du territoire ;
- les aménagements complémentaires propres à assurer une insertion environnementale améliorée de l'ouvrage et à en réduire les impacts (mesures compensatoires, correctives ou additionnelles) ;
- les conditions de gouvernance pérenne de cette gestion partagée : acteurs impliqués, modalités de prise de décision en gestion, facilitation de la résolution le cas échéant des conflits d'usage en période de crise, etc.

3.2.2.3 *Les partenaires de la construction du projet territorial*

Pour bâtir ce projet dans un cadre partagé et de dialogue, le comité de pilotage à mettre en place devrait associer :

- l'État, au sens large et dans ses diverses composantes : préfectures de région et de département, DDT, DREAL, DRAAF, Agence de l'eau Adour-Garonne, autres établissements publics de l'État concernés ... ;
- les organismes consulaires et acteurs économiques : Chambre d'agriculture, Coopérative Unicoque, ASA de Caussade ... ;
- les collectivités et leurs représentants : Département, Région, association départementale des maires de Lot-et-Garonne, Syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne, Communauté de communes du Lot et Tolzac, Syndicat mixte des Vallées du Tolzac, Comité départemental du tourisme ... ;
- le monde associatif : Fédération départementale de pêche et protection du milieu aquatique, associations de protection de l'environnement (SEPANLOG/SEPANSO) ...

Il apparaît très important, compte tenu du contexte conflictuel actuel, que l'animation de cette instance soit assurée par une personnalité reconnue par l'ensemble des parties prenantes et qui accepterait de se positionner comme garante de l'équilibre des échanges. Le cas échéant, cette animation pourrait utilement prendre la forme d'un binôme (« garant politique / expert technique »).

3.2.2.4 Le calendrier

La mise en place du comité de pilotage de ce projet territorial pour l'eau doit être effective sans délai excessif, et en tout état de cause sans attendre la résolution complète de l'ensemble des questions liées aux risques (dont il conviendra toutefois d'intégrer la résolution progressive dans la démarche d'ensemble). Il importe en effet d'initier rapidement le processus de dialogue de nature à permettre une mise en convergence qui sera nécessairement longue, a fortiori dans la mesure où le contexte de départ est plutôt celui des oppositions conflictuelles.

Dans ces conditions, devrait être visée une **mise en place de ce comité de pilotage d'ici fin 2020 ou début 2021**, avec, par analogie aux projets de territoires pour la gestion de l'eau au sens strict, un objectif d'**aboutissement** des contours du nouveau projet territorial (et l'identification des modalités possibles de financement de ses actions, dans un cadre thématique élargi et diversifié en termes de vocations d'usage...) **d'ici fin 2022**.

4 La position exprimée par les acteurs sur ces propositions

Comme précisé plus haut, l'objectif du document établi dans le courant de l'été et intitulé « Éléments pour une trajectoire de solution concertée » (détaillé au chapitre précédent) était essentiellement de formaliser ce qui pouvait apparaître, aux yeux de la mission, de nature à constituer la base d'un accord de démarche soumis aux différentes parties prenantes, afin de leur permettre d'exprimer leur position.

Cette présentation a donc été faite en septembre, d'abord aux cabinets des ministres commanditaires de la mission et aux services concernés (DGPR et DEB), puis à la préfète de département et à la DDT, et enfin au président de la Chambre d'agriculture, M. BOUSQUET-CASSAGNE, et au président de l'association départementale des maires, M. DIONIS du SÉJOUR.

Les positions ainsi exprimées sont donc synthétisées ci-après, sans commentaire appréciatif dans un premier temps, puis analysées de façon transversale dans un second temps.

4.1 Le point de vue des services de l'État

L'objectif de la présentation de ces propositions aux services nationaux et départementaux de l'État n'était pas formellement de recueillir un accord sur le détail, mais de s'assurer de la convergence de points de vue sur le fond au regard des termes de la lettre de mission et des constats faits à l'occasion des déplacements successifs de la mission sur place.

Cette convergence de points de vue s'est trouvée confirmée, même si certains aspects techniques plus précis ont pu faire l'objet de réserves. Par exemple, la mission recommande de ramener le rythme de la surveillance à une fois par semaine au lieu de deux, sous la responsabilité de la Chambre d'agriculture. Dans le même temps, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) indique qu'en l'état actuel cette hypothèse lui pose problème car non validée par les avis exprimés par les experts (bureaux d'études agréés) et demande le maintien d'un rythme bihebdomadaire, avec une proposition de prise en charge financière par l'État.

D'une façon plus générale d'ailleurs, l'un des points de difficulté dans la conduite de la mission est, par nature, la coexistence de telles propositions de la mission pour une sortie de crise avec des demandes, légitimes, des services qui, sans viser un objectif contradictoire, n'ont pas le même objet ni le même cadencement dans le temps, ce qui peut alors être interprété par certains comme une incohérence.

Mais il n'y a de notre point de vue aucune incohérence ni incompatibilité entre ces deux formules, la différence étant simplement celle existant entre une situation « souhaitable et souhaitée » (de notre point de vue et au regard des objectifs assignés à la mission) et une situation « transitoire et conjoncturelle » (compte tenu de la décision du président de la Chambre d'agriculture de mettre un terme à la mission d'IES Ingénieurs Conseils). Cela étant, la question de la transition entre l'une et l'autre formule devra certainement être actée de façon claire le moment venu, le maintien « en parallèle » de deux hypothèses n'étant pas approprié.

4.2 Le point de vue du président de l'association départementale des maires

L'échange avec M. DIONIS du SÉJOUR sur ces propositions s'est fait de façon très détaillée et exhaustive. Pour en résumer les conclusions, on pourrait dire que :

- sur le fond, un très large accord s'est exprimé, avec simplement la suggestion d'ajout d'un certain nombre de précisions ou le souhait de quelques amendements de formulation qui ne remettent pas en cause ces propositions ;

- en revanche, au-delà de la formulation de ces propositions concrètes de méthode, l'expression d'un souhait fort de sa part d'une « parole de l'État » sur la question des retenues de stockage d'eau aux fins d'irrigation dans le contexte de changement climatique : plus explicitement, selon lui, sortir d'une position ressentie par lui comme *a priori* hostile à la création de ces retenues pour en reconnaître l'utilité, même si ces créations doivent se faire dans un cadre régulé, partagé et contrôlé.

Son sentiment est ainsi que le cas de la retenue de Caussade « n'est pas une affaire locale, à gérer comme un problème local », mais une situation devenue emblématique qui justifie une initiative plus générale de la part de l'État en termes de principes.

4.3 Le point de vue du président de la Chambre d'agriculture

À l'inverse de ce qui a pu se faire avec M. DIONIS du SÉJOUR, l'échange de la mission avec M. BOUSQUET-CASSAGNE n'a aucunement porté sur l'analyse détaillée des propositions dans la mesure où le président de la Chambre d'agriculture a d'emblée affirmé que ces propositions pouvaient lui convenir, ou du moins constituer une base de discussion tout à fait acceptable, mais sous réserve de conditions qu'il considère impératives et préalables.

La toute première d'entre elles, essentielle dans ses propos, est celle d'une suspension des procédures judiciaires en cours ainsi que de l'arrêté préfectoral du 3 mai 2019, toujours en vigueur en principe (destruction du barrage, remise en état des lieux, consignations, etc.). Selon son appréciation et ses termes, « l'État (politique) doit confirmer à l'État (administratif et judiciaire)⁷ que des négociations sont en cours... ». L'argument mis en avant est donc qu'il est à ses yeux impossible de « négocier » (c'est l'expression utilisée) en même temps que des actions « de rétorsion » continuent d'être menées.

D'autres aspects sont également invoqués. Ils touchent au contexte relationnel fortement altéré avec l'État, déjà évoqué, mais qui probablement peuvent s'analyser comme convergents avec le point précédent : la considération que des « acteurs », quels qu'ils soient, peuvent difficilement être positionnés à la fois en « autorité de régulation » (pour ne pas dire « de sanction ») et en médiateur-conciliateur.

4.4 La position confirmée des acteurs associatifs

L'un des points de difficulté importante dans la conduite de la mission au regard de ses objectifs est la position constante – il faut en convenir – du monde associatif, refusant le principe de son implication sous quelque forme que ce soit dans les travaux de la mission à la fois en raison :

- du contexte de contentieux non totalement soldé dont il est partie prenante active (contre l'État, contre la Chambre d'agriculture) ;
- mais aussi du rejet, sur le principe, du fondement même de la mission, consistant à rechercher une issue dans un cadre concerté reposant sur un dialogue apaisé.

Cette position a déjà été précisée précédemment au chapitre 2 et nous n'y reviendrons donc pas, si ce n'est pour en confirmer la permanence.

⁷ Étant entendu que pour M. BOUSQUET-CASSAGNE le terme « État » recouvre ici aussi bien les ministères, les services locaux, les établissements publics que le Procureur de la République ou les magistrats du siège...

Conclusion

Pour dresser un bilan synthétique de la situation au travers de ces différentes positions exprimées et tenter d'en dégager une recommandation d'action, il convient au préalable de préciser que la mission se place délibérément dans l'esprit de la lettre du 12 mai 2020, c'est-à-dire celui de la recherche d'une méthode permettant le retour à la légalité, dans un cadre de dialogue concerté, et non pas dans une posture d'appréciation sur le fond et la forme du bien-fondé de ces positions.

Pour être plus explicite, et à titre d'illustration, on peut évidemment s'interroger sur le fait que le président de la Chambre d'agriculture formule des « conditions » pour la poursuite de discussions alors que le caractère illégal de la construction du barrage est avéré. Cela étant, il faut aussi admettre cette forme d'exigence dès lors que l'option du dialogue et de la concertation est affirmée, ce qui fait nécessairement sortir le processus d'un cadre strictement juridique (si tel était le cas, cela renverrait alors simplement à l'application de l'arrêté du 3 mai 2019, qui contient toutes les dispositions de droit requises⁸).

Sous cette réserve essentielle en termes de méthode, il apparaît alors que :

- les propositions formulées par la mission sont admises comme pouvant être acceptées, ou à tout le moins constituer une base solide de départ, par l'ensemble des acteurs concernés (à l'exception du monde associatif, point à conserver à l'esprit mais sur lequel il est inutile de revenir à ce stade) ;
- la capacité d'engagement, et surtout de respect des engagements pris et à prendre, par les parties prenantes, mérite d'être confortée au regard d'événements passés (par exemple, le « feuilleton » non terminé à ce jour de la surveillance de l'ouvrage et du paiement des sommes dues à IES Ingénieurs Conseils). Mais là encore, si nécessairement une vigilance s'impose, elle doit être constructive et se fonder sur un principe de recherche de re-création de confiance « minimum » ;
- précisément, la défiance réciproque qui s'est installée entre un grand nombre de protagonistes dans ce dossier apparaît, en l'état, constituer un obstacle très sérieux à l'engagement et la réussite d'un processus de dialogue. À ce titre, le climat relationnel local fortement dégradé – et en outre relayé par la presse – entre la préfète de département, le président de la Chambre d'agriculture et pour partie le maire d'Agen constitue un point de sensibilité tout particulier dans la suite d'un processus concerté.

Dans ces conditions, les 3 recommandations qui suivent sont formulées par la mission.

Recommandation 1. L'expression d'un « signal fort » de la part de l'État à haut niveau confortant le principe d'une solution de dialogue et de concertation.

Il semble en effet nécessaire qu'un **signal fort soit donné rapidement de la part des ministres commanditaires** confirmant l'absence d'une hostilité de principe à la création de retenues (position ouverte qui semble être largement celle décrite par l'instruction de mai 2019 sur les PTGE, mais dont il faut admettre qu'elle n'est pas perçue comme telle...), leur attachement à la recherche d'une solution concertée et leur adhésion aux éléments de travail ci-avant proposés par la mission pour fonder une « trajectoire de sortie ».

⁸ À titre de rappel, cet arrêté préfectoral prévoit :

- la cessation des travaux et la vidange complète de la retenue (situation de mai 2019) ;
- mais surtout la suppression totale de l'ouvrage (sous 3 mois) et la remise du site à son état initial (sous 18 mois) ;
- la consignation (sous 10 jours) d'un montant de 1,082 M€ par la Chambre d'agriculture ;
- et enfin le paiement d'astreintes à hauteur de 500 €/jour en cas de non-respect des dispositions précédentes.

Comme précisé antérieurement, on soulignera néanmoins que cet arrêté n'a pas connu à ce jour de suite effective.

Recommandation 2. La suspension, au moins provisoire, des mesures réglementaires coercitives déjà adoptées, cette suspension étant subordonnée à l'engagement effectif des opérations de vidange de la retenue.

Cela supposerait également, par cohérence et **au moins pendant quelques mois, la suspension des mesures coercitives (arrêté du 3 mai 2019), en subordonnant toutefois cette suspension à l'engagement effectif des opérations préconisées de vidange de la retenue**⁹. La mission mesure bien la sensibilité d'une telle proposition, qui pourrait être mal reçue par les associations et susciter des prises de position politiques hostiles. Mais elle est en convergence avec la recherche d'une solution apaisée et concertée, et surtout elle permettrait de tester la « bonne volonté » des agriculteurs et de sortir de l'impasse dans laquelle est ce dossier.

Dans le cas contraire, et notamment en cas d'interruption de cette vidange et de reprise du remplissage de la retenue, l'arrêté devrait être bien entendu immédiatement rétabli.

Cela étant, une option qui maintiendrait en l'état cet arrêté poserait, selon la mission, trois difficultés :

- elle apparaîtrait peu cohérente avec l'orientation de fond donnée à la mission par la lettre interministérielle du 12 mai 2020, ce qui pourrait cependant facilement s'expliquer par le décalage de près d'une année dans le temps entre ces deux « actes » ;
- elle n'apporterait pas en elle-même de « piste de sortie », sauf élément nouveau, dans la mesure où ces dispositions réglementaires n'ont, depuis 18 mois, pas connu de mise en œuvre concrète, ce qui ne contribue pas à renforcer la portée de la parole de l'État ;
- elle resterait une source de contentieux comme l'a montré le recours déposé en mai 2020 par les associations contre l'absence de mise en œuvre de l'arrêté par l'État. Au cas d'espèce, la décision du juge des référés du Tribunal administratif avait été cependant favorable à l'État mais en raison, précisément, de l'existence du processus de dialogue initié.

Recommandation 3. Enfin, la désignation très rapide d'un coordonnateur-médiateur pour accompagner la mise en œuvre des premières mesures et animer le démarrage du processus de construction d'un projet territorial.

Cela suppose enfin la **désignation d'un « coordonnateur technique » - pour ne pas dire « médiateur » - ad hoc pour accompagner le démarrage** au moins de la mise en œuvre des mesures préconisées¹⁰ : le climat relationnel local apparaît en effet justifier le recours, transitoirement, à une personnalité tierce pour appuyer les premières étapes d'un processus, nécessairement progressif, de rapprochement des points de vue et de rétablissement d'un minimum de confiance.

Dans ce cadre, et dans la mesure où le contexte actuel n'est très certainement pas favorable pour engager la construction du projet territorial évoqué au chapitre 3.2 (avec constitution d'un comité plénier de pilotage réunissant un large panel de parties prenantes), il paraîtrait pertinent que ce coordonnateur-médiateur mette en place rapidement une instance restreinte de préfiguration et de dialogue qu'il animerait, réunissant le maire d'Agen (en tant que président de l'association départementale des maires de Lot-et-Garonne), le président de la Chambre d'agriculture et la directrice départementale des territoires (dont la connaissance du dossier et les compétences sont reconnues).

⁹ Cette notion d'engagement effectif des opérations est bien évidemment à relier de façon plus générale à l'ensemble des propositions de méthode et de calendrier des séquences, tels que décrit dans le chapitre 3 de ce rapport.

¹⁰ Ce démarrage de la mise en œuvre des mesures incluant bien entendu la toute première étape qu'est la vidange de la retenue telle que mentionnée ci-plus haut.

Cette instance aurait notamment pour vocation d'acter les points de consensus ainsi que les avancées opérationnelles à engager à très court terme, et de préparer la mise en place du futur comité de pilotage plénier¹¹.

Bien évidemment, tout cela ne garantit pas *a priori* que les autres parties prenantes, et en particulier la Chambre d'agriculture et son président, s'inscrivent, en respectant leurs engagements, dans un tel processus de sortie de crise avec ses étapes techniques telles que décrites plus haut.

Mais à l'inverse, la conviction acquise par la mission est que si l'État à haut niveau ne donne pas ce signal fort de son attachement à une solution d'ouverture, la probabilité que s'engage un processus de dialogue et d'apaisement vers une issue raisonnable est très faible, pour ne pas dire nulle.

Enfin, si ce premier pas très significatif était fait par l'État et que, malgré tout, la position des acteurs agricoles – voire des élus – devait ne pas correspondre aux réactions d'ouverture de leur part qui se sont exprimées sur les propositions présentées, il est clair pour la mission que cela signifierait l'établissement d'un constat d'absence totale de volonté d'aller vers un retour à la légalité. Cela devrait alors entraîner l'abandon de cette voie et le retour à des mesures strictement coercitives : la mission n'a toutefois pas exploré cette piste dans la mesure où ce n'est pas l'orientation qui a été donnée à ses travaux.

Paul MICHELET



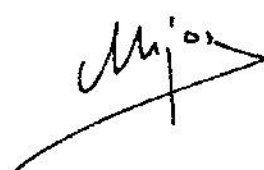
Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Marc-Étienne PINAULDT



Inspecteur général
de l'administration
en service extraordinaire

Charles PUJOS



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

¹¹ Pour des motifs d'efficacité, dans une « course contre la montre » où le temps est désormais compté avant la fin du printemps 2021, il convient d'insister sur le fait que cette désignation doit intervenir le plus vite possible afin d'accompagner l'urgence du moment, à savoir la séquence visant à apporter une réponse définitive et partagée à la question des risques dans son ensemble.

Annexes

1 Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La ministre de la Transition écologique et solidaire

Paris, le

Le ministre de l'Intérieur

Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation

12 MAI 2020

La secrétaire d'Etat auprès de la ministre

Réf : D20005969

Les ministres

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-Présidente du CGEDD

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-Président du CGAAER

Monsieur Michel ROUZEAU
Chef de l'inspection générale de l'administration

Objet : Lettre de mission d'inspection - Caussade

La retenue de Caussade est installée sur le ruisseau intermittent de Caussade, affluent du Tolzac de Monclar dans le Lot-et-Garonne. Ce projet a reçu en juin 2018 une autorisation environnementale délivrée par arrêté préfectoral, qui a été retirée en octobre 2018.

Cependant, les travaux ont été engagés et poursuivis par le maître d'ouvrage, malgré les mesures de police administrative engagées à son encontre. En outre, il s'avère que l'ouvrage a été construit sans la supervision, obligatoire, d'un bureau d'étude agréé. Les premiers examens, confiés par le maître d'ouvrage à un bureau d'étude à la demande de l'Etat, ont montré que l'ouvrage n'avait pas été réalisé conformément aux règles de l'art. Du fait du remplissage de la retenue et à la demande de l'Etat, le maître d'ouvrage, dont la responsabilité est engagée, a confié en avril 2020 à un second bureau d'étude, IES, la mise en place d'une surveillance quotidienne de l'ouvrage, avant un diagnostic complet d'ici l'automne. Par ailleurs, les discussions ont repris afin de faire évoluer ce projet, ancien, et prendre en compte les évolutions récentes de la doctrine sur les retenues d'eau. Enfin, ce projet a fait l'objet de contentieux, ainsi que de plaintes en cours de traitement.

Dans ce contexte, nous souhaitons vous confier une mission d'inspection visant à permettre aux autorités locales de rétablir un dialogue apaisé et à préciser les conditions légales et techniques dans lesquelles doit s'inscrire ce dialogue.

Dans une première étape, et à court terme, vous analyserez les conditions de remplissage de la retenue, le suivi de l'ouvrage et les actions urgentes à conduire pour maîtriser les risques. Vous examinerez notamment si les modalités existantes ou prévues de surveillance et d'auscultation de l'ouvrage sont adaptées. Vous pourrez vous appuyer pour ce premier volet sur les analyses déjà conduites par l'INRAE, et les bureaux d'études ANTEA, GéoFondation et IES. Vous nous fournirez une note d'étape sur ce volet d'ici le 15 mai.

Dans une seconde étape, vous analyserez les caractéristiques techniques que devrait remplir un projet d'ouvrage sur le ruisseau de Caussade, et de façon plus générale un projet multi-usages (irrigation et soutien d'étiage) au sein du bassin versant du Tolzac, pour respecter les réglementations en vigueur, en particulier le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Adour-Garonne.

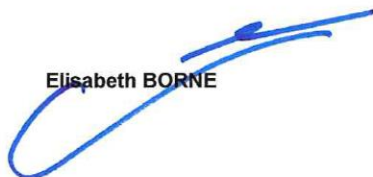
Enfin, vous analyserez les actions que proposeraient le cas échéant de conduire le maître d'ouvrage et son bureau d'étude agréé sur les démarches (travaux, ajustements de la retenue, etc.) visant à garantir la sécurité de l'ouvrage dans l'hypothèse où celui-ci viendrait à être autorisé et pérennisé en tout ou partie.

Vous proposerez une méthode de concertation et un processus de décision de nature à permettre le nécessaire retour au cadre légal dans une approche partagée avec l'ensemble des acteurs concernés. Celle-ci devra permettre, par une gestion globale de la ressource en eau, d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles, conformément à la doctrine sur les retenues d'eau consolidée en mai 2019 dans une instruction du Gouvernement.

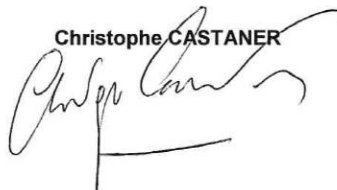
Vous nous remettrez votre rapport final avant la fin juillet.

Afin de réaliser votre mission, vous pourrez vous appuyer sur les rapports déjà produits, sur les services de la direction générale de la prévention des risques et de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, ainsi que sur les services déconcentrés de l'Etat, notamment la DREAL de Bassin Adour-Garonne, la DREAL Nouvelle Aquitaine, la DRAAF Nouvelle Aquitaine et la DDT de Lot-et-Garonne.

Elisabeth BORNE



Christophe CASTANER



Didier GUILLAUME



Emmanuelle WARGON



2 Liste des personnes rencontrées

Prénom & nom	Fonction & organisme
<i>Administrations centrales</i>	
M. Cédric BOURILLET	Directeur général de la prévention des risques – Ministère de la Transition écologique
M. Patrick SOULÉ	Adjoint au Directeur général de la prévention des risques – Ministère de la Transition écologique
M. Olivier THIBAUT	Directeur de l'eau et de la biodiversité – Ministère de la Transition écologique
Mme Julie PERCELAY	Adjointe à la sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques – Direction de l'eau et de la biodiversité – Ministère de la Transition écologique
<i>Administrations territoriales et établissements publics de l'État</i>	
Mme Béatrice LAGARDE	Préfète de Lot-et-Garonne
Mme Agnès CHABRILLANGES	Directrice départementale des territoires de Lot-et-Garonne
M. Philippe LEGRET	Directeur adjoint – Direction départementale des territoires de Lot-et-Garonne
M. Stéphane BOST	Chef du service « Environnement » – Direction départementale des territoires de Lot-et-Garonne
M. Laurent VILLIERAS	Colonel, Commandant le Groupement de gendarmerie départementale de Lot-et-Garonne
Mme Valérie BINET	Cheffe du service départemental du renseignement territorial de Lot-et-Garonne
Mme Fabienne BUCCIO	Préfète de la région Nouvelle-Aquitaine, Préfète de la Gironde
M. Patrick AMOUSSOU-ADÉBLÉ	Secrétaire général pour les affaires régionales de Nouvelle-Aquitaine
Mme Alice-Anne MÉDARD	Directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Nouvelle-Aquitaine
M. Philippe de GUENIN	Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Nouvelle-Aquitaine
M. Étienne GUYOT	Préfet de la région Occitanie, Préfet coordonnateur de bassin Adour-Garonne
Mme Hélène DELMOTTE	Chargée de mission « Aménagement, développement durable, agriculture » - SGAR Occitanie
M. Michel TUFFERY	Ingénieur général de bassin Adour-Garonne – DRAAF Occitanie
Mme Paula FERNANDES	Directrice adjointe de l'écologie, Délégation de bassin Adour-Garonne – DREAL Occitanie
M. Guillaume CHOISY	Directeur général de l'Agence de l'eau Adour-Garonne
<i>Collectivités territoriales et parlementaires</i>	
M. Jean DIONIS du SÉJOUR	Maire d'Agen, Président de l'Association des maires de Lot-et-Garonne
M. Olivier DAMAISIN	Député de Lot-et-Garonne (3 ^{ème} circonscription)
M. Michel LAUZZANA	Député de Lot-et-Garonne (1 ^{ère} circonscription)
Mme Christine BONFANTI-DOSSAT	Sénatrice de Lot-et-Garonne
M. Jean-Pierre MOGA	Sénateur de Lot-et-Garonne

Prénom & nom	Fonction & organisme
M. Raymond GIRARDI	Vice-président du Conseil départemental de Lot-et-Garonne, Président de la Commission « agriculture »
M. Daniel BAECHLER	Président de la Communauté de communes du Lot et Tolzac (<i>en exercice en mai 2020</i>)
M. Roland SOCA	Maire de Pinel-Hauterive (<i>en exercice en mai 2020</i>)
Mme Line LALAURIE	Maire de Castelmoron-sur-Lot, Présidente de la Communauté de communes du Lot et Tolzac (<i>en exercice en juillet 2020</i>)
M. Jean-Pierre SAGNETTE	Maire délégué de Saint-Pierre de Caubel (<i>en exercice en mai 2020</i>) Maire de Pinel-Hauterive, Vice-président de la Communauté de communes du Lot et Tolzac (<i>en exercice en juillet 2020</i>)
M. Joël LLORET	Président du Syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne
M. Damien BOURSINHAC	Directeur du Syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne
Organismes professionnels et acteurs économiques	
M. Serge BOUSQUET-CASSAGNE	Président de la Chambre départementale d'agriculture de Lot-et-Garonne
M. Patrick FRANKEN	Vice-président de la Chambre départementale d'agriculture de Lot-et-Garonne, Président de l'ASA de Caussade
M. Jean-Luc REIGNE	Directeur général de la coopérative « Unicoque » (noisettes)
Autres acteurs	
M. David SOUBIRAN	Directeur du bureau d'études IES Ingénieurs Conseils

3 Glossaire des sigles et acronymes

Sigle / Acronyme	Signification
ASA	Association syndicale autorisée
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
DDT	Direction départementale des territoires
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité (Ministère de la Transition écologique)
DGPR	Direction générale de la prévention des risques (Ministère de la Transition écologique)
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation)
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Ministère de la Transition écologique)
FNE	France Nature Environnement
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
PTGE	Projet de territoire pour la gestion de l'eau
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDCI	Syndicat départemental des collectivités irrigantes (de Lot-et-Garonne)
SEPANLOG	Société pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature en Lot-et-Garonne
SEPANSO	Société pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales (Préfecture de région)