Sciences Eaux & Territoires
INRAE
https://doi.org/10.20870/Revue-SET.2026.52.10470

Cet article est publié sous la licence Creative Commons (CC BY 4.0). La citation comme l'utilisation de tout ou partie du contenu de cet article doit obligatoirement mentionner les auteurs, l'année de publication, le titre, le nom de la revue, le volume, le numéro de l'article et le DOI..

Retour d'expérience : le projet de territoire pour la gestion de l'eau du Midour

Rosine LECOMTE-GOINEAU [1], Léa BLANQUART NOÉ [1], Stéphane SIMON [1]

[1] Établissement public territorial du Bassin de l'Adour et des eaux souterraines de Gascogne, France.

Correspondance : Rosine LECOMTE-GOINEAU, ptge.midour.douze@eptb-a3.fr

Ce retour d'expérience sur le projet de territoire pour la gestion de l'eau du Midour vise à inspirer d'autres territoires confrontés à des défis similaires. Il rappelle que la réussite de tels projets dépend autant de la rigueur technique que de la mobilisation d'une intelligence collective attentive aux contextes socio-économiques.

Contexte du projet de territoire

Défini initialement par l'instruction du 4 juin 2015, un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) est un outil de planification et de concertation visant à organiser une gestion collective, équilibrée et durable de la ressource en eau à l'échelle d'un territoire (bassin versant, nappe, etc.). Il s'inscrit dans le cadre des politiques publiques de l'eau en France, notamment pour répondre aux enjeux de raréfaction de la ressource, de conflits d'usage ou de déséquilibres quantitatifs.

Initié en 2016, le PTGE du Midour offre un premier retour d'expérience riche en enseignements sur les défis de la coordination multi-acteurs et de la mise en œuvre concrète d'un programme d'actions ambitieux. Ce territoire est situé au nord-est du bassin de l'Adour. Il est fixé sur un périmètre hydrographique (notion de bassin versant) permettant d'assurer une gestion cohérente des enjeux liés à la ressource en eau et aux milieux aquatiques. Il concerne tout ou partie de 81 communes, situées sur les départements du Gers et des Landes, entre les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine (figures ❶ et ❷).

Spécificités du volet agricole du programme d'actions

Dès 2020, le programme d'actions du Midour, validé à l'unanimité, prévoyait une trentaine d'actions spécifiquement dédiées au monde agricole, soit près de la moitié du programme d'actions. Cependant, les structures agricoles partenaires (chambres consulaires, coopératives agricoles locales, associations, etc.) initialement désignées pour assurer la mise en œuvre, n'ont pas encore pu s'investir pleinement dans cette mission. La crise sanitaire liée à la Covid-19 a encore complexifié la situation, retardant les dynamiques de collaboration. Face à ce constat, l'EPTB Adour affluents aquifères (EPTB a3 [1], anciennement Institution Adour) a dû repenser son approche et assurer en régie l'animation des actions agricoles en recrutant, en sus de l'animation générale du programme d'actions et cela dès 2022, une animatrice dédiée à la mise en œuvre du volet agricole. Ce choix a marqué un tournant, mais il a également révélé de nouvelles difficultés.

1. Établissement public territorial du Bassin de l'Adour et des eaux souterraines de Gascogne.

Figure ❶ – Carte du territoire de compétence de l'Établissement public territorial du Bassin de l'Adour et des eaux souterraines de Gascogne : bassin de l'Adour et focus sur le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Midouze et le projet de territoire pour la gestion de l'eau du Midour.

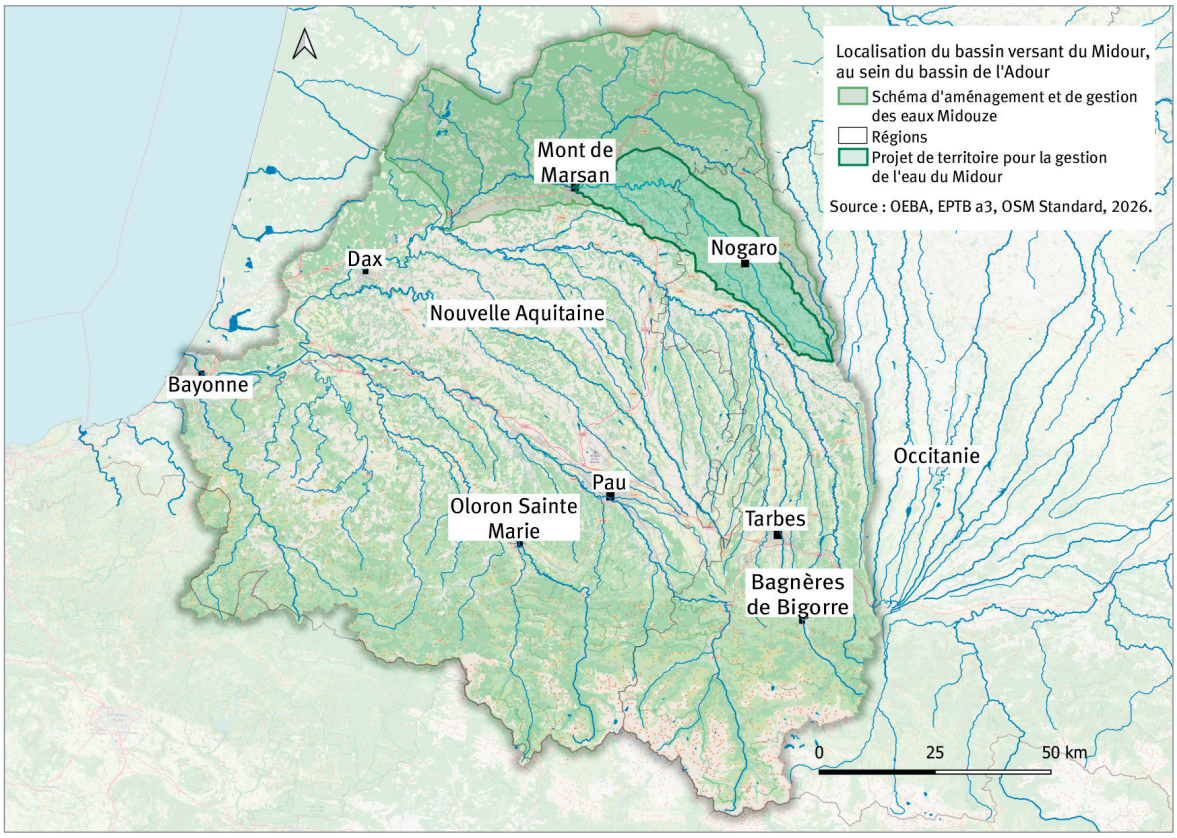
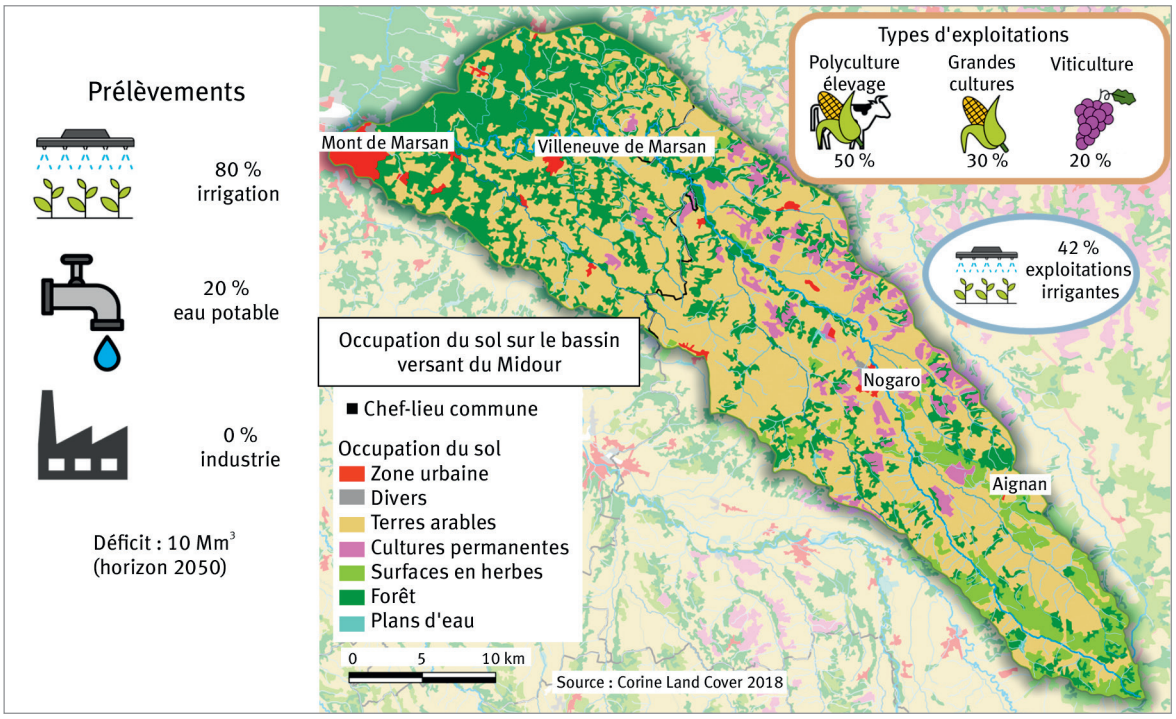


Figure ❷ – Contexte du bassin versant : occupation du sol, cultures principales et surfaces irriguées ; répartition par usage des prélèvements en eau. Réalisation EPTB a3 – Source des données : état des lieux du projet de territoire pour la gestion de l'eau Midour, 2017, consultable sur le site de l'Établissement public territorial du Bassin de l'Adour et des eaux souterraines de Gascogne : https://www.eptb-a3.fr/files/adour_files/docs/PT_Midour/Etat_des_lieux/PT_MIDOUR_Etat_des_lieux_2017VF.pdf.



Coordination technique et humaine

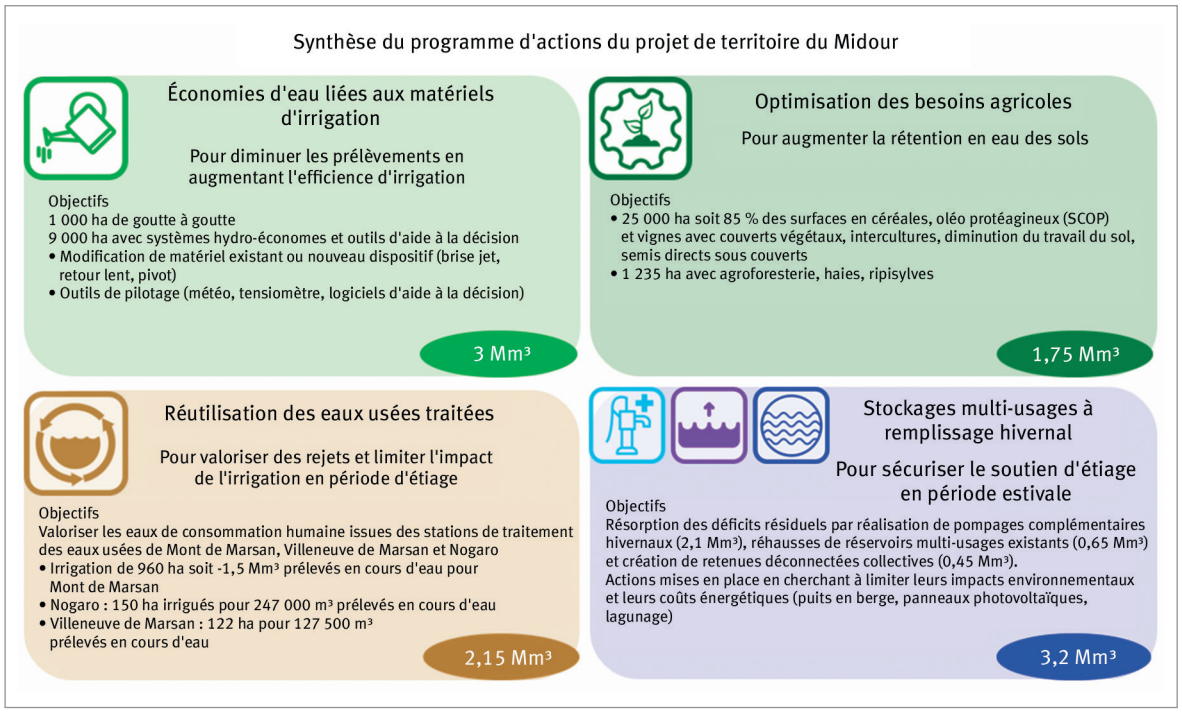
La première d'entre elles concerne la transversalité des actions, en termes d'imbrication des compétences requises. Les groupes de travail mis en place pour piloter les initiatives agroécologiques ont rapidement montré leurs limites. Une approche descendante, consistant à attribuer chaque action à un ou plusieurs porteurs, s'est avérée infructueuse : si les accords étaient unanimes en réunion, leur mise en œuvre manquait de substance. Une tentative d'adaptation, basée sur les compétences disponibles et les appels à projets en cours – approche ascendante, à l'opportunité selon les financements disponibles à un instant *t* – n'a pas non plus permis d'aboutir à des résultats plus tangibles. Les acteurs impliqués, bien que nombreux, sont souvent très spécialisés, ce qui rend difficile l'adoption d'une vision globale et intégrée. Or, un PTGE est bien une démarche reposant sur une approche globale et co-construite de la ressource en eau, au cours de laquelle il s'agit de mobiliser à l'échelle du territoire des solutions privilégiant les synergies entre les bénéfices socio-économiques et les externalités positives environnementales, dans une perspective de développement durable du territoire. En outre, les financements disponibles (12e programme d'intervention des Agences de l'eau, financements FEADER[2], appels à projets régionaux, etc.) généralement fléchés vers des actions précises, renforcent cette fragmentation et ne permettent pas toujours de soutenir des projets ambitieux et transversaux par nature.

Cette difficulté de coordination entre acteurs limite l'efficacité des actions mises en œuvre et entrave la création de synergies, alors même que les enjeux environnementaux exigent une approche systémique. Bien que les partenaires se connaissent, ils n'ont pas d'habitudes de travail ensemble, ce qui a nécessité un important travail de création de liens, de confiance et de méthodes communes. Les réunions visant à déployer le programme d'actions validé dans le cadre du PTGE entre l'EPTB a3 – structure animatrice de la démarche – et les partenaires agricoles, bien que consensuelles sur le principe, peinaient à se traduire en actions concrètes sur le terrain. Pour y remédier, des comités agricoles regroupant une quinzaine de structures ont été instaurés, permettant des points d'avancement réguliers et une meilleure coordination entre les projets. Pour optimiser ces échanges, le format des réunions a évolué vers des rencontres trimestrielles plus courtes (en visioconférence, une heure), favorisant une participation accrue et une dynamique plus opérationnelle, en complément des comités agricoles, réunis en présentiel mais moins fréquemment.

Après quatre années de mise en œuvre, le projet montre des signes encourageants[3], avec des réunions plus productives et une meilleure coordination entre les acteurs (figure ❸).

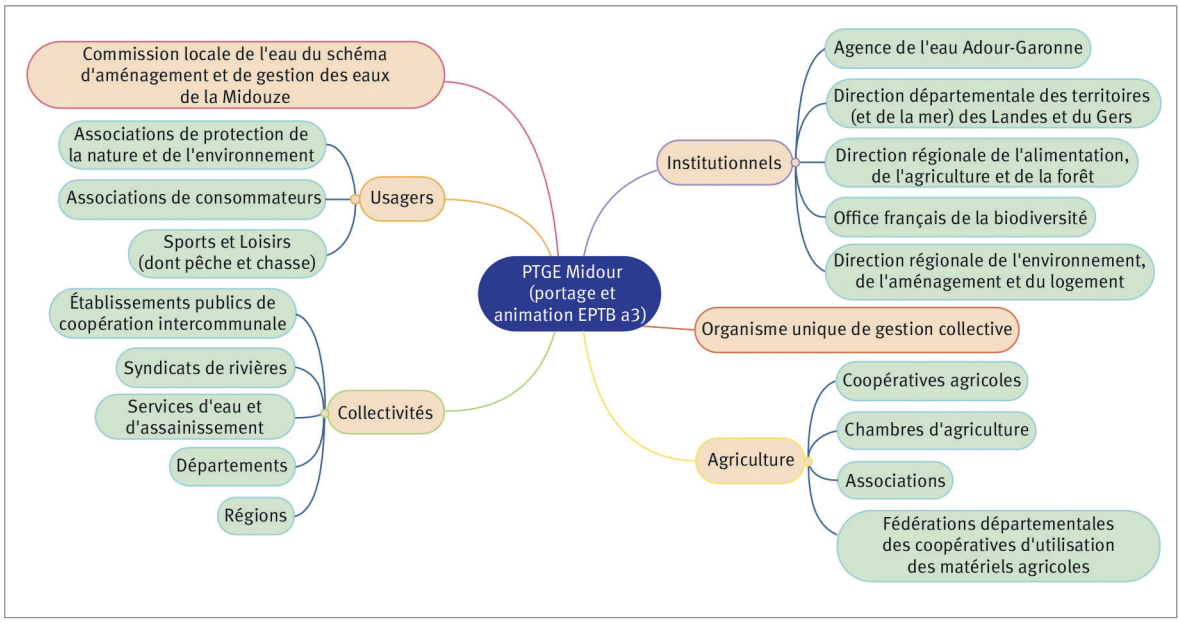
Cependant, un constat surprenant émerge de ce retour d'expérience : l'absence quasi totale des coopératives agricoles régionales dans la mise en œuvre du PTGE. Pourtant bien ancrées localement et jouant un rôle économique central, la plupart d'entre elles n'ont pas participé activement au projet, à l'exception notable d'une seule. Cette situation soulève des questions sur les motivations et les priorités de ces acteurs. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées : les coopératives, souvent focalisées sur des enjeux de production et de commer-

Figure ❸ – Résumé très simplifié des quatre familles d'actions du programme d'actions du projet de territoire pour la gestion de l'eau Midour.



2. Fonds européen agricole pour le développement rural.
3. Les documents d'avancement réguliers (comités de suivi et tableau de bord des actions) sont consultables sur le site de l'EPTB à la page dédiée : **https://www.eptb-a3.fr/projet-de-territoire-midour/documents-de-suivi.html**

Figure 4 – Représentation simplifiée de la diversité des acteurs impliqués dans le projet de territoire pour la gestion de l'eau Midour (Établissement public territorial du Bassin de l'Adour et des eaux souterraines de Gascogne, ex Institution Adour).



cialisation, pourraient percevoir les actions agroécologiques comme secondaires par rapport à leurs objectifs économiques immédiats. Leur absence, dès la phase d'élaboration, pourrait également refléter un manque d'alignement entre les attentes du PTGE et leurs stratégies internes, ou encore une méconnaissance des enjeux portés par le programme. Enfin, leur participation pourrait être freinée par des contraintes organisationnelles ou un manque de ressources dédiées à des projets perçus comme complexes ou incertains (figure 4).

Éléments de contexte local, national et international

Local

Au-delà des défis internes, le projet de territoire pour la gestion de l'eau du bassin versant du Midour est également confronté à un contexte agricole local, national et international particulièrement tendu. Localement, la précarité économique des exploitants agricoles constitue un frein majeur à la transition agroécologique. Sur ce territoire de polyculture élevage (particulièrement à l'amont du Midour), le revenu agricole moyen est relativement faible : pour plus d'un tiers des exploitations agricoles du territoire, le revenu disponible par UTANS[4] est inférieur au Smic[5] (étude Cerfrance réalisée dans le cadre du PTGE Midour en 2019), comparé à d'autres régions françaises, ce qui rend les agriculteurs particulièrement vulnérables à l'adoption de changements de pratiques. Les subventions existantes pour le financement des solutions structurantes sont de plus en plus conditionnées à l'adoption de nouvelles pratiques. Pourtant, pour les exploitants, cette transition, bien que nécessaire, reste un risque économique face à l'impératif de viabilité annuelle. À cela s'ajoute un contexte juridique incertain, marqué par des contentieux autour de l'autorisation unique pluriannuelle (AUP) régissant l'irrigation, et ce depuis 2021. Ces attaques en justice ont conduit à une réduction des volumes mobilisables et créent une insécurité qui paralyse les décisions et limite l'engagement économique des agriculteurs dans des projets de long terme, la situation juridique n'étant toujours pas stabilisée pour les années à venir.

National

Sur le plan national, d'un côté les pouvoirs publics encouragent la transition agroécologique à travers des dispositifs favorisant la réduction des pesticides, la préservation de la biodiversité ou encore le développement de l'agriculture biologique. De l'autre, ils continuent de soutenir des modèles productivistes fondés sur la compétitivité, l'augmentation des rendements et la performance économique des filières agricoles. Cette ambivalence se retrouve dans plusieurs domaines. Par exemple, les agriculteurs sont incités à réduire l'usage des produits phytosanitaires dans le cadre des plans de transition écologique, tout en étant confrontés à des importations de produits agricoles provenant de pays où les normes environnementales sont parfois moins contraignantes. De même, l'État encourage le développement de l'agriculture biologique, mais les aides à la conversion ou au maintien ont connu des évolutions qui ont parfois fragilisé certaines exploitations engagées dans cette démarche. Les exploitants agricoles peuvent ainsi avoir le sentiment que les orientations politiques changent régulièrement ou manquent de cohérence à long terme. Cette ambivalence place les agriculteurs dans une position délicate, tiraillés entre des injonctions paradoxales, comme celle de réduire les intrants tout en maintenant leur compétitivité dans un contexte de forte concurrence internationale. Les crises sociales agricoles récurrentes, telles que les manifestations de 2024 avant les élections aux Chambres d'agriculture ou les dernières mobilisations, reflètent un malaise profond au sein de la profession. Ces mouvements expriment souvent un sentiment d'incompréhension face à des politiques jugées

4. Unité de travail annuel non salarié.

5. En 2019, le salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) annuel net s'établit à environ 14 450 euros.

contradictoires : produire davantage tout en consommant moins d'intrants, répondre aux attentes sociétales en matière d'environnement tout en faisant face à une concurrence internationale accrue, ou encore investir dans la transition écologique sans garantie de revenus suffisants. Ils peuvent également traduire une résistance aux changements perçus comme imposés, surtout lorsque ceux-ci semblent déconnectés des réalités économiques immédiates. Pour les agriculteurs, la pérennité économique de leur exploitation prime avant toute autre considération, alors que les politiques publiques s'inscrivent dans des échelles temporelles bien plus longues et poursuivent des objectifs multiples parfois difficiles à articuler, en décalage avec les besoins de la profession.

International

Enfin, le contexte international ajoute une couche supplémentaire de complexité. Les marchés agricoles, volatils et dépendants de logiques internationales, échappent largement au contrôle des acteurs locaux. Les prix des productions, qu'il s'agisse de céréales, de vin ou d'autres cultures, sont soumis à des fluctuations liées à la concurrence, aux conflits en cours, aux accords commerciaux ou aux spéculations, ce qui limite la marge de manœuvre des exploitants pour investir dans des pratiques plus durables requérant des investissements à absorber sur plusieurs exercices comptables. Les régulations supranationales, qu'elles émanent de l'Union européenne ou d'accords internationaux, influencent directement les conditions de production et de commercialisation (ex. : traité du Mercosur, accord Union européenne-Nouvelle Zélande, ouverture des importations de maïs ukrainien, CETA [6]…), ajoutant une contrainte supplémentaire pour les agriculteurs déjà soumis à de nombreuses pressions.

Perspectives

Pour dépasser ces freins, plusieurs pistes pourraient être explorées. Renforcer l'animation transversale en créant des espaces de dialogue permanents entre acteurs spécialisés permettrait de favoriser une vision partagée et des projets intégrés. L'animatrice du volet agricole du projet joue ici un rôle clé pour fédérer et traduire les enjeux entre les différents métiers. D'autre part, sécuriser les financements, en amont de la validation d'un projet de territoire en identifiant ou en créant des dispositifs de subventions plus adaptés (en termes de taux d'intervention et de bénéficiaires potentiels) pourrait également soutenir des approches territoriales globales plutôt que des actions ponctuelles, fonctionnant souvent par le biais d'appels à projets aux échéances brèves, peu propices à l'accompagnement d'un changement profond voué à être effectué sur un temps long et à une échelle géographique conséquente. Adapter les échelles de temps en proposant des mesures incitatives qui répondent aux besoins de court terme des agriculteurs, tout en maintenant les objectifs de long terme, serait une voie à explorer. Intégrer les réalités socio-économiques locales dans la conception des actions, en associant par exemple les filières et les marchés pour garantir des débouchés aux productions issues de modèles agroécologiques, pourrait aussi faciliter la transition à construire de concert à l'échelle d'un territoire. Enfin, anticiper les risques juridiques en clarifiant les cadres réglementaires, permettrait de lever les incertitudes sur le risque de contentieux et permettant d'encourager l'engagement des agriculteurs dans des projets durables.

L'absence des coopératives agricoles dans la mise en œuvre du PTGE soulève également des questions sur les modalités d'implication des acteurs économiques majeurs. Leur position au sein d'un projet de territoire peut être à la fois celle d'un partenaire technique, d'un représentant des irrigants, d'un opérateur économique et d'un acteur de la transition agricole. Cette position donne à la fois une influence importante et en contrepartie, elle expose à des attentes fortes en matière de sobriété des usages de l'eau et de responsabilité environnementale. Pour les mobiliser, il pourrait être utile de mieux comprendre leurs attentes et leurs contraintes, et de leur proposer des modalités de participation adaptées à leurs enjeux (ex. : encourager les changements de pratiques agroécologiques compatibles avec l'adaptation au changement climatique, dans le but de concilier performance économique, sobriété hydrique, acceptabilité sociale et environnementale). Cela pourrait passer par la co-construction d'actions alignées avec leurs stratégies économiques, ou par la démonstration des bénéfices concrets que la transition agroécologique pourrait leur apporter, tant en termes d'image que de résilience économique sur des horizons à moyen et long terme.

Pour que cette démarche de concertation et co-construction soit perçue comme une réelle valeur ajoutée sur le territoire, et non comme une simple superposition de ce qui pourrait déjà être réalisé sans y consacrer ce temps d'échange, il est indispensable qu'elle aboutisse à la mise en œuvre effective d'un ensemble de mesures ayant fait l'objet d'un accord clair à l'issue des discussions. Actuellement, cet outil PTGE relève davantage du droit « mou », ce qui limite sa portée et son efficacité. Les étapes de validation d'un PTGE sont souvent confrontées, au moment de l'adoption finale, à des prises de position dogmatiques qui réapparaissent malgré le travail de concertation réalisé en amont. Bien que le PTGE du Midour n'ait pas connu ce type de blocage, le dialogue territorial ayant permis de dépasser localement les postures de principe, d'autres PTGE se heurtent à des oppositions de nature idéologique lors des phases finales de validation, remettant en cause des compromis pourtant construits collectivement. Par ailleurs, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre concrète nourrissent le sentiment que, même lorsqu'un consensus local est atteint au terme d'un long processus de concertation, celui-ci ne se traduit pas nécessairement par des avancées effectives, notamment en matière de financements publics, d'autorisations administratives ou d'évolutions réglementaires. Cette situation tend à fragiliser la crédibilité et l'attractivité de ces démarches de gouvernance territoriale de l'eau.

3. Le CETA (Accord économique et commercial global ou AECG ; en anglais : *Comprehensive Economic and Trade Agreement*) est un accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada.

Pour renforcer son impact et sa légitimité, il serait judicieux de lui donner une portée décisionnelle plus affirmée, en définissant avec précision les modalités de son adoption et sa valeur d'engagement collectif. Cela implique de clarifier les règles de décision : faut-il une majorité simple, une majorité qualifiée, l'unanimité, ou encore une proportion minimale d'acteurs représentatifs pour valider les orientations ? Ces précisions permettraient d'éviter les blocages et d'assurer une légitimité plus forte aux mesures adoptées et en bénéficiant de financements majorés disponibles dans un cadre et un horizon temporel adaptés aux PTGE.

Par ailleurs, il est important de souligner que les enjeux abordés dans le cadre de cette concertation ne se limitent pas toujours à un seul territoire. Comme nous l'avons précédemment évoqué, de nombreuses problématiques se recoupent avec d'autres démarches territoriales (plans climat-air-énergie territoriaux, projets alimentaires territoriaux, plans d'actions territoriaux concernant les captages d'eau potable…), ce qui peut disperser les efforts et diluer leur efficacité. Dans cette perspective, il serait pertinent de structurer certaines actions, notamment celles qui présentent une dimension très transversale (actions qui contribuent simultanément à plusieurs politiques publiques ou démarches territoriales en termes d'eau, climat, agriculture, biodiversité, alimentation, aménagement, santé, etc. dont les bénéfices dépassent le cadre d'un seul programme), à des échelles plus larges, voire supra-territoriales. Une telle approche permettrait de changer de braquet en mutualisant les moyens et en répondant aux besoins d'un plus grand nombre de parties prenantes, tout en évitant une fragmentation des initiatives et la création de doublons dans chaque strate administrative.

En effet, le changement climatique impose un rythme d'adaptation soutenu et la transition agroécologique ne peut se limiter à un cadre technique ou environnemental. Elle doit également composer avec des enjeux économiques, sociaux et politiques qui dépassent largement le territoire. Les difficultés rencontrées, qu'il s'agisse du manque de transversalité, de la précarité des exploitants, des contradictions politiques, de la volatilité des marchés ou du manque d'implication des coopératives, soulignent la nécessité d'une approche systémique et inclusive. Par ailleurs, si les orientations retenues font souvent l'objet d'un large consensus lors des phases de concertation, leur traduction opérationnelle reste soumise à de nombreux facteurs externes : évolutions des contextes économiques, modifications réglementaires, contraintes budgétaires ou encore redéfinition des priorités publiques. Cette réalité met en évidence un écart récurrent entre l'adhésion de principe aux objectifs poursuivis et la capacité à les concrétiser. Si les acteurs s'accordent généralement sur la pertinence des actions envisagées, leur mise en œuvre se heurte fréquemment à des freins opérationnels : manque de temps disponible au sein des structures, insuffisance des financements permettant de dégager des moyens humains dédiés, absence d'obligations réglementaires ou encore concurrence avec d'autres missions jugées prioritaires. Ces éléments plaident pour des dispositifs de gouvernance robustes, capables d'inscrire les engagements dans la durée et de sécuriser les ressources nécessaires à leur déploiement. Pour progresser de manière significative, il sera crucial de tisser des alliances solides entre les acteurs spécialisés et les institutions, tout en sécurisant les conditions économiques indispensables à la transition. Cela passe également par une adaptation des outils de gouvernance et de financement, afin qu'ils reflètent davantage les réalités vécues par les agriculteurs et les coopératives. En parallèle, il est important de souligner que les agriculteurs agissant seuls sont pris en compte *in fine* dans les statistiques. Si les structures d'accompagnement administratives ou techniques sont nombreuses, leur mobilisation pour saisir des opportunités comme le PTGE et aller vers les agriculteurs reste inégale, entre contraintes opérationnelles et habitudes de fonctionnement. Pourtant, c'est en reliant l'individuel et le collectif que l'on peut véritablement avancer. ■

Encadré ❶ – En savoir plus…

Projet de territoire Midour - documents de suivi :
https://www.eptb-a3.fr/projet-de-territoire-midour/documents-de-suivi.html

Appui à l'aboutissement de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) :
https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/appui-a-l-aboutissement-de-projets-de-territoire-a3528.html

Voir aussi…

Dans le numéro « Animer un projet de territoire pour la gestion de l'eau : les défis de la prospective et de l'agroécologie » :

Les projets de territoire de gestion de l'eau : de leur principes et émergence à une appropriation différenciée selon les bassins hydrographiques. **https://doi.org/10.20870/Revue-SET.2026.52.10296**

Freins à l'adoption des pratiques agroécologiques : enseignements d'une enquête territoriale dans le projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) Midour.
https://doi.org/10.20870/Revue-SET.2026.52.10467