

Politiques publiques

en matière de gestion quantitative de l'eau

D. Berthault¹

1 : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Direction de l'Eau, 20, avenue de Ségur, F-75007 Paris cedex ; daniel.berthault@ecologie.gouv.fr

Résumé

Le ministère en charge de l'Environnement est pilote de la gestion des phénomènes de sécheresse. La sécheresse se traite nécessairement de deux façons : la crise et l'adaptation à moyen et long terme. Depuis la canicule de 2003, l'organisation de la gestion de crise mise en place depuis 1992 est renforcée par le plan Sécheresse. Que ce soit au niveau national comme au niveau local, les maîtres mots sont concertation et anticipation.

Mais la répétition de crises successives, année après année dans certains secteurs, montre que la gestion de crise n'est pas suffisante pour réduire durablement les déséquilibres chroniques de la disponibilité de la ressource, améliorer la ressource disponible et les besoins en eau, notamment la vulnérabilité à la sécheresse de l'alimentation en eau potable. Un plan de gestion de la rareté de l'eau a été mis en place en 2005. Bâti selon 3 axes (priorité à l'eau potable, partage de l'eau entre les différents usagers, meilleure valorisation de l'eau), il propose 26 mesures. Certaines sont de nature législative et réglementaire comme la gestion collective des prélèvements pour l'irrigation. D'autres relèvent de la recherche et des études comme par exemple une expérimentation sur 11 bassins versants où seront expérimentées l'ensemble des solutions possibles, pour acquérir de l'expérience, prouver la pertinence de certaines solutions ou les écarter au profit d'autres finalement plus optimales.

Le sujet de la sécheresse soulève deux questions principales : la gestion de crise et la gestion quantitative des ressources en eau, dans le contexte général d'un probable changement climatique.

La France a la chance de disposer d'un réseau hydrographique important et d'une ressource particulièrement abondante. Les précipitations atteignent 173 milliards de m³ par an, dont nous ne prélevons que 34 milliards pour satisfaire l'ensemble des activités humaines (usage domestique, irrigation, industries). La consommation nette (eau prélevée et non rejetée dans l'environnement) est seulement de 6 milliards de m³.

En année moyenne, les ressources françaises en eau sont globalement suffisantes excepté dans certains bassins car les disparités régionales et saisonnières sont particulièrement importantes. Les années sèches, la concentration dans l'espace et dans le temps des prélèvements conduit à des mesures de restriction.

Sur les dix dernières années, on observe que chaque année une vingtaine de départements connaissent des limitations de consommation. Ce chiffre est doublé les années relativement sèches (1998, 2004), pour atteindre plus de soixante départements les années les plus sèches (2003, 2005). Même en année humide (2001), environ 6 départements connaissent des limitations d'usage de l'eau.

Il est vrai que les besoins de la consommation agricole sont concentrés sur les 3 mois de juin, juillet et août. Par ailleurs, force est de constater que l'essentiel de la consommation en eau est - dans certains départements - lié à l'agriculture. Il ne faut pas pour autant limiter le débat à l'agriculture ; chacun doit faire le maximum d'économies.

1. Gestion de crise

Il a été progressivement bâti un dispositif de gestion de crise renforcée, en particulier depuis 2003 et le **plan Sécheresse de 2004**. Il est nécessaire d'anticiper, d'analyser le niveau des rivières et nappes, de définir de manière préalable les mesures de restriction qui s'avèreraient nécessaires en cas de franchissement de seuil, voire de prendre les mesures appropriées de restrictions en période de crise, en interdisant les usages non prioritaires (lavage des voitures, remplissage des piscines) et même, parfois, restreindre les usages agricoles ou industriels, voire les interdire.

– Le bulletin de situation hydrologique

Dès le début du printemps, les pluies efficaces cumulées de l'automne et de l'hiver, le niveau du manteau neigeux, le niveau de recharge des principales nappes souterraines et le taux de remplissage des barrages servant à faire du soutien d'étiage sont connus, notamment à travers le **bulletin de situation hydrologique**, publié mensuellement par la Direction de l'eau et qui s'appuie sur des bulletins régionaux et de bassin réalisés par les DIREN compétentes. En cas de poursuite de temps sec, il est dès lors possible d'examiner les tendances afin de mieux cerner les difficultés éventuelles.

– Le Comité national de suivi des effets de la sécheresse

En cas de crise prévisible si une période sèche venait à poursuivre un hiver et un début de printemps déficitaire en termes de précipitations, une « situation d'alerte nationale » pourrait être reconnue au plan national. Un Comité national de suivi des effets de la sécheresse se réunirait afin de coordonner les actions de communication, d'évaluer la gestion de la crise et les conséquences sur les milieux. Il rassemble l'ensemble des acteurs dont les activités sont en relation avec les milieux aquatiques et qui peuvent être concernés par les mesures prises.

Ce Comité, ouvert à la société civile et indépendant, peut être activé et mobilisé dès le mois d'avril (et parfois même plus tôt) par le ministère en charge de l'environnement pour évaluer la situation et formuler rapidement des propositions ou avis sur des mesures exceptionnelles rendues nécessaires par la sécheresse ou la canicule en cas de crise effective. Ce Comité est composé d'experts, de représentants d'usagers (pêcheurs, protection de la nature, agriculteurs, industriels, producteurs d'électricité, collectivités) et de représentants des services des ministères concernés. Il est présidé par le président du Conseil Supérieur de la Pêche en tant qu'entité spécialisée dans le domaine des milieux aquatiques. La composition de ce Comité national de suivi des effets de la sécheresse a été fixée par décision ministérielle du 10 mai 2004.

– Déclinaisons locales du Comité sécheresse

La sécheresse, à cause de la variabilité d'appréciation du phénomène d'un bassin à l'autre, est gérée de façon déconcentrée.

Lorsque des restrictions des usages de l'eau s'avèrent nécessaires, il y a lieu de constituer une cellule de crise dans laquelle doivent se trouver représentées les différentes catégories d'usagers de l'eau directement concernés et notamment les collectivités territoriales ainsi que des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et des associations de protection de la nature. La composition de ces cellules doit permettre d'assurer la concertation la plus large possible pour un meilleur partage des connaissances sur l'état des ressources et l'équilibre des usages, en y adjoignant toute personne qualifiée dont l'expérience paraîtrait utile pour aider à la résolution des problèmes posés. La cellule de crise peut fonctionner, s'il y a lieu, jusqu'à la suppression de toute mesure de limitation ou de suspension. Parallèlement, il est recommandé de mettre en place un comité de suivi au niveau du bassin pour la **coordination interdépartementale** et le suivi de la crise.

Malgré la situation climatique difficile de ces dernières années, les efforts de chacun ont permis de limiter les coupures d'eau à quelques centaines de personnes, situées dans des endroits généralement mal desservis, et d'éviter des potentielles coupures de grande envergure comme à Niort en 2006.

Malheureusement, la situation est plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, il n'est cependant pas satisfaisant de recourir systématiquement chaque année à des restrictions telles que de vider les piscines, d'arrêter d'arroser les golfs et de laisser mourir la végétation dans les centres villes, au risque de compromettre le tourisme : les effets pervers sont nombreux.

2. Gestion quantitative

- Anticiper au maximum grâce à un plan

Ce constat et l'impact probable du changement climatique ont nécessité la mise en place d'une action à moyen terme pour restaurer l'équilibre entre l'offre et la demande en eau. L'objectif est de réduire durablement la vulnérabilité de l'alimentation en eau potable en cas de sécheresse, en lui donnant une nouvelle marge de sécurité, et de concilier les différents usages tout en préservant la qualité des milieux aquatiques.

Il a été proposé pour cela à la fin de l'année 2005 de mettre en œuvre un plan qui s'articule autour de trois axes : priorité à l'eau potable, partage de l'eau entre les différents usages et meilleure valorisation de l'eau. Celui-ci est décliné en **26 mesures** de différents ressorts : mesures législatives, réglementaires, incitatives, études et communications.

Un certain nombre d'entre elles concernent évidemment l'agriculture mais le plan s'attache également à l'ensemble des usages, chacun devant prendre ses responsabilités. Pour l'agriculture, les actions portent sur trois axes :

- **Réaliser des économies d'eau**

Ces mesures portent notamment sur l'optimisation des systèmes d'irrigation et sur une meilleure adaptation des cultures : la culture du maïs a reculé de 20% en moyenne en France, voire de 30 à 40% dans certains départements entre 2004 et 2006 dans un contexte pluviométrique déficitaire.

- **Favoriser la création de ressources de substitution**

Il convient de développer ce type de solutions dès lors qu'elles sont gérées de façon collective, qu'elles ne sont pas problématiques sur le plan écologique et que les conditions économiques sont acceptables.

- **Gérer collectivement la ressource en eau**

Les autorisations de prélèvements d'un secteur pourront être délivrées à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs irriguants. Dans les zones de répartition des eaux (zones identifiées par leur déséquilibre), le Préfet peut constituer d'office cet organisme. Les modalités pratiques d'exécution de cette gestion seront précisées par un décret.

Le dernier point concerne la mise en œuvre des dispositions législatives portant sur les économies d'eau de la loi sur l'eau, et notamment de l'article 21 de la Loi 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques portant sur l'organisation d'une gestion collective des irriguants à l'échelle des bassins versants.

- Les bassins versants pilotes

Ce plan a vocation à être décliné par bassin versant a déséquilibre éventuel de la ressource en eau et l'approvisionnement en eau potable.

Dès 2006, en liaison avec les services de l'Etat et les agences de l'eau, l'accent a été mis sur onze bassins versants prioritaires (Figure 1) sur lesquels ont été entreprises les études nécessaires afin que les premières mesures soient rapidement engagées. Ces actions pilotes seront reprises dans les futurs programmes de mesures de la directive cadre sur l'eau en complément des mesures globales pouvant être mises en œuvre



FIGURE 1 – Localisation des bassins pilotes.

Il s'agit d'expérimenter l'ensemble des solutions possibles, pour en acquérir l'expérience, en prouver la pertinence ou les écarter au profit de solutions optimales. Dans le cadre des mesures agro-environnementales, c'est le cas par exemple de l'accompagnement financier des irriguants, pour se convertir à des systèmes de culture moins gourmands en eau que l'on souhaite voir expérimenter dans les bassins versants dont le déficit en eau résulte principalement de l'usage agricole.

Dans le même esprit, il pourra être fait recours à des ressources alternatives (recharge hivernale de nappes souterraines, réutilisation des eaux usées traitées pour certains usages...) qui peuvent être en mesure de contribuer à restaurer un équilibre pérenne. Ces démarches seraient menées dans le cadre d'un suivi expérimental à mettre en œuvre avec la participation des agences de l'eau et en partenariat avec les acteurs compétents, et contribueraient à l'obtention d'une expérience dans le domaine.

Il a été demandé aux agences de l'eau de promouvoir ce type d'action dans le cadre de leur 9^{ème} programme d'intervention.

– Diverses études

Diverses études sont lancées ou vont être lancées, dont :

- Une étude sur l'exploitabilité des nappes d'eaux souterraines a été lancée en 2006 avec le BRGM pour étudier la réactivité des nappes en termes de recharge.

- Suite à l'Esco « Sécheresse et agriculture » réalisée par l'INRA, plusieurs pistes ont été identifiées (adaptation des cultures, analyse locale, connaissance des hydrosystèmes, gestion des risques) et un programme de travail est à bâtir.

– Initiative européenne

En dernier lieu, un sujet porté principalement par la France au sein de l'union Européenne. L'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Italie, Chypre, la Slovénie, Malte et la France ont demandé à la Commission Européenne de développer une stratégie thématique sur la sécheresse.

La sécheresse n'est pas seulement un problème à l'échelle locale mais elle affecte différentes régions de l'Union Européenne. Ses effets environnementaux et socio-économiques sont importants. Elever les problèmes régionaux au niveau de préoccupations communes est un défi pour l'UE.

La stratégie européenne pour la prévention et la protection contre la sécheresse et la réduction des risques correspondants prend en compte l'expérience des Etats membres et des Etats partenaires de la région méditerranéenne qui sont régulièrement confrontés à des problèmes de sécheresse.

La sécheresse cause des dommages environnementaux et des pertes socio-économiques importants. Il est donc essentiel de prévoir dès à présent la mise en place d'un soutien financier pour prévenir et réduire de telles conséquences. La disponibilité de fonds européens appropriés au titre des instruments existants pourra jouer un rôle à cet égard. La sécheresse pourra être également une cause de non atteinte du bon état écologique des masses d'eaux aux échéances fixées par la directive cadre sur l'eau.

Conclusion

Pour conclure, si la sécheresse n'est pas une fatalité, la « rareté progressive » de l'eau, elle, en est une. Le réchauffement planétaire est estimé à 2 degrés en moyenne pour les prochaines années, dans le meilleur des cas, ce qui ferait de la canicule de 2003 une norme à l'échelle de la France. Nous avons donc l'obligation impérieuse de nous adapter à cette nouvelle donne car les années sèches seront de plus en plus fréquentes. Ce phénomène doit être intégré dans le dispositif de gestion à long terme.