



DOSSIER

Abaissement important du cours d'eau à Villers-le-Lac © Michel Bramard / Office français de la biodiversité

QUAND L'EAU MANQUE : QUELLE ÉVOLUTION DE LA GESTION DE LA SÉCHERESSE EN FRANCE ?

Virginie Dumoulin, membre permanente du conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), section milieux, ressources, risques, ministère de la Transition écologique - ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Louis Hubert, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent du conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), section milieux, ressources et risques ; membre permanent de l'Autorité environnementale.

Après la situation de sécheresse exceptionnelle de 2019, un retour d'expérience sur la gestion de la crise a été réalisée par le conseil général de l'Environnement et du Développement durable. Celui-ci montre un système éprouvé, mais perfectible, dont la mise en œuvre est inégale sur le territoire national et qui n'apporte pas de réponse durable aux conflits d'usage de l'eau.

Quand l'eau manque, nous entrons généralement en période de sécheresse. Ces périodes ont toujours existé. On attribue souvent au changement climatique l'augmentation de leur fréquence et de leur gravité ; on devrait pourtant s'interroger sur les effets de l'activité humaine, qu'il s'agisse de la

modification des territoires ou d'une augmentation des prélèvements en dépit de la disponibilité réelle de l'eau, notamment liée aux prélèvements agricoles en période estivale pour l'irrigation.



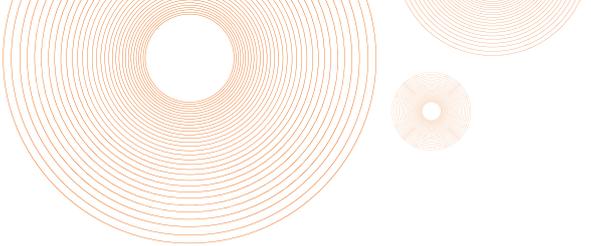
Arrosage des cultures © Laurent Mignaux / Terra

Ces situations conduisent à la définition de mesures exceptionnelles de limitation ou

de suspension des usages de l'eau afin de répondre à la « crise sécheresse », pendant laquelle les débits des cours d'eau ne peuvent plus satisfaire à la fois les besoins du milieu naturel et ceux des différents usages. Les modalités de gestion de celle-ci ont été précisées dès 1992 (décret du 24 septembre).

RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR LA GESTION DE LA SÉCHERESSE DE 2019

Faisant suite à deux cycles équivalents en 2017 et 2018, l'année 2019 a été marquée par une situation de sécheresse prolongée, liée à une faible recharge hivernale des nappes, une pluviométrie déficitaire et des records de chaleur en juin et juillet dont les effets ont été particulièrement



brutaux et sévères sur les cours d'eau et les milieux naturels, ainsi que sur les cultures agricoles. Elle a affecté une très large partie du territoire national, y compris des zones traditionnellement moins concernées comme le Massif central et le Nord-Est. Elle s'est poursuivie jusqu'à la fin du mois d'octobre.

Face à ce constat, la ministre de la Transition écologique et solidaire a saisi le CGEDD afin qu'il conduise un retour d'expérience sur la mise en œuvre concrète par les services de l'État des dispositifs de gestion de la sécheresse en 2019. Au-delà d'une analyse critique du dispositif réglementaire et des pratiques existantes, la mission devait émettre des recommandations de nature à optimiser le dispositif et à assurer une meilleure gestion quantitative de l'eau en situation de crise. La mission a enquêté au plus près du terrain et a rencontré les services de l'État et tous les acteurs concernés des grands bassins hydrographiques.

LE DISPOSITIF ADMINISTRATIF EST BIEN ENCADRÉ PAR LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT ET PAR L'INSTRUCTION MINISTÉRIELLE DE 2011 ET RODÉ DANS SA MISE EN ŒUVRE PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT

Il repose sur l'organisation départementale de l'administration, sous l'autorité du préfet. Cette organisation ne réussit néanmoins qu'imparfaitement à concilier la logique administrative avec celle des bassins hydrographiques, malgré le rôle confié au préfet coordonnateur de bassin. Des départements aval et amont d'un même cours d'eau peuvent prendre des mesures de restriction non coordonnées dans le temps comme dans leurs modalités.

Les services de l'État disposent d'outils de mesure performants pour connaître la ressource (prévisions météo, hydrométrie, piézométrie, réseau Onde¹ de l'OFB), mais n'en tirent pas tous les enseignements tant à des fins d'anticipation que pour objectiver les prises de décision.

L'EFFICACITÉ LIMITÉE DU SYSTÈME ACTUEL TIENT PRINCIPALEMENT À SA MISE EN ŒUVRE INSATISFAISANTE

Concernant les mesures de limitation des usages, la méconnaissance des prélèvements réalisés d'une part, et de celle des volumes épargnés par elles d'autre part, ne permet pas d'apprécier leur efficacité. La mission n'a donc pas pu vérifier que les principes de proportionnalité et d'efficacité sont respectés par les services de l'État, ce qui fragilise l'ensemble du dispositif. Les mesures concentrent en outre les critiques : hétérogénéité liée aux habitudes locales, manque de coordination entre départements, aspect tardif de leur déclenchement et iniquité fortement ressentie par les acteurs locaux. Les critiques portent particulièrement sur les dérogations, nombreuses, variées et rarement rendues publiques.

Ces critiques sont exacerbées par une association imparfaite des parties prenantes : les « comités sécheresse » apparaissent souvent comme des chambres d'enregistrement ou de répartition de la pénurie entre les agriculteurs.

En voulant répondre à plusieurs objectifs (information des usagers et opposabilité des contrôles), la communication sur la sécheresse est imparfaite. Le cadre réglementaire prévoit une obligation de moyens, souvent obsolètes, alors qu'il devrait préciser les objectifs.

Les contrôles de police de l'eau, volet indispensable du dispositif de gestion de crise, sont certes nombreux mais rarement suivis de sanctions, notamment en raison d'un manque d'implication des procureurs. Le manque de clarté des arrêtés de prescriptions et de leurs mesures ne facilite pas ces contrôles et affaiblit considérablement la force de la police de l'environnement.

PLUTÔT QU'UNE REFORTE GLOBALE DU SYSTÈME, LA MISSION PROPOSE D'EN AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE

Tout en renforçant le pilotage par sous-bassin versant, notamment

interdépartemental, elle propose de mieux objectiver et anticiper les prises de décisions à partir des constats de terrain (franchissement des seuils) et en intégrant systématiquement les enseignements du réseau Onde.

Concernant la gouvernance, la mission propose de transformer les comités sécheresse en « comités de gestion de l'eau » dotés de missions plus générales sur la gestion de la politique de l'eau et se réunissant plus régulièrement. Pour améliorer la communication, une réforme de l'article R .211-70 du Code de l'environnement permettrait aux services de l'État d'utiliser des moyens modernes de communication et de mieux associer les collectivités pour qu'elles s'impliquent davantage dans la gestion de la sécheresse.

Concernant les mesures et les dérogations, la mission propose que certaines soient définies à l'échelle nationale afin d'harmoniser les pratiques. Une étude approfondie doit également être réalisée pour évaluer leur pertinence afin de privilégier celles qui se traduisent réellement par une diminution des prélèvements. L'amélioration de la connaissance des volumes prélevés, à pas de temps mensuel, par les agriculteurs comme par les particuliers et les ICPE est un préalable.

LA MISE EN ŒUVRE RAPIDE DE LA PLUPART DES PROPOSITIONS DU RAPPORT DU CGEDD DÉMONTRE L'ACUITÉ DU PROBLÈME

Après la publication du rapport, un comité national de suivi hydrologique s'est tenu en février 2020. La ministre a repris la plupart des propositions dans une circulaire, proposée au Comité national de l'eau en mai, puis adressée aux préfets le 26 juin ; elle annonce la diffusion prochaine d'un guide rénovant l'instruction de 2011.

On peut néanmoins s'interroger sur les limites d'un dispositif de gestion de crise prévu en principe pour être mobilisé une année sur dix et mis en œuvre pratiquement chaque année. Faut-il s'en satisfaire au risque de

1 : Onde : observatoire national des étiages mis en place en 2012 et basé sur l'observation des écoulements des cours d'eau en tête de bassin



Abaissement important du cours d'eau à Villers-le-Lac - © Michel Bramard / Office français de la biodiversité

voir se détériorer la situation, ou agir sur le dispositif de gestion de crise en modifiant les seuils et en améliorant l'anticipation ? Ou faut-il agir plus profondément sur d'autres leviers liés à l'aménagement du territoire, à la réduction structurelle de la consommation d'eau... ?

IL CONVIENT DE PRIVILÉGIER DES RÉPONSES RELEVANT DE LA GESTION STRUCTURELLE QUANTITATIVE DE L'EAU, QUI VONT AU-DELÀ DU CADRE DE CETTE MISSION

Deux grands types de réponses, qui opposent souvent les acteurs, existent : une gestion par la demande visant à diminuer la consommation d'eau et une gestion par l'offre consistant à rendre disponible et à mobiliser des ressources supplémentaires pour faire face aux besoins. Les deux peuvent être conjuguées, comme dans les Projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Cette approche équilibrée permet de tempérer une politique de l'offre qui génère un besoin toujours accru en eau, sans encourager le développement de techniques et systèmes sobres en eau. Une gestion par l'offre peut, en outre, s'avérer être un piège redoutable pour ceux

qui misent essentiellement sur les retenues, qui peuvent ne pas se remplir toutes les années. Ainsi, en octobre 2019, le département du Gers a frôlé la rupture en eau potable, faute d'une gestion économe lors de la sécheresse du printemps et de l'été, alors qu'il dispose de réserves en eau jusqu'alors considérées comme inépuisables grâce au canal de la Neste.

Au-delà des améliorations du dispositif de gestion de la sécheresse proposées dans ce rapport qui pourront contribuer à mieux affronter les épisodes de sécheresse, un certain nombre d'actions moins conjoncturelles et utilisant d'autres leviers doivent être envisagées. Elles ont très souvent été évoquées lors des auditions, considérées comme la solution pour répondre à la crise.

D'une façon plus générale, les outils de la politique de l'eau (SDAGE, SAGE), portés par des instances réunissant tous les acteurs et garantes d'une approche et d'un partage équilibré de la ressource, doivent être mieux mobilisés.

À l'évidence, l'aménagement du territoire et les pratiques agricoles (haies, parcellaires,

bandes enherbées, pratiques culturales comme l'agriculture de conservation...) comme l'aménagement des espaces urbains, ont un effet sur le cycle de l'eau et la résilience des territoires aux excès climatiques.

Si des programmes structurants devaient être envisagés, les perspectives du changement climatique devraient conduire à privilégier des solutions fondées sur la nature restaurant nos territoires, sans nécessairement exclure des aménagements « polyvalents » atténuant les crues en période hivernale et les sécheresses en période estivale, afin d'optimiser les fonds publics.

La réponse à la sécheresse doit donc s'insérer dans une politique de gestion structurelle quantitative et qualitative de l'eau, prenant en compte l'adaptation au changement climatique, comme dans le cas des inondations, qui sont amplifiées par les risques météorologiques, mais découlent avant tout d'une planification urbaine inadaptée.