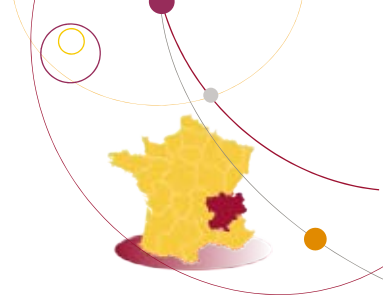




l'eau, un projet politique



Une question éthique ?

Augmentation de la demande, dégradation de la qualité, changement climatique... : une pression croissante pèse sur la ressource en eau. En France, des tensions entre les différents usages (agricoles, résidentiels, industriels) apparaissent localement, alors que le sentiment de rareté de cette ressource, qui ressort des débats entre experts, est encore diffus chez les professionnels et le grand public. « *Nous n'avons pas une culture d'oasis !* » résume avec humour Sophie Allain, de l'INRA. Mais, pour cette sociologue, la formule ne doit pas masquer la remise en cause d'un certain nombre de pratiques, à commencer par l'idée de conciliation qui prévalait jusqu'à présent : « *Nous allons devoir établir des priorités dans les usages de l'eau. C'est le cas par exemple pour le SAGE de l'Est lyonnais, qui donne très clairement la priorité à l'alimentation en eau potable sur les autres usages* ».

Pour l'instant, les dispositifs sont incitatifs. « *Mais plus la rareté va être sérieuse, plus les acteurs seront tolérants avec des mesures contraignantes* » estime Alban Thomas, directeur de recherche en économie à l'INRA de Toulouse. L'élargissement du cadre de réflexion, avec des réorientations d'activité, voire des scénarios de rupture, semble inéluctable. Cette évolution doit s'accompagner d'une attention particulière accordée au lien entre expertise scientifique et vie démocratique. La complexité des questions liées à l'eau ne doit en effet pas entraîner de confiscation du débat par les experts. « *L'eau est au cœur des projets de territoire,*

constate Sophie Allain. *Les modes de gouvernance devront s'adapter et passer d'une gestion encore très technique à un véritable projet politique* ».

Le cas rhônalpin

En Rhône-Alpes, la ressource est abondante. Mais l'urbanisation, le développement économique, les premiers effets du changement climatique ou la suppression des mécanismes de régulation des marchés agricoles européens, qui menace directement l'agriculture de montagne, sont autant de raisons qui poussent le conseil régional à préparer une délibération sur l'agriculture et le développement rural. « *L'usage de l'eau en agriculture est l'un des principaux chantiers, elle fera l'objet d'un débat approfondi pour déterminer la politique de la Région en la matière* » précise Hervé Piaton, directeur de l'Agriculture et du Développement rural à la Région. « *Nous avons une responsabilité d'anticipation en termes de politique publique* ».

L'eau, un bien précieux à préserver pour l'agriculture, mais aussi pour tous les usages humains et, au-delà, pour le maintien des équilibres écologiques : c'est une question politique, mais aussi éthique.

Le cadre législatif des politiques de l'eau

La politique de l'eau en France s'inscrit dans le sillage de la directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000, qui s'est traduit en droit national par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006. Les objectifs sont de mieux connaître la ressource et d'identifier les déficits et les mesures à prendre, en termes quantitatifs et qualitatifs, pour atteindre le « bon état » des eaux fixé par la DCE en 2015. La LEMA insiste sur l'enjeu social en affirmant que « *l'usage de l'eau appartient à tous* ».

Il a fallu attendre 1964 pour que l'eau soit véritablement prise en compte dans l'appareil législatif. En promouvant la notion de « gestion globale », la loi a enclenché un processus qui, en 1992, portera cette ressource au rang de « patrimoine commun de la nation ». Les choses se sont encore précisées avec la directive cadre de 2000, où l'eau apparaît comme une ressource sinon rare, du moins menacée. Au point que les états européens ont l'obligation d'atteindre le « bon état » écologique des masses d'eau en 2015, c'est-à-dire demain. Obligation de résultat et accélération des politiques d'un côté, changement climatique et pression accrue sur la ressource de l'autre, comment la recherche peut-elle contribuer à la mise en place de dispositifs de gestion et de gouvernance de cette eau tant convoitée ?

L'eau, un projet politique

Le rendez-vous de la gouvernance

Tous les acteurs s'accordent désormais sur la nécessité de passer d'une gestion sectorielle à une gestion intégrée de l'eau, qui prend en compte tous les usages à l'échelle d'un territoire. La question de l'eau acquiert ainsi une dimension politique, dans laquelle la négociation et la gouvernance jouent un rôle moteur.

« Nous assistons à une transformation réelle des pratiques, qui repose avant tout sur une bonne connaissance de la ressource et une meilleure coordination entre les gestionnaires, mais il reste encore beaucoup de défis à relever » observe Sophie Allain. Qu'il s'agisse d'organiser l'occupation des sols, de favoriser des activités propices à la ressource ou de mieux penser les liens de solidarité entre les territoires, par exemple entre plaine et montagne, de nouveaux modes de gouvernance sont à établir. L'élargissement de la concertation à la société civile constitue un enjeu essentiel pour « passer d'une négociation marchandage à une négociation du bien commun, au sein d'un collectif qui va découvrir progressivement qu'il partage les mêmes enjeux et qui devra chercher des accords pour vivre ensemble » poursuit Sophie Allain, qui ressent le besoin d'une véritable culture de la négociation. De nouveaux métiers autour de la médiation, définie comme une démarche de facilitation de la négociation, pourraient ainsi voir le jour, alors que les compétences

des ingénieurs qui interviennent dans ce domaine devraient évoluer pour intégrer ces pratiques. C'est le cas notamment de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse où, précise Benoît Mottet, expert de cet organisme, « des formations à la concertation ont été mises en place pour le personnel qui souhaite aller vers la conduite et l'émergence de projets ». La gouvernance est d'ores et déjà une condition d'intervention de l'agence pour les opérations de gestion quantitative, qui doivent réunir quatre critères : la concertation, l'animation, le partage des informations stratégiques et la contractualisation. Des accords avec certains départements, comme la Drôme et l'Isère, prévoient en outre le financement de postes de conseiller agricole qui ont en charge les dossiers de l'eau au sein des chambres d'agriculture, et qui participent au processus de concertation. Se pose cependant la question de la position et de la neutralité de ces « facilitateurs », dont le rôle est de favoriser la prise de décision tout en laissant celle-ci aux acteurs qui en ont la responsabilité.

Jean Fluchère (APIRM,
Association pour la prévention des
pollutions industrielles et la protection de
l'environnement)

« Il tombe 175 milliards de m³ d'eau par an et nous utilisons 35 milliards de m³ dont plus de 90 % reviennent aux milieux. Les constitutions de réserve d'eau superficielles ou souterraines ne sont pas une atteinte à l'environnement. Ce sont des stockages d'eau à un moment où la ressource est abondante qui sont restitués au milieu quand la ressource est rare».



Bassin-versant de la Drôme : des scénarios à l'eau

Parmi les secteurs d'activités économiques concernés par le problème de l'eau, l'agriculture l'est au premier chef. Au-delà de la mobilisation croisée des acteurs agricoles et non agricoles, l'intérêt d'une démarche concertée est de mieux appréhender les liens entre eau, agriculture et territoire, aux niveaux économique, social et écologique.

Le Cemagref a ainsi contribué à construire des outils de gouvernance locale dans une partie du bassin-versant de la Drôme (14 communes, 10 000 ha de SAU) en lien avec la révision du SAGE. « *L'intégration des demandes locales dès l'origine du projet est un point capital* » commente Pierre Ruelle, agronome, en charge de ce travail au laboratoire G-eau du Cemagref. Cette démarche participative a abouti à la coproduction de scénarios afin d'analyser l'impact d'une restriction

d'eau sur les exploitations qui utilisent l'irrigation. Sur la base d'une typologie des exploitations irriguées, il est alors possible de réfléchir à différentes réponses (gestion des apports d'eau, modification des assolements, choix de cultures alternatives...), avec leurs conséquences en termes de rendement et d'excédent brut d'exploitation (EBE).

Le passage à l'échelle du territoire se fait ensuite en calculant la perte globale d'EBE de l'ensemble des exploitations concernées en cas de sécheresse. Rapportée, pour chaque scénario, au déficit en eau, elle donne alors une idée de la

valorisation possible de cette eau. « *C'est un point important pour estimer l'intérêt des différentes solutions possibles. Grâce à cette démarche, on peut aussi avoir une idée de l'évolution du tissu agricole, avec les risques de disparition d'exploitation* » indique Pierre Ruelle.

Une ressource limitée... à décupler

Partage des informations entre acteurs, prise de conscience par les agriculteurs de leur consommation d'eau, recherche collective de solutions alternatives... ces pistes d'action ne doivent cependant pas faire oublier qu'on ne peut pas

faire de culture sans eau ! D'où la requête du milieu agricole d'agir aussi sur la ressource. « *Faire venir un camion de vingt tonnes de fruits et légumes d'Espagne ou du Maroc, c'est leur enlever les deux mille tonnes d'eau qu'il a fallu pour faire pousser les plantes, alors que cette eau est disponible ici si on stocke les excédents d'hiver* » explique Bernard Rivoire, de la chambre d'agriculture de la Loire. Dans ce département, 80 % de l'eau utilisée pour l'agriculture provient déjà de stockages effectués en hiver dans les barrages et quelque 350 retenues collinaires. Dans la Drôme, on étudie la faisabilité

Hervé Piaton
(Région Rhône-Alpes)

« *Certaines réflexions de parlementaires européens considèrent aujourd'hui l'alimentation comme un bien public. Cette évolution pourrait bien réinterroger à terme les niveaux de priorité des usages dans le partage de l'eau et rapprocher l'eau agricole de l'eau potable qui est à ce jour le seul usage considéré comme un bien public.* »

d'un stockage souterrain dans un ancien lit de la rivière. Une autre possibilité est d'améliorer les techniques d'arrosage afin de limiter l'évapotranspiration, mais les économies d'eau ne dépassent pas 10 à 15 % du volume consommé. Ces techniques ont un coût qui peut être mesuré à l'aune de la valorisation économique de l'eau par l'agriculture.

Quels que soient les progrès réalisés, Chantal Gehin, de la Frapna, regrette pourtant qu'on ne s'intéresse pas plus à « *l'adaptation des cultures à l'eau, au lieu de faire l'inverse, et de sélectionner des plantes moins gourmandes en eau* ». Ce qui pose la question plus générale de la sélection variétale des semences et des résultats des recherches menées, notamment par l'INRA, sur l'adaptation des organismes et des systèmes de culture au changement climatique. Ces travaux devraient déboucher dans les années à venir mais, prévient cependant Pierre Ruelle, « *il n'y a pas de solution miracle, on peut progresser en combinant différents systèmes et en raisonnant les choses de manière globale* ».

Incertitude et complexité des connaissances scientifiques, des effets du changement climatique, du comportement des usagers, de la gouvernance des acteurs... : à la confluence des enjeux de société, la gestion de l'eau cristallise l'ensemble des défis auxquels nous devons faire face.



Bernard Debaisieux
(Agence de l'eau
Rhône-Méditerranée-Corse)
« *Le SDAGE Rhône-Méditerranée a, parmi ses objectifs, l'équilibre quantitatif par l'amélioration du partage de la ressource. Localement, il se traduit en particulier par des études dites de volume prélevable, qui constituent la première étape vers une gestion concertée au niveau d'un territoire.* »

Quand l'eau se prend pour modèle...

« Le modèle informatique est une manière d'écrire des points de vue sur le monde, d'émettre des hypothèses sur un système et de voir comment ces hypothèses vont s'influencer les unes les autres » résume Olivier Barreteau, modélisateur au Cemagref de Montpellier.



Un tel outil (GibiDrôme) a été mis en œuvre sur le SAGE Drôme, confronté à une problématique de gestion des étiages. Les simulations réalisées à partir de l'intégration de données telles que les ressources en eau mobilisables, les règles de partage entre les usagers ou l'hétérogénéité des sols ont permis aux agriculteurs de mieux comprendre le fonctionnement du bassin-versant. L'utilisation du modèle est facilitée par la mise en œuvre de jeux de rôles qui, outre le fait qu'ils atténuent l'effet de « boîte noire » du modèle informatique, encouragent la discussion entre les acteurs.

À une autre échelle, celle d'un grand bassin-versant, la modélisation peut être utilisée pour la décision publique afin d'optimiser l'allocation de l'eau entre des régions et des

fonctions différentes (urbaines, agricoles, environnementales...). Testé par l'INRA sur le système Neste, en Midi-Pyrénées, Mogire (Modèle multi-usage pour la gestion intégrée de la ressource en eau) permet d'évaluer l'impact d'un changement du contexte tel que la construction d'un barrage, une augmentation de la fréquence des années sèches ou la mise en place d'une tarification de l'eau en période d'étiage. Pour Arnaud Reynaud, économiste à l'INRA, « Mogire est un modèle prospectif qui permet de réfléchir à long terme sur des questions de gestion par la demande ou de construction de nouvelles ressources en eau ».

Agir sur l'usage de l'eau...

Trois types d'instruments sont disponibles pour limiter ou avoir une influence sur l'usage de l'eau :

- La voie réglementaire permet d'intervenir hors marché par des arrêtés préfectoraux en cas de sécheresse, des quotas, des normes...
- Les instruments incitatifs jouent sur des modifications du prix, et donc d'accès à la ressource. C'est le cas de la tarification, des taxes, des subventions pour l'adoption de nouvelles pratiques...
- Les instruments persuasifs cherchent à modifier le comportement des usagers par l'information, des accords volontaires avec les irrigants...

Vaincre la complexité

Ouvrir la gestion de l'eau à la société civile, usagers professionnels ou non, c'est forcément se poser la question de la complexité de l'information, et de la compréhension de cette information par des publics non experts. Si la mise en ligne sur internet des études et des documents techniques, comme c'est déjà le cas pour les SAGE, est une première étape, encore faut-il que les personnes intéressées puissent s'en saisir, alimenter leur propre réflexion et, in fine, faire des préconisations pertinentes. Ateliers d'échanges, week-end de formation, visites de sites, jeux de rôles... les solutions existent pour faciliter la compréhension des connaissances scientifiques et des enjeux économiques et environnementaux. Le prix à payer : des processus longs et, pour les participants, une motivation et une disponibilité à toute épreuve... Il est alors important, pour éviter l'essoufflement d'une démarche de concertation, de montrer régulièrement les progrès réalisés.

Jean-Marc Fragnoud
(Chambre régionale d'agriculture
de Rhône-Alpes)

« Une société peut décider d'avoir un niveau de protection de l'environnement, mais elle doit définir d'où viennent les moyens de le faire. Nous n'admettons pas que le gain environnemental soit financé sur le dos des agriculteurs ».

Vers une gestion économique de l'eau...

Une politique de l'eau peut s'appuyer sur des leviers économiques tels que la gestion quantitative de la demande et de l'offre. Une approche qui peut bénéficier de l'expérience de certains pays où l'eau est déjà une ressource rare.

Chantal Gehin
(Frapna)

« La gestion quantitative ne doit pas faire oublier la gestion qualitative ».

« Il y a quinze ans, les gens ne comprenaient pas pourquoi un économiste s'intéressait à la gestion de l'eau » souligne Alban Thomas de l'INRA. Aujourd'hui, même si la rareté de la ressource n'est pas encore perçue comme une priorité en France, personne ne s'étonne



© BOSSENNEC Jean-Marie / INRA.

de voir un chercheur étudier le comportement des usagers de l'eau lorsqu'ils sont soumis à des évolutions de prix. À ce titre, la situation des pays d'Europe du Sud (Espagne) et au-delà (Israël, Mexique...), où l'eau est déjà un bien rare, préfigure peut-être ce que le sud de la France vivra dans quelques décennies.

L'analyse des politiques de gestion de l'eau par la demande pratiquées

Bernard Germain
(DRAAF Rhône-Alpes)

« Il faut une volonté politique pour progresser. Cette volonté se manifestera d'autant plus facilement que des diagnostics partagés ont été établis et que chacun connaîtra mieux les contraintes des autres acteurs ».

dans ces pays, notamment en matière d'irrigation, est riche d'enseignements sur l'efficacité des deux principaux instruments : la tarification et le système des quotas. Si, en Europe, la DCE de 2000 recommande la « tarification efficace », selon le principe théorique qui veut que l'usage de l'eau soit corrélé avec son coût réel, il s'avère en pratique que la tarification est peu utilisée. Les inconvénients sont suffisamment dissuasifs pour lui préférer le système des quotas. D'une part parce que l'irrigant n'est pas toujours responsable des fuites du réseau de distribution, d'autre part parce qu'il existe peu de système d'irrigation où l'on peut mesurer avec précision le volume consommé par chacun. Enfin, la tarification individuelle pénalise les exploitations qui, de

part leur production, ont un faible niveau de valorisation de l'eau, et qui ne peuvent donc pas supporter une augmentation du tarif.

Les quotas mieux acceptés

Au regard de ce dernier argument, le système des quotas est mieux accepté car l'effort est réparti sur l'ensemble des irrigants. Ces quotas peuvent s'appliquer au sein d'un territoire ou d'une communauté, ou bien au niveau de l'utilisateur lui-même. « L'inconvénient de ce système est qu'il est très peu flexible car les usagers considèrent souvent leur quota comme un droit historique, explique Alban Thomas. En cas d'évolution technologique, il est parfois difficile de modifier les règles d'attribution des droits à prélever ».

L'expérience montre qu'il est intéressant d'adopter un système mixte associant des quotas et, par exemple, une tarification par palier ou une surfacturation en cas de dépassement des volumes alloués.

En matière de gestion quantitative de l'offre, la marge de manœuvre est plus limitée. La plupart des sites sont en effet déjà équipés, même s'il est parfois possible d'aménager les ressources existantes, notamment par le recyclage de l'eau. La pertinence de ces projets est à mesurer par une analyse coût-bénéfice, qui permet

Jean-Marc Chastel
(DREAL Rhône-Alpes)

« Il faut que la concertation fasse la plus grande place possible à la connaissance. Par ailleurs, il faudrait un peu moins d'incertitude sur les modèles biologiques car ils sous-tendent les modèles économiques ».

d'évaluer à long terme la rentabilité d'un aménagement sur les plans économique et écologique.

Encore peu utilisé en France, cet outil d'aide à la décision passe par la monétarisation de l'ensemble des bénéfices possibles, ce qui ne va pas sans difficultés lorsqu'il s'agit de chiffrer les aspects environnementaux.

On aborde ici des questions de société : Quelle place accordée à l'irrigation par rapport aux autres usages de l'eau ? Quelles filières agricoles développer ? Faut-il importer certaines denrées de pays où l'eau est abondante ou vaut-il mieux privilégier le bilan carbone, et produire localement dans des régions où l'eau est rare ? Autant de thèmes à aborder dans le cadre d'une gestion intégrée de la ressource combinant offre et demande à l'échelle d'un territoire.

Document réalisé d'après les débats de la journée d'échanges chercheurs-acteurs sur la gestion multi-usages de la ressource en eau, organisée le 29 septembre 2010 dans le cadre du programme PSDR Rhône-Alpes. Cette journée était animée par Vincent Tardieu, journaliste.
Synthèse et rédaction : Gilles Peissel.



© BOSSENNEC Jean-Marie / INRA.

À propos du capital « nature »...

De nombreuses recherches sont menées pour donner une valeur économique aux services écosystémiques, rendus à l'homme par la nature, et pouvoir ainsi chiffrer les dommages subis par l'environnement lors des projets d'aménagement (perte de biodiversité...). La valeur monétaire de ces services peut être considérable, au point de dépasser la valeur des biens économiques. Cependant, l'appréciation économique des services écosystémiques reste très complexe et souffre souvent d'intervalles de confiance très larges. Leur intégration dans le calcul des projets risque de faire chuter le rapport bénéfice/coût et de remettre en question la faisabilité des aménagements...

Contact PSDR Rhône-Alpes :

Daniel Roybin : droybin@suacigis.com 04 79 70 77 73
Véronique Quiblier : psdr-ra@caprural.org 04 72 72 49 28
Site internet : www.psdr-ra.fr

