



HAL
open science

Politique de gestion de l'eau : le mieux est l'ami du moins

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Politique de gestion de l'eau : le mieux est l'ami du moins. L'Actualité Nouvelle-Aquitaine : science et culture, innovation, 2023, 136, pp.90. hal-04162200

HAL Id: hal-04162200

<https://hal.science/hal-04162200v1>

Submitted on 31 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Politique de gestion de l'eau : le mieux est l'ami du moins

Benoît Grimonprez

La France en général, et la région Nouvelle Aquitaine en particulier, connaissent des problèmes de pénurie d'eau de plus en plus criants. Les sécheresses, printanières, estivales, hivernales, s'enchaînent et s'intensifient, générant des tensions inédites sur l'approvisionnement hydrique. L'agriculture était, au premier chef, impactée. L'alimentation en eau potable est aussi désormais menacée. D'où l'augmentation des potentiels conflits d'usage autour de l'eau, dont les « méga-bassines » sont le théâtre avant-gardiste.

Logique quantitative

Sur le plan politique, l'ajustement d'une ressource en voie de raréfaction à des besoins exponentiels est surtout traité quantitativement. Il s'agit de faire coïncider le niveau d'offre d'eau à celui de la demande, si possible en jouant sur les deux tableaux : mobiliser la ressource, d'un côté, et restreindre les usages, de l'autre.

Ainsi la gestion « équilibrée et durable », selon l'expression de la réglementation, considère l'eau comme une masse globale, un stock qui fluctue dans le temps (même dans l'année), et qu'il faut répartir entre des catégories d'usagers. Deux instruments de mesure sont au cœur de cette approche quantitative : le volume et le seuil.

Règne de l'expertise comptable

Le Code de l'environnement (article R. 211-21-1) déclare : « les volumes d'eau dont le prélèvement est autorisé permettent, dans le respect des exigences de santé, de salubrité publique, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable de la population, de satisfaire ou de concilier les différents usages anthropiques et le bon fonctionnement des milieux aquatiques ». L'approche volumétrique est primordiale dans les territoires chroniquement déficitaires en eau (baptisés « zones de répartition des eaux »). Le représentant de l'État (le préfet) est, en l'occurrence, le pilote et coordonnateur d'une stratégie d'évaluation des volumes disponibles pour les activités humaines.

Il faut s'arrêter sur la notion de disponibilité, ici essentielle. La quantité d'eau totale circulant dans le milieu ne signifie pas grand-chose ; c'est sa capacité à être utilisée à un endroit et un moment donnés qui compte. Le préfet doit donc globalement déterminer ce que peut fournir le bassin hydrographique, et répartir les volumes par grands types d'usages. On parlait jusque-là uniquement de volumes prélevables en période d'étiage (celle où les niveaux sont les plus bas) ; s'y ajoutent désormais les volumes captés et stockés en hiver grâce aux fameuses réserves qui font tant jaser. Nos lois considèrent que l'équilibre

quantitatif est atteint si l'ensemble des besoins anthropiques peut être satisfait en moyenne huit années sur dix sans porter atteinte au bon fonctionnement des milieux. Nous en sommes souvent très loin.

Pour cause, cette gestion planifiée, basée sur des tendances, prévisions et statistiques ne résiste pas toujours, et de moins en moins, à la réalité climatique annuelle. Il se peut que l'eau tant attendue ne soit pas au rendez-vous : absence de pluie ; nappes insuffisamment rechargées. C'est la crise ! La gestion quantitative prend alors une autre tournure, plus dramatique, celle des seuils d'alerte et de coupure. Ils sont mesurés en débit pour les cours d'eau, et en niveau piézométrique pour les nappes, à des « points nodaux », c'est-à-dire de référence de l'état général du milieu. L'approche est désormais négative, comme le niveau en dessous duquel il ne faut pas descendre sous peine de mesures de restrictions pour les usagers. Bien évidemment, selon qu'on fixe les seuils (ils sont quatre : vigilance, alerte, alerte renforcée, crise) plus ou moins haut, on favorisera tantôt les activités humaines, tantôt le respect du milieu.

Assez d'eau pour tout le monde. Plus assez pour l'écosystème naturel. Cet ajustement purement comptable, dont on ne nie pas la nécessité, semble de plus en plus passer à côté de l'essentiel. Un volume certes, mais de quelle eau ? Et pour quoi faire ? Quand le partage des eaux ne coule plus de source, l'heure des choix a sonné.

Des catégories abstraites d'usages

La politique de l'eau différencie les grands types d'usages anthropiques et même les hiérarchise. Assez grossièrement cependant. La gestion équilibrée doit satisfaire en priorité la santé, la salubrité publique et l'alimentation en eau potable de la population. Autant de besoins qui doivent en principe être sanctuarisés, car couverts par un « droit à l'eau » au profit de tout un chacun (Code de l'environnement, art. L. 211-1). Ensuite viennent, au second rang et au même niveau, toutes les autres activités humaines, allant de l'agriculture à la pêche en eau douce, en passant par l'industrie ou les loisirs... Usages supposés vitaux d'une part, et usages plutôt économiques (subalternes), d'autre part. Rien de moins, rien de plus.

Des qualités d'usage concrètement ignorées

Le système de gestion de l'eau a le défaut de ne considérer que des finalités abstraites et générales. Prenons les usages domestiques, placés sous le signe de l'eau potable, ils sont très loin d'être homogènes. Passant par un seul canal de distribution, ils correspondent en réalité à des besoins très variés, essentiels pour certains, somptuaires pour d'autres. En France, la consommation moyenne d'eau par habitant par jour est d'environ 147 litres (2019) ; or une personne boit à peine 2 litres par jour. On estime ainsi que sur le volume domestique, seulement 7 % est dédié à un usage alimentaire (boisson + cuisine) nécessitant de l'eau potable. Sur le reste de l'eau consommée par le foyer, une partie peut donc correspondre à des usages de confort : nettoyage et entretien, arrosage de jardins, remplissage de piscine. La modicité du prix de l'eau favorise bien souvent son gaspillage, à tout le moins un usage immodéré. Chez les gros consommateurs, la ressource, du moment qu'on peut l'acheter, est perçue comme illimitée.

Les tensions hydriques en période estivale amènent cependant à remettre en cause le dogme du droit inconditionnel à l'eau potable. Les arrêtés sécheresse pris par les préfets osent désormais discriminer entre les finalités des usages domestiques, essentielles ou non comme on disait au temps de la pandémie de Covid.

Le récent plan de sobriété sur l'eau du gouvernement avance, dans le même esprit, une autre solution : la tarification progressive. Autrement dit, un prix faible jusqu'à un certain niveau de consommation censé couvrir les besoins majeurs, et un surcoût à partir de volumes consommés au-dessus de la moyenne. Ce signal prix pourrait être de nature à encourager les économies d'eau. Encore faut-il qu'il soit très significatif pour dissuader ceux, toujours très nombreux, qui auront les moyens de se payer le luxe aquatique.

Puisage : du combien au comment

La gestion des usages économiques est, elle aussi, orpheline d'une dimension qualitative. J'entends par là la manière, plus ou moins responsable, dont l'eau est utilisée, mais également la destination de l'objet que l'eau a permis de produire. Sur ce second point, nous sommes aujourd'hui très loin d'avoir une réflexion sur la qualité de la chose consommatrice d'eau. Chaque produit, en effet, porte en lui une empreinte hydrologique, une quantité d'eau virtuelle sans laquelle il n'existerait pas. Mais ce produit est-il absolument essentiel, utile, futile, ou remplaçable ? Mérite-t-il que la collectivité nationale lui réserve une part, et quelle part, d'une ressource précieuse ? Ceci est encore tabou.

Nous avons actuellement plus de chance de pouvoir agir sur la qualité même de l'usage de la ressource : l'activité extractrice fait-elle un bon usage de l'eau ? Optimise-t-elle la ressource ? Ce genre de critères fait toujours cruellement défaut dans la plupart des régimes d'autorisation de prélèvement. Les règles qui gouvernent l'irrigation agricole sont éloquentes. Rappelons qu'il s'agit du poste qui consomme en France la majeure partie de l'eau, surtout en période estivale. En effet, si l'agriculture ne représente que 9 % des prélèvements, sa consommation atteint globalement 45 % de la ressource nationale. Un écart qui s'explique par le fait que l'eau captée par les plantes cultivées n'est pas remise en circulation, ni restituée au bassin versant ; elle reste stockée dans la biomasse végétale ou est évapotranspirée dans l'atmosphère, sans pouvoir être disponible pour le milieu naturel.

On s'attendrait donc à un contrôle particulièrement strict sur la façon dont la production agricole se sert de l'eau. Ce n'est pas faux sur le plan quantitatif, avec l'obligation généralisée d'installation de compteurs, des volumes tendanciellement en baisse, ou des restrictions sévères de prélèvement lors des épisodes de sécheresses. Qualitativement, c'est une autre affaire.

En l'état du droit, les volumes octroyés ou répartis entre les irrigants ne sont pas assortis de conditions spécifiques : ni en termes de matériel, ni en termes de culture ou encore de pilotage de l'apport d'eau aux plantes. Bénéficiaire d'un certain « quota » d'eau, chaque exploitation détermine sa propre stratégie culturale. Cette liberté d'adaptation dans la conduite de l'irrigation, on s'en doute, ne rime pas toujours avec pratiques plus sobres. Chacun est au contraire tenté d'épuiser son volume pour justifier de son besoin les années

suivantes. Alors qu'on devrait plutôt songer à récompenser les efforts de celui qui a réussi à économiser...

Pour le dire autrement, les dispositifs d'allocation des volumes se gardent bien de distinguer, au sein de la sphère agricole, les secteurs, les cultures ou les pratiques à privilégier. Tout, pour ainsi dire, se vaut. Les organismes uniques de gestion collective (OUGC), instances chargées de répartir les volumes entre les irrigants, redoutent d'établir la moindre priorisation entre « les agricultures » : la logique historique – c'est-à-dire les volumes détenus par le passé – prime toujours pour déterminer la quantité d'eau à laquelle chaque producteur a droit.

Cultiver et irriguer autrement

Toutefois des évolutions qualitatives se dessinent, des hiérarchisations plus fines apparaissent. Dans les dispositifs de crise là encore (arrêtés sécheresse), les préfets dérogent parfois aux restrictions d'usage, faisant le choix de couper l'eau à certains et non à d'autres, épargnés du fait de la spécificité de la filière ou de son caractère stratégique local (par ex. la production de semences, le maraîchage). Ce type d'arbitrage manque encore toutefois de critères objectifs et de transparence. Permettre à certains agriculteurs d'irriguer malgré la pénurie d'eau n'est socialement acceptable que si l'État balise mieux les autorisations de prélèvements.

Une avancée décisive serait que la police de l'eau – nom donné aux autorisations préfectorales - intègre, dans sa matrice, des critères relatifs aux bonnes pratiques agricoles. On les prêche continuellement, dans le désert ! Instaurer un régime d'éco-conditionnalité des autorisations de prélèvement ferait sortir des vaines incantations. Le contenu des quotas d'irrigation irait, par exemple, jusqu'à préciser les types de cultures irrigables en fonction du contexte pédoclimatique, voire de la destination des productions (filiale locale, exportation...). A chaque bassin, dans son projet de territoire pour la gestion de l'eau, de déterminer s'il a les moyens de continuer à arroser le maïs, plante qui consomme sur son cycle moins d'eau que d'autres, mais qui a besoin d'apports plus importants en période d'étiage. Surtout l'État, en contrepartie de l'accès à l'eau, pourrait prescrire l'usage de techniques d'irrigation efficaces (micro-irrigation, outils d'aide à la décision), ou encore la mise en place de pratiques agro-écologiques reconnues bénéfiques pour l'infiltration de l'eau, son stockage dans les sols ou la biomasse (ex. agriculture de conservation des sols, diversification végétale, réduction des pesticides, infrastructures semi-naturelles...).

Cette révolution qualitative permettrait de radicalement transformer les enjeux autour de l'eau : de source de conflits d'usage, elle pourrait devenir un puissant levier de la transition écologique. Chaque usager, en particulier économique, devrait adapter son itinéraire technique – voir son marché – à l'état de la ressource en eau pour pouvoir continuer à l'utiliser. Avant de te demander ce que l'eau peut faire pour toi, demandes-toi ce que tu peux faire pour l'eau !

Histoires d'eaux

Au-delà des usages, l'eau n'a pas en tant que chose toujours les mêmes qualités. Raisonner, comme on le fait toujours, en termes de cycle de l'eau, petit ou grand, fait penser que la boucle est toujours bouclée, qu'aucune goutte n'est jamais perdue, de celle qui fuit des réseaux de canalisations et qui va à la terre, à celle qui dévale les rivières pour rejoindre l'océan... Mais cette vision trop holistique masque les multiples visages de l'eau. Les eaux, prises au pluriel, ne se valent pas lorsqu'il s'agit de les employer.

La législation reconnaît que les eaux ont une histoire et une physionomie différentes. Eaux de surface, souterraines, cours d'eau, zones humides ne sont pas des ressources équivalentes. Elles appellent des modes de gestion spécifiques.

Sans doute a-t-on besoin d'approfondir cette typologie des eaux, et surtout de la mettre en corrélation avec les types d'usage. Il faut que la pénurie soit là pour que les aberrations remontent à la surface. Première évidence, l'eau potable est dotée de qualités exceptionnelles – rares sur la planète - qui la désignent pour les usages vitaux, alimentaires et sanitaires, mais beaucoup moins pour d'autres (nettoyage, arrosage). Ces derniers pourraient davantage être satisfaits par des eaux de moindre qualité : eaux de pluie, eaux non passées par les stations d'épuration.

Rallonger le petit cycle de l'eau

Selon la même logique, les eaux usagées, qu'on rejette après traitement dans le milieu naturel, méritent d'avoir une seconde vie. Il ne s'agit pas nécessairement de fonctionner en circuit complètement fermé, l'écosystème ayant aussi besoin de ces restitutions, mais de sortir de l'usage unique. Si les eaux « non-conventionnelles » n'ont pas en principe les qualités de celles qu'on trouve dans nos nappes – et encore tout dépend de l'ampleur ici ou là des pollutions diffuses -, elles doivent néanmoins pouvoir satisfaire certains besoins importants, comme ceux de l'agriculture notamment. Sans dire qu'elle est la panacée, car elle a des intérêts variables selon les territoires, la réutilisation des eaux usées traitées (la REUT) est une stratégie majeure pour pouvoir soulager des aquifères : recycler l'eau - à une plus petite échelle que celle de la nature – pour baisser le niveau des pompages qui assèchent les milieux. L'idée vaut tout autant pour les eaux de drainage des parcelles agricoles. Souvent chargées en nitrates et pesticides, elles sont aujourd'hui rendues aux rivières alors qu'elles peuvent parfaitement servir à l'irrigation en substitution de volumes prélevés.

On terminera par les eaux souterraines qui sont, dans le futur climatique annoncé, notre principal capital de survie. En l'état dégradé des nappes phréatiques et de leur recharge de plus en plus difficile, l'usage de ce type d'eau mérite la plus grande attention. Parce qu'elle est la principale source d'alimentation en eau potable et bien souvent – pour les nappes dites libres - un élément de soutien à l'étiage des rivières. Aussi la mobilisation de ce trésor souterrain devrait toujours être envisagée après l'exploration d'autres ressources, plus superficielles et moins préservées.

Gestion davantage hydrodynamique

Les activités humaines, on le rabâche, sont perturbatrices du cycle de l'eau, pouvant favoriser l'aridification du milieu et augmenter les effets du changement climatique. Mais à rebours elles peuvent, bien conduites, influencer positivement la santé de l'écosystème aquatique. Dans les autres politiques publiques aussi, gisent les clés d'une gestion moins arithmétique et plus dynamique de l'eau. Rien de sorcier. Juste une danse de la pluie qui fait faire à la société un pas de côté, celui d'une meilleure utilisation des terres, incluant un plus grand respect des sols et l'implantation massive de couverts végétaux.

Saint-Sauvant

25 avril 2023.