

PRÉFACE DE M. LOÏC PRUD'HOMME, PRÉSIDENT DE LA MISSION D'INFORMATION

Été 2019 : 85 départements de la métropole ont pris des mesures de restrictions d'eau.

Tout le territoire a été touché par la sécheresse. L'Est de la France a fait face à un phénomène d'une ampleur inédite dans sa durée. La rivière de l'Indre a disparu un matin du mois de septembre au fond de son lit, comme d'autres cours d'eau, de moindre importance, en Dordogne.

La situation a surpris par son ampleur géographique et son intensité. Pourtant, elle était anticipable, si ce n'est prévisible.

Bien évidemment, lorsqu'une ressource se raréfie avec une telle ampleur, les conflits pour y avoir un accès prioritaire, voire exclusif, se multiplient et s'exacerbent. Une fois les tensions installées, leur régulation par la puissance publique est alors particulièrement difficile faute de dispositifs préalables suffisamment normatifs.

Moins d'un an après cet épisode, malgré un automne et un hiver relativement pluvieux et à l'heure où ce rapport est écrit – mai 2020 –, les premières alertes sur des ressources en eau en tension concernent déjà une cinquantaine de départements de métropole et d'outre-mer.

• Nous sommes déjà percutés par le choc climatique

L'évidence ne peut plus être niée : si nous pensions anticiper la nécessaire adaptation de notre gestion de l'eau aux bouleversements en cours, il est factuel que le choc des changements climatiques a déjà commencé. Les modifications des volumes de précipitations, leur concentration lors d'événements extrêmes, la modification de leur répartition géographique ou saisonnière, l'accroissement de la fréquence et de la durée des épisodes de sécheresse mettent en danger notre organisation sociale et économique, absolument désarmée face à ces changements profonds et durables.

Pourtant prévenus, alertés, les décideurs politiques n'ont engagé ces dernières années aucune stratégie d'envergure à la hauteur des enjeux. Les conflits se sont pourtant multipliés et durcis depuis quelques années maintenant. Sivens, Lac de Caussade, retenues de « substitution » en Sèvres niortaise, bataille pour la ressource à Vittel, *etc.* : autant de signaux d'alarme qui ont été regardés au cas par cas, ou minimisés, alors que l'impasse est sous nos yeux.

- **Il n'est plus possible de consommer autant**

L'urgence première est de sortir du modèle agricole industriel aussi vite que les politiques publiques nous y ont fait entrer il y a plus de sept décennies. Sa dépendance aux intrants (engrais, pesticides, irrigation) plaide pour une réorientation des systèmes agronomiques : choix des cultures, de leur saisonnalité ou de leur répartition géographique, réduction et sélection des cheptels. Tout doit être revu.

Pour cela, nous ne pourrons pas faire l'économie d'un accompagnement fort de l'État qui doit assurer une conversion qui ne mette pas en péril l'équilibre économique d'un monde agricole déjà très malmené par les politiques menées depuis des décennies.

La rémunération des services écosystémiques rendus par les agriculteurs et les agricultrices doit inévitablement faire partie de la feuille de route que notre pays doit leur donner et devenir de toute urgence une réalité tangible pour ces dizaines de milliers de paysans qui ne vivent pas de leur travail. Pour cela, nous préconisons dans ce rapport qu'un **fonds de paiement pour services environnementaux (FPSE) soit créé, alors que tout le système actuel des aides est tourné vers le rendement. Il devrait être doté d'un milliard d'euros à l'échéance de 4 ans** et ainsi pallier les attermoissements de l'Union européenne sur un réel verdissement de la politique agricole commune (PAC) ainsi que la faible motivation du ministère de l'agriculture à organiser un débat sur les objectifs de notre agriculture.

Pour les activités industrielles, la question est également vitale, même si elle n'a pas le caractère saisonnier de l'agriculture : pouvoir disposer d'une ressource en eau suffisante, sinon abondante, à long terme pour l'alimentation des *process* de façon stable sur l'année. Voilà une quadrature du cercle à résoudre pour permettre au pays de ne pas devenir un désert, y compris économique, sans choisir entre environnement et activité économique. Comme pour d'autres secteurs, les efforts de réduction des consommations sont déjà engagés, mais il ne saurait être question de se satisfaire des niveaux actuels de consommation. Le recyclage et la réutilisation doivent encore progresser mais la sobriété des *process* reste le levier le plus efficace.

- **Ralentir la vitesse de l'eau et mieux surveiller la ressource**

Avec une ressource qui se raréfie et dont la répartition spatio-temporelle se modifie, l'urgence est de la retenir au mieux : la réponse la plus puissante à cette nouvelle situation est de ralentir drastiquement la vitesse de l'eau, en usant, à grande échelle, de tous les leviers dont nous disposons. Il faut sans délai rendre à nouveau nos villes perméables pour permettre l'infiltration, reconquérir de larges surfaces de zones humides, reboiser massivement et replanter des milliers de kilomètres de haies : en peu de mots, restaurer le cycle de l'eau.

La lutte contre les pollutions diffuses et industrielles est un second impératif afin que nous puissions disposer des masses d'eau actuelles dont une partie

importante n'est pas en bon état écologique, ce qui en limite la potabilité. À ce sujet, il me semble **impératif d'abroger l'arrêté du 4 mai 2017⁽¹⁾ qui déclassé le réseau hydrologique « chevelu »** en amont des bassins versants et l'expose ainsi aux molécules chimiques, industrielles ou agricoles. Plus de 2 millions de Français sont déjà exposés aux pesticides, mais ce chiffre est très largement sous-estimé dans la mesure **où leurs métabolites ne sont pas dans les radars des analyses sanitaires. Si elles l'étaient, elles révéleraient un scandale sanitaire tu** : situation potentiellement explosive à l'heure de la prise de conscience que l'accès à l'eau potable est vital et doit être garanti comme un droit humain fondamental.

Dans la même logique, l'eau étant un bien rare et essentiel à la vie, il n'est pas possible que son accès soit conditionné à la possession de ressources financières, pas plus que son prix soit dégressif. Il faut donc instaurer la gratuité sur les premiers mètres cubes d'eau vitaux, puis faire payer les mésusages de façon progressive.

Cette situation révèle la nécessité d'une surveillance accrue de la ressource et d'un contrôle plus strict de son utilisation. **Il nous faut également, sans tergiverser, sanctuariser nos réserves d'eau douce.** Que dire de cette folie dictée par le dogme de la Commission européenne : livrer aux « lois du marché », à la concurrence libre et non faussée, la principale réserve d'eau douce du pays, rien moins que 75 % des volumes stockés.

Oui les 7,5 milliards de mètres cubes des 622 barrages hydro-électriques, au mépris de l'article L. 210-1 du code de l'environnement – qui dispose que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* » –, pourraient être vendus à la découpe à des opérateurs qui n'auront aucun souci des tensions sur notre alimentation en eau. Seule la maximisation du prix guidera leur action.

Sur cette question de la ressource en eau, de son suivi et son partage, les opérateurs de l'État sont en première ligne. Ils ont produit de nombreux rapports, expertises, alertes et sont les premières vigies des tensions qui s'exacerbent sur le terrain : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Office français de la biodiversité (OFB), Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), Météo-France et le ministère de la transition écologique et solidaire sont pourtant soumis sans discontinuité à la contraction de leurs moyens, budgétaires et donc humains. Alors qu'il faudrait particulièrement et massivement les augmenter pour faire face, anticiper, bien quantifier nos ressources en eau pour mieux les répartir. Alors que la transition écologique et solidaire (du nom du ministère) devrait avoir tous les leviers pour accompagner la réorientation de nos pratiques ayant un impact direct ou indirect sur la ressource en eau.

Augmenter les moyens des opérateurs de l'État pour quantifier et surveiller les ressources concrètement et immédiatement, cela veut dire

(1) Arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime.

renforcer le réseau piézométrique piloté par le BRGM et les contrôles des usages par l'OFB.

- **Réguler les conflits pour mieux partager**

Pour autant, aussi grave et urgente que soit la situation, il y a de quoi tracer un autre avenir : la structure existante organisée en agences de bassin est adaptée pour faire face à la situation. Si ce découpage et cette gouvernance ont été bâtis sur d'autres motivations que celles actuelles de faire face au défi climatique, il n'en reste pas moins pertinent, bien que perfectible. Il est urgent de couvrir entièrement le territoire avec des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Des agences l'ont anticipé et pris à bras-le-corps l'avenir des ressources et les modes de répartition basés sur l'intérêt commun, à l'exemple de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

D'autres, pourtant plus concernées par une concentration des déficits hydriques, n'ont pas pris la mesure des changements de stratégie à initier chez les usagers de la ressource. Dans ces bassins, la réorientation du modèle agricole aurait dû être la plus forte, la plus accompagnée et la plus anticipée. La question budgétaire est bien évidemment centrale, notamment si nous décidons collectivement d'accompagner des changements profonds avec le dispositif de FPSE que nous proposons. **La pratique du « plafond mordant », instituée par le Gouvernement, sur les redevances collectées par les agences de l'eau doit être abandonnée** sans délai avant d'avoir provoqué des situations irréparables.

Pour agir efficacement dans cette anticipation et dans la régulation des conflits à venir, **il faut enfin acter un réel rééquilibrage au sein des instances de gouvernance de l'eau, tels que les comités de bassin.** La représentation doit se faire plus juste au regard des besoins essentiels de chaque type d'usagers, de leur contribution aux redevances collectées par les agences de l'eau et des enjeux environnementaux soulevés. Le *lobbying* corporatiste ne peut pas être une voie de régulation équitable et apaisée dans les instances de gestion de la ressource en eau, à tout niveau.

Le travail d'analyse engagé dans cette mission parlementaire me permet d'affirmer que **pour modifier notre gestion de la ressource en eau et son partage, les engagements volontaires des consommateurs, quels qu'ils soient, ne fonctionnent pas. Il faut que des bornes soient posées pour cette réorientation : ces limites doivent être clairement tracées par des contraintes normatives nouvelles** ou par la révision de celles existantes.

Par ailleurs, et comme exposé dans la première partie du rapport, il est un fait admis que le régime des précipitations est en cours de modification : répartition temporelle, intensité des pluies. Pour un nombre important de cours d'eau, leur régime hydraulique dépend très directement de ces précipitations. Il est donc évident qu'à leur tour, leur « fonctionnement historique » est devenu caduc : régimes de crue et d'étiage modifiés dans leur amplitude et leur répartition,

nouvelles périodes d'assecs ou allongement des étiages sévères. Il va donc falloir intégrer ces nouvelles situations dans le cadre de la régulation des conflits, notamment dans les discussions sur les mesures environnementales qui ne sauraient dépendre d'ouvrages existants ou futurs, qui ne pourraient pallier durablement une nouvelle réalité climatique.

Éviter une guerre de l'eau passera par une régulation des conflits plus efficace. Elle ne pourra avoir de réalité que si la mesure est prise aux nouvelles échelles de réflexion que nous imposent les changements climatiques. Il n'est plus temps de bricoler avec des outils institutionnels datés du temps de l'abondance ou des ouvrages ponctuels et dispendieux. Il est temps d'une réflexion globale et d'une révolution dans le partage de l'eau et la restauration de son cycle naturel.