



NOTE DU LIERRE

CYCLE N°1 : « L'heure de la sobriété »

**Note n°4 : « L'urgence d'une politique
ambitieuse de gestion de l'eau »**

par Gaël Jeanson et des haut-fonctionnaires membres du
Groupe de travail « Eau » du Lierre



RÉSUMÉ

Les sécheresses à répétition et tout au long de l'année, les problématiques récurrentes d'approvisionnement en eau et la montée en puissance de nouvelles luttes environnementales ces dernières semaines ont mis en lumière les problématiques autour de la ressource en eau. Jusque-là considérée comme abondante et sans enjeux sous nos latitudes, la question de l'eau est aujourd'hui centrale.

Cette note a vocation à tracer plusieurs pistes de réflexions sur des mesures de court et long terme, directement applicables ou appelant à des changements de modèle plus structurants. Elle apporte également un regard vigilant sur des mal-adaptations de court terme à cette problématique.

En faisant de la **sobriété** une priorité à appliquer à l'eau, elle propose diverses mesures de transition, d'obligations et d'accompagnements pour les ménages, entreprises et collectivités afin de faire de cet objectif une réalité concrète. De manière plus structurante, et parce que notre système agricole représente aujourd'hui 50% de la consommation d'eau du pays, elle propose diverses mesures d'évolution de notre modèle agricole vers des **pratiques agroécologiques** respectueuses de l'eau et de son cycle. **L'aménagement de nos territoires et l'accompagnement des collectivités** dans le renouvellement des infrastructures représentent également des leviers majeurs de meilleure gestion de l'eau.

Enfin, et parce que les conflits (déjà actuels) autour de l'eau ont vocation à s'aggraver en l'absence d'une action publique claire pour assurer un juste partage de la ressource, cette note propose la mise en place d'une **gestion publique et territorialisée de l'eau**, la tenue d'un **débat démocratique** autour des usages prioritaires liées à celle-ci et la mise en place d'une **tarification sociale** pour réduire le risque d'accaparement.

L'urgence d'une politique ambitieuse de gestion de l'eau

En ce début d'année 2023, la France sort de l'hiver mais sort également d'une période de forte sécheresse. La pluie n'est pas tombée pendant plus de 30 jours et les conséquences sur les sols et les réserves en eau sont dramatiques : le mois de mars a débuté avec des sols en déficit d'eau de 50%.

Partout en France l'intensité et les saisons de pluies évoluent et perturbent le grand cycle de l'eau : sur la période 1959-2009, on constate une hausse des précipitations annuelles dans la moitié nord et une baisse dans la moitié sud du pays. De plus, les pluies ne tombent plus au même moment qu'avant. De ce fait, elles contribuent moins au rechargement des nappes, pendant que l'augmentation des températures et l'absence de pluie au printemps et en été accentue l'évapotranspiration et réduit l'eau dite "bleue"¹ disponible.

La forte sécheresse de l'été 2022 était déjà attribuable au dérèglement climatique et nous allons vers des sécheresses pluriannuelles et pluri-formes : sécheresse météo (absence de pluies), sécheresse hydrologique (fleuves asséchés) et sécheresse des sols qui privent les végétaux d'eau. Les conséquences de la sécheresse précoce de cet hiver sont immédiates mais également à retardement : les nappes phréatiques ne se sont pas régénérées avant le printemps et les réserves de sous-sols seront plus vite vidées en été.

La ressource en eau, longtemps considérée comme illimitée sur la majeure partie du territoire métropolitain², devient donc un enjeu à part entière. Au niveau mondial, le GIEC et l'IPBES craignent un effondrement de la ressource en eau bleue disponible dès le dépassement du seuil global de 1,5 degrés³. Face à ce constat, il y a urgence à mettre en place plusieurs mesures pour encadrer l'utilisation de l'eau sans quoi elle deviendra le centre et la raison de nombreux conflits politiques, économiques et sociaux comme on le voit déjà aujourd'hui sur les méga-bassines.

¹ "Part de l'eau issue des précipitations atmosphériques qui s'écoule dans les cours d'eau jusqu'à la mer, ou qui est recueillie dans les lacs, les aquifères ou les réservoirs." https://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/eau-bleue.php4#:~:text=Eau%20bleue%20%2D%20Dictionnaire%20environnement&text=Part%20de%20l'eau%20issue,les%20aquif%C3%A8res%20ou%20les%20r%C3%A9servoirs

² Mayotte et la Guadeloupe connaissent depuis des années des coupures d'eau récurrentes en saison sèche, faute d'investissements adaptés pour une bonne gestion de la ressource sur ces territoires.

³ La perturbation du cycle de l'eau au sein duquel la forêt joue un rôle primordial conduirait à un assèchement très rapide. Si ce scénario apparaît catastrophique, il ne peut plus être considéré comme irréaliste et interroge sur le rôle de l'Office national des forêts dans la priorité qui doit être donnée aux services écologiques de l'arbre.

I. Repenser nos territoires

Désimperméabiliser et protéger les sols pour maintenir leurs capacités d'absorption

La forte modification de nos sols du fait d'une urbanisation croissante a profondément perturbé la circulation de l'eau : l'artificialisation des sols qui en résulte et qui a presque doublé en trente ans empêche l'infiltration de la pluie. La suppression des haies et des petites parcelles agricoles, la rectification de certaines rivières et la destruction de zones humides ont également conduit à une accélération des écoulements et à une réduction des stockages naturels de l'eau dans les sols et les nappes. Afin que les stocks des nappes phréatiques se renouvellent de manière optimale, il est essentiel de **désimperméabiliser les sols pour permettre une meilleure absorption des précipitations**. Il est nécessaire aujourd'hui **de stopper l'étalement urbain et rendre aux sols leur perméabilité par une politique volontariste de désimperméabilisation des espaces actuellement artificialisés**. Ces impératifs doivent être intégrés dans les documents d'urbanisme à toutes les échelles, et donc conditionner les autorisations d'urbanisme au respect du principe de « zéro artificialisation nette » à l'échelle de la collectivité ou de l'EPCI compétent.

Repenser les aménagements et les réseaux des collectivités

À l'échelle des collectivités, plusieurs dispositifs peuvent être mis en place pour **favoriser une gestion durable de l'eau** : récupération des eaux pluviales, gestions en cycle court, réparation des réseaux d'eau afin d'éviter de nombreuses fuites etc... On estime que 20% des eaux produites disparaissent dans les sous-sols avant d'atteindre un robinet, soit 1,3 milliard de m³ d'eau potable par an⁴. Les causes sont multiples : vétusté des canalisations, mais également corrosion provoquée naturellement par l'eau et l'humidité, vieillissement des joints d'étanchéité, pression élevée de l'eau dans les canalisations, variations de pression, mouvements des sols... Le taux de renouvellement actuel des réseaux est de moins de 1%, ce qui induit un renouvellement du réseau en plus de 120 ans, alors que la durée optimale des réseaux est de 60-80 ans. Un **accompagnement renforcé de l'État dans l'ingénierie et les orientations stratégiques des collectivités** est donc nécessaire.

Préserver et restaurer les zones humides et les milieux aquatiques

On estime que 67% des zones humides métropolitaines ont disparu depuis le début du XXe siècle. Or, les milieux aquatiques que sont les cours d'eau, plans d'eau, milieux humides, estuaires, milieux littoraux et eaux souterraines, sont essentiels pour stocker l'eau et maintenir le bon fonctionnement du cycle naturel de l'eau. **Restaurer les cours d'eau à travers un plan de revitalisation des rivières comme l'ont proposé les assises de l'eau, et sanctuariser les zones humides**, sont essentiels. Une proposition de loi⁵ avait été déposée en ce sens à l'Assemblée nationale lors de la précédente législature. Un des leviers pour mettre en place un tel principe et pour éviter les pressions foncières agricoles ou privées pourrait consister en la mise en place d'espaces réservés pour la ressource en eau avec paiement pour service environnemental rendu par la ressource ou une évolution du cadre réglementaire de gestion du foncier.

⁴ L'équivalent de la consommation annuelle d'environ 18 millions d'habitants.

⁵ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3291_proposition-loi

Ouvrir une réflexion sur certains aménagements et loisirs : les exemples du ski et du golf

À une hausse d'un degré correspond une perte d'un mois d'enneigement. Face à ce constat, il est nécessaire **d'adapter dès aujourd'hui les activités et zones qui dépendent de l'enneigement**. Plutôt que de multiplier les fuites en avant artificielles (canons à neige, réserves d'eau etc), adapter les activités comme l'ont déjà fait certaines stations de basse altitude permettra d'inscrire ces territoires dans une logique durable de long terme.

Cet été, le maintien de l'arrosage des golfs alors que la France souffrait d'une forte sécheresse a provoqué une vive polémique. Le 8 août 2022, 93 départements du territoire métropolitain sur 96 étaient concernés par des mesures de restriction d'eau et pourtant la réglementation permettait aux golfs d'arroser leurs pelouses en raison de mesures de restriction d'usage de l'eau moins sévères que pour d'autres activités du fait d'un accord-cadre conclu entre le gouvernement et les représentants du secteur du golf valable entre 2019 et 2024. Ces incohérences ne peuvent plus être maintenues et un débat public doit être ouvert sur ces questions⁶.

II. Faire évoluer le modèle agricole dominant fortement consommateur d'eau

L'agriculture représente près de 50% des consommations d'eau⁷, avec une part bien plus importante en période estivale. L'irrigation, elle, concerne seulement 5% de la surface agricole. Certaines productions sont particulièrement consommatrices, comme le maïs grain et semence, qui représente 40% des surfaces irriguées et nécessite de l'eau en été lorsque la ressource est sous tension⁸. Sans nier l'importance pour l'agriculture de disposer d'un accès suffisant à l'eau, le partage de la ressource doit donc être interrogé, non seulement entre l'agriculture et les autres usages, mais aussi entre les diverses pratiques agricoles.

Favoriser une évolution des pratiques alimentaires et une évolution du modèle de production agricole vers l'agroécologie

Pour réduire les consommations en eau du secteur agricole tout en maintenant une sécurité alimentaire, trois types d'évolutions pourraient être favorisées par la puissance publique. D'abord, **la production de nourriture pour le bétail qui représente une part importante de l'eau consommée pour l'irrigation des cultures⁹ pourrait être réduite à travers l'adaptation des régimes alimentaires**. Ensuite, il est nécessaire **d'adapter le choix des variétés et des espèces cultivées moins consommatrices en eau**. Certaines pistes sont déjà connues : blé dur, tournesol, sorgho, colza, pois, pois chiches, soja¹⁰.

⁶ Détail en fin de note.

⁷ « L'eau, une ressource limitée à préserver | INRAE » : <https://www.inrae.fr/dossiers/lagriculture-va-t-elle-manquer-deau/leau-ressource-limitee-preserver>.

⁸ « Irriguer différemment | INRAE » : <https://www.inrae.fr/dossiers/lagriculture-va-t-elle-manquer-deau/irriguer-differemment>.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

La **préparation de plans d'adaptation par filière assortis de moyens financiers et techniques d'accompagnement** devrait ainsi être une priorité. Enfin, il serait nécessaire de favoriser les **pratiques agricoles permettant d'infiltrer les eaux pluviales et de limiter l'évaporation sur les parcelles agricoles** : le maintien, la plantation et l'entretien de haies, le développement de l'agroforesterie, la promotion de la fertilisation organique, ou de la couverture végétale permanente.

Lutter contre les pollutions des eaux

D'après un rapport du Commissariat au développement durable, 31% des eaux souterraines avaient un état chimique médiocre, entre 16% et 37% des eaux de surfaces n'étaient pas en bon état chimique, et 56% des eaux de surfaces n'étaient pas dans un bon état écologique en 2015. Selon ce même rapport, 21% des espèces aquatiques étaient éteintes ou menacées en 2015¹¹. Le modèle agricole dominant contribue à cette pollution des masses d'eau du fait de son utilisation importante de pesticides, d'engrais de synthèse, ou la trop forte concentration de l'élevage.

Pour réduire la pollution d'origine agricole des masses d'eau, il est nécessaire de limiter les quantités de pesticides épandus et de nitrates entraînés vers les cours d'eau. Malgré l'objectif fixé en 2008 de réduire l'utilisation de pesticides de 50% en 10 ans, les chiffres ministériels indiquent que le nombre de doses vendues en 2021 est supérieur à celui de 2009. **La nouvelle stratégie de réduction attendue pour l'été 2023 devra donc prévoir des moyens et une gouvernance adaptés, en s'appuyant sur les résultats de la recherche¹² et sur les instituts techniques pour promouvoir les alternatives non chimiques.** La réduction de la pollution aux nitrates peut passer par l'encouragement de rotations des cultures permettant d'assurer la fertilité du sol tout en limitant le recours à des engrais de synthèse. À un niveau plus systémique, les autorités devraient **encourager la diversification des activités agricoles à l'échelle du territoire** : cela permettrait d'utiliser les effluents d'élevage pour fertiliser les cultures, au lieu de concentrer les effluents dans certaines zones et de fertiliser avec des produits de synthèse dans d'autres. Concernant spécifiquement les zones de captage, il pourrait être envisagé d'**amplifier les mesures de protection** comme l'interdiction des pesticides sur ces zones, la mise en place de paiements pour services environnementaux etc.

Ouvrir une réflexion démocratique sur les projets de « méga-bassines »

Les projets de « méga-bassines » cristallisent de nombreuses problématiques liées à l'eau : privatisation des ressources naturelles, utilisation de celles-ci pendant les arrêts de sécheresse, modification des cycles naturels, perte de biodiversité etc. En acceptant d'orienter le cycle de l'eau pour l'usage exclusif d'une certaine agriculture, les bassines sont un exemple de maladaptation aux changements climatiques avec de nombreuses incidences négatives comme la perpétuation des cultures consommatrices d'eau, la pénalisation des agricultrices et agriculteurs développant des pratiques alternatives, l'abaissement des nappes phréatiques, l'appauvrissement des littoraux et des cultures conchylicoles, l'exposition à l'évaporation, la perte de biodiversité... Mais c'est le modèle actuel d'une agriculture intensive servant l'industrie alimentaire et les exportations de masse qui doit être adapté et non les cycles naturels. Avant la validation par l'État de tels projets, **un moratoire et un débat public ouvert doit pouvoir être mené sur le type d'agriculture souhaité.**

¹¹ Date butoir d'application de la Directive cadre sur l'eau.

¹² INRAE Institutionnel. « Une agriculture européenne sans pesticides chimiques en 2050 ? » : résultats d'une étude prospective inédite ». Consulté le 25 mars 2023. <https://www.inrae.fr/actualites/agriculture-europeenne-pesticides-chimiques-2050-resultats-dune-etude-prospective-inedite>.

Assurer le partage de la ressource

Si la ressource que représente l'eau se raréfie, son partage va devenir un enjeu. Il convient donc dès maintenant d'en **garantir un accès égalitaire et partagé pour éviter une injuste captation**. Les questions autour de l'eau ne se limitent pas à un enjeu écologique de la préservation de l'eau, mais répondent également à un enjeu social d'accès à l'eau et à ses usages.

Assurer un accès juste et équitable à la ressource en eau

Rendre effectif le droit à l'eau pour tous en rendant les **premiers mètres cubes gratuits pour les ménages les plus précaires et ceux supplémentaires ou de « confort » plus cher** peut permettre d'organiser cette distribution sociale de l'eau. Cette tarification sociale de l'eau fait d'ailleurs l'objet d'une expérimentation dans certaines communes françaises.

Définir **des tarifs sociaux dégressifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer ou attribuer une aide financière au paiement des factures d'eau** représentent des pistes de réflexion. Une réflexion doit également être ouverte sur **l'accès effectif à l'eau dans l'espace public** pour retrouver l'accès à une ressource de base qu'est l'eau et pour faciliter son accès aux personnes sans-abris, qui subiront plus que les autres le changement climatique, et éviter l'accaparement commercial de l'eau. À cet égard, **l'interdiction de la vente de boissons en bouteille plastique** doit être posée. Outre l'impact écologique de la production du plastique (et l'impact sanitaire de sa dégradation et sa consommation), plusieurs conflits d'usage sur l'eau proviennent de la pression industrielle imposée sur une ressource limitée. Récemment dans les Vosges ou le Massif central, la ressource en eau a même manqué du fait d'une nappe souterraine surexploitée. Plus philosophiquement, la vente d'eau en bouteille interroge et symbolise la captation privée d'une ressource naturelle gratuite.

Engager une réflexion démocratique sur les usages de l'eau

En été 2022, la quasi-totalité des départements ont connu des mesures de restriction d'eau. Cette situation a malheureusement vocation à se répéter. Avant que ces arrêtés d'urgence ne provoquent un rejet des populations, il est donc urgent de **statuer collectivement et démocratiquement sur les usages sociaux prioritaires de l'eau** : remplir une piscine privée ou arroser un golf est-il acceptable si cela met en danger l'alimentation en eau quotidienne d'un ensemble de foyers ? Faut-il utiliser l'eau des barrages de voies navigables de France pour faire passer des péniches de loisirs sur les canaux secondaires ou les réserver aux usages prioritaires comme la consommation d'eau potable ou l'agriculture ? Cette réflexion sur les usages prioritaires doit s'étendre également aux publics prioritaires : habitants sans espaces verts, personnes vulnérables etc. Comme vient de le demander la Commission nationale du débat public (CNDP), un Grand débat public sur l'eau apparaît aujourd'hui nécessaire. Le débat démocratique, en plus d'être un vecteur de priorisation des usages, est aussi un moyen de visibiliser un sujet, d'explicitier ses enjeux et de faire participer le public à la décision.

Repenser la gestion locale de l'eau

Nous l'avons vu, la gestion de l'eau va devenir un enjeu de politique publique croissant. **Organiser la répartition des compétences entre l'État et les collectivités à l'aune de ces nouveaux constats est**

donc nécessaire. La Cour des comptes vient par ailleurs de publier dans son rapport annuel pour 2023 un constat amer sur la gouvernance actuelle de l'eau qui ne permet pas de répondre aux nouveaux enjeux posés : « *La politique de l'eau est à la fois déconcentrée et décentralisée. Elle offre un exemple de décentralisation inachevée, confiant des responsabilités importantes aux collectivités locales, conjuguées à une intervention permanente de l'État qui manque de cohérence* ». Face à cela, la Cour apporte une triple recommandation : **améliorer la couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), identifier les acteurs pour les animer et renforcer le rôle régalien des commissions locales de l'eau.**

Favoriser la gestion publique de l'eau

L'eau, parce qu'elle est un bien commun, ne peut générer ni marchandisation ni profit. C'est pourquoi la **généralisation de la gestion publique de l'eau** a de nombreux atouts pour garantir ces impératifs. Elle permet notamment d'assurer la maîtrise de l'ensemble de la filière et un maintien des coûts les plus bas possibles pour le consommateur. Sous réserve d'une gouvernance environnementale adaptée, elle permet par ailleurs un contrôle démocratique et une transparence sur les choix qui sont faits ainsi qu'une participation citoyenne si elle est encouragée.

Une sobriété d'usage pour les particuliers et les entreprises

Favoriser la sobriété et accompagner les ménages

Tout comme pour l'énergie, l'eau doit être considérée comme une ressource limitée, rare et précieuse. Il est nécessaire aujourd'hui de **développer une sobriété d'usage de l'eau dans tous les secteurs de consommation** afin d'économiser la ressource et accroître la conscience que l'eau est un commun. Si la réduction des consommations d'eau est en partie une affaire de changements de comportements, de nombreuses pistes technologiques existent pour économiser l'eau. Il faut aujourd'hui systématiser ces techniques afin de garantir de vraies économies d'échelle : *compteurs d'eau connectés, équipements hydro économes ou permettant une réutilisation des eaux, circuits secondaires pour certains usages etc.* **Une campagne nationale ambitieuse de sensibilisation sur la consommation d'eau et ses impacts** marquerait l'avènement d'une prise en compte prioritaire du sujet qu'est l'eau dans les politiques publiques. Comme évoqué précédemment, une tarification progressive adaptée et des soutiens financiers aux reconversions techniques pertinentes pourraient venir en soutien de cette sensibilisation.

L'été dernier en France, cette pression accrue sur la ressource en eau a déjà été constatée et de nombreux arrêtés limitant certains usages ont été pris. Si ces arrêtés ont déjà été appliqués par le passé, la part du territoire concerné et la durée des alertes augmentent régulièrement. Certains villages ont d'ailleurs dû recourir à des livraisons d'eau pour pallier l'assèchement des réserves et aujourd'hui certaines municipalités en viennent à interdire la construction de piscines privées. **Il est nécessaire d'anticiper ces conflits d'usage pour ne pas les subir et engager un vrai débat de société sur les usages prioritaires**

et les choix de société qui s'en suivent. Il pourrait être imaginé par exemple que l'adoption des plans locaux d'urbanisme (PLUi) et autres documents programmatiques soit conditionnée à la démonstration de leur efficacité pour économiser la ressource en eau.

Imposer des plans de sobriété en eau pour les entreprises

Comme cela a été fait pour la consommation énergétique des entreprises à la suite de la guerre en Ukraine, des **plans en économie d'eau** peuvent être élaborés pour identifier les grands secteurs consommateurs d'eau et élaborer les mesures adéquates. Plus largement, après une recherche préalable de lutte contre les pertes et de sobriété, **l'accroissement de la circularité des économies** pour favoriser les recyclages et les économies de ressources doit être une priorité de transition économique. Certaines productions sont particulièrement consommatrices d'eau aujourd'hui : il faut 300 à 600 litres d'eau pour 1kg d'acier ou 1kg de sucre, et la réalisation d'un seul jean consomme en moyenne 10 000 litres d'eau ! Face à ce constat, une **politique volontariste et assumée de diminution de la consommation individuelle s'impose.** La mise en œuvre pratique d'un tel principe pourrait passer par la mise en place d'un **affichage écologique ou l'inscription obligatoire d'objectifs de réduction de la consommation en eau.**

Adapter nos choix énergétiques

Notre système électrique est également sensible et dépendant de la ressource en eau. Reposant en partie non négligeable sur des centrales hydroélectriques, celles-ci subissent le manque d'eau et font face aujourd'hui au conflit d'usage entre production d'électricité, alimentation en eau et impact écologique. En parallèle, les centrales nucléaires utilisent chaque année 19 milliards de m³ d'eau pour leur système de refroidissement. Avec des sécheresses plus longues et plus précoces, les rivières auront des débits plus faibles en été. Cela aura un double effet : un réchauffement et une atteinte des seuils thermiques réglementaires plus rapides. Les centrales nucléaires pourront donc être contraintes de baisser leur production ou de faire évoluer les seuils thermiques de rejet d'eau durant les épisodes de sécheresse comme cela a déjà été le cas durant la canicule de 2022.

Selon une étude menée par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, en partenariat avec la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes, présentée vendredi 3 mars, la baisse du débit du Rhône pourrait aussi s'accroître ces prochaines années. Avec le réchauffement climatique, la température de l'eau du Rhône qui sert de source de refroidissement à de nombreuses centrales, a déjà sensiblement augmenté depuis cinquante ans et son débit, qui enregistre déjà une baisse notable, va continuer de diminuer dans les trente prochaines années. Cela n'est pas sans poser de graves problèmes sur le refroidissement des centrales et la vie aquatique.

Cette dépendance du nucléaire à la ressource en eau est de nature à remettre en cause la résilience de notre système énergétique face au changement climatique et renforce encore la **nécessaire accélération du déploiement des énergies renouvelables.**



CONTACT PRESSE :

Adam Forrai, Responsable des Affaires générales, 06. 79. 28. 75. 02,
adam.forrai@le-lierre.fr

Fondé en 2019, le Lierre rassemble plus de 1300 fonctionnaires, hauts fonctionnaires, experts, consultants, acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action et des politiques publiques est indispensable pour répondre aux urgences écologiques et sociales.

Plus d'informations sur le site <https://le-lierre.fr/>

