

Gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique

Dernier arrivé d'une riche série de ce premier semestre 2023, la Cour des comptes, associée aux Chambres régionales et territoriales des comptes, publie "son" rapport sur la gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique. Le rapport de 156 pages s'articule autour de 3 recommandations clés : 1) Mieux évaluer les effets du changement climatique sur la ressource en eau ; 2) Piloter la politique de l'eau au plus près des territoires ; 3) Réduire les prélèvements d'eau pour une gestion durable de la ressource. Cour des comptes, juillet 2023.

Titre

La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique

Auteurs

Cour des comptes

Chambres régionales et territoriales

Éditeur

Cour des comptes

Pages

156

Sortie

juillet 2023

Classification

Cour des comptes

Chambres régionales et territoriales

À

"La protection de l'eau, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général", souligne l'article L. 210-1 du code de l'environnement. Pour assurer la protection de ce patrimoine, la politique publique doit préserver le bon fonctionnement du grand cycle de l'eau et favoriser ainsi le renouvellement de la ressource ainsi que la satisfaction des besoins des milieux naturels et des besoins humains. La gestion quantitative de l'eau consiste à garantir que les prélèvements sur la ressource en eau sont compatibles avec le

bon État des milieux naturels, des nappes et des cours d'eau. Parce que la question de cette bonne gestion est devenue, dans le contexte du changement climatique, une préoccupation aussi importante que celle de sa qualité, la Cour et les chambres régionales des comptes ont décidé d'y consacrer une enquête. Les conclusions de ce rapport sont publiées ce jour, quelques mois après la présentation par le gouvernement, le 30 mars 2023, d'un plan consacré à l'eau.

Mieux évaluer les effets du changement climatique sur la ressource en eau

La qualité du changement climatique affecte d'ores et déjà les ressources en eau et l'ensemble des études prospectives laissent penser que la situation ira en s'aggravant dans les décennies qui viennent. En France métropolitaine, la quantité d'eau renouvelable disponible - celle qui peut être utilisée pour satisfaire les besoins humains sans compromettre la situation future - a baissé de 14% entre la période 1990-2001 et la période 2002-2018. Cette réduction résulte essentiellement de l'élévation du niveau moyen des températures de 0,6 °C au cours de la décennie 2011-2021 en comparaison de la période 1981-2010. L'élévation des températures provoque une évapotranspiration plus importante que par le passé et un retour rapide de l'eau vers l'atmosphère au détriment des cours d'eau, des sols et des nappes. 82 % des prélèvements d'eau sont réalisés sur les eaux de surface. Or, ce sont les masses d'eau qui subissent le plus directement les effets du changement climatique. Les eaux souterraines ne sont pas épargnées. Près de 11 % des masses d'eaux souterraines font l'objet de prélèvements excessifs. Cette évolution concerne des degrés divers tous les pays européens voisins de la France et devrait conduire l'Union européenne à adapter ses directives et règlements à cette nouvelle réalité.

Piloter la politique de l'eau au plus près des territoires

La gouvernance de la politique de l'eau est complexe. Bien structurée au niveau des bassins versants, autour des comités de bassin, des agences de l'eau et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, l'organisation est beaucoup moins aboutie à l'échelle des sous-bassins hydrographiques où pourtant les orientations doivent être concrétisées. La planification stratégique, qui mobilise beaucoup de moyens, reste insuffisamment opérationnelle. Les comités de bassins doivent disposer d'un plan d'adaptation au changement climatique et veiller à la cohérence des documents qu'ils élaborent avec les autres documents stratégiques des régions. Au niveau des sous-bassins, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux déclinent le schéma directeur de bassin, notamment sous la forme de contrats entre l'État et les collectivités locales. Tous ces documents, longs et techniques, souvent sans objectifs mesurables, restent ignorés des citoyens. Les communes et leurs groupements devraient constituer des établissements publics à l'échelle des sous-bassins. Or, ils font souvent défaut. Pour assurer la cohérence entre la politique de l'eau et les autres politiques, la constitution de commissions locales de l'eau devrait être généralisée dans tous les sous-bassins hydrographiques. L'État est très présent dans la conduite de cette politique, mais il maîtrise mal l'activité de ses propres services, notamment dans le domaine de la police de l'eau qui lui revient pourtant entièrement, et dont les moyens devraient être renforcés.

Le coût de la politique de l'eau évalué à 26,4 milliards d'euros en 2015 concerne essentiellement la gestion de l'eau potable et l'assainissement, la gestion quantitative de la ressource en représentant une part marginale et mal connue. Les redevances perçues sur les prélèvements d'eau ne représentent que 10 % du financement des agences de l'eau ; elles sont inégalement réparties entre les usagers aux dépens des ménages et n'incitent pas aux économies d'eau. Cette redevance d'une grande complexité dans la détermination de son assiette, indifférente à l'évolution de la disponibilité de la ressource, constitue une simple variable d'ajustement budgétaire - et non un outil de fiscalité environnementale ayant une influence sur les comportements. La transformation de la redevance sur les prélèvements de l'eau en instrument de protection de la ressource ne sera possible que si le plafonnement global du produit des redevances des agences de l'eau est supprimé et si une responsabilité plus grande est donnée aux comités de bassin dans la détermination du montant de ces redevances et de la charge pesant sur chacune des catégories de redevables.

Réguler les prélèvements d'eau pour une gestion durable de la ressource

La nécessaire protection de la ressource en eau, bien commun essentiel, a tardé à se traduire en mesures de politique publique. Celles retenues par les autorités locales consistent à essayer de sécuriser l'approvisionnement en eau par des interconnexions, des infrastructures de stockage et de transfert de l'eau. Ces solutions anciennes deviennent de plus en plus difficiles à mettre en œuvre. Seule, une stratégie déterminée de réduction des prélèvements et d'utilisation raisonnée de la ressource est susceptible d'apporter une solution de long terme. La réduction des prélèvements est la condition du retour à l'équilibre dans les zones en tension et de la restauration du bon état des masses d'eau. Tous les outils disponibles doivent être utilisés dans ce sens. La tarification progressive doit être mise en place partout où cela est possible pour inciter les gros consommateurs à modifier leurs comportements. Le financement public d'infrastructures d'irrigation de terres agricoles doit quant à lui être conditionné à des engagements de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et à la réduction des quantités d'eau utilisées. La planification stratégique et les plans territoriaux de gestion de l'eau devraient comporter des objectifs de réduction des prélèvements.

À

Récapitulatif des recommandations - Améliorer la connaissance de l'état de la ressource : 1. Se donner les moyens d'assurer l'exhaustivité et la fiabilité des informations transmises à la banque nationale des prélèvements en eau (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère de l'intérieur et des outre-mer, agences de l'eau). Piloter la politique de l'eau au plus près des territoires : 2. Simplifier la procédure d'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux pour en permettre la généralisation à terme (MTECT, recommandation modifiée, 2024) ; 3. Promouvoir, dans l'ensemble des territoires, la constitution d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau et d'établissements publics territoriaux de bassin favorisant une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants (MTECT, MIOM, recommandation révisée) ; 4. Généraliser les commissions locales de l'eau sur les territoires, les adosser aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou établissements publics territoriaux de bassin et renforcer à la fois leurs attributions et leur indépendance (MTECT, MIOM, recommandation révisée, 2025). Assurer la cohérence des politiques publiques : 5. Proposer au Parlement de rendre obligatoire l'avis des commissions locales de l'eau sur les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, les schémas territoriaux de cohésion territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le cas échéant intercommunaux (MTECT, MIOM ; 2024). Réduire les prélèvements d'eau et reformer les redevances : 6. Renforcer sans délai le contrôle des autorisations de prélèvements (MTECT, MIOM, 2024) ; 7. Conditionner le financement public des infrastructures de sécurisation de l'irrigation agricole à des engagements pris par les bénéficiaires, notamment de réduction des consommations et des prélèvements (MTECT, MIOM, collectivités territoriales ; 2024) ; 8. Développer la tarification progressive de l'eau lorsque les conditions le permettent (MTECT, MIOM, collectivités territoriales) ; 9. Fixer des taux planchers aux redevances pour prélèvement d'eau et supprimer les exemptions injustifiées (MTECT, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ; 10. Supprimer le plafonnement du produit des redevances perçues par les agences de l'eau et donner une plus grande responsabilité aux comités de bassin dans l'équilibre d'ensemble de la fiscalité affectée à la politique de l'eau (MTECT, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ; 11. Simplifier et harmoniser la nomenclature des tarifs applicables à la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau (MTECT ; ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, agences de l'eau).