

Gestion de la demande en eau en Méditerranée, progrès et politiques

ZARAGOZA, 19-21/03/2007

COMMUNICATION

Groupe de travail « Prise en compte de la GDE
dans les politiques de l'eau »

L'expérience française

J. André

Titre de la communication : l'expérience française

Auteurs : Jean ANDRE, chargé du programme « eau et agriculture » à pSEau, jeanandrepseau@aol.com,

Nom de la personne qui assurera la présentation lors de l'atelier : Jean ANDRE

Surface et niveau géographique / administratif : La France

Résumé de la communication (en français ou en anglais)

Les organisateurs de ce forum, en indiquant que les questions prioritaires sont la prise en compte de la gestion de la demande en eau dans les politiques de l'environnement, de l'agriculture, de l'eau, de l'industrie, de la coopération, ..., répondent immédiatement au problème majeur auquel ont à faire face les régions qui manquent d'eau par rapport aux usages : un cadre institutionnel cohérent. Les deux outils de GDE pour limiter la demande sont le prix de l'eau et la police de l'eau. La police de l'eau comprend la mise en œuvre de quota pour les utilisateurs - quota qui seront adaptées à la variation des ressources - et la surveillance du respect des décisions de répartition de la ressource. Mais avant d'engager une action il convient de faire un diagnostic précis avec un outil, adapté à toutes les situations, qui est présenté en conclusion.

Texte de la communication

Longueur du texte : **entre 5 et 8 pages (maximum 4000 mots)**

Caractères pour le corps de texte principal : **Times New Roman ; taille : 12**

Plan suggéré ci-dessous : en 6 points

- **Contexte**

Les organisateurs de ce forum, en indiquant que les questions prioritaires sont la prise en compte de la gestion de la demande en eau dans les politiques de l'environnement, de l'agriculture, de l'eau, de l'industrie, de la coopération, ..., répondent indirectement et immédiatement au problème majeur auquel ont à faire face les régions qui manquent d'eau par rapport aux usages. La cohérence des politiques sectorielles ne peut être assurée que si elles s'intègrent dans une politique unique d'aménagement du territoire. Je résume ainsi l'un des constats majeurs de l'instance d'évaluation des politiques de protection des ressources en eau en France dont le rapport a été remis au ministre de l'environnement en 2002.

- **Constats et analyses conduisant à la méthodologie et aux outils mis en oeuvre**

Une ressource rare et des acteurs aux intérêts divergents

Le point de départ des difficultés d'une région confrontée à des ressources en eau rare est toujours la divergence des intérêts des utilisateurs qui reflètent les enjeux réels des questions de l'eau. Les politiques sectorielles ne sont que le reflet des intérêts particuliers et elles sont naturellement incohérentes si elles ne sont pas conduites à favoriser l'intérêt général qui est d'ailleurs une notion assez complexe. Ce constat évident est trop souvent masqué par la mise en œuvre de solutions techniques et administratives pour palier provisoirement aux problèmes, solutions qui certes existent et ont leur valeur, mais qui ne peuvent généralement pas résoudre le problème à long terme et dans sa véritable dimension de développement durable.

L'eau agricole : l'enjeu principal du développement durable

Un calcul simple montre que le facteur majeur conduisant à la mise en œuvre de la GDE est presque toujours l'eau agricole, car les besoins en eau des autres activités sont moindres ou plus faciles à satisfaire. En effet, les besoins non agricoles génèrent des valeurs ajoutées importantes (industrie ou tourisme) qui permettent d'acheter ou de fabriquer l'eau manquante (exemple des

complexes touristiques en Egypte près de la Mer Rouge, en plein désert), et le plus souvent ces besoins non agricoles ne représentent qu'une faible part dans la totalité de la demande (les usages agricoles représentant en moyenne 70 à 80 % des usages totaux). Ceci ne veut pas dire, pour autant, qu'il ne faut pas agir dans tous les domaines, mais il est logique de commencer par les actions qui seront les plus efficaces.

Gestion de l'offre ou gestion de la demande : une même logique de répartition d'une ressource rare.

Gérer l'offre consiste à répartir les disponibilités selon des règles de répartition. Agir sur la demande consiste à mettre en œuvre des actions pour limiter cette demande aux quantités disponibles pour une gestion durable, c'est-à-dire sans entamer le capital. N'est-ce pas la même chose ? La France pratique depuis très longtemps une gestion de l'eau disponible vers l'agriculture qui intègre l'ensemble des autres besoins. Nous avons plusieurs exemples aussi bien pour l'eau souterraine (Nappe de Beauce) que pour l'eau de surface (irrigation dans le Sud Ouest géré par la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne). Bien que, dans ces situations, la notion de gestion de la demande ne soit pas prononcée, il s'agit bien de répartir au mieux une ressource limitée vers les consommateurs, avec un ordre de priorités défini et connu à l'avance. Les quotas d'eau sont alloués à chaque besoin en fonction des ressources disponibles qui sont très dépendantes des conditions climatiques. Les secteurs « eau potable » et « eau environnement » sont prioritaires lorsque les ressources baissent, la régulation se fait donc en réduisant la part agricole. La gestion quantitative est techniquement facile, mais politiquement source de conflits, car la part agricole est de loin la plus importante et une réduction des quotas conduit à des pertes de récoltes significatives.

- **Outils de gestion de la demande en eau et de gestion intégrée des ressources en eau utilisés** (mentionner les outils institutionnels, législatifs, économiques, de sensibilisation ou techniques).

Le prix de l'eau : un outil déterminant de la GDE

Les expériences françaises montrent que le prix de l'eau agricole est un facteur déterminant de limitation de la demande en eau. L'agriculture consomme beaucoup d'eau puisqu'il faut environ 500 l d'eau pour produire un kg de farine. Cette eau, souvent généreusement apportée par le ciel, n'est pas toujours disponible pour les cultures, au bon moment. C'est donc l'eau, issue des ressources souterraines ou de surface, qui, s'ajoutant à celle des pluies, doit faire l'objet d'une gestion plus rigoureuse par les utilisateurs. Cette eau est souvent payante car son stockage et sa distribution ont fait l'objet d'investissement et présentent de frais de fonctionnement. Le coût correspondant au m³ représente une part importante du prix de revient de la production agricole irriguée.

La politique agricole vise à soutenir les marchés et favoriser certaines productions. Compte tenu de l'importance du volume d'eau pour la production agricole, les agriculteurs qui doivent acheter l'eau sont conduits à cultiver des plantes adaptées aux ressources et à son prix. Le prix de l'eau est donc un élément important de la politique agricole, soit en tant que facteur à prendre en compte, soit en tant qu'outil de politique.

Prenons deux exemples pour mieux comprendre : La culture du maïs est abondante dans le Sud-Ouest car le prix de l'eau y est faible (cette eau provient des ressources souterraines et des rivières artificiellement alimentées par l'eau des montagnes Pyrénées) alors qu'elle est négligeable dans le Languedoc bien que l'eau y soit abondante (les prélèvements dans le Rhône sont très inférieurs au potentiel du fleuve et au droit d'eau de la compagnie d'aménagement du Bas Rhône Languedoc) car son prix est trop élevé pour rentabiliser une production de maïs.

Nous voyons donc que ce n'est pas la quantité d'eau disponible qui guide les agriculteurs pour leur production, mais les plus values potentielles qu'ils peuvent en retirer par ha. Or, les gains sont très

dépendants des conditions de marché et on a vu au cours des 50 dernières années, en France mais aussi dans d'autres pays, des pratiques culturelles disparaître en quelques années rendant ainsi inutilisés des aménagements hydrauliques d'envergure (canaux et canalisations, stations de pompage, ...).

Toutefois, l'histoire le montre aussi, la présence d'eau disponible et abondante dans un secteur où l'eau est naturellement rare est un atout qui, tôt ou tard sera valorisé, comme on le constate depuis plusieurs années dans le sud de la France avec un transfert d'usage de l'eau agricole vers l'eau domestique (jardins d'agrément et pelouses) ou alimentaire.

Mais l'eau n'a pas toujours un prix, et c'est peut-être la majorité des situations.

La police de l'eau remplace le prix lorsque l'eau est gratuite

Il faut entendre par police de l'eau, l'ensemble des moyens mis en œuvre pour réguler les usages afin de préserver les ressources et d'équilibrer la répartition de l'eau entre tous les usages. La police n'est donc pas un simple contrôle, mais s'exprime par une politique, des actions de concertation et de communication et des décisions sur les usages.

La Gestion de la Demande en Eau vise à s'assurer que les besoins n'excèdent jamais les ressources disponibles. Il ne s'agit pas de garder jalousement de l'eau mais de la répartir au mieux et d'en tirer le meilleur parti. C'est donc garantir une distribution de la ressource telle que les politiques et les règlements l'ont décidée, mais aussi toutes actions favorisant une meilleure utilisation de l'eau, la valorisant au mieux, en en tirant les plus-values les plus importantes. J'utilise un langage marchand, mais un adage dit que « ce qui n'a pas de prix ne vaut rien ». La police de l'eau est l'outil universel : il consiste à rendre opérationnel la répartition équitable qui a été décidée par l'autorité en charge de la gestion des ressources. L'organisation de la police et de l'autorité en charge de la police peuvent prendre des formes diverses d'une région ou d'un pays à un autre, mais l'idée reste la même car elle s'appuie sur un constat universel : une règle dont l'application n'est pas contrôlée ne sera pas respectée.

La police de l'eau et le prix de l'eau sont les deux outils de base pour la GDE, et je pense même qu'il n'en existe pas d'autres. En effet, les expériences de GDE sont nombreuses, certaines très anciennes, d'autres plus récentes, et bien qu'elles s'expriment avec des formes adaptées à la culture locale, aux traditions agricoles ou à la valeur culturelle de l'eau, elles font toutes appel à ces deux moyens incontournables : le prix de l'eau et le contrôle des droits (ou des quotas) d'eau. Pourquoi en est-il ainsi ?

La police de l'eau peut conduire à donner un prix à de l'eau gratuite. On peut facturer, par exemple comme dans le sud-ouest, les excès de prélèvements : il s'agit donc bien de faire payer l'eau rare pour limiter en limiter la consommation.

Les moyens technologiques :

L'eau agricole, en dehors des pluies, provient des cours d'eau et des réserves souterraines. A qui appartient cette eau ? L'agriculteur pense qu'elle est à tout le monde, donc à lui. Il pompe dans la rivière ou dans la nappe, d'autant plus d'eau que les moyens modernes le lui permettent. La surexploitation des ressources qui a commencé dans les années 70 est très liée à l'apparition de nouvelles technologies, les pompes immergées notamment, qui ont permis d'extraire de gros débits à forte profondeur à l'aide de forages étroits. Le coût réduit (par rapport aux techniques antérieures) de ces installations est à la source de leur succès et de leur développement.

La technologie a aussi ses points positifs : les nouvelles techniques d'irrigation (goutte à goutte par exemple) permettent de valoriser au mieux une ressource rare.

le cadre institutionnel :

Le cadre institutionnel, les lois, règlements ou tradition ne sont pas des outils mais constituent le cadre dans lequel les outils vont opérer. Ce cadre existe toujours, et souvent depuis longtemps, même s'il apparaît aujourd'hui inadapté. Le cadre sert d'organisation à la gestion d'un bien public et l'histoire, dans tous les pays du monde, montre que ce cadre a été mis en place depuis longtemps dans les régions où l'eau a toujours été un bien précieux et rare. Les problèmes apparaissent donc principalement dans les régions où l'abondance passée laisse place à la pénurie alors que les mentalités ne sont préparées pour faire face à des restrictions.

Concertation et communication

La concertation et la communication visent plusieurs objectifs : faire prendre conscience des problèmes, limiter la demande au potentiel disponible et favoriser la meilleure utilisation (dans le domaine agricole il s'agit du choix des techniques d'irrigation et du choix des cultures plus ou moins « gourmandes en eau »).

La concertation et la communication sur l'ampleur des problèmes et sur la nécessité de répartir au mieux l'eau disponible n'est jamais facile, même si le simple bon sens sait bien que l'on ne peut donner ce que l'on a pas. Les pouvoirs publics ont créé en France au début du XX^{ème} siècle, des associations d'agriculteurs, principaux consommateurs d'eau en période sèche, afin de régler la distribution de l'eau et répartir les charges correspondantes. Mais rien n'était prévu pour les prélèvements directs dans des ressources publiques. Les structures nouvelles ont été mises en place peu à peu, soit par des sociétés d'aménagement, soit par les agences de l'eau pour traiter cette question et elles peuvent en parler avec plus de détails et d'expériences que moi. Leurs références sont données en annexe.

- **Résultats des expériences et leçons apprises** (permettant de faire progresser la GDE)

La mise en œuvre de la gestion de la demande en eau doit pouvoir s'appuyer sur un cadre législatif ou traditionnel minimum qui limite le pouvoir de prélèvement individuel dans les ressources en eau. Si ce n'est pas le cas, le prélèvement dans une ressource commune se fera selon la loi du plus fort ou du mieux placé.

Dès lors que ce cadre existe, on peut envisager de mettre en œuvre des outils (prix ou police de l'eau). Mais il ne faut pas oublier qu'une politique de l'eau ne sera applicable et efficace que si elle est cohérente avec les autres politiques : voilà la base minimum qu'exige tout programme de Gestion de la Demande en Eau pour se mettre en œuvre avec efficacité.

Ensuite, deux voies apparaissent selon que l'eau est vendue ou est gratuite :

Si l'eau a un prix, le prix sera l'outil à utiliser, mais il faudra une police pour limiter les fraudes.

Si l'eau est gratuite, l'attribution de quota par la mise en œuvre d'une police de l'eau voulue et acceptée par les utilisateurs, sera l'outil de base pour activer la GDE.

Mais, ces expériences apprennent aussi une autre leçon plus large : avant de commencer à lancer des actions, il faut faire un diagnostic précis de la situation de la région. C'est pour cela que le CARI et pSEau sont en train de mettre au point pour début 2007 un guide d'expertise pour le développement rural durable centrée sur la question de l'eau. Ce guide dont la trame est jointe ci-après peut être mis en œuvre en trois semaines (une pour contacter les interlocuteurs et préparer les entretiens, une pour les entretiens et une dernière pour la mise en forme du rapport)

Plan du guide :

Partie 1 : eau aspects quantitatifs

Connaissance de la ressource et de son évolution

Cette connaissance est essentielle : il s'agit de savoir si cette connaissance est suffisamment renseignée, si elle est connue des habitants, et ses impacts depuis quelques années.

Répartition entre les usages ; valorisation agricole

L'eau sert souvent principalement l'agriculture. Il s'agit de connaître les autres usages et leur importance en terme de santé, d'autres activités économiques, et d'environnement.

Compétences locales, présence et influence des experts

Quel est le niveau d'expertise disponible localement : quels sujets peuvent être traités et quels problèmes relèvent d'une expertise extérieure (est-elle facilement mobilisable, comment ?)

Droit d'eau et droit de l'eau

Données essentielles pour comprendre les situations et les freins aux changements (droits abusifs, loi inappliquée, ...)

Gestion de l'eau

Vision du savoir faire actuel, des difficultés identifiées, et des tentatives pour faire face aux difficultés rencontrées.

Vision des habitants

Données essentielles pour recouper les données d'experts et faire apparaître les difficultés de communication.

Partie 2 : eau aspects qualitatifs

Connaissance et évolution de la qualité

Il s'agit d'évaluer cette connaissance, dire si elle est suffisante, si elle est connue des habitants, et de présenter ses impacts depuis quelques années.

Tendances et conséquences actuelles ou prévisibles

Extrapolation ou plutôt éclairage de l'avenir en révélant les menaces à plus ou moins long terme.

Compétences locales, appuis extérieurs

Niveau d'expertise locale : quels sujets sont déjà traités et quels problèmes relèvent d'une expertise extérieure (est-elle facilement mobilisable, comment ?)

Valeur de la qualité de l'eau pour les habitants

Les habitants constituent la force principale d'évolution. Leur vision est essentielle et doit être mis en parallèle avec la vision des experts.

Valorisation des déchets et rejets domestiques ou d'élevage.

Actions déjà engagées pour réduire les sources de pollution en valorisant les déchets.

Partie 3 : données économiques et démographiques (elles sont toujours liées)

Place de l'eau dans l'économie locale

Il s'agit d'évaluer la plus-value apportée par chaque usage de l'eau (pour la boisson, dans les productions agricoles, l'élevage, dans d'autres productions) et de montrer sa vraie place dans l'économie locale.

Mais ces plus values ne sont réelles que si les produits marchands ont une valeur

Comment la valorisation des produits et sous-produits liés aux usages de l'eau (production agricole, rejets domestiques, ...) est-elle réalisée ? Quelles sont les forces et les faiblesses de chaque secteur,

et notamment les ressources autres que l'agriculture (tourisme, artisanat, ...) ?

Evolution de la population : facteurs déterminants

Une oasis est un système fragile : il s'agit de comprendre la dynamique actuelle, d'identifier les forces à l'œuvre.

Partie 4 : données juridiques

Cette partie concerne les textes, leur application et les évolutions récentes ou en cours

Textes ou coutumes applicables concernant les droits d'eau, la qualité de l'eau,

Droit du sol,

Droit agricole ou rural

Autres textes ou coutumes ayant un impact indirect sur la vie locale.

Partie 5 : données politiques ou sociales

Politique agricole

Politique touristique

Politique Environnementale

Place de l'eau dans les politiques nationales, régionales et locales.

Incidence des politiques sur les usages ou les ressources en eau.

Valeur sociale de l'eau, influence sur la culture et les comportements

Freins aux changements

Partie 6 : les acteurs et les facteurs de changement

Pour comprendre le jeu des acteurs, il faut dans un premier temps identifier les acteurs ou groupes d'acteurs, leur pouvoir dans le processus de développement et les limites de leurs actions. Ces acteurs sont soumis aux facteurs et forces déjà analysés.

L'étude présentera un schéma dynamique de synthèse montrant l'importance relative des facteurs, leur rôle et leur interdépendance. Cette dynamique expliquera le fonctionnement du système et mettra en évidence les leviers de commande.

Partie 7 : Synthèse de la situation

A partir du processus dynamique d'évolution on mettra en évidence des principaux axes de progrès durable en montrant comment utiliser les forces qui conduiront à cette évolution, sans oublier « qu'on commande à la nature en lui obéissant ».

Partie 8 : Conclusion en terme de développement durable.

Résumé des principales décisions majeures à prendre pour répondre à la question des hommes politiques : quel avenir pour les oasis ?

- ***Justification de l'importance de la communication*** (par rapport à la gestion de la demande en eau et à la gestion intégrée des ressources en eau)

Cette communication générale s'appuie sur quelques exemples français pour montrer l'importance d'une vision globale avant de mettre en œuvre des outils spécifiques de GDE. En effet, même si ces outils ont un impact positif, ils n'atteindront leur pleine efficacité dans la durée que lorsque un cadre institutionnel minimum sera opérationnel et que l'ensemble des enjeux auront été clairement identifiés et compris.

- **Discussion**

Bibliographie

Pour aller plus loin

<http://www.lesagencesdeleau.fr/>

<http://www.eau-loire-bretagne.fr/>

<http://www.cacg.fr/>

Adresse pour l'envoi des communications

Les communications devront être transmises à Gaëlle THIVET avant le 30 novembre 2006, par e-mail ou courrier rapide.

PLAN BLEU - Centre d'Activités Régionales du Plan d'Action pour la Méditerranée

Immeuble Michel Batisse

15, rue Beethoven – Sophia-Antipolis, F-06560 Valbonne - France

Tél : +33 4 92 38 71 49 direct /30 secrétariat Fax : +33 4 92 38 71 31

Mail : gthivet@planbleu.org avec copie à mblinda@planbleu.org

Website : www.planbleu.org