



## Gestion de la rareté de l'eau : entre application négociée du « décret sécheresse » et émergence d'arrangements locaux

R. Barbier, O. Barreteau et C. Breton



### Contact

Rémi Barbier  
Laboratoire GSP  
UMR Cemagref-Engées  
1 Quai Koch, BP 61039  
67070 Strasbourg cedex

[remi.barbier@engees.u-strasbg.fr](mailto:remi.barbier@engees.u-strasbg.fr)

Dans le cadre d'une mission d'appui technique auprès du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, nous avons cherché à mener à bien un retour d'expériences sur la mise en œuvre du décret sécheresse de 1992 lors d'épisodes de sécheresse exceptionnels récents. Cette enquête s'est déroulée en deux temps. L'envoi d'un questionnaire auprès des Missions Inter-Services de l'Eau et des animateurs de bassins versants nous a permis d'obtenir un panorama des usages impliqués dans des situations de crise, et une image de l'implication des différentes catégories d'usagers dans la gestion de crise. Nous avons ensuite procédé à des entretiens qualitatifs auprès d'une diversité d'acteurs de l'eau dans trois départements, choisis pour s'assurer de la plus grande diversité *a priori* : Oise, Gard, Tarn-et-Garonne. Nous présentons ci-après une synthèse des résultats de ce travail.

### Un petit monde diversifié

Le décret « sécheresse » fait clairement du préfet le personnage central de la gestion de crise. Selon une logique d'action qui tend à se généraliser, il prépare en dehors du temps de crise proprement dit un arrêté-cadre, lequel consigne les mesures susceptibles d'être prises ultérieurement en cas de nécessité, au moyen d'arrêtés applicatifs. S'il s'appuie naturellement pour cela sur son administration, il s'entoure également des représentants des principaux acteurs concernés. Des « comités sécheresse » ou « cellules de crise », pour reprendre les intitulés les plus fréquents, fonctionnent ainsi de manière quasi systématique dans les départements enquêtés.

Leur composition est généralement très ouverte. Outre les acteurs prévisibles : élus, représentants des catégories d'usagers, environnementalistes, pêcheurs, on y trouve généralement des représentants du Conseil Général, de l'Agence de l'Eau, de Météo France, du BRGM, du service départemental d'incendie... ainsi que tel ou tel acteur dont

la présence traduit une particularité locale en matière d'usages de l'eau (par exemple un représentant de la société de navigation de plaisance). Il convient par ailleurs de rajouter à la liste des acteurs concernés tous ceux dont l'influence se mesure par les contraintes qu'ils posent aux acteurs directs. Il s'agit par exemple de l'industrie agro-alimentaire, *via* la définition de contrats pour les cultures légumières ou semencières qui imposent un itinéraire technique avec des apports d'eau garantis. Mentionnons enfin toute une nébuleuse, absente mais invoquée pour justifier nombre de choix faits dans la gestion des sécheresses : l'opinion publique. Le comité sécheresse (CS) peut se réunir soit pour préparer l'arrêté-cadre, soit pour gérer la crise. C'est durant cette dernière période qu'il fonctionne le plus fréquemment, et que la gestion de la pénurie mobilise le plus grand nombre d'acteurs. C'est également à cette occasion qu'il remplit le mieux sa fonction de mise en visibilité et de confrontation publique des divers intérêts en présence. Notons également que pour une très large majorité des MISE interrogées le

CS accroît la collaboration entre les acteurs, facilite l'évolution des règles de gestion et améliore l'acceptabilité des mesures prises. Par contre, moins de la moitié des MISE estiment que le CS a permis d'améliorer l'état de la ressource pendant la crise.

D'après l'enquête, les deux points les plus fréquemment débattus lors de ces réunions sont les suivants : le dispositif d'alerte et les mesures de restriction des usages agricoles. Le premier point traduit la difficulté de répondre à la question : « sommes-nous en crise, et si oui, à quel niveau ? ». Comme nous le verrons, les incertitudes sur les mesures de débit ou de piézométrie, ou sur les seuils dont le franchissement entraîne l'application de certaines mesures, ne permettent pas toujours d'apporter une réponse tranchée à cette question. Selon un ingénieur de DDAF, les données fournies par les stations de la DIREN sont alors « grandement nuancées en CS », notamment au regard du suivi qualitatif des assecs effectué par l'ONEMA. Le second point reflète le caractère généralement dominant de l'usage « eau d'irrigation » en période d'étiage. Concrètement, cette prépondérance a deux traductions gestionnaires possibles selon les départements : soit elle conduit à renforcer le poids des agriculteurs, puisque ce sont eux les plus concernés, jusqu'au cas extrême de négociation directe entre l'administration et le secteur agricole ; soit elle conduit au contraire à contrebalancer cette position dominante par la présence recherchée des autres usagers.

### *Des engagements très inégaux*

De manière générale, dans les négociations qui entourent la préparation de l'arrêté-cadre, ou dans celles qui se jouent autour des arrêtés applicatifs, les négociateurs agricoles savent mettre en avant la nécessité de défendre le revenu agricole. Mais ils savent également faire jouer à leur avantage la logique de la comparaison des mesures prises dans les départements limitrophes, pour réclamer le bénéfice de la clause la plus favorable. Ces mêmes négociateurs ont par ailleurs pleinement conscience qu'un de leurs atouts est d'être des relais indispensables pour l'administration : en substance, l'engagement de la Chambre à côté de l'administration serait seul à même de garantir la légitimité des mesures aux yeux des agriculteurs, laquelle conditionnerait au moins partiellement leur

application concrète. Notons au passage que cette profession n'est cependant pas homogène, même à l'échelle d'un département : des facteurs de différenciation comme la position amont/aval dans un bassin versant, le choix de telle ou telle culture, l'option pour l'irrigation... peuvent se transformer en facteurs de tension interne à la profession.

Le représentant de l'ONEMA assume relativement seul dans ce contexte le portage des intérêts du milieu. Sa contribution aux négociations peut atteindre parfois le statut d'une véritable contre-expertise, portant aussi bien sur le bilan « réel » de l'année écoulée (quand il s'agit de tirer les leçons en vue du prochain arrêté-cadre), que sur le calcul et la conformité réglementaire de ces variables clefs que sont les seuils de déclenchement des mesures de restriction, ou enfin sur la situation des chevelus, souvent « invisibles » par le réseau de stations de jaugeage en place. Quand ils sont présents dans les réunions du comité, les techniciens de rivière, animateurs de SAGE ou de contrats de rivière, prennent aussi le rôle de porte-parole du milieu. Les associations de protection de la nature sont par contre très peu impliquées de manière directe dans le processus de gestion de crise. Enfin, contrairement aux sociétés fermières, les associations de consommateurs et les élus locaux sont très peu présents. Pour les associations, cela s'explique en partie par leur faiblesse générale au niveau local. Pour les élus, tandis que certains pensent tout simplement pouvoir « s'en sortir seuls » en achetant la sécurité hydraulique à coups de forages et d'interconnexions, d'autres ne se sentent apparemment concernés que par la gestion courante du service : ils tendent en fait à reporter les impératifs de gestion de crise et de prise en charge du long-terme sur d'autres acteurs, sociétés fermières, administration ou Conseils généraux. Mais la réalité est évidemment plus nuancée. L'enquête montre aussi que des élus locaux peuvent prendre la figure du tiers de proximité qui facilite la mise en place d'accords ou la résolution de conflits. Ainsi dans le Tarn-et-Garonne, c'est un maire qui vient trouver un pisciculteur avec deux irrigants pour chercher un accord amiable sans remonter à un niveau contentieux. Plus généralement, il est probable que la gestion de la pénurie se fasse également selon des arrangements locaux directement négociés

entre acteurs, mais l'enquête n'a pas permis de les identifier.

### Une infrastructure encore peu stabilisée

La gestion de crise passe par l'application de mesures de restriction. Cela requiert en amont l'existence d'une infrastructure organisée sur laquelle puisse s'appuyer l'action publique. Il faut non seulement avoir déterminé au préalable des zones d'alerte au sein desquelles s'appliqueront le cas échéant des mesures différenciées, mais avoir également mis en place un système de suivi de l'état de la ressource. C'est l'ensemble de cette infrastructure et des difficultés qu'elle soulève que nous allons présenter dans cette section.

#### *Le bassin versant, territoire clef de la gestion des sécheresses*

Si en 2005 certains départements ont encore fonctionné sur la base d'une zone d'alerte unique coïncidant avec l'ensemble du territoire départemental, le bassin versant tend à s'affirmer comme le territoire légitime de gestion de la ressource en période de crise. Le découpage en zones d'alerte suit alors la cartographie des bassins versants, laquelle correspond en général, à un premier niveau, aux cours d'eau structurants du réseau hydrographique. Mais le zonage peut être affiné, pour coller davantage aux réalités locales, ou pour faciliter l'application ultérieure des mesures : dans le Tarn-et-Garonne, certains bassins sont ainsi divisés en sept secteurs, comme les sept jours de la semaine, pour faciliter l'application des mesures de restriction dans la zone (tours d'eau). Au final, le nombre de zones s'échelonne sur l'ensemble des départements de un à quarante-quatre, ce qui reflète à la fois la diversité des territoires et la variété des choix opérés.

Si l'approche par bassins versants n'est jamais remise en question, il en va autrement du niveau de finesse du découpage du territoire en zones d'alerte. La variabilité de la ressource en eau au sein d'un même bassin versant semble ainsi pouvoir créer des mécontentements que seule une gestion strictement individuelle des restrictions serait en mesure d'arrêter, au prix naturellement d'une croissance exponentielle des coûts de gestion et d'une équité entre usagers de plus en difficile à

trouver. Le découpage génère par ailleurs ce que la Chambre d'agriculture de l'Oise appelle des « distorsions liées aux frontières », liées à des incompréhensions et à des jalousies entre agriculteurs proches mais soumis à des mesures différentes. Le même cas de figure se retrouve aux frontières entre départements. Le manque de coordination interdépartementale a été très souvent dénoncé par nos interlocuteurs.

#### *Réseaux de surveillance et seuils en question*

Les mesures de restriction interviennent pour réguler/juguler une situation considérée comme « anormale ». Les réseaux de surveillance permettent justement de connaître l'état de la ressource. S'il est loin d'être toujours rempli, l'objectif de disposer d'une station par bassin versant, quand cela est réalisable, semble faire consensus. Les moyens ou la volonté manquent pour aller au-delà. Toutefois, même lorsque cette infrastructure minimale est mise en place, la localisation des stations de référence sur les cours d'eau principaux des bassins versants ne traduit, au mieux, que la situation des cours d'eau considérés. Pour les autres, il faudra se contenter d'extrapolations, ou des données fournies par l'ONEMA grâce au Réseau d'Observation des Crises et des Assecs (ROCA), quand il existe.

Il n'en demeure pas moins que, même sur les bassins versant équipés, la localisation des stations est une question qui a été soulevée par la plupart de nos interlocuteurs, notamment au regard de la dimension amont/aval. En général, leur localisation en aval du bassin ou à la confluence de gros émissaires permet aux stations de jaugeage de bénéficier des apports du ruissellement sur l'ensemble du bassin versant. Dès lors, la représentativité de leurs résultats sera contestée par les défenseurs du milieu. A l'inverse, pour certains agriculteurs, des stations situées trop en amont dans le bassin versant ne rendent pas compte de « leur » réalité : elles traduisent une situation de crise alors qu'ils ont de l'eau dans leurs puits localisés en aval. Une autre question se pose : faut-il donner priorité aux débits des cours d'eau, plus sensibles aux pluies et au ruissellement, ou au niveau des nappes ? Enfin, à supposer que chaque zone d'alerte dispose d'une station de mesure localisée au mieux, se poserait encore la question de leur

sensibilité. La plupart des stations de jaugeage n'ont pas été conçues pour le suivi d'étiage, et restent peu opérationnelles pour la mesure des débits en période de sécheresse. Par ailleurs, nombreuses sont les perturbations extérieures, comme les « touristes qui empilent des cailloux », qui peuvent venir entraver, voire empêcher la production de données.

#### *De l'alerte aux mesures de restriction*

Le décret prévoit la définition de seuils de surveillance, qui, lorsqu'ils sont franchis, enclenchent la prise de mesures de restrictions des usages de l'eau. Ces valeurs seuils sont établies pour chacun des bassins versants d'un département. Il semble bien que chaque département ait sa méthode de calcul des seuils de référence, qui peut s'avérer complexe et pointue. Elle est adaptée à des particularités locales et varie selon la politique exercée au sein des services chargés des suivis.

Lorsque les seuils sont franchis, les arrêtés-cadre prévoient l'entrée en vigueur des mesures de restrictions. En réalité, le lien n'est pas aussi automatique. Les limites des indicateurs, en termes de représentativité spatiale et temporelle, ainsi que la complexité de calcul des valeurs de référence, ouvrent la porte à une négociation à chaque fois qu'une application simple des mesures semblerait justifiée. Une fois les décisions prises, s'enclenche toute la mécanique du porter à connaissance, *via* Internet, courrier électronique, affichage en mairie, presse locale... Cet aspect est important puisqu'il conditionne ensuite la possibilité de sanctionner la non-observance des mesures. A cet égard, le contrôle des mesures demeure, au regard de l'enquête, encore assez problématique. Les causes en sont multiples, qui relèvent aussi bien de la faiblesse des effectifs de la police de l'eau que de la difficulté de mobilisation de l'appareil judiciaire, entraînant le classement sans suite des quelques procès-verbaux dressés.

#### **Conclusion**

Sur la base des enquêtes de terrain, le cycle des négociations en œuvre pour la gestion des sécheresses semble obéir à un jeu de rôles au fond assez bien rôdé : chacun, exploitant au mieux les ressources dont il dispose, défend sa position et sait que les

autres sont animés de la même motivation. Mais chacun sait et accepte aussi qu'à un moment donné il reviendra au préfet de trancher, au regard de l'appréciation raisonnée des enjeux et des rapports de force. Ceux-ci ne sont cependant pas intangibles, et le comité sécheresse est notamment susceptible de jouer un rôle bénéfique sur plusieurs plans. La confrontation publique des intérêts qu'il met en place fait peser sur les acteurs une exigence argumentative minimale, ce qui conduit un ingénieur de DDAF à espérer qu'ainsi « ils finiront par se neutraliser les uns les autres ». Par ailleurs, les échanges qu'il provoque peuvent créer ou renforcer le « capital social », sous forme de confiance et de reconnaissance croisée, un adjuvant non négligeable au bon déroulement des négociations et à l'élaboration de compromis futurs.

Ce retour d'expériences sur la gestion de crises récentes soulève ainsi des questions d'une part sur l'infrastructure socio-technique disponible pour sa mise en œuvre, et d'autre part sur les territoires pertinents compatibles avec la réalité de la disponibilité de la ressource et une solidarité minimale entre les usagers. Cette infrastructure doit être présente, acceptée, utilisée et découler sur des mesures considérées comme légitimes et efficaces. Elle est tout autant à négocier et co-construire que les mesures prises en comité sécheresse. La question des territoires est au moins aussi délicate car elle crée une tension potentielle entre disponibilité de la ressource en un lieu et nécessité d'une solidarité dans l'accès à l'eau entre des lieux voisins. Entre des restrictions destinées à afficher une solidarité et un usage de l'eau égoïste là où elle est présente, des voies intermédiaires doivent se construire. Pour cela l'échelle du département, même divisé en sous bassin, n'est peut-être pas toujours la plus pertinente, surtout quand les animateurs de bassins versants, de SAGE ou de contrats de rivière, avec leur connaissance de la ressource, des usages et des usagers, ne sont pas conviés aux réunions de comité sécheresse, comme c'est le cas dans certains départements. ■