



PREMIER MINISTRE



Paris, le 3 avril 2013

Présentation des documents

« Les enjeux de l'eau »

Mercredi 3 avril 2013

Intervention de Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

Aux côtés de l'alimentation et de l'énergie, l'eau constitue l'une des principales préoccupations en ce début de XXI^e siècle à l'échelle mondiale. Bien qu'abondante à l'échelle du globe, **sa gestion est en effet confrontée à de nombreux enjeux** tant en France qu'à l'international : la plus grande occurrence dans le futur d'évènements extrêmes, en particulier de **sécheresses prolongées**, en est un exemple.

Dans ce contexte, nous vous proposons aujourd'hui un ensemble de **quatre notes d'analyse et de deux rapports sur le thème de l'eau** : trois notes portent sur le cas français et une dernière sur l'Afrique. Deux d'entre elles ont été réalisées sur la base de deux rapports effectués par la société BRL ingénierie à la suite d'un appel d'offres.

En France, l'eau est un bien commun soumis à une logique économique héritée du siècle dernier. Celle-ci avait pour but principal d'offrir à tous un accès à l'eau potable en abondance, ainsi qu'à un système d'assainissement. Dans son introduction au rapport du Conseil d'État « L'eau et son droit » de 2010, Jean-Marc Sauvé nous rappelle que les premières infrastructures d'adduction d'eau potable apparaissent au milieu du XIX^e siècle en France et se

développent à partir de cette époque comme un service public local qui, d'abord réservé aux grandes villes, n'est parvenu dans toutes les campagnes qu'à la fin du XX^e siècle.

Cette logique d'accès à l'eau pour tous a façonné non seulement le droit de l'eau, mais aussi les institutions chargées de sa gestion, ainsi que les modes de financement. Dans ce cadre, **le principe adopté selon lequel « l'eau paye l'eau »** a permis l'instauration d'un système vertueux où les usagers supportent, par le biais de leurs factures d'eau, l'essentiel des dépenses liées à la gestion de l'eau qu'ils consomment. **Modèle de gouvernance à l'international, ce système de gestion a permis de dégager les fonds nécessaires à la construction du réseau d'infrastructures performant** dont nous bénéficions actuellement : **99 % de la population française est aujourd'hui reliée à un réseau d'eau potable.**

Cependant, ce modèle présente aujourd'hui des limites qu'il est essentiel de surmonter afin de garantir sa pérennité et son adaptation aux enjeux actuels. Deux raisons rendent obligatoire cette évolution :

- **la nécessité de fournir à tous une eau de qualité.** Malgré une augmentation de près de 25 % depuis 2000 des dépenses des services des eaux, la France peine encore à respecter les normes européennes en faveur de la protection de la qualité de l'eau, **notamment face au problème des pollutions diffuses.**
- **la nécessité de tenir compte de l'évolution de notre climat et de son impact sur les quantités d'eau disponibles.**

Le Conseil d'État nous indique d'ailleurs, toujours dans son rapport « L'eau et son droit », que le cadre juridique de la gestion de l'eau doit absolument évoluer afin de mieux prendre en compte les enjeux croissants de protection de la ressource en eau en qualité et en quantité. **Il en va de même pour son modèle économique.**

Nous passons ainsi d'une logique dans laquelle le but premier était de permettre à tous de bénéficier de l'eau potable à son domicile à un **nouveau paradigme** dans lequel la fourniture de l'eau au domicile de chacun doit s'accompagner d'une qualité d'eau irréprochable et **de la prise en compte de l'impact de l'activité humaine sur l'équilibre des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, ce que l'on désigne généralement par la prise en compte du « grand cycle de l'eau ».**

Dans ce contexte, **un important processus de rationalisation des dépenses et d'amélioration de la capacité d'investissement des gestionnaires publics dans le domaine de l'eau est essentiel.** Certes, des efforts devront être consentis afin de poursuivre la mise aux normes européennes des infrastructures et de renouveler certains segments du parc « au fil de l'eau ». **Néanmoins, le principal défi actuel est de réorienter les dépenses afin de mieux protéger la qualité de l'eau en France.**

Voilà les deux principales propositions que nous faisons en ce sens :

- **aider les collectivités locales à préparer leurs investissements dans le domaine de l'eau** en leur permettant de dégager des excédents budgétaires et de les placer en vue d'un investissement donné ;

- **aider les agriculteurs à consommer moins d'engrais** : ceci passe par l'étude des conditions d'une augmentation fiscale du taux de TVA sur les engrais azotés, tout en prévoyant des compensations adéquates pour les agriculteurs, par une réflexion en cours avec l'Inra sur les évolutions des pratiques agricoles, et enfin par une amélioration du dispositif des contrats agro-environnementaux entre agriculteurs et puissance publique.

Afin de garantir une gestion durable de l'eau en France, **il est également indispensable de prendre en compte les enjeux de quantité auxquels est confrontée la ressource en eau.** Moins étudiés pour l'instant, ces enjeux pourraient avoir à terme un impact important sur les ressources en eau disponible sur notre territoire **du fait du changement climatique.**

Le changement climatique peut affecter durablement la quantité de ressources en eau disponibles pour les différents usages sur un territoire donné, que ce soit pour l'eau potable, l'industrie, l'énergie ou l'agriculture. Il peut également conduire à une hausse de la demande en eau, en particulier agricole. **Certes, la France bénéficie actuellement de ressources en eau globalement abondantes, et le changement climatique devrait avoir peu d'impact sur celles-ci d'ici 2030. Cependant, ce constat est beaucoup moins évident à plus long terme. De plus, ce bilan à l'échelle nationale cache d'importantes disparités locales. On peut dès aujourd'hui identifier certains territoires à risque** en matière de pénurie d'eau avec de probables modifications des débits des cours d'eau et une plus grande fréquence de périodes de sécheresse. Ces territoires ont tous la particularité de connaître des tensions importantes sur la ressource : **bassins Seine-Normandie, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée.**

Par exemple, dans le Sud-Ouest ou bassin Adour-Garonne, une forte hausse de la population est attendue, notamment en Aquitaine et Midi-Pyrénées. Or, l'agriculture a très fortement augmenté ses prélèvements depuis quarante ans dans cette région. Ceci devrait faire apparaître des déficits en eau importants. **Le bassin Seine-Normandie pourrait également être plus affecté du fait d'une baisse attendue des ressources en eau conjuguée aux besoins considérables en eau potable de l'Île-de-France et aux besoins agricoles de la Beauce.**

Au-delà de 2030, **les impacts sur l'environnement et les différentes activités socioéconomiques pourraient être non négligeables.** C'est pourquoi, compte tenu de la plus grande fréquence des épisodes de canicule et de pénurie d'eau, **un certain nombre de mesures structurelles doivent être engagées dès aujourd'hui** afin de répondre à la double évolution d'une baisse des ressources et d'une hausse possible des demandes.

Voici trois propositions en ce sens :

- **Étudier dès à présent des solutions de sécurisation de l'approvisionnement en eau** comme la mise en place de barrages ou de systèmes de réutilisation des eaux usées pour certaines zones présentant des risques de pénurie d'eau, notamment le bassin Seine-Normandie, la région Sud-Est et la région Sud-Ouest.
- **Encourager les collectivités locales à s'emparer des outils techniques et réglementaires existants afin de réduire les fuites dans les réseaux et le gaspillage d'eau potable.** De nombreux outils gagneraient en effet à être massivement diffusés. C'est le cas par exemple des systèmes de télégestion des réseaux qui permettent de

détecter plus facilement les fuites, ou encore des clauses innovantes à insérer dans les contrats de Délégation de service publics pour mettre en place certaines obligations de résultat en matière environnementale pour le délégataire.

- **Renforcer le conseil et l'accompagnement des agriculteurs afin de favoriser le développement de systèmes de cultures plus résistants à la sécheresse** s'appuyant sur des techniques agricoles économes en eau. Cela peut passer par exemple par le choix de variétés et d'assolements ou encore des modalités d'irrigation adéquates en fonction du territoire concerné.

Ces problématiques remettent en question la soutenabilité du système de tarification tant du point de vue du consommateur que de l'opérateur. Le tarif de l'eau est pour l'instant essentiellement basé sur les volumes d'eau consommés. Dans ce contexte, l'opérateur a tout intérêt à augmenter la consommation d'eau et donc les prélèvements dans la nature.

De plus, alors qu'il se rémunère au travers des ventes, le service d'eau doit composer avec de nouvelles obligations de limitation des prélèvements ce qui implique au contraire de vendre moins par la suite, **ainsi qu'avec une baisse nationale des volumes d'eau potable consommés ces dix dernières années de 1 à 2%**, notamment du fait des progrès technologiques.

Or, en moyenne, le prix actualisé de l'eau a déjà quasiment été multiplié par trois depuis 1990, pour atteindre actuellement près de trois euros le mètre cube. Si la baisse nationale de la consommation d'eau observée ces dernières années se poursuit, **il est fort probable que les opérateurs soient dans l'obligation d'augmenter mécaniquement le prix de l'eau, ce qui impliquerait une hausse significative de la facture d'eau pour les ménages qui ne réduiraient pas leur propre consommation.**

Un système de rémunération soutenable est donc à mettre en place pour les services des eaux avec la recherche de nouvelles sources de recettes. Ce système doit également intégrer dans la définition du tarif les enjeux environnementaux de préservation et de la ressource et une certaine équité entre consommateurs.

Voilà les deux principales pistes d'actions que nous proposons sur le sujet :

- Revoir le système de tarification de l'eau potable en **augmentant la part variable au détriment de la part fixe de l'abonnement**, ce qui accroît la facture de ceux qui consomment le plus ; et **en développant**, dans les communes qui présentent des risques de pénurie d'eau et après la réalisation d'études approfondies, **une tarification progressive et/ou une tarification saisonnière.**
- **Instaurer une rémunération des services des eaux en fonction d'indicateurs de performance environnementale et sociale.**

Pour finir, nous avons souhaité élargir notre réflexion sur l'eau à l'Afrique. Les enjeux sur ce continent sont bien entendu assez éloignés des nôtres, mais il nous a paru intéressant de le traiter ne serait-ce que parce que l'Afrique a un rôle-clé à jouer à terme afin que nous puissions réussir le pari d'alimenter une population mondiale croissante dans un contexte de changement climatique.

En 2030, le monde devra nourrir plus de 8 milliards de personnes, dont 1,5 milliard d'Africains. La production agricole devra satisfaire la demande mondiale dans un contexte de ressources limitées que ce soit pour les sols, les ressources biologiques et l'eau. Ces ressources pourraient voir leur disponibilité modifiée par le changement climatique à travers le globe. C'est pourquoi, le GIEC soulignait en 2007 que, dans le futur, la production agricole et l'accès à la nourriture pourraient être sérieusement compromis par la variabilité et l'évolution du climat et que, dans certains pays, le rendement agricole dépendant de l'irrigation par les eaux pluviales pourrait diminuer de 50 % dès 2020.

En Afrique, à l'horizon 2030, la population, qui a quadruplé entre 1950 et 2010, devrait encore augmenter de moitié, passant de 15 % à près de 20 % de la population mondiale. A cet accroissement démographique, il faut ajouter une urbanisation croissante et des habitudes alimentaires en forte évolution sur le continent africain. **Ceci devrait conduire à une forte augmentation des besoins alimentaires.** Or, en parallèle, **le changement climatique provoquera une plus forte variabilité des disponibilités en eau** et aura donc un impact non négligeable sur les rendements agricoles sur ce continent.

Dans ce contexte, si les tendances actuelles se poursuivent, le continent africain ne pourra pas nourrir l'ensemble de sa population sans recourir aux importations. En Afrique du Nord, le développement de l'agriculture devrait être principalement freiné par les limites du potentiel cultivable et la faiblesse des ressources en eau. En Afrique subsaharienne, ce sera le rythme de la croissance démographique et surtout les verrous économiques qui constitueront des freins importants à une autosuffisance alimentaire.

Cependant, il est important de noter qu'**une part très importante des potentiels agricoles non exploités au niveau mondial se trouve justement en Afrique subsaharienne, qu'il s'agisse de terres potentiellement cultivables ou de ressources en eau.** Ces potentiels sont encore très largement inexploités du fait d'un cadre économique et réglementaire souvent insuffisant.

C'est pourquoi, la production agricole de l'Afrique et, par extension, sa capacité à nourrir sa population, dépendront en grande partie des politiques agricoles, énergétiques et foncières que mettront en œuvre les gouvernements africains. Les moyens que les institutions internationales, qu'elles soient gouvernementales et non gouvernementales, pourront mobiliser en faveur des petits paysans et des différentes formes d'agriculture et d'irrigation qu'ils pratiquent sera également décisif.

Dans ce cadre, de nombreuses pistes sont à explorer plus avant comme :

- Le développement d'une irrigation plus économe en eau, notamment grâce à la réhabilitation des périmètres d'irrigation gravitaire existants au moyen de solutions techniques à la parcelle et de modes de gestion de la ressource en eau adaptés au contexte local
- La recherche de cultures plus efficaces et mieux adaptées à leur environnement avec le développement de l'agriculture de conservation et de l'agroécologie grâce à la création de centres de recherche chargés de valoriser les pratiques traditionnelles locales et de combiner celles-ci avec les avancées de la recherche.

- Le développement de systèmes mixtes d'exploitation agricole conciliant cultures commerciales et vivrières.
- La limitation dans le temps des baux confiés à des investisseurs privés pour une meilleure maîtrise du foncier en Afrique et permettre aux locaux de récupérer plus rapidement leurs terres en cas de besoin pour la mise en place de cultures alimentaires à leur intention.

Je vais maintenant passer la parole à BRL ingénierie afin qu'ils nous présentent de manière plus détaillée les résultats de leurs travaux. **Je tiens à les remercier** pour le travail de grande qualité qu'ils ont effectué pour nous. **Je remercie également Clélia Godot**, chargée de mission au département développement durable pour la rédaction de ces quatre notes sur les enjeux de l'eau.

Après la présentation de BRL, nous aurons le plaisir d'avoir deux interventions d'éminents experts **Ghislain de Marsily, membre de l'Académie des Sciences ainsi qu'Hervé Guyomard, Directeur scientifique en charge de l'Agriculture à l'INRA**, qui commenteront ces présentations. Nous ouvrirons ensuite la discussion.

• **Contact Presse**

Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr