

L'action des instances de bassin, l'exemple du bassin Rhône-Méditerranée

Par Laurent ROY

Directeur général de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

Depuis près de soixante ans, la politique de l'eau en France est définie et mise en œuvre sous l'égide de comités de bassin, avec l'appui d'agences de l'eau. Ces institutions de bassin se sont mobilisées pour faire face au défi de l'adaptation au changement climatique dans le domaine de l'eau, grâce notamment à des plans de bassin d'adaptation au changement climatique. Dans le bassin Rhône-Méditerranée, 65 plans de gestion de la ressource en eau associant toutes les parties prenantes ont permis d'impulser des dynamiques de partage de la ressource en eau dans le respect du bon fonctionnement des milieux aquatiques. Les premiers résultats sont encourageants mais face à l'accélération perceptible des effets du changement climatique, il faut agir plus vite et plus fort. Ce sera un enjeu essentiel des prochains programmes des agences de l'eau, en déclinaison du plan eau annoncé en mars 2023.

Rappel du cadre institutionnel

Dans l'hexagone et en Corse, depuis la loi n°1245 du 16 décembre 1964, la définition et la mise en œuvre de la politique de l'eau sont organisées par grands bassins versants. Les comités de bassin, au nombre de sept depuis la loi du 22 janvier 2002 qui a créé le comité de bassin de Corse, sont les instances politiques où se débattent les orientations stratégiques. Ils sont prési-

dés par des élus et composés de représentants de tous les types de parties prenantes concernées par l'eau : 40 % de représentants des collectivités locales, 20 % de représentants des « usagers économiques » (industriels, agriculteurs, énergéticiens...), 20 % de représentants des « usagers non économiques » (fédérations de pêche, associations de protection de l'environnement, associations de consommateurs...) et 20 % de représentants de l'État (cf. Figure 1 ci-dessous).

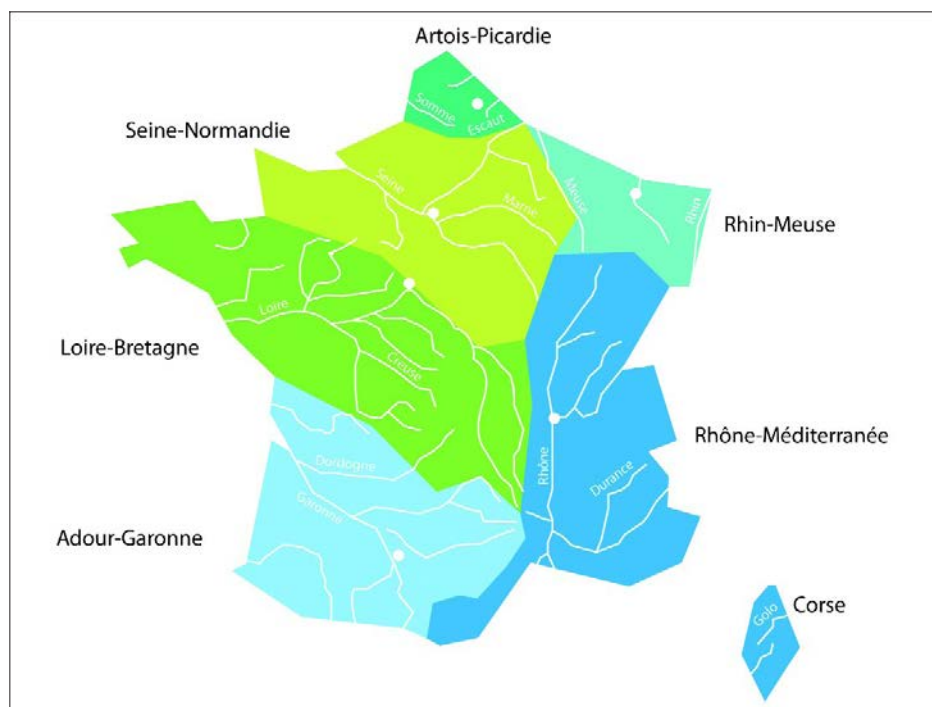


Figure 1. La répartition des comités de bassin (Source : agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse).

Six agences de l'eau, établissements publics administratifs de l'État sous tutelle du ministère en charge de l'écologie, mettent en œuvre de manière opérationnelle cette politique de l'eau. L'État n'est pas majoritaire dans leur conseil d'administration, il y détient un tiers des sièges, comme le collège des collectivités, chaque collège des usagers (économiques et non économiques) disposant d'un sixième des sièges. Les agences de l'eau contribuent à la connaissance et au suivi de l'état des eaux ; plus de 5 millions de données sur l'eau sont ainsi collectées par an par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse. Elles participent à la planification et notamment co-rédigent, avec les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de bassin, les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), pilotés et adoptés par les comités de bassin, qui définissent pour six ans dans chaque grand bassin les orientations de la politique de l'eau pour atteindre les objectifs de bon état des eaux assignés par la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE. Elles se financent en percevant des redevances, qui ont un statut fiscal, payées en grande majorité par les usagers de l'eau domestiques, mais qui taxent également le caractère plus ou moins polluant d'un rejet industriel, les prélèvements d'eau pour tous les usages (y compris le refroidissement des centrales nucléaires), la vente de produits phytosanitaires, la pratique de la pêche de loisir, etc. (cf. Figure 2 ci-dessous). Avec l'argent ainsi collecté, les agences financent les actions qui contribuent à l'atteinte du bon état, selon des modalités déterminées par un programme d'intervention par agence

qui couvre une période de six ans (les programmes en cours sont les onzièmes, pour la période 2019-2024).

L'organisation déconcentrée de l'État est également structurée par grand bassin versant, sous l'autorité des préfets coordonnateurs de bassin, qui président désormais également de droit le conseil d'administration de l'agence de leur bassin (à l'exception du bassin de Corse, pour lequel l'agence Rhône Méditerranée Corse, présidée par le préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée, est compétente). L'organisation est significativement différente dans les outre-mer où existent des comités de bassin mais pas des agences de l'eau : s'y substituent des offices de l'eau, établissements publics de collectivités qui prélèvent aussi des redevances mais à un niveau plus faible, le financement des projets en matière d'eau potable et d'assainissement étant en complément assuré par l'Office français de la biodiversité (OFB) avec des crédits apportés par les agences de métropole. Cet article ne traite pas des outre-mer.

Enfin, l'organisation est également structurée par sous-bassin : des Commissions locales de l'eau (CLE) y élaborent des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), des Établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) y gèrent les rivières et leurs affluents et peuvent y exercer la compétence Gestion de l'eau et des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) et pour les grands cours d'eau, des Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) y coordonnent l'action et assurent la cohérence des actions entreprises notamment sur les axes. À noter toutefois que l'élaboration de SAGE et la

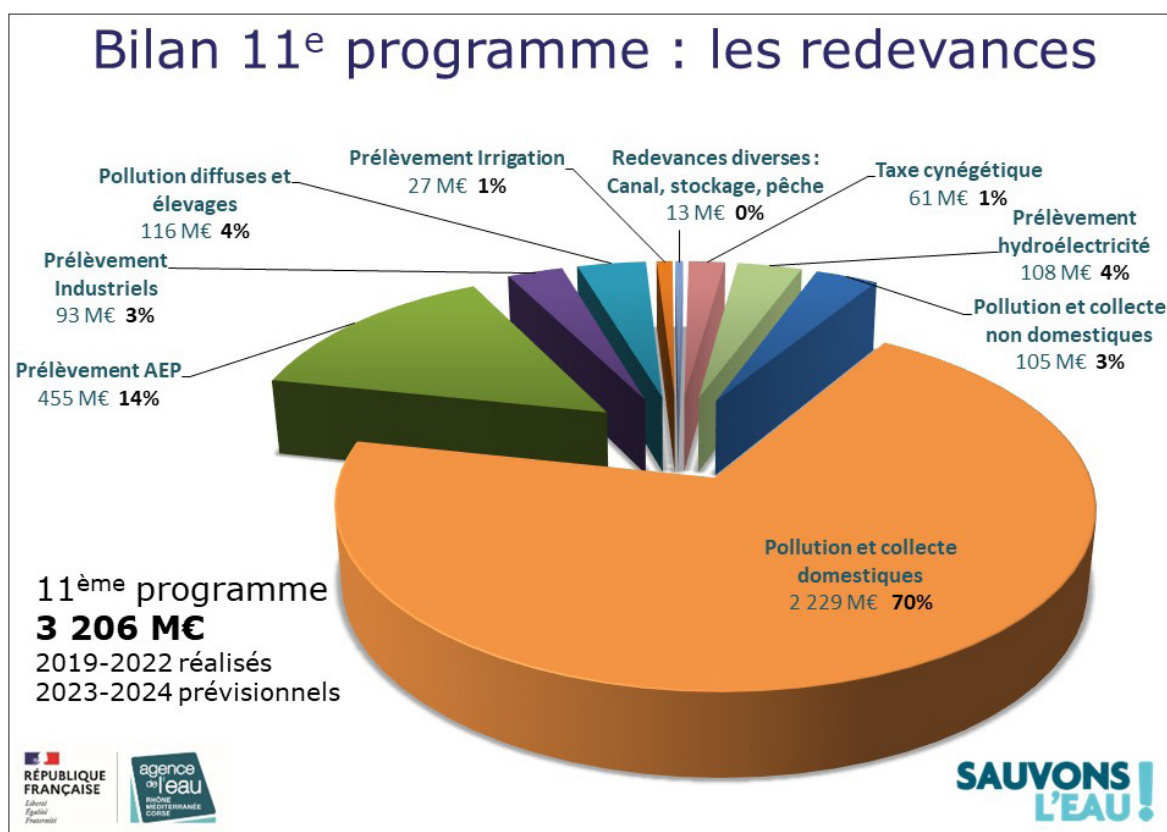


Figure 2. Bilan du onzième programme (2019-2024) (Source : agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse).

constitution de CLE n'est pas impérative (en France, 54 % du territoire est couvert par des SAGE), pas plus que la création d'EPTB ou d'EPAGE, la compétence GEMAPI relevant de droit du bloc communal, les communes et intercommunalités étant incitées à la transférer à un EPAGE ou un EPTB sans que ce soit obligatoire.

La planification en matière de changement climatique

Devant la montée en puissance de l'impact du changement climatique sur la ressource en eau, la qualité de l'eau et les milieux aquatiques et humides, un Plan de bassin d'adaptation au changement climatique (PBACC) a été élaboré pour la première fois en 2014, dans le bassin Rhône-Méditerranée, sous l'égide du comité de bassin. Des PBACC ont par la suite été élaborés dans tous les bassins de l'Hexagone, le dernier étant adopté par le comité de bassin de Corse en 2018. La révision des PBACC a été demandée par le gouvernement pour 2023.

Les SDAGE se sont dès lors saisis de cette question du changement climatique, dès la génération des SDAGE 2016-2021, et plus encore pour la génération 2022-2027, SDAGE adoptés début 2022. Les SDAGE 2022-2027 des bassins Rhône-Méditerranée et de Corse ont d'ailleurs été votés à l'unanimité, ce qui est une première pour Rhône-Méditerranée et atteste de la capacité des institutions de bassin à construire du consensus, malgré la sensibilité croissante des questions de partage de l'eau.

En Rhône-Méditerranée, le SDAGE 2016-2021 avait particulièrement insisté sur la nécessité d'élaborer pour chaque sous-bassin ou nappe déficitaire des Plans de gestion de la ressource en eau (PGRE) : 72 PGRE devaient ainsi être réalisés. Ce concept de PGRE, inventé en Rhône-Méditerranée, a inspiré l'instruction du 7 mai 2019 qui, dans le cadre des Assises de l'eau, a encadré la réalisation de Projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE). Dans les deux cas, le principe est le même :

- mettre toutes les parties prenantes de la gestion de l'eau autour de la table ;
- partager un diagnostic technique sur ce que la ressource peut fournir dans le respect du bon fonctionnement des milieux aquatiques et sur les besoins des différents usages ; en Rhône-Méditerranée, ce diagnostic prend la forme « d'études volumes prélevables » ;
- si les besoins sont supérieurs à ce que la ressource peut donner dans le respect du bon fonctionnement des milieux aquatiques, ce qui est la définition d'une ressource en déséquilibre, élaborer puis mettre en œuvre un plan d'actions pour le retour à l'équilibre, combinant tous les types d'actions :
 - au premier chef la sobriété et les économies d'eau : techniques d'irrigation plus économes, réduction des fuites dans les réseaux, modification des comportements individuels, recyclage de l'eau dans les process industriels...

- les Solutions fondées sur la Nature : préservation et restauration des zones humides pour qu'elles puissent contribuer à la régulation des cycles hydrologiques, stockage de l'eau dans les sols grâce à des techniques culturales adaptées, désimperméabilisation et lutte contre les nouvelles imperméabilisations pour favoriser la recharge des nappes...
- l'utilisation de ressources non conventionnelles, telles que la réutilisation des eaux usées traitées, dans les situations où le rejet de ces eaux n'est pas indispensable au maintien du débit d'étiage d'un cours d'eau,
- là où c'est nécessaire, des ouvrages de substitution, soit de transfert, pour prélever de l'eau dans une ressource qui n'est pas en tension à la place de prélèvements dans une ressource déficitaire (par exemple dans le Rhône pour soulager ses affluents et leur nappe d'accompagnement), soit des retenues, pour stocker de l'eau de pluie l'hiver pour baisser les prélèvements estivaux.

À mars 2023, 65 de ces PGRE/PTGE ont été réalisés (cf. Figure 3 ci-dessous), ce qui prouve la capacité des acteurs des territoires à se mettre d'accord sur la gestion équilibrée de la ressource en eau. Devant ce constat, le SDAGE 2022-2027 du bassin Rhône-Méditerranée demande d'amplifier l'action en élaborant des PTGE également pour les territoires qui ne sont pas, ou pas encore, déficitaires, et en révisant les

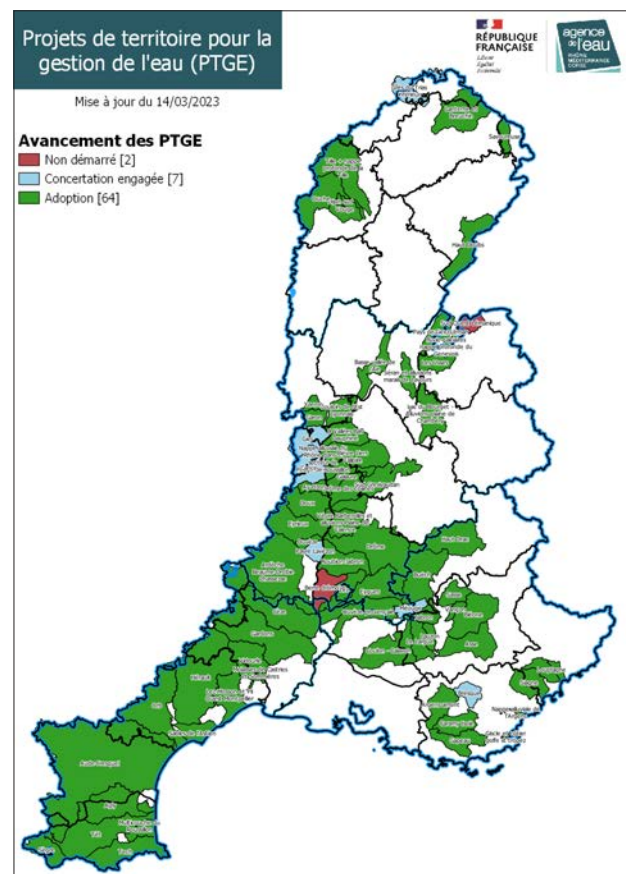


Figure 3. Projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE) au 14/03/2023 (Source : agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse).

PTGE existants pour y intégrer progressivement une vision plus prospective de l'évolution de la ressource en eau et des besoins des différents usages sous changement climatique.

Ces PTGE peuvent être adossés à des SAGE, dont ils constituent alors le volet gestion quantitative. Ceci leur confère une portée juridique, les décisions administratives dans le domaine de l'eau et les documents d'urbanisme devant être compatibles avec les SAGE. Mais même là où il n'y a pas de SAGE, le PTGE élaboré collectivement permet de structurer et d'entraîner l'action des parties prenantes.

En Corse, le SDAGE 2022-2027, nourri par le PBACC, délimite cette fois des territoires en tension, ce que le présent SDAGE ne faisait pas, et y demande l'élaboration de PTGE, confiée à la collectivité de Corse.

Les résultats obtenus

Construits pour répondre aux priorités des SDAGE, les onzièmes programmes d'intervention 2019-2024 des agences de l'eau ont tous fixé comme priorité l'adaptation au changement climatique. Les six agences se sont engagées à consacrer au moins 50 % de leurs aides à des projets en faveur de l'adaptation au changement climatique. Pour l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, l'objectif était d'attribuer au moins 1 milliard d'euros sur six ans à de tels projets.

À fin 2022, cet objectif est en très bonne voie : 54 % des aides de l'agence sur 2019-2022 sont allées à des projets favorables à l'adaptation. Ces aides ont permis d'économiser 93 millions de mètres cubes (376 millions de mètres cubes pour les projets financés depuis

2012). Les deux tiers des économies ainsi financées l'ont été dans l'agriculture, souvent dans le cadre de projets de modernisation des canaux traditionnels d'irrigation et de passage d'un mode d'irrigation gravitaire à une irrigation non gravitaire. Fin 2022, 97 projets de substitution ont en outre été subventionnés (29 projets de stockage et 68 de transfert).

Ces économies ne se traduisent toutefois pas par des réductions équivalentes des prélèvements : quand environ 73 % des économies d'eau agricoles ont pour effet des réductions de prélèvement, ce taux de « retour aux milieux » tombe à 33 % pour les économies financées au bénéfice des services d'eau potable.

En complément, 5 584 ha de zones humides ont été préservés ou restaurés avec le soutien de l'agence sur la période 2019-2022. 270 km de cours d'eau ont bénéficié d'actions ambitieuses de restauration, qui aident à les reconnecter à leur lit majeur (cf. Figure 4 ci-dessous). Mais le bénéfice environnemental de ces travaux est parfois amoindri voire annulé par les baisses des débits estivaux, la généralisation des assècs et l'augmentation de la température de l'eau.

215 ha ont été désimperméabilisés sur la même période, avec une dynamique en forte accélération depuis 2002 : le concept promu par l'agence d'un changement de paradigme dans l'aménagement urbain, pour passer du mode d'aménagement où on cachait les rivières et cherchait à se débarrasser de l'eau le plus vite possible à un mode d'aménagement autour de l'eau et de la nature, fait son chemin. La réutilisation des eaux usées traitées reste à l'inverse peu développée, avec 21 projets financés (dont 13 études, 1 projet pilote, 7 réalisations de travaux) : les freins sont pour



Figure 4. Action de restauration (Source : agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse).

partie d'ordre réglementaire, liés à l'impératif de protection de la santé, mais souvent aussi économiques. Utiliser de l'eau traitée coûte en général plus cher que la prélever directement dans le milieu, surtout s'il faut la transporter.

Les perspectives

La vitesse et l'ampleur des changements climatiques paraissent encore plus grandes que prévu. Les effets de ces changements sur l'eau et les milieux aquatiques sont de plus en plus évidents et la sécheresse sévère de l'été 2022 a fait l'effet d'un révélateur. Plus de 1 000 communes en France ont ainsi connu des difficultés d'alimentation en eau potable et dû recourir à des approvisionnements par citernes ou bouteilles.

Même les débits d'étiage d'un fleuve aussi puissant que le Rhône ont déjà baissé de près de 15 % en trente ans, et la température de l'eau l'été y a augmenté de plus de 4°C à l'aval. Ces évolutions vont se renforcer, avec pour perspective une modification drastique du régime du fleuve avec la quasi-disparition des glaciers alpins à horizon 2100.

Dans ce contexte, il est impératif d'agir plus vite et plus fort pour s'adapter. Le plan « eau », plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau, annoncé par le président de la République à Savines-le-Lac le 30 mars 2023 trace la direction en ce sens.

D'ores et déjà, l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse a lancé deux appels à projets : un pour aider les collectivités en difficulté à sécuriser leur alimentation en eau potable, l'autre pour susciter des projets transversaux globaux d'adaptation dans les collectivités.

Dans le cadre de la révision du PBACC Rhône-Méditerranée, des cartes de vulnérabilité des territoires seront produites, reposant notamment sur les données issues d'Explore 2, actualisation en cours d'Explore 2070 qui en 2014 avait fourni les premiers résultats d'ensemble sur l'impact en France des changements climatiques sur l'eau. Le panier des solutions à la disposition des territoires pour s'adapter sera en outre complété et précisé, autour des cinq enjeux suivants :

- l'assèchement des sols, en ralentissant le ruissellement, facilitant l'infiltration et réduisant l'évaporation ;
- la diminution de la disponibilité de la ressource en eau, en mettant en place un partage équilibré de la ressource et développant une gestion collective ;
- la détérioration de la qualité des eaux, en réduisant les facteurs d'eutrophisation, prévenant la salinisation des nappes et renforçant le traitement des rejets ;
- la perte de la biodiversité aquatique, humide et littorale, en favorisant la résilience des milieux, préservant les espaces naturels et luttant contre les espèces exotiques envahissantes ;
- l'accroissement des risques d'inondation et de submersion marine.

In fine, les douzièmes programmes d'intervention des agences de l'eau 2025-2030 traduiront toutes ces orientations pour accompagner au mieux les territoires.

Car c'est bien en tout état de cause la mobilisation de tous, collectivités, particuliers, agriculteurs, industriels, énergéticiens, qui seule permettra de faire face aux enjeux considérables des conséquences du changement climatique sur l'eau. Ce ne se fera pas sans ruptures ni changements de modèles, mais ça devra nécessairement passer par le dialogue, la co-construction et la participation citoyenne.

Bibliographie

COMITÉ DE BASSIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE (2014), « Plan de bassin d'adaptation au changement climatique dans le domaine de l'eau ».

COMITÉ DE BASSIN CORSE (2018), « Plan de bassin d'adaptation au changement climatique dans le domaine de l'eau ».

PRÉFET COORDONNATEUR DE BASSIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE ET COMITÉ DE BASSIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE (2022), « SDAGE 2022-2027 ».

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION (2019), « Instruction du gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau ».

IGEDD/IGA (2023), « Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022 ».

AGENCE DE L'EAU ET DREAL AUVERGNE-RHÔNE-ALPES (2023), « Une étude sur les débits du Rhône pour anticiper leur évolution ».