

L'action de France Nature Environnement pour faire face collectivement au bouleversement climatique du cycle de l'eau

Par Florence DENIER-PASQUIER

Représentante de France Nature Environnement (FNE) au Comité national de l'eau

Les profonds effets du dérèglement climatique sur les hydrosystèmes font désormais peser des menaces à la fois sur les milieux naturels et la ressource en eau. Cet article retrace la mobilisation qu'opère le mouvement France Nature Environnement (FNE), première fédération d'associations de protection de la nature en France, dans le paysage de la politique de l'eau. Nous identifions les freins et leviers d'une action publique qui doit aujourd'hui à la fois croiser les enjeux de préservation des écosystèmes et de partage de la ressource, de qualité et de quantité, d'anticipation et de gouvernance collective. Nous insistons sur la place fondamentale que doivent occuper les Solutions fondées sur la Nature et la sobriété.

La sécheresse et les incendies sont venus percuter les Français pendant l'année 2022, et ce sera probablement à nouveau le cas en 2023 pour une partie du pays. L'adaptation de notre société aux hausses de température semblait jusqu'ici peu ou prou gérable, jusqu'à ce que ces impacts concrets du bouleversement climatique en cours viennent ébranler bien des certitudes, avec une prise de conscience sensible sur l'ensemble du territoire :

- l'enjeu quantitatif a été largement médiatisé, et les politiques amenés à tenir des discours contradictoires selon leurs priorités ;
- la baisse des débits et la montée des températures suscitent déjà des difficultés sur la qualité des eaux, qui vont prendre une importance croissante mais ne sont guère perçues. Les proliférations de cyanophycées toxiques vont se multiplier ; l'utilisation des eaux de surface pour faire de l'eau potable va être rendue plus complexe ;
- les écosystèmes aquatiques se dégradent alors qu'ils sont essentiels dans l'auto-épuration des eaux, la régulation des phénomènes extrêmes...

Ces constats sont décrits dans la littérature scientifique et se précisent au fil des années. Pour ne citer que deux études : « Explore 2070 » publiée dès 2013¹, projetait des débits moyens réduits de 10 à 40 % (estimations qui semblent pour autant encore trop optimistes et vont probablement être revues dans le cadre du projet

Explore 2²). Une autre étude³ sur les « Évolutions de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 1990 à 2018 », réalisée par le service statistique du ministère de la Transition écologique, établit que celle-ci a déjà baissé de 14 % sur cette période.

Pourtant, il est tellement plus simple de les ignorer et de tenir des discours volontaristes pour remédier à la situation de crise... avec des solutions technologiques toujours mises en avant alors qu'elles aggravent parfois les effets systémiques des crises écologiques. Souvent elles retardent la conversion de nos sociétés vers une trajectoire collective de sobriété en eau, laquelle rejoint toutes les sobriétés.

France Nature Environnement : une fédération de terrain pour défendre l'eau et les milieux

France Nature Environnement (FNE) ce sont des hommes et des femmes qui, de façon très largement bénévole, s'interrogent, s'engagent, explorent, se trompent et se remettent en cause, essaient d'agir à leur mesure, localement, au niveau départemental, régional, national.

¹ <https://professionnels.ofb.fr/fr/node/44>

² <https://professionnels.ofb.fr/fr/node/1244>

³ MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE (2022), « Évolutions de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 1990 à 2018 », Service des données et études statistiques (SDES), 64 pages.

Les rôles de la fédération et de ses plus de 6 000 associations membres et affiliées, sont multiples :

- former ses adhérents aux problématiques de l'eau, en lien avec les autres thématiques suivies par le mouvement pour structurer leurs constats, les aider à poser les bonnes questions, leur faire connaître les échecs et les réussites de la gestion de l'eau, les sensibiliser aux effets systémiques du bouleversement climatique du cycle de l'eau ;
- apporter un point de vue argumenté dans la gestion de l'eau à toutes les échelles pour rappeler que l'eau est un COMMUN et doit être utilisé de façon équilibrée et dans une perspective de long terme. Comme il se doit, les associations portent une attention particulière à l'eau nécessaire au bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques ;
- informer la population sur les situations, sur ce qu'elle peut faire à titre personnel ou pour faire évoluer les approches collectives ;
- s'opposer parfois, par la voie du droit, et faire annuler les décisions qui vont à l'encontre de l'intérêt général et des objectifs européens de la directive-cadre sur l'eau. L'atteinte du « bon état écologique des eaux » devrait être la boussole des politiques publiques mais nous constatons que la cohérence attendue n'est souvent pas au rendez-vous.

Cette dernière décennie a été marquée par la multiplication de contre-exemples d'un juste partage de l'eau entre usages humains et besoins de la nature, obligeant les associations FNE à se mobiliser pour le bien commun et la défense des écosystèmes. Parmi de nombreux exemples territoriaux en matière de la seule gestion quantitative de l'eau, citons :

- la mobilisation associative contre la multiplication abusive des réserves de substitution, médiatisées sous le terme de « bassines » : 93 sont en projet au sein de l'ex région Poitou-Charentes⁴ ;
- le surdimensionnement de l'autorisation unique de prélèvements d'Irrigadour, reconnu par le juge et l'autorité environnementale nationale, à la suite de l'action persévérante de FNE Midi-Pyrénées⁵ ;
- le combat courageux de FNE Occitanie-Méditerranée pour essayer de vaincre l'inertie des acteurs des Pyrénées-Orientales et faire respecter le débit minimum biologique sur le fleuve Têt en engageant les incontournables économies d'eau⁶ ;
- les conflits sur la retenue de la Clusaz destinée à la production de neige artificielle⁷ ;

⁴ <https://www.ne17.fr/les-associations-unies-dans-l'action-juridique-contre-les-93-reserves-de-substitution-mega-bassines-du-poitou-charentes/>

⁵ <https://www.fne-midipyrenees.fr/2022/07/27/irrigation-illegale-dans-le-bassin-de-ladour-le-syndicat-irrigadour-mis-en-demeure/>

⁶ <https://fne-ocmed.fr/2022/11/29/dmb-tet/>

⁷ <https://www.fne-aura.org/communiqués/haute-savoie/la-justice-suspend-l'autorisation-du-projet-de-5eme-retendue-d'altitude-a-la-clusaz/>

- le cas, parmi d'autres, d'un surprélèvement de l'industrie de l'eau en bouteille à Vittel⁸ ;
- le cas scandaleux du barrage illégal de Caussade⁹ avec des pouvoirs publics fermant les yeux devant une véritable délinquance écologique.

Ces contentieux de l'eau ne sont pas des guerres de l'eau : si les associations les gagnent pour un grand nombre, c'est bien parce que les règles de droit ne sont pas respectées, y compris hélas par l'État¹⁰. Depuis Sivens¹¹ et la mort de Rémi Fraisse le 26 octobre 2014, nous savons malheureusement que les tensions mal réglées par le processus normal de consultations préalables peuvent avoir des conséquences dramatiques. La justice est dans une démocratie et un État de droit la façon normale de régler les conflits et les divergences d'interprétation des textes législatifs et réglementaires.

La répétition de ces conflits est malheureusement révélatrice de lourdes résistances au niveau local pour une application cohérente de la gestion quantitative de l'eau telle que projetée par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de 2006, dont on aurait souhaité une mise en œuvre plus sereine.

L'action de FNE est aussi une action nationale, de plaidoyer et de concertation

Face à la multiplication des sécheresses et pour sortir d'une gestion de crise, la LEMA du 30 décembre 2006 a instauré une nouvelle approche dite « des volumes prélevables », visant au retour aux équilibres quantitatifs dans les zones dites en déficit structurel, c'est-à-dire où les prélèvements autorisés excèdent régulièrement la ressource en eau renouvelable. Sa mise en œuvre territoriale s'est révélée complexe et hétérogène selon les bassins, avec des objectifs aux échéances plusieurs fois repoussées et une instabilité politique forte¹².

Bien que ce ne soit pas le seul sujet conflictuel, la place des stockages dans des stratégies de retour aux équilibres est un des points de clivage récurrents. Certaines déclinaisons locales de la LEMA les envisageaient de façon systématique : soit des barrages projetés par les protocoles État/Chambres d'agriculture des ex-régions Midi-Pyrénées et Aquitaine de 2011, soit des retenues de substitution dans l'ex-région Poitou-Charentes,

⁸ <https://fne.asso.fr/communiqué-presse/vosges-plainte-contre-nestle-waters-qui-exploite-illegalement-9-forages-d-eau>

⁹ <https://fne.asso.fr/dossiers/barrage-de-caussade-histoire-d-un-projet-illegal-et-dangereux-pour-le-lot-et-garonne>

¹⁰ <https://www.alternatives-economiques.fr/letat-napplique-propres-regles/00107122>

¹¹ <https://fne.asso.fr/dossiers/barrage-de-sivens-les-raisons-de-la-contestation>

¹² Pour un historique synthétique des différents épisodes de l'évolution de la gestion quantitative structurelle, voir l'annexe 6 du rapport PTGE 2022, https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/286369.pdf

notamment autour du Marais Poitevin. Leur financement public massif par les agences de l'eau, leurs effets sur la qualité ou le bon fonctionnement des milieux aquatiques, l'efficacité même de ces stockages face à l'objectif quantitatif initial de retour à l'équilibre ont été très tôt sources de controverses, parfois réglés par des contentieux, parfois dégénérant en conflits persistants.

La fédération nationale FNE a été impliquée de façon très étroite à la plupart des étapes de cette concertation nationale sur la gestion quantitative... ou la correction de ses dérives. Les impacts systémiques du changement climatique sur le cycle de l'eau y ont pris une place de plus en plus forte. Ainsi l'avis, dont j'ai été rapportrice, sur la gestion de l'eau et de l'usage de l'eau en agriculture voté par le CESE en avril 2013¹³ alertait déjà sur ces enjeux et ses conséquences sur le partage de la ressource. Un des deux dissensus identifiés avec la profession agricole majoritaire portait sur la place que pouvaient avoir les retenues d'irrigation dans la stratégie de reconquête des équilibres quantitatifs. Nous n'avons malheureusement pas beaucoup avancé collectivement depuis...

Depuis, FNE a participé à de très nombreux épisodes de concertation institutionnelle : Conférence environnementale de 2013, première instruction sur les projets de territoire en 2015, la mission de médiation Bisch¹⁴ (avec une composition inédite) en 2018, les Assises de l'eau en 2019¹⁵, les dizaines d'heure de concertation technique sur la deuxième instruction PTGE 2019¹⁶ et sur d'autres textes récents (dont le décret du 23 juin 2021¹⁷ qui donne – enfin – un cadre réglementaire à la LEMA de 2006), le Plan eau¹⁸ de mars 2023...

Le seul refus de FNE fut celui de ne pas participer au Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique organisé entre mai 2021 et février 2022. Il fut motivé publiquement¹⁹ au regard de la cohérence avec les Assises de l'eau dont les conclusions, notamment en matière d'objectifs de sobriété, devaient être enfin traduites par les SDAGE, alors en cours de finalisation. Le Varenne est une illustration récente de la forte instabilité de la politique nationale de gestion quantitative de l'eau et de la domination des enjeux d'irrigation dans le débat sur les partages de l'eau.

Face à la raréfaction de la ressource, les tensions autour de son partage ont tendance à gommer les besoins en eau pour le bon fonctionnement des milieux

aquatiques, faisant de ces derniers une variable d'ajustement. En participant à ces concertations institutionnelles, FNE défend une autre approche, en s'assurant que les enjeux humains de partage de la ressource n'occulent pas le cap principal : l'atteinte des objectifs de bon état écologique de la directive-cadre sur l'eau. Face aux bouleversements en cours du cycle de l'eau, les enjeux de quantité, de qualité et de bon fonctionnement des milieux aquatiques devraient être indissociables. Les réponses restent malheureusement cloisonnées, souvent freinées par des intérêts corporatistes et donc peu efficaces.

Aujourd'hui FNE fait l'analyse que les objectifs et la réglementation en matière d'eau sont plutôt satisfaisants, mais que leur mise en œuvre pêche vraiment. C'est surtout l'absence de cohérence, voire les contradictions, entre les autres politiques publiques (agriculture, aménagement, industrie, tourisme...) et la politique de l'eau qui viennent affaiblir cette dernière.

Des défis collectifs

Gérer une ressource dans ses limites, propres à chaque territoire, pose d'innombrables défis qui ne peuvent se résoudre que collectivement, tant les interdépendances sont fortes. En les identifiant le plus clairement possible, en demandant la production de connaissances, FNE cherche à clarifier un débat souvent confus. L'enjeu d'une meilleure connaissance, celui du ralentissement du cycle terrestre de l'eau, l'engagement vers des sobriétés indissociables, le juste partage de l'eau constituent les principaux défis à relever pour faire face ensemble aux lourds enjeux de l'eau et du climat.

Une meilleure connaissance des prélèvements et plans d'eau existants

Face aux défis que pose le bouleversement climatique du cycle de l'eau, nous manquons d'outils permettant de bien évaluer les équipements et prélèvements existants, afin de pouvoir envisager leur fonctionnement sous un régime de sécheresses qui vont s'intensifier et se succéder.

Le flou sur la connaissance des prélèvements d'eau résulte de plusieurs facteurs : des seuils de déclaration aux agences de l'eau inadaptés aux enjeux actuels, une Banque Nationale des Prélèvements quantitatifs en Eau (BNPE) trop parcellaire (avec par exemple la quasi absence de recensement des prélèvements pour les gros élevages), une déclaration seulement annuelle des volumes prélevés et de la persistance de milliers de forage non déclarés et donc sans compteurs. Tous ces facteurs constituent des obstacles majeurs pour connaître les usages existants et donc gérer finement une ressource de plus en plus limitée²⁰.

¹³ <https://www.lecese.fr/travaux-publies/la-gestion-et-lusage-de-leau-en-agriculture>

¹⁴ <https://fne.asso.fr/communique-presse/ressource-en-eau-un-rapport-eclairant-malgre-les-annexes-censurees>

¹⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/assises-leau>

¹⁶ <https://agriculture.gouv.fr/les-projets-de-territoire-pour-la-gestion-de-leau-ptge-au-service-dune-agriculture-durable>

¹⁷ Décret n°2021-795 du 23 juin 2021 relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000043694462/>

¹⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-action-gestion-resiliente-et-concertee-eau>

¹⁹ <https://fne.asso.fr/communique-presse/nous-ne-participerons-pas-au-varenne-de-l-eau-et-du-changement-climatique-et>

²⁰ Ma tribune dans le journal Le Monde (2023), https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/03/16/florence-denier-pasquier-le-flou-sur-les-volumes-de-prelevement-d-eau-et-les-strategies-d-irrigation-est-inadmissible_6165660_3232.html

Un inventaire national des plans d'eau (INPE) devrait paraître en 2023 : c'est une base de données nationale (à l'exception de la Guyane) qui devrait identifier plus de 800 000 plans d'eau artificiels existants. Les connaissances transversales sur les impacts cumulés des plans d'eau à l'échelle du bassin versant s'affinent aussi. L'enjeu est de faire de cet inventaire un nouvel outil collaboratif de partage des connaissances et de gestion des stockages existants. La réduction des impacts cumulés des plans d'eau sont en effet centraux pour l'atteinte du bon état des eaux sur certains bassins versants densément équipés.

Ralentir le cycle terrestre de l'eau

Face à l'accélération climatique du cycle de l'eau, le ralentissement du cycle terrestre de l'eau apparaît incontournable. Permettre que les précipitations s'infiltrent au plus près de là où elles tombent, empêcher de nouveaux drainages et réduire les impacts de ceux existants, préserver et restaurer zones humides, talus et haies, reméandrer les cours d'eau... C'est bien une conversion complète des pratiques qu'il convient d'opérer pour gérer ensemble eau et sols au bénéfice de la ressource, du climat, de la biodiversité...

Aujourd'hui se développent des Solutions d'adaptation fondées sur la Nature²¹ qui montrent que la protection des milieux naturels a un rôle majeur à jouer dans l'adaptation et la résilience de nos territoires. Pour cela, il faut que la politique de l'eau devienne « une politique de l'eau et des sols » en intégrant pleinement leur rôle fondamental²². Pour autant, les obstacles à lever pour cette mutation sont nombreux, à commencer par le rapport juridique trop lâche entre les planifications d'aménagement et d'urbanisme (SRADDET, SCOT, PLU) et les planifications écologiques de l'eau et des milieux aquatiques (SDAGE, SAGE). La politique de lutte contre l'artificialisation des sols est aussi indispensable mais fait également face à de nombreuses résistances pour sa pleine application territoriale.

Les indissociables sobriétés

Nous ne pouvons plus penser l'avenir comme une prolongation de nos comportements actuels, insouciant des limites planétaires qui sont en passe d'être tour à tour dépassées : dernière en date, la limite de « l'eau verte » contenue dans les sols et la végétation (Wang-Erlandsson *et al.*, 2022). Il s'agit d'inventer collectivement des modes de vie résolument plus sobres, de maîtriser nos consommations d'eau et de les réduire partout où c'est nécessaire. Organiser la sobriété est reconnue être une mesure sans regret : cela permet de réduire les conséquences des pénuries d'eau et de limiter les pressions sur la ressource et les milieux naturels. Pourtant le dernier Plan eau de mars 2023 a repoussé l'objectif fixé par les Assises de l'eau de réduction de 10 % des prélèvements d'eau de 2024 à 2030, en supprimant au passage le second objectif

de - 25 % en 2034 et donc la notion de trajectoire de sobriété.

Une autre approche de l'évaluation des besoins est nécessaire et elle reste largement à construire : elle suppose un débat politique sur ce qui relève des besoins vitaux et ceux plus superflus ou qui peuvent évoluer à la baisse. Le partage équitable des efforts de sobriété entre des usages dépendant d'une même ressource territoriale est stratégique, elle demande rigueur, transparence, méthode, démocratie.

Soulignons enfin que les sobriétés sont liées. La sobriété énergétique sera bénéfique au bon fonctionnement des ouvrages hydroélectriques voire à la diversification des usages de l'eau stockée, la sobriété alimentaire (lutte contre le gaspillage, végétalisation des assiettes) permettra de substantielles économies d'eau tout comme la sobriété foncière et celle des infrastructures. Une agriculture sobre en intrants (eau, fertilisants, pesticides) aura des effets bénéfiques sur la qualité de l'eau, entraînant à son tour une sobriété des dispositifs de potabilisation.

Un autre regard sur l'eau pour permettre son juste partage

Malgré la nette modernisation permise par le décret de juin 2021, FNE souligne régulièrement la nécessité de corriger et de compléter le cadre des politiques publiques de gestion quantitative.

Plusieurs enjeux se dégagent :

- Les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) doivent rester la planification de référence, les PTGE (Projets de Territoires pour la Gestion de l'Eau) n'étant qu'un outil méthodologique à leur service²³. Leurs moyens d'animation territoriale doivent être renforcés pour ouvrir à de plus larges publics la compréhension des enjeux et l'élaboration collective d'une stratégie de sobriété et de partage de l'eau.
- Toutes les études sur les volumes prélevables doivent intégrer la dimension écologique et les perspectives climatiques. Et les préfets doivent apprendre à respecter les conclusions des dites études...
- Une des faiblesses du cadre actuel du partage de l'eau concerne celui qui s'opère au sein du monde agricole. La démarche de gestion collective est souhaitable mais le cadre actuel des OUGC (Organismes Uniques de Gestion Collective) doit être modernisé, rendu plus juste et transparent. La redistribution des volumes d'eau limités entre les productions irriguées doit se faire en lien avec une politique alimentaire nationale et territoriale beaucoup plus cohérente sur les enjeux de l'environnement et de la santé.
- La nécessité de mettre en adéquation nos outils économiques avec la rareté de la ressource en eau : des tarifications de l'eau plus équitables entre les différents usagers et une refonte ambitieuse du système

²¹ <https://www.ofb.gouv.fr/le-projet-life-integre-artisan>

²² Voir La Lettre Eau n°87, « L'eau et les sols », hiver 2022, <https://fne.asso.fr/publications/la-lettre-eau>

²³ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide%20projet%20de%20territoire%20gestion%20de%20l%27eau_light.pdf

des redevances des agences de l'eau pour qu'il ne repose plus comme aujourd'hui sur la seule facture d'eau des ménages.

Conclusion

Il convient aujourd'hui de tenir un discours de vérité sur les limites de la ressource en eau renouvelable et ses liens avec de nombreux enjeux de transition. Il est impératif d'affronter collectivement ce défi en renforçant la démocratie de l'eau pour éviter que les tensions sur l'eau ne dégénèrent en conflits insolubles. S'adapter à la raréfaction de la ressource doit en parallèle s'accompagner de la limitation rapide des émissions des gaz à effet de serre pour limiter le bouleversement climatique du cycle de l'eau et espérer vivre dans un monde vivable.

Bibliographie

- ABDELILAH A., SCHMIDT R. & PUVILLAND A. (2022), « Jusqu'à plus soif : dans les Vosges, près de Vittel, l'eau est un bien commun en péril », *La Revue dessinée*, n°37.
- AQUILINA L., ROQUES C., DREUZY (DE) J. & LONGUEVERGNE M. (2023), « Changement climatique et ressources en eau : ne nous cachons pas derrière des moyennes [média en ligne] », *The Conversation*, <https://theconversation.com/changement-climatique-et-ressources-en-eau-ne-nous-cachons-pas-derriere-des-moyennes-205075>
- BOLIS A. & DE LUSSY V. (2022), « Irrigation, source de conflits », *La Revue dessinée*, n°36.
- CARLUER N., BABUT M., BELLIARD J., BERNEZ I., LEBLANC B., BURGER-LEENHARDT D., DORIOZ J.M., DOUEZ O., DUFOUR S., GRIMALDI S., HABETS F., LE BISSONNAIS Y., MOLÉNAT J., ROLLET A.J., ROSSET V., SAUVAGE S. & USSEGLIO-POLATERA P. (2017), « Impact cumulé des retenues d'eau sur le milieu aquatique. Expertise scientifique collective (Irstea) », Agence française pour la biodiversité, Collection Comprendre pour agir, 200 pages, <https://professionnels.ofb.fr/fr/doc-comprendre-agir/impact-cumule-retenues-deau-milieu-aquatique-expertise-scientifique-collective>
- DENIER-PASQUIER F. (2023), « Le flou sur les volumes de prélèvements d'eau et les stratégies d'irrigation est inadmissible », Tribune dans *Le Monde* du 17 mars, https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/03/16/florence-denier-pasquier-le-flou-sur-les-volumes-de-prelevement-d-eau-et-les-strategies-d-irrigation-est-inadmissible_6165660_3232.html
- FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, La Lettre Eau, à parution régulière depuis 1996, <https://fne.asso.fr/publications/la-lettre-eau>
- MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE (2022), « Évolutions de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 1990 à 2018 », Service des données et études statistiques (SDES).
- WANG-ERLANDSSON L., TOBIAN A., VAN DER ENT R. J., FETZER I., TE WIERIK S., PORKKA M. & ROCKSTRÖM J. (2022), "A planetary boundary for green water", *Nature Reviews Earth & Environment*, 3(6), pp. 380-392.