

## Quelle gestion pour quels acteurs ?

par Bernard Grenet et Pierre Frédéric Teniere-Buchot

de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie

### I ■ LA DIVERSITÉ DES USAGES ET DES ACTEURS

L'utilisation de l'eau n'entraîne pas sa disparition mais seulement sa transformation. En conséquence certains en déduisent un peu rapidement que l'on ne risque pas de connaître de réels manques d'eau mais uniquement des problèmes liés à la dégradation de sa qualité. Bien que globalement vérifiée, cette assertion demande à être nuancée car si, en France, pays particulièrement bien pourvu, on n'utilise environ que la sixième partie de l'apport net<sup>1</sup>, on ne peut pas disposer partout et en permanence des volumes nécessaires à tous les types de besoins.

En fait, il y a déjà un réel problème quantitatif lorsque l'un des nombreux usages demandés à l'eau ne peut être satisfait, quelle qu'en soit la raison, en permanence et en tous points. Or les usages de l'eau sont nombreux et les communications présentées dans ce colloque en sont une excellente illustration.

L'eau doit en effet satisfaire :

- les usages domestiques,
- les besoins industriels et agricoles,

- la fourniture de calories (géothermie) ou, au contraire, leur évacuation,
- la récupération du pétrole dans ses gisements,
- le stockage de gaz ou de déchets.

Elle fournit en outre la matière première du thermalisme et doit permettre des activités non consommatrices comme la pêche, la navigation ou les loisirs.

Cette diversité d'usages entraîne une diversité d'acteurs dont les exigences sont parfois opposées et les intérêts rarement convergents.

#### ● 1.1 Les différents acteurs et leurs rôles respectifs.

**En premier lieu l'Etat** qui est chargé de la réglementation. Mais celle-ci, outre le fait qu'elle est fréquemment contournée, ne peut s'adapter aux diverses particularités de terrain. La ressource est en effet très variable dans l'espace et la demande n'a aucune raison de s'y conformer.

Là où l'eau est abondante il n'est pas nécessaire d'avoir une législation contraignante : faire appliquer partout, et en tous temps, les mêmes contraintes entraîne un manque de souplesse préjudiciable à une exploitation harmonieuse de l'eau.

Lorsqu'une même ressource est convoitée par divers utilisateurs, la réglementation ne peut qu'aboutir à une limitation arbitraire des volumes exploitables par un système de quotas

1. On utilise en France moins de 30 milliards de mètres cube par an sur 180 milliards disponibles, après évaporation, pour l'écoulement superficiel et l'alimentation des nappes.

*Water has many uses and as a matter of fact many are the actors who take part in its management. Operating on a given supply, none of them – for different reasons – manage to insure the « harmonious » management of the community property. If one of the users reveals to be overwhelming, this can lead to clear-cut managements, no one of which bringing satisfactory.*

*On the other hand, a compromise can be accepted by everybody, if the actors gather in a concerted structure, in which the local decisions are taken under the care of the federated representatives.*

*Therefore, to achieve this aim, the will of politicians and the goodwill of everyone may not be enough : it is essential that water, as soon as it is used, should no longer be considered as a gift from the heaven but that it gains a commercial value, related to its rarity and to the desir it arouses in a given site.*

ou à une hiérarchisation difficile à justifier des divers usages, les uns jugés vitaux, les autres accessoires.

En effet, une réglementation stricte limitant, par exemple, les prélèvements dans une nappe en fixant des volumes maximaux ou en favorisant délibérément certains usages peut avoir des effets pervers : elle pérennise en général des avantages acquis et empêche arbitrairement un nouvel utilisateur d'accéder à une ressource qui peut être vitale pour son activité. De plus, elle ne favorise pas les économies d'eau de la part de ceux qui, déjà en place, bénéficient d'une véritable rente de situation.

Pour qu'il soit tout à fait juste, ce type de décision suppose une connaissance approfondie de la ressource et des influences que peut avoir en tous points tout nouveau prélèvement. Cette connaissance, déjà difficile sur une rivière, devient une gageure en matière d'eau souterraine. Ceci est d'autant plus vrai que la nappe considérée est plus profonde, donc plus difficile d'accès, moins bien connue et, en général, moins bien alimentée.

Le cas de la **nappe de l'Albien du bassin de Paris** et du décret-loi de 1935 illustre bien le fait qu'un texte soumettant « à autorisation » tout nouveau prélèvement, s'il a bien permis de stopper la chute piézométrique, a figé l'exploitation en l'état. A la suite de cette action de type chirurgical il aurait fallu poursuivre en recherchant un nouvel équilibre entre les utilisateurs et les nouveaux demandeurs fondé sur une meilleure connaissance des mécanismes et, surtout, sur des **objectifs clairs** pour cet aquifère.

Ultérieurement, la fixation d'un prélèvement global à ne pas dépasser et la délivrance parcimonieuse de nouvelles autorisations<sup>2</sup>, en l'absence d'outil de décision fiable, ont abouti à une répartition qui conforte les usages en place et limite l'exploitation de cette ressource à un niveau qui est éloigné de l'optimum économique et qui ne permet pas non plus d'utiliser les qualités stratégiques particulières de cette nappe.

**La connaissance et le suivi des ressources**, dans les domaines quantitatif (réseaux piézométriques, évolution des prélèvements) et qualitatif (réseaux « qualité », stations d'alerte) sont tout à fait du ressort de l'Etat. Son rôle réglementaire pourrait alors être concentré sur la définition de principes généraux de conservation et l'essentiel des moyens de ses services affecté au suivi de leur application, c'est-à-dire à la **police des eaux**. Le fait que la nouvelle loi sur l'eau indique dans son article premier que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation » confère d'ailleurs implicitement à l'Etat un rôle essentiel de gardien de la ressource.

**Quant au rôle des techniciens** on pourrait dire, par paradoxe, que la gestion de l'eau est une chose trop sérieuse pour qu'elle leur soit confiée. L'hydrogéologue, préoccupé d'une gestion harmonieuse de l'aquifère qu'il étudie, a souvent tendance à « couvrir » sa nappe et à promouvoir une gestion trop patrimoniale en voulant à tout prix lui conserver un potentiel élevé.

Inversement, laisser la bride sur le cou à des chercheurs enfermés dans leur spécialité peut conduire à des excès expérimentaux catastrophiques.

Par ailleurs, le cloisonnement des différentes disciplines scientifiques ne favorise pas l'échange des connaissances : combien de temps ont mis les hydrogéologues à assimiler et appliquer les techniques de prospection et de modélisation utilisées couramment par les pétroliers ? Pendant combien d'années le géologue et l'hydraulicien ont-ils travaillé côte à côte sans se parler ?

On peut reprocher enfin aux techniciens une certaine incapacité à faire passer leurs messages auprès des usagers par un langage clair, ce qui a eu comme conséquence, surtout en ce qui concerne les eaux souterraines, de laisser se développer des parasciences nuisibles à la compréhension des phénomènes.

Il n'est évidemment pas question de laisser aux médias le rôle principal mais d'utiliser à bon escient leur puissance pour faire passer une information claire et compréhensible par tous et promouvoir une certaine morale civique de l'environnement en général et de l'eau en particulier.

Quant au développement des outils de gestion sophistiqués que sont les modèles mathématiques il a fait faire un pas important dans la gestion des eaux souterraines. Mais même en supposant un outil parfaitement représentatif, construit sur des données nombreuses et calé sur des observations bien mesurées, l'interprétation « économique » des résultats techniques qu'il fournit est délicate.

Par exemple, le modèle indiquera que la mise en route d'un nouveau champ captant va provoquer tel rabattement supplémentaire, parfaitement calculé en tous points, sur les puits d'une région. Mais comment apprécier le degré réel de gravité de ce rabattement pour les divers exploitants ? Quels surcoûts de production cela entraîne-t-il ? Quelles sont les limites supportables économiquement par les différents usagers ?

Les seuls critères techniques ne permettent donc pas d'assurer la gestion de l'eau. Quant aux critères économiques, ils varient avec le temps et les utilisateurs et demandent à être réactualisés sans cesse.

**En ce qui concerne les exploitants**, publics ou privés, on ne peut exiger d'eux qu'ils se préoccupent prioritairement de l'intérêt général. Un industriel peut être en droit de penser que l'eau fournie par son forage est aussi vitale pour son activité, et donc indirectement pour la collectivité, que celle de l'alimentation en eau du village voisin.

Ceux qui exploitent l'eau pour le compte des collectivités ne sont pas non plus particulièrement intéressés par une bonne gestion de la ressource dans la mesure où ce ne sont pas eux mais les consommateurs qui supportent in fine les frais occasionnés par sa dégradation. Dans ce domaine, ils sont donc économiquement neutres.

Toute utilisation de l'eau, depuis le prélèvement jusqu'au rejet, entraîne des perturbations plus ou moins sensibles pour les usages suivants. Les utilisateurs ne percevant pas en général directement cette gêne ne peuvent donc pas, **considérés individuellement**, être de bons gestionnaires de la ressource commune.

## II ■ LES MODES DE GESTION POSSIBLES

Si l'un des acteurs est largement prépondérant sur un système aquifère, il sera amené à imposer à tous le mode de gestion de l'eau qui lui convient le mieux. On peut ainsi aboutir à des modes de gestion très tranchés dont aucun ne peut évidemment satisfaire l'ensemble des utilisateurs.

**La gestion de type commercial**, c'est-à-dire l'exploitation de l'eau pour la vente, ne doit pas amener à une destruction de la nappe ce qui reviendrait à tuer la poule aux œufs d'or. Sur le plan quantitatif, le préleveur principal est alors amené à évincer tout autre usager potentiel qui pourrait nuire à son pactole. Sur le plan qualitatif, ce même « marchand d'eau » peut se désintéresser de la dégradation de l'eau dans la mesure où il répercute les dépenses correspondantes de traitement sur un client.

On peut imaginer **une gestion de l'eau de type uniquement patrimonial**. Dans ce cas on pose en postulat que

2. Prélèvement global fixé à 18 Mm<sup>3</sup>/an en Ile-de-France et nouvelles autorisations de prélèvement accordées uniquement en remplacement de volumes équivalents abandonnés ou inutilisés.

l'eau est un bien hérité de ses ancêtres que l'on est censé transmettre intact à ses enfants.

Cette démarche est en général, dans un but louable, celle des services de l'Etat, investis d'un rôle de garde du bien commun. Elle se traduit cependant par une limitation parfois sans nuances des prélèvements ou des autorisations de rejets. Cette attitude peut conduire à des excès de prudence et, tel un avaro sur son tas d'or, amener à se priver de qualités spécifiques aux eaux souterraines, par exemple en n'utilisant pas leur capacité de régulation interannuelle par surexploitation temporaire ou en négligeant la faculté qu'ont les sols d'éliminer ou d'atténuer naturellement certaines pollutions.

**Un mode de gestion que l'on peut qualifier de civique**, visant à une certaine équité entre les usagers d'une ressource très convoitée, suppose un système de répartition qui soit propre à l'unité de gestion considérée et ne peut donc, en théorie, être que local, à l'échelon du sous-bassin superficiel ou souterrain, par exemple. C'est ce qui est fait, partiellement, par les redevances des agences de l'eau censées tenir compte des disparités de terrain, mais sur des zones beaucoup plus vastes. Pour être équitable et surtout incitatif, ce principe devrait être poussé beaucoup plus loin et s'appuyer sur des connaissances techniques permettant d'approcher la valeur réelle de l'eau dans son gisement, valeur très variable dans le temps, dans l'espace et suivant l'usage considéré.

On a vu plus haut **les risques d'une gestion trop technique de l'eau**. Certains technocrates ont pu, à une certaine époque, envisager, par exemple, la gestion des eaux souterraines à la manière de gisements miniers, c'est-à-dire en programmant leur épuisement sur un temps donné sans fournir, d'ailleurs, de solution pour la suite.

Certaines techniques ont eu leur heure de gloire et se sont vite heurtées à des limites financières ou même de simple bon sens comme la remise en question de leur utilité réelle<sup>3</sup>.

**La gestion sauvage**, qui consisterait à laisser agir les différents utilisateurs d'une ressource sans aucun garde-fou aboutirait, si la demande est importante, à sa destruction.

L'exemple de la nappe de l'Albien du bassin de Paris, évoqué par une communication de ce colloque, est significatif à cet égard : face à la prolifération anarchique des forages dans cette nappe artésienne jaillissante, l'application du décret-loi de 1935 a abouti à un type de gestion patrimoniale excessif qui, s'il a eu le mérite de stopper la chute piézométrique, a figé en l'état une situation qui a peu évolué depuis 60 ans.

### III ■ QUELLE PEUT ÊTRE ALORS LA "BONNE" STRUCTURE DE GESTION ?

Si aucune des principales catégories d'acteurs ne peut, à elle seule, assurer la bonne gestion de l'eau, on peut faire l'hypothèse qu'une structure qui les regrouperait toutes pourrait avoir les compétences et les connaissances nécessaires.

Pour tenir compte de la diversité des situations sur le terrain, **il est indispensable que la gestion de l'eau s'effectue au plus près de la ressource**. La taille de la zone d'action doit donc être assez grande pour intégrer l'ensemble des problèmes d'eau mais suffisamment « humaine » pour que les acteurs se sentent membres d'une même communauté. En d'autres termes, la gestion de l'eau doit refléter les conditions locales et non obéir à des principes rigides applicables partout.

3. On peut citer la réalimentation artificielle des nappes (à distinguer de celle des champs captants), le soutien des débits d'étiage des rivières par prélèvements en nappe, etc...

Un grand pas a été fait par la promulgation de la loi sur l'eau de 1964 qui a permis une gestion indépendante entre les grands bassins français. Il est maintenant nécessaire d'aller plus loin en descendant à un échelon local. Puisqu'aucun des acteurs actuels de la gestion de l'eau, pris indépendamment, n'a ce pouvoir, c'est aux élus locaux de les rassembler et de les fédérer autour d'un projet commun.

La loi du 3 janvier 1992, par la création des SAGE va tout à fait dans ce sens en affirmant que la gestion de l'eau doit :

- considérer l'ensemble de son cycle...
- sur une entité géographique homogène (bassin versant ou aquifère)...
- gérée localement par une structure de concertation et de décision : la Communauté Locale de l'Eau.

Le besoin d'une structure de ce type se faisait déjà sentir avant la promulgation de cette loi. Dans le bassin Seine-Normandie, sur la nappe des calcaires de Champigny, unité hydrogéologique particulièrement sollicitée, un « comité des usagers » regroupant industriels, agriculteurs, collectivités locales, associations, administrations et l'Agence de l'Eau a été mis en place sous l'égide d'élus régionaux et locaux.

Ce comité peut être considéré comme l'embryon d'une véritable structure de décision et de gestion qui permettra, dans un premier temps, d'assurer la cohérence des programmes d'actions et sera par la suite capable de prendre, le cas échéant, la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'intérêt commun aux différents acteurs locaux.

Une conclusion importante des travaux réalisés dans le cadre du Schéma Directeur d'Aménagement des Eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie est de souligner l'intérêt qu'il y a à encourager par tous les moyens l'éclosion de telles structures locales chaque fois que des conflits d'usage se manifestent sur une même ressource.

### IV ■ VERS UN MARCHÉ DE L'EAU

Si l'eau n'a pas de valeur en elle-même, elle en acquiert une du fait de son utilisation. Dans une région où elle est surabondante, elle peut être considérée comme gratuite, à condition du moins que son usage n'entraîne pas une dégradation telle que les autres utilisateurs soient dans l'obligation de payer pour la restauration de sa qualité d'origine.

Dans une région où la compétition est vive pour se procurer le facteur de production important qu'elle représente, elle acquiert une valeur d'autant plus grande qu'elle est plus rare et convoitée ou qu'elle nécessite des traitements coûteux.

L'eau devient alors un **bien marchand** et doit avoir un prix qui peut varier en fonction de l'offre et de la demande.

La volonté politique des élus locaux pour fédérer les différents acteurs de la gestion de l'eau peut ne pas être suffisante pour mettre en place la structure de décision évoquée plus haut. Il est nécessaire qu'un intérêt extérieur, une sorte de « force de pesanteur » économique, pèse sur les décisions des différents acteurs et les pousse en permanence vers le même objectif.

Il est possible d'y parvenir en affectant en tous points un prix à l'eau dans son gisement, prix qui doit varier dans le temps et dans l'espace et être fonction de la rareté du produit et de sa difficulté d'accès. La demande en eau est en effet élastique et varie, pour chaque utilisateur, avec son prix : l'exemple des économies d'eau réalisées par certains industriels, après un diagnostic précis de son utilisation dans leur établissement, l'illustre clairement.

Bien qu'il soit utopique de vouloir atteindre le « **juste prix** », un droit d'usage assis sur une bonne connaissance du degré d'exploitation des ressources locales et suffisamment élevé pour être incitatif devrait pousser vers un rééquilibrage des prélèvements entre les différents utilisateurs correspon-

dant mieux qu'actuellement<sup>4</sup> à la valeur réelle que chacun d'eux accorde à l'eau.

Cette modulation du « droit d'usage » de l'eau n'amènerait pas obligatoirement une augmentation de son prix global mais plutôt une répartition géographique différente des contributions de chacun.

## V ■ CONCLUSION

Chacun voit midi à sa porte et il est difficile, voire utopique, de demander à une des catégories d'utilisateurs de se préoc-

cuper des conséquences, sur l'ensemble de la ressource, de l'usage qu'il fait de l'eau.

La gestion globale ne peut être ni le fait des techniciens, trop éloignés des intérêts particuliers souvent très divers, ni de l'Etat qui doit s'attacher, par son rôle réglementaire, à définir le cadre déontologique général dans lequel devront évoluer les acteurs et à veiller à son respect.

Cette gestion doit être assurée à un niveau local, sur une zone homogène quant à ses caractéristiques techniques et à ses problèmes, et par une structure regroupant l'ensemble des acteurs sous l'égide d'élus responsables.

Cependant, le fait de donner un prix à l'eau dans son site, comme le préconise le groupe de réflexion du Conseil Général des Mines dirigé par Yves Martin, est indispensable pour peser sur l'ensemble des acteurs et les pousser à agir dans le même sens.

---

4. Le prix actuel de l'eau résulte bien souvent d'une tarification plus politique qu'économique.