

Analyse régionale de la gestion de sécheresse

Synthèse de l'état des lieux

Juillet 2018



Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Provence-Alpes-Côte d'Azur

www.paca.developpement-durable.gouv.fr

Préambule : Contexte du document

Devant le constat de la répétition des épisodes de sécheresse estivale dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et de l'extension de leur durée et de leur sévérité, la DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur a réalisé un état des lieux de la gestion de ces épisodes de sécheresse afin de disposer d'un diagnostic à partagé avec l'ensemble des acteurs, de pouvoir interroger la robustesse et la réactivité du dispositif, et le cas échéant de servir de base à des pistes d'amélioration de celui-ci. L'état des lieux complet est disponible sur le site de la DREAL (voir lien en fin de document), ce document en constitue la synthèse.

► En quoi consiste la gestion de la sécheresse ?

L'état des lieux porte sur la gestion de situations de sécheresse correspondant à une ressource en eau insuffisante à satisfaire les divers besoins de l'homme.

Dans ces situations, le préfet de département intervient, avec pour **objectif de partager la ressource en assurant l'exercice des usages prioritaires**, que sont la santé, la sécurité civile, l'approvisionnement en eau potable et la préservation des écosystèmes aquatiques, en édictant des mesures temporaires de limitation des usages de l'eau. La mise en adéquation des prélèvements à la ressource exploitable doit conduire à ce type de gestion 1 année sur 5.

Type de gestion	GESTION COURANTE	SECHERESSE	CRISE
Fréquence	4 années sur 5	1 année sur 5	
Type de mesure associée	Adaptation des assolements culturaux	- X % pour les prélèvements non prioritaires	arrêt des prélèvements non prioritaires
	Economies d'eau (amélioration rendement, régulation, modernisations...)	Interdiction de lavage de voiture	Distribution de bouteilles d'eau
	Sensibilisation aux gestes économes	Mise en place de tours d'eau	Réquision de stocks

► Comment est-elle organisée en Provence Alpes Côte d'Azur ?

Les 6 préfets de département de la région Provence Alpes Côte d'Azur ont construit, dans la concertation, des plans d'action qui prévoient, par zone d'alerte, les mesures susceptibles d'être prises en situation de sécheresse.

Ces mesures censées être déclenchées 1 année sur 5 l'ont été 1 année sur 2, sur les dix dernières années. La gestion courante de nombreux territoires présente un déficit structurel.

► Comment les spécificités régionales de la gestion de l'eau sont-elles considérées ?

Le territoire régional voit la coexistence d'usages desservis par des ressources maîtrisées (Rhône, Durance-Verdon, Saint-Cassien) et non maîtrisées (autres ressources).

Les ressources non maîtrisées sont les cibles prioritaires des plans d'action des préfets de département. En effet, la gestion de la ressource maîtrisée est organisée de manière spécifique, et l'existence de réserves d'eau amène à poser différemment la question de la sécheresse.

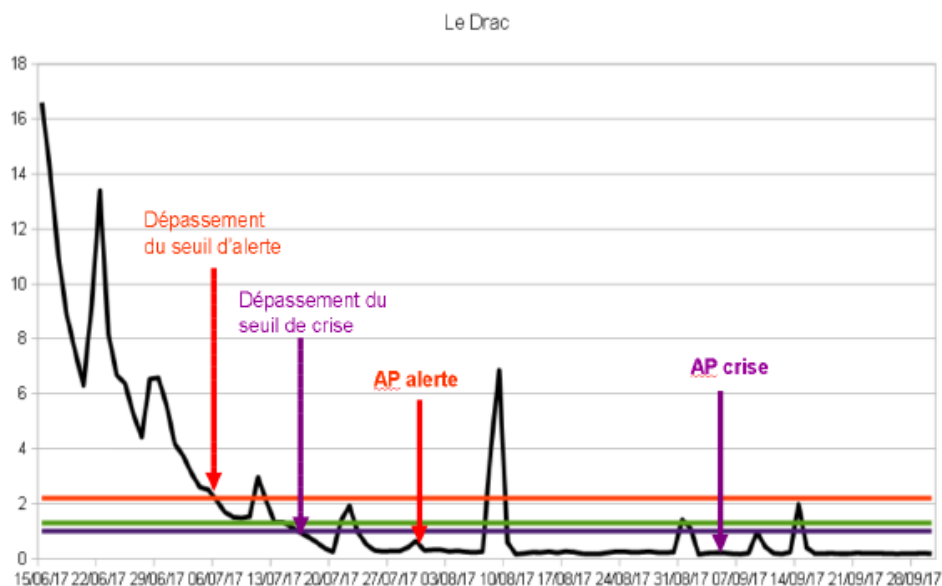
D'un département à l'autre, les plans d'action traitent ainsi de manière différente les usages desservis par la ressource Durance – Verdon, car elle interfère différemment avec les ressources locales.. Au-delà des plans d'action, le protocole adopté volontairement par la **Commission Exécutive de la Durance** lui permet de **maîtriser le risque de dépassement de sa réserve agricole**.

Dans la suite de cette synthèse, c'est la gestion de la sécheresse pour les ressources non maîtrisées qui est examinée.

Les cours d'eau de la région PACA présentent des régimes très variés, qui réagissent de manière très différente à la sécheresse.

Pour être efficace, la réponse à la sécheresse doit être la plus réactive possible pour être calée sur le fonctionnement des cours d'eau. En cas d'alimentation par des nappes profondes ou un manteau neigeux, cette réponse peut être bien mieux anticipée que sur les cours d'eau de régime pluvial méditerranéen à assec prolongé.

La mise en œuvre des plans d'action dans les départements respecte quasi-systématiquement la **succession de 4 états (vigilance, alerte, alerte renforcée, crise)**, et on constate un **délai moyen de 3 semaines entre le franchissement du seuil d'un état et la réponse**. La réponse à la sécheresse privilégie la progressivité qui permet de graduer au plus fin le dispositif mais entraîne un décalage temporel entre le constat de la situation de pénurie et le moment de déploiement de la réponse, comme le montre l'exemple ci-dessous..



Le Drac : l'AP d'alerte intervient alors qu'on est physiquement en situation de crise. L'AP de crise intervient alors que la rivière connaît un étiage très sévère depuis un mois et demi. Les restrictions correspondantes n'ont visiblement pas d'effet sur les milieux car elles interviennent trop tard.

La région est riche de canaux multi-usages et de structures collectives de gestion de l'eau. Les plans d'action leur ménagent une place importante.

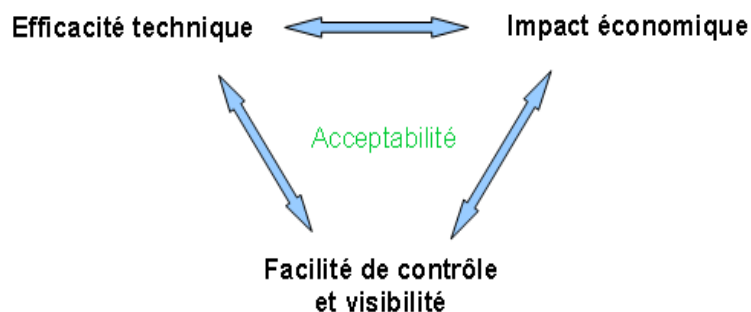
Organisant en gestion courante le partage de la ressource dans leur périmètre, les structures collectives sont en effet bien placées pour **optimiser la répartition des restrictions**, et ainsi organiser une réponse efficace (qui minimise les pertes économiques). En pratique, cette possibilité est relativement peu exploitée.

La prise en compte des canaux conduit toutefois à établir les mesures applicables en fonction des modalités de prélèvement (en plus de la ressource et de l'usage), ce qui **complexifie la compréhension et la communication des mesures**.

► Des différences de traitement entre usagers et entre départements

Les différences de traitement de la gestion de crise entre les départements sont le fruit de concertations locales ayant cherché un équilibre entre trois enjeux qu'il n'est pas toujours évident de concilier :

- l'efficacité technique des mesures, vis-à-vis des deux objectifs poursuivis
- leur impact économique sur les activités, que l'on voudrait minimiser
- la possibilité d'en vérifier le respect sur le terrain (visibilité des actions de chacun et possibilité de les contrôler par les services de police)



Les représentants des usagers sont attachés à participer au déclenchement des mesures, en faisant valoir leur connaissance locale de la situation. Les usagers souhaitent généralement différer et/ou diminuer, par le biais d'exemptions, l'impact économique des restrictions.

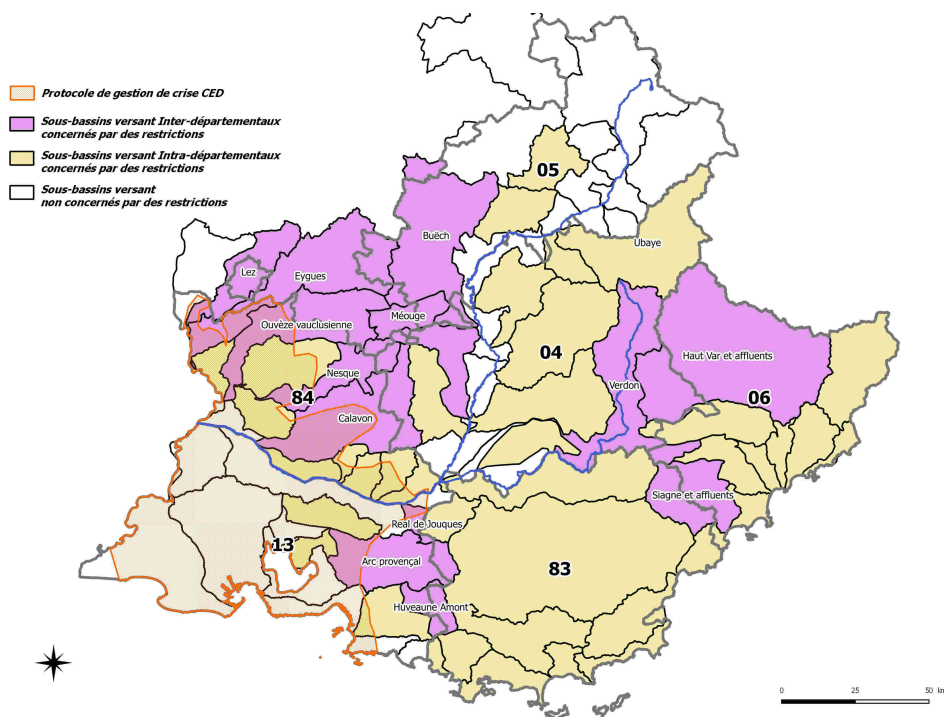
Les plans d'action **exemptent** ainsi de restrictions les **cultures irriguées depuis des dispositifs économes en eau**, en cohérence avec la politique d'économies d'eau et de modernisation des périmètres d'irrigation promue par les pouvoirs publics. Ils exemptent parfois aussi des **cultures sensibles**, quel que soit leur mode d'irrigation.

Le traitement des usages industriels et des usages non prioritaires de l'eau potable, en comparaison des usages agricoles, fait débat. La tendance est à la généralisation de restrictions à l'ensemble des bassins et des situations, indépendamment du fonctionnement hydraulique et de l'impact de ces usages. Mais cela accentue la question des incidences économiques, qui sont très variables entre une activité dite de « confort » (exemple : arrosage de pelouse chez un particulier) et une activité économique complètement dépendante de la disponibilité de l'eau (exemple : station de lavage de véhicule).

Les **activités industrielles**, commerciales, artisanales et les activités tertiaires sont ainsi soumises à restriction de façon partielle et disparate, ce qui traduit aussi une difficulté, sur ces usages très diversifiés, et dont la sensibilité à des restrictions d'eau n'est approchable qu'au cas par cas, à **être équitable tout en restant proportionné** au but poursuivi.

Les mesures portant sur les usages non prioritaires de l'eau potable présentent de nombreuses différences, toutefois mineures, d'un département à l'autre.

Au niveau des bassins versants à cheval sur deux départements, une coordination dans le temps existe, mais pose encore question lorsque les mesures changent de part et d'autre de la frontière.



► Une politique complexe à concevoir et évaluer

- L'**impact économique de la sécheresse sur les activités** est délicat à apprécier. Pour exemple, la réaction des cultures au stress hydrique dépend de la nature des cultures, la technique d'irrigation et la période à laquelle interviennent la sécheresse et les restrictions. La réponse des cultures à un déficit d'eau n'étant pas linéaire, des mesures de restriction peuvent être plus ou moins pénalisantes pour la production agricole. Au-delà de la production agricole, ce sont des filières entières qui peuvent subir des conséquences économiques.

- Suivre les **indicateurs** et définir des **seuils de déclenchement pertinents** suppose de bien connaître la ressource, la relation entre les nappes et le cours d'eau, les prélèvements etc. Ce n'est pas le cas partout et l'effort de métrologie et d'analyse des données qui permettrait une approche fine pour chaque bassin versant n'est pas supportable. Néanmoins, au gré de l'avancement des connaissances, les seuils et règles sont ajustés.

► Un supplément d'information et de pédagogie à prévoir

Aucun usager ne peut facilement accéder à tout moment aux mesures applicables, alors que ces mesures sont multiples (adaptées aux spécificités de chaque territoire/usage) et évoluent dans le temps. Les médias utilisés à ce jour ne permettent **pas de permanence de l'information**. Les mesures sont au mieux justifiées avec des arguments généraux, qui interpellent peu des usagers ayant une vision locale et limitée des usages d'une ressource.

► Des contrôles nombreux, une gradation des sanctions à développer

Le contrôle des prélèvements d'eau en période de sécheresse est partout identifié comme une priorité d'action des services police de l'eau. La pression de contrôle est par conséquent potentiellement dissuasive, et une gradation des sanctions au-delà des avertissements permettrait de renforcer son efficacité.



► *Qu'en pensent les usagers ?*

Une enquête a été menée, du 13 septembre au 13 novembre 2017, auprès de 720 volontaires particuliers, agriculteurs et industriels, afin de mieux connaître le niveau d'appréhension par les usagers des mesures de partage de l'eau prises en situation de sécheresse.

Il en ressort une **incompréhension partielle quant aux objectifs poursuivis et aux moyens employés** par les pouvoirs publics, qui provient :

- de la méconnaissance de l'origine de l'eau utilisée et des multiples usages qu'elle dessert, chez 47 % des sondés, alors que ceux-ci doivent être solidaires face à la pénurie d'eau en sécheresse,
- puis d'une méconnaissance des règles à observer, dans 40 % des cas,
- enfin pour les mieux informés, des différences de traitement entre usagers et entre territoires qui les empêcheraient d'adhérer à l'effort individuellement demandé.

Seulement **37 % des sondés pensent que la majorité de la population respecte les mesures. L'acceptabilité des plans d'action**, que l'on pouvait espérer compte tenu des nombreux aménagements consentis à l'occasion de leur conception, **est questionnée**.

L'intrication de territoires desservis par des ressources locales limitées, avec un large territoire desservi par l'abondante ressource Durance - Verdon, cristallise les incompréhensions, notamment vis-à-vis de **pratiques visibles telles le lavage des voiries à grande eau en agglomération ou l'aspersion de cultures de jour**.

Pour les sondés, tous les outils à disposition des pouvoirs publics doivent être employés pour organiser une réponse à la hauteur de cette problématique de plus en plus récurrente :

- une démultiplication de l'information, notamment envers les particuliers,
- une sensibilisation de la population aux enjeux liés à l'eau, dès le plus jeune âge,
- des règles de partage plus équitables, transparentes, apportant une réponse visible,
- des pouvoirs publics qui montrent l'exemple dans la gestion de leurs espaces et bâtiments,
- un renforcement des contrôles pour faire respecter les restrictions.

Ils suggèrent aussi que chacun peut faire des efforts utiles : retenir des cultures et plantes moins gourmandes en eau, moderniser ses installations pour des matériels et process plus économes. La tarification est clairement vue comme un outil à même de faire changer les comportements.

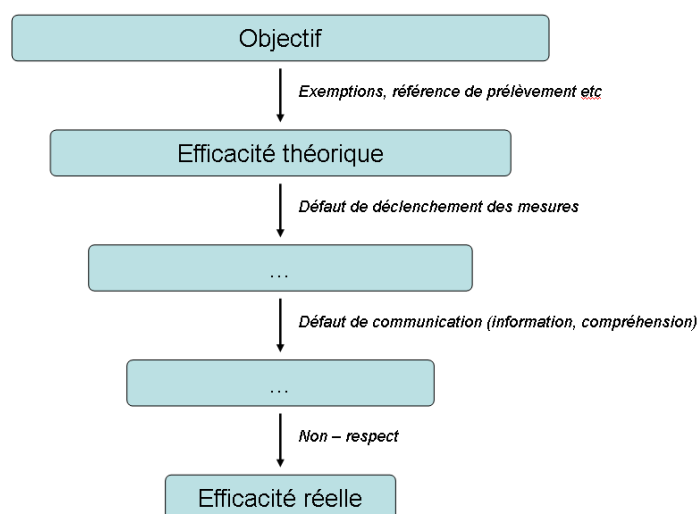
► *Au final, quelles marges de progrès peuvent être identifiées ?*

La gestion de la sécheresse permet un partage moins optimal qu'une gestion courante vertueuse, qui recourt à des études locales poussées, pour ajuster les prélèvements à la ressource exploitable. Le but premier est donc **d'améliorer la gestion courante** pour éviter de se retrouver face à une situation de pénurie. En particulier, le fait de recourir à la gestion de crise 1 année sur 2 au lieu de 5 montre que les marges d'amélioration de la gestion courante sont importantes : maîtrise de la consommation, recherche d'économies, constitution de réserves et mobilisation de ressources de substitution.

La mise en œuvre actuelle des plans d'action sécheresse ne permet pas d'atteindre toujours complètement les objectifs poursuivis : le partage de la pénurie **n'est pas toujours équitable en termes d'efforts demandés** et les restrictions ont un **effet positif limité sur les milieux aquatiques**.

Pour plusieurs raisons, qui ne s'excluent pas mutuellement, l'efficacité réelle de ces restrictions peut être en effet moindre que l'efficacité théorique, elle-même en deçà des objectifs initiaux :

- l'ampleur des restrictions est à réinterroger : problème de référence de prélèvement sur laquelle s'applique la restriction, nombreuses exemptions, ampleur des réductions etc
- le déclenchement de mesures intervient avec en moyenne 3 semaines de retard par rapport à la situation pour laquelle ces mesures ont été conçues, elles peuvent alors restreindre des volumes qui ne sont plus prélevables dans le milieu
- des efforts de communication et de pédagogie à renforcer pour que les restrictions en vigueur soient connues de tous
- un contrôle du respect des restrictions et/ou des débits minimum à laisser en rivière à amplifier



Conclusion : ce diagnostic montre l'importance de renforcer la gestion quantitative de la ressource en eau en région Provence Alpes Côte d'Azur, en première priorité en situation de gestion courante pour éviter autant que faire se peut les crises. Les dispositifs de gestion de la sécheresse sont bien organisés et rodés mais disposent néanmoins de marges de progrès en termes d'efficacité des mesures de restriction mais aussi concernant l'organisation de leur déclenchement. Ces deux volets pourront faire l'objet dans les mois qui viennent de réflexions avec l'ensemble des acteurs concernés dans des formats adaptés à chaque problématique : concertation d'ensemble sur la ressource en eau et son utilisation d'une part, ajustement des dispositifs réglementaires de gestion de crise d'autre part.

Le rapport complet d'état des lieux : <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/secheresse-r2239.html>