

LES ENJEUX DE L'EAU

Résumé des notes d'analyse 326 - 327 et 328 d'Avril 2013
et des recommandations présentées par le
CENTRE d'ANALYSE STRATEGIQUE CAS (1)

La gestion de l'eau est aujourd'hui confrontée à de nombreux enjeux tant en France qu'à l'international. En France, si la priorité du siècle dernier fut avant tout d'approvisionner en eau l'ensemble de la population grâce à la construction d'un réseau d'infrastructures performant, celle du XXI^e siècle sera de **protéger la ressource en qualité et en quantité** dans un contexte de **changement climatique**.

Pour se faire le Centre d'analyse stratégique articule ses préconisations autour de 3 volets dans la perspective d'une gestion durable de l'eau en France

1 : Quelle rationalisation des dépenses pour les acteurs de la politique de l'eau ?

2 : Comment améliorer la soutenabilité de la tarification de l'eau pour les ménages ?

3 : Les risques stratégiques de la gestion quantitatives de l'eau en France et les perspectives d'adaptation à 2030

La première analyse passe en revue les limites du système actuel de gestion de l'eau, hérité du siècle dernier. La priorité était alors d'approvisionner en eau l'ensemble de la population grâce à la construction d'un réseau d'infrastructures performant. Mais alors que 99% de la population française est désormais reliée à un réseau d'eau potable, le fameux "modèle français" de la gestion de l'eau (l'eau paye l'eau) doit répondre à de nouveaux enjeux. "Deux raisons rendent obligatoire cette évolution, a souligné Vincent Chriqui, directeur général du CAS. Il y a d'abord la nécessité de fournir à tous une eau de qualité car malgré une **augmentation de près de 25% des dépenses** des services des eaux depuis 2000, la France peine encore à respecter la législation européenne, notamment sur **les pollutions diffuses**. Il faut aussi tenir compte du changement climatique et de son **impact sur les quantités d'eau disponibles**."

Plus de marges de manoeuvre financières pour les collectivités

Cette nouvelle donne oblige à une nouvelle approche de la politique de l'eau. Axée essentiellement sur le "petit cycle de l'eau (production-consommation-traitement)", elle doit intégrer le "grand cycle de l'eau, à savoir la protection de la ressource en eau et des zones humides", estime le CAS. "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, a souligné Vincent Chriqui. 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."

Le CAS propose donc d'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. En effet, il y a aujourd'hui une **contradiction entre la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema)** qui, depuis 2006, permet aux communes et aux établissements publics chargés de la gestion des services d'eau et d'assainissement de voter en excédent la section "investissement" de leur budget pour financer des travaux inscrits dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, et **l'article L.1618-1 du Code général des collectivités territoriales qui empêche de placer** les excédents ainsi constitués car ils ont pour origine des sommes récoltées auprès d'usagers de services d'intérêt public à caractère industriel et commercial. Le CAS

propose également d'étendre aux services gérés **en délégation de service public l'obligation d'ouverture d'un compte de trésorerie propre**, qui existe déjà pour les services gérés en régie. Autre préconisation : **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", a détaillé Vincent Chriqui.

Fortes disparités locales à prévoir à l'horizon 2030

La gestion durable de l'eau oblige aussi à une meilleure prise en compte des enjeux quantitatifs auxquels est confrontée la ressource en eau. Pour le CAS, à l'horizon 2030, malgré l'impact du changement climatique, "la France ne devrait pas connaître globalement de rupture structurelle majeure dans son équilibre besoins/ressources en eau". Mais "de fortes disparités locales sont à prévoir, certains territoires devant subir des tensions plus importantes sur la ressource", pour les différents usages (eau potable, industrie, énergie ou agriculture).

"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, a illustré Vincent Chriqui. Ces territoires ont tous la particularité de connaître des tensions importantes sur la ressource : **bassins Seine-Normandie, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée.**"

Dans le Sud-Ouest (bassin Adour-Garonne), par exemple, 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", poursuivent les experts du CAS.

Traquer les fuites

Ils proposent donc d'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. Il faut aussi selon eux 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. 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**. Le CAS préconise également de 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.

Nécessaire révision de la tarification

"Ces problématiques remettent en question la soutenabilité du système de tarification tant du point de vue du consommateur que de l'opérateur", a souligné Vincent Chriqui. Le tarif de l'eau est pour l'instant essentiellement fondé sur les volumes d'eau consommés et l'opérateur a tout intérêt à augmenter la consommation d'eau et donc les prélèvements dans la nature. Mais 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", a pointé le directeur général du CAS. 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, alertent les experts qui appellent à mettre en place "un système de rémunération soutenable" 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 de la ressource et une certaine équité entre consommateurs", ajoutent-ils. Le CAS propose pour cela plusieurs pistes d'actions. Il préconise d'abord de 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 de développer, 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". L'autre piste consiste à instaurer **une rémunération des services des eaux en fonction d'indicateurs de performance environnementale et sociale** qui permettent de "concilier couverture des coûts, actions de préservation de la ressource et équité sociale". La dernière proposition du CAS en matière de tarification vise à rééquilibrer le financement de l'assainissement des eaux pluviales urbaines en incitant les collectivités à **recourir à la nouvelle taxe pluviale** assise sur le foncier imperméabilisé, rendue effective par un décret du 6 juillet 2011.

(1) Le Centre d'analyse stratégique CAS, est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou technologique. (www.strategie.gouv.fr)