PLAN D'ACTION SECHERESSE

mars 2004

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
DIRECTION DE L'EAU
DIRECTIONS REGIONALES DE L'ENVIRONNEMENT

PLAN D'ACTION SECHERESSE

1. INTRODUCTION

L'été 2003 restera dans les mémoires comme dans le passé l'été 1976. Néanmoins il convient de noter que la sécheresse de 2003 bien qu'elle ait démarré dès février, postérieurement à une période très humide et de haut niveau des nappes souterraines, a débuté relativement tard par rapport à 1976. Nous ne sommes pas à l'abri de périodes de sécheresse plus graves, par leur durée mais également par l'enchaînement de plusieurs années sèches comme à la fin des années 80, ce qui impose de posséder des outils et des procédures adaptés de gestion de la sécheresse et de maintenir en permanence une veille attentive sur la situation hydrologique.

Le bilan de la sécheresse de 2003 a montré la forte implication des pouvoirs publics : les Préfets de 77 départements ont pris des mesures de limitation des prélèvements d'eau, un chiffre jamais atteint jusque là. Néanmoins, plusieurs difficultés ou manques ont été identifiés, qui rendent nécessaire une amélioration de l'organisation et de la mise en œuvre du dispositif de gestion des situations de sécheresse.

Le bilan national établit clairement que l'anticipation de la crise est indispensable pour que les mesures de limitation des prélèvements d'eau soient efficaces. Mieux anticiper les périodes de sécheresses et de canicule passe par un suivi renforcé des ressources en eau, une planification préalable des mesures et le renforcement de la coordination par bassin versant afin de garantir une solidarité amont – aval. La proposition qui est faite de renforcer le principe d'arrêtés cadre doit répondre à ces préoccupations.

Malgré l'intensité de cette sécheresse, on manque d'une appréciation quantifiée complète des conséquences sur les milieux aquatiques. Une leçon à tirer de l'expérience de cet été est qu'il faut enrichir nos outils de suivi, en relation avec le Conseil Supérieur de la Pêche mais aussi les différents partenaires nationaux tels EDF et Météo France, sur les milieux aquatiques (assecs et mortalités piscicoles) et sur le suivi des températures et de l'oxygène dissous des cours d'eau.

Enfin, les déséquilibres chroniques des ressources en eau doivent être supprimés car ils placent ces ressources en état de grande vulnérabilité aux périodes sèches. La réforme de la politique de l'eau qui se traduira par un projet de loi présenté en conseil des Ministres à la fin du premier semestre 2004 comportera de nouvelles mesures pour lutter contre ces déséquilibres chroniques.

2. LES ENSEIGNEMENTS DE LA SECHERESSE ET LES ACTIONS A METTRE EN OEUVRE

2.1. ANTICIPER LA CRISE

L'anticipation de la crise est nécessaire pour se préparer à affronter de nouvelles périodes de temps sec. Un suivi hydrologique a été mis en place depuis 1989 et permet la publication hebdomadaire ou mensuelle de bulletins de situation hydrologique destinés aux acteurs de l'eau nationaux, dans les bassins, les régions et les départements. Un bulletin de situation hydrologique, publié mensuellement par la direction de l'eau, s'appuie sur ces bulletins.

D'autres outils existent depuis la loi sur l'eau de 1992 mais apparaissent insuffisamment utilisés. C'est le cas par exemple des arrêtés cadre qui permettent de préparer la prise de restrictions. D'autres sont en cours de modernisation comme les réseaux de surveillance des milieux et à ce titre, il est nécessaire dès aujourd'hui d'inclure la problématique sécheresse.

Il est proposé cinq mesures :

- Mise en place d'un comité national de suivi de crise.
- La modernisation du réseau de surveillance des débits et des niveaux des nappes souterraines.
- La définition et la mise en œuvre d'indicateurs et de scénarios permettant de mieux évaluer les risques de sécheresse à court terme et l'approfondissement des connaissances sur le remplissage des nappes souterraines et des barrages.
- La généralisation des arrêtés cadre et l'amélioration des arrêtés existants et le renforcement de la coordination au niveau des bassins.
- Le renforcement de la communication en période de pré-crise par les préfets et l'information des usagers sur les économies d'eau par les agences de l'eau.

Action 1. Mettre en place un comité national de suivi.

En cas de crise prévisible si une période sèche venait à poursuivre un hiver et un début de printemps en déficit, une « situation d'alerte nationale » pourrait être reconnue au plan national. Il est nécessaire de disposer alors d'un comité de suivi permettant de coordonner les actions de communication, d'évaluer la gestion de la crise et les conséquences sur les milieux, et rassemblant l'ensemble des acteurs dont les activités sont en relation avec les milieux aquatiques et pouvant être concernés par les mesures prises. Ce comité, ouvert à la société civile et indépendant, pourra être activé et mobilisé dès le mois d'avril par le ministère en charge de l'environnement pour évaluer la situation et formuler rapidement des propositions ou avis sur des mesures exceptionnelles rendues nécessaires par la sécheresse ou la canicule en cas de crise effective.

Ce comité sera composé d'experts, de représentants d'usagers (pêcheurs, protection de la nature, agriculteurs, industriels, producteurs d'électricité, collectivités) et de représentants des services des ministères concernés. Il sera présidé par le président du Conseil Supérieur de la Pêche en tant qu'entité spécialisée dans le domaine des milieux aquatiques.

Action 2. Adapter le réseau de surveillance des eaux superficielles et renforcer le réseau des eaux souterraines.

La directive cadre sur l'eau impose de connaître l'état des milieux aquatiques et de renforcer la surveillance dans les zones à problème et implique de la sorte d'ici 2006 une adaptation des réseaux de surveillance des eaux superficielles aux différents enjeux et surtout un renforcement du suivi piézométrique des eaux souterraines. Cette mise à niveau, dans le cadre des schémas directeurs de bassin des données sur l'eau, doit prendre en compte les besoins de suivi de la sécheresse en complément de la problématique crue, notamment en tête de bassin. Les cahiers des charges nationaux de l'évolution de ces réseaux intègreront cette préoccupation.

Cette évolution du réseau doit également permettre d'améliorer la connaissance des relations entre nappes et rivières, en particulier dans les bassins où les décisions de limitation des prélèvements s'appuient sur le suivi des niveaux piézométriques.

Action 3. Définir et mettre en œuvre des indicateurs et des scénarios permettant d'évaluer et d'anticiper les risques.

Dès le début du printemps, les pluies efficaces cumulées de l'automne et de l'hiver, le niveau du manteau neigeux, et le taux de remplissage des principales nappes souterraines et des barrages servant à faire du soutien d'étiage sont connus, notamment à travers le bulletin de situation hydrologique, publié mensuellement par la direction de l'eau et qui s'appuie sur des bulletins régionaux et de bassins. En cas de poursuite de temps sec, il est dès lors possible d'examiner les tendances afin de mieux cerner les difficultés éventuelles.

Sur la base de ce constat, il est souhaitable de renforcer la mise en œuvre localement de scénarios prévisionnels, par bassin, pour mieux évaluer les risques d'occurrence d'une sécheresse à moyen terme afin de se préparer.

Ils pourront s'appuyer sur les résultats de la recherche en modélisation numérique conduite par Météo France, EDF ou par le Centre National de Recherche Météorologique, mais peuvent rester simples et se fonder sur des courbes de tarissement existant généralement au sein des DIREN, avec des scénarios à plusieurs niveaux, optimistes et pessimistes.

D'autre part, un réel besoin émerge de disposer d'indications prévisionnelles sur l'évolution de la piézométrie des nappes à court terme (quelques jours), notamment dans une situation d'absence de précipitations efficaces.

Les méthodes de prévisions habituelles ne sont fiables que sur les piézomètres où les chroniques disponibles sont importantes, et où les courbes de tarissement sont régulières. Des études doivent être engagées pour permettre progressivement d'évaluer et de prévoir l'évolution des niveaux piezométriques sur les principaux aquifères à recharge rapide, sur la base de courbes de tarissement.

Action 4. Généraliser les arrêtés cadres[1] permettant de préparer la prise de restrictions et une meilleure coordination par bassin

La planification préalable des mesures de limitation des prélèvements d'eau est fondamentale tant pour faciliter la gestion « à chaud » de la crise que pour renforcer la coordination par bassin versant et entre bassins versants interdépendants, et garantir une solidarité s'exerçant de l'amont vers l'aval.

Les premières mesures de limitation doivent être mises en place suffisamment tôt pour permettre une progressivité et faciliter la mise en œuvre du dispositif et l'organisation collective. Les limitations des usages doivent permettre de concilier le milieu et les prélèvements. Ils (sauf usages prioritaires tel que AEP) doivent être interdits lorsque les débits de crise sont franchis (débit au dessous duquel sont mis en péril l'alimentation en eau potable et la survie des espèces présentes dans le milieu). Les dérogations doivent être limitées au minimum. Les débits d'alerte à différents niveaux doivent être suffisamment élevés, et adaptés au fonctionnement hydraulique du bassin concerné.

[1] Les arrêtés cadres pris au titre de l'article 2 du décret 92-1041 du 24 septembre 1992 sont établis à l'échelle des bassins hydrographiques. Ils permettent de définir à l'avance les règles et les seuils de déclenchement des mesures de restriction. Cette pratique facilite grandement l'exercice réglementaire en période de crise. Elle permet également d'assurer une plus grande transparence et une meilleure concertation. Afin d'assurer cohérence et équité sur un bassin, un contenu minimum peut être défini pour les arrêtés cadres.

Il est nécessaire que les préfets coordonnateurs de bassin et les préfets expertisent et révisent leurs arrêtés cadres lorsqu'ils existent afin qu'ils répondent aux principes énoncés ci-dessus, et qu'ils les élaborent lorsqu'ils n'existent pas encore en définissant l'échelle appropriée.

Ceux-ci doivent répondre à plusieurs exigences :

- permettre une meilleure anticipation ;
- garantir la progressivité et l'efficacité des mesures ;
- respecter le principe de solidarité amont-aval ;
- maintenir les possibilités de concertation au niveau départemental.

Enfin, il sera rappelé aux préfets coordonnateurs de bassin par courrier leur rôle dans la gestion de la crise, notamment lorsque la mise en oeuvre des limitations d'usage se heurte à des difficultés : préparer la campagne d'étiage le plus en amont possible, organiser la concertation interdépartementale permettant de fonder la décision sur l'ensemble des éléments évaluant la situation, vérifier l'application des arrêtés cadres, veiller à la cohérence de la mise en œuvre des contrôles par les préfets de département,…

Action 5. Communiquer en période de pré-crise et reprendre les campagnes d'information et de conseil sur les économies d'eau.

Les bilans de la gestion de la sécheresse 2003 mettent l'accent sur la question de l'information du public pour appeler au sens civique, informer des mesures prises, mais aussi insister sur les vigilances accrues vis-à-vis des rejets accidentels, des dispositifs de traitement de l'eau potable ou encore des feux de forêts.

Il est important qu'une réflexion soit menée sur les plans de communication vis à vis du grand public et des différents acteurs en temps de sécheresse, notamment sur la question de l'information des collectivités et des chambres consulaires qui constituent un relais essentiel, mais aussi en période de pré-crise afin de communiquer sur l'évolution possible de la situation et les mesures pouvant alors être prises, et en fin de crise lors de l'abrogation des arrêtés de restriction.

Il est également proposé de poursuivre la voie de l'information par les agences de l'eau sur les politiques d'économies (tout usages confondus) dans un souci général d'économie d'eau.

2.2. GERER LA CRISE

Action 6. Maîtriser l'information et la circulation des données

L'objectif est de faciliter l'information des usagers et des acteurs, la mise en oeuvre des décisions et leur adaptation à la réalité de la situation. Les actions à engager sont à décliner à deux niveaux, départemental et par bassin.

Il est préconisé de mettre en œuvre au niveau départemental :

- un plan de communication auprès des usagers par les préfets sur les dispositifs retenus (organisation systématique de réunions préalables à chaque étiage, communiqués de presse) y compris en période de pré-crise et en fin de crise comme annoncé ci-dessus.
- l'amélioration du partage des connaissances sur l'état de la situation environnementale, agronomique, eau potable, préalablement aux prises de décisions.

- le réexamen de l'organisation des cellules sécheresse départementales en tant que de besoin pour s'assurer du partage des connaissances sur l'état de la situation et de l'équilibre des débats.
- les actions nécessaires à une bonne connaissance des prélèvements de toute nature, pour apprécier la pertinence ou l'impact d'une mesure de limitation des usages et pour faciliter les prises de décisions sur la base de priorités et d'arbitrages entre les usages et le milieu.
- la préparation en amont avec la profession agricole des dispositions effectives de limitation des usages (organisation des tours d'eaux, découpage en secteurs,…) dans le cadre de l'élaboration d'arrêtés cadre.

Il est recommandé de développer au niveau des régions et des bassins :

- la mise en place d'un comité de suivi au niveau du bassin pourrait être nécessaire pour la coordination interdépartementale et le suivi de la crise. En cas de nouvelle période de canicule similaire à 2003, il devra d'autre part permettre le suivi renforcé des centrales de production d'énergie électrique.
- la mise en place d'un système d'information adapté au bassin concerné, de type « tableau de bord de la ressource », accessible à l'ensemble des partenaires. La connaissance et les données des différents gestionnaires sont trop souvent dispersées alors qu'elles concernent les mêmes milieux. Cet aspect doit être traité par des protocoles simples de mise à disposition ou de transmission des données.
- la mise à disposition de l'information en temps réel passe par la modernisation du réseau d'hydrométrie et de piézométrie afin de permettre une validation et une transmission rapide des données. A ce titre, la rapidité du remplissage des bases de données nationales sur les eaux superficielles (base HYDRO) et souterraines (base ADES) doit être améliorée. La priorité doit être portée sur les cours d'eau principaux de la région et du bassin, ainsi qu'à leurs affluents, en un nombre de points définis par chaque Diren. Ces points seront alimentés dans la banque HYDRO au moins hebdomadairement au cours de l'étiage 2004.
- le partenariat avec EDF et les gestionnaires de barrages pour mieux connaître et prendre en compte les lâchures énergétiques dans la stratégie de soutien des étiages.
- la réalisation hebdomadaire ou décadaire dans tous les bassins où ils n'existent pas encore, de bulletins de situations hydrologiques en cas de sécheresse avérée.

Action 7. Mettre en place des systèmes de suivi des températures, des milieux aquatiques et des assecs.

En complément à l'augmentation de la densité du réseau de surveillance des eaux superficielles et des eaux souterraines, l'expérience de l'été 2003 a mis en évidence la nécessité de développer et mettre en relation au sein du système d'information sur l'eau (SIEau) développé par la Direction de l'Eau, les réseaux de données sur les milieux aquatiques, en particulier sur les températures de l'eau, sur l'oxygène dissous et sur les assecs des cours d'eau en étiage.

Concernant le suivi des températures et de l'oxygène dissous, un équipement spécifique de certains points des réseaux du système d'information sur l'eau (a priori en des points du réseau d'hydrométrie) est à prévoir, tout en s'appuyant sur les données des différents acteurs dont EDF. L'organisation retenue doit répondre aux besoins en routines et en crise, avec des pas de temps très différents dans la remontée des informations. Les évolutions nécessaires seront précisées en 2004.

Au-delà de ces actions, EDF a également prévu de développer d'ici mars 2004 en accord avec la Direction de l'eau des prévisions de 5 à 10 jours des températures des fleuves sur lesquels sont implantés des centrales de production énergétique. Ces résultats seront mis à disposition des pouvoirs publics (Etat, préfets coordonnateurs de bassins et préfets départementaux).

Concernant le suivi des milieux aquatiques, un suivi des assecs par le Conseil Supérieur de la Pêche en des points représentatifs des cours d'eau et des prélèvements de chaque département sera activé en cas de crise. La sélection des points sera effectuée d'ici la saison d'étiage 2004.

Action 8. Elaboration d'un guide méthodologique de prescriptions types

Lors de la gestion de la sécheresse de 2003, 77 départements ont pris au moins un arrêté de restriction limitant les usages de l'eau. Au total, sur l'ensemble du territoire et sur l'ensemble de la période considérée, il a été dénombré plus de 800 arrêtés préfectoraux. Ces très nombreuses restrictions ont été de natures diverses (usages domestiques, agricoles, industriels, de loisirs, manœuvre de vannes, etc) et de niveau de sévérité variables (jusqu'à l'interdiction totale de prélèvement).

Cette situation apparaît exceptionnelle depuis la loi sur l'eau de 1992 et l'analyse de l'ensemble des mesures prises cette année fait apparaître la nécessité de fournir aux préfets une base de travail commune permettant de prendre des mesures simples, homogènes et efficaces, notamment dans les départements qui ne sont pas face fréquemment à ce genre de situation.

Pour cela, un groupe de travail sera mis en place dès le premier trimestre 2004 qui aura pour mission d'affiner l'évaluation de la portée et de l'efficacité des mesures pouvant être prises et de rédiger un guide méthodologique des mesures de restriction des usages de l'eau et des modalités de calcul des seuils permettant la gestion de la crise.

Action 9. Anticiper l'évolution des cours d'eau

Au-delà de la mise en œuvre d'indicateurs ou de scénarios permettant d'évaluer les risques d'occurrence de la sécheresse à moyen terme, les services de l'Etat doivent anticiper l'évolution des cours d'eau à très court terme lors de la gestion de crise et anticiper les franchissement des seuils afin de minimiser les délais entre le constat, la prise de mesures de restrictions et leur entrée en vigueur. Un rappel sera fait en ce sens.

3. ACTIONS A MOYEN TERME

Action 10. Lutte contre les déséquilibres chroniques.

La gestion quantitative de l'eau ne peut se limiter à la gestion de crise, au risque de se retrouver en crise chaque année. De nombreuses ressources en eau, superficielle ou souterraine, sont en situation de déséquilibre chronique : les prélèvements qui y sont effectués tous les ans empêchent un renouvellement pérenne de la ressource, ainsi qu'une contribution suffisante à l'alimentation des milieux aquatiques (marais, rivières) qui en dépendent.

Dans ces situations dégradées, la compatibilité entre les différents usages, dont en premier lieu l'eau potable, n'est plus garantie, et les effets sur l'état écologique des milieux aquatiques peuvent être sévères. Ceci alors que la directive cadre sur l'eau impose d'atteindre le bon état écologique des cours d'eau et le bon état quantitatif des eaux souterraines.

Dès à présent, l'application des textes sur les prélèvements d'eau publiés le 11 septembre 2003 instituant de nouvelles Zones de Répartition des Eaux et modifiant la nomenclature des prélèvements permettra d'améliorer l'encadrement réglementaire des prélèvements, en particulier dans les zones où il y a déséquilibre entre les prélèvements et la ressource.

Le retour à un équilibre durable entre prélèvements et ressource est un des objectifs majeurs de la réforme de la politique de l'eau. Des propositions seront formulées afin d'encourager en particulier les économies d'eau et la gestion collective des prélèvements.

A moyen terme, le ministère souhaite également favoriser la recherche et le conseil dans les domaines des économies d'eau et approfondir les connaissances sur les impacts biologiques de la sécheresse. Il s'agit de définir les indicateurs les plus pertinents afin de pouvoir mesurer les effets d'une sécheresse ou de la canicule.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

- site internet : www.environnement.gouv.fr
- site intranet de la Direction de l'eau

CONTACTS

Bureau des Eaux Souterraines et de la Ressource en Eau
Pierre de MONTLIVAULT / Grégory BOINEL
01 42 19 12 17 / 01 42 19 13 78
pierre.de-montlivault@environnement.gouv.fr gregory.boinel@environnement.gouv.fr