

Micro-scénarios du thème « Contexte politique et gouvernance de l'eau »

Les scénarios ci-dessous sont issus du travail d'assemblage des hypothèses des fiches variables réalisé par les participants aux ateliers des 18 et 19 janvier 2017. Ils seront exploités pour bâtir le scénario tendanciel global (phase 1 de l'étude Adour 2050) et les scénarios alternatifs (phase 2).

Nota : les phrases sur la DCE dans les scénarios « progrès à petit pas », « l'environnement prioritaire » et « éco-ingénierie concertée du bassin » sont conservées en *Italique*, car potentiellement modifiées lors de l'assemblage avec les micro-scénarios des autres thématiques.

1) Scénario tendanciel

NOM DU SCENARIO	Progrès à petits pas (tendanciel)			
	H1	H2	H 3	H4
Politiques environnementales	L'environnement au second plan	L'environnement minoritaire mais intégré	L'environnement prioritaire	Place à l'eau
Politiques de l'eau et mise en œuvre	Petit cycle prioritaire + échelle bassin délaissé + obj DCE non atteint	Equilibre le petit cycle finance le grand cycle + obj DCE atteint	Grand cycle prioritaire + principe pollueur/payeur => les préleveurs payent	
Gouvernance, gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques	Articulation et coordination	Découpage administratif	Découpage hydrographique	Désintérêt ; Absence de maitres d'ouvrages
Aménagement des cours d'eau	Place aux rivières suppression aménagements + zones d'expansion	Maintien de la plupart des aménagements ; restauration cours d'eau insuffisante	Eco-ingénierie (restauration ouvrage + cours d'eau)	
Valeurs de l'eau	Les préoccupations sociales l'emportent sur les préoccupations environnementales	L'eau prend le pas sur l'air dans les préoccupations environnementales	L'environnement, levier de développement socio-économique	

Progrès à petits pas – l'environnement comme une contrainte

Les préoccupations économiques et sociales restent plus prégnantes au quotidien tant pour les ménages que pour les gouvernements ou les élus, ce qui n'empêche pas tout un chacun d'avoir de plus en plus conscience de la nécessité de préserver l'environnement tant pour soi que pour les

générations futures. Mais préserver l'environnement reste perçu comme une contrainte et des coûts supplémentaires.

Aussi au niveau national, l'environnement dispose toujours de budgets propres limités mais toutes les politiques « sectorielles » (aménagement, agriculture, industrie, sécurité, etc...) intègrent l'environnement par le biais de normes et de réglementations. Les acteurs sont incités à limiter les atteintes à l'environnement (air, eau, sol) en anticipation des normes, notamment par l'allègement de certaines taxes, permettant également d'accélérer l'innovation.

Dans le domaine de l'eau, l'EPTB, les Régions et les collectivités locales collaborent pour une gestion intégrée de la ressource (quantité, qualité et risque inondation). Davantage de moyens sont mis sur la prévention à l'échelle du bassin hydrographique. Les communautés de communes et d'agglomération (EPCI) ont les compétences AEP/assainissement et assainissement pluvial mais délèguent les compétences GEMAPI à des syndicats de bassins (dont les EPAGE) ou à l'EPTB, ce qui permet d'assurer une gestion du grand cycle de l'eau avec une logique de bassin versant. L'EPTB joue un rôle intégrateur fort entre les différentes politiques et démarches, il prend en charge les missions transversales et coordonne les syndicats.

Les élus locaux se mobilisent à travers les instances dirigeantes des syndicats de bassins (dont les EPAGE) et sont davantage sensibilisés à la gestion du grand cycle de l'eau. Les syndicats montent ainsi en compétence pour devenir les acteurs incontournables des politiques « rivières » et de lutte contre les risques.

Les aménagements existants dès lors qu'ils présentent une utilité sont maintenus et entretenus. A l'inverse, les ouvrages moins utiles et surtout dont l'entretien n'est plus assuré (canaux, digues) disparaissent progressivement. La restauration des cours d'eau est insuffisante pour atteindre le Bon Etat en 2027, fixé par la DCE.

La gestion raisonnée, qui évalue l'impact du maintien ou de l'effacement de chaque ouvrage en fonction de ses usages, prend du temps. L'abandon de digues ou de canaux par manque d'entretien change le système hydraulique et modifie les tampons de crues ou les recharges de nappe localement. L'équipement des ouvrages en capteurs de surveillance permet sur la période 2025-2050 de gérer plus finement les aménagements, leur entretien ou leur effacement.

Le petit cycle (factures d'eau potable et assainissement) paye toujours en partie pour le grand cycle (prévention de bassin). Les factures augmentent en même temps qu'une sensibilisation des populations et des acteurs mais avec un rééquilibrage entre ce que payent les ménages et ce que payent les autres préleveurs (usages économiques).

L'objectif de Bon Etat de la Directive communautaire est atteint avec retard en 2050.

2) Scénarios pessimistes – l'environnement : gérer les crises

NOM DES SCENARIOS		Toucher le fond pour rebondir	Inaction et désespoir	
	H1	H2	H 3	H4
Politiques environnementales	<u>L'environnement au second plan</u>	L'environnement minoritaire mais intégré	L'environnement prioritaire	Place à l'eau
Politiques de l'eau et mise en œuvre	<u>Petit cycle prioritaire</u> <u>+ échelle bassin délaissé + obj DCE non atteint</u>	Equilibre le petit cycle finance le grand cycle + obj DCE atteint	Grand cycle prioritaire + principe pollueur/payeur => les préleveurs payent	
Gouvernance, gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques	Articulation et coordination	<u>Découpage administratif</u>	Découpage hydrographique	<u>Désintérêt : Absence de maitres d'ouvrages</u>
Aménagement des cours d'eau	Place aux rivières suppression aménagements + zones d'expansion	<u>Maintien de la plupart des aménagements</u> <u>restauration cours d'eau insuffisante</u>	Eco-ingénierie restauration ouvrage + cours d'eau)	
Valeurs de l'eau	<u>Les préoccupations sociales</u> <u>l'emportent sur les préoccupations environnementales</u>	<u>L'eau prend le pas sur l'air dans les préoccupations environnementales</u>	L'environnement, levier de développement socio-économique	

« Toucher le fond pour rebondir »

Les politiques sont dominées par les enjeux économiques et sociaux, les politiques environnementales sont délaissées face aux autres besoins dans les équilibres budgétaires. La politique « climat-air-énergie » reste plus importante que « l'eau » dans un budget en diminution. La logique d'intervention de la puissance publique est d'avantage réactive vis-à-vis des atteintes à l'environnement ou des risques naturels.

Dans ce contexte de restriction budgétaire et de réduction des dépenses, le petit cycle devient prioritaire. On entre dans une logique de protection des zones vulnérables où chacun se prémunit du risque à son échelle. Les communautés de communes et d'agglomération ont les compétences GEMAPI et AEP/assainissement. Les Régions jouent un rôle intégrateur fort (réseaux d'échanges techniques, co-financements, etc).

La gestion globale de la ressource en eau est fragmentée, avec (a) un rôle d'enregistrement des négociations entre les grands acteurs de l'eau par l'EPTB, et (b) une perte d'importance/d'intérêt des outils de la gestion de l'eau (SAGE). Les ressources financières mobilisées sont hétérogènes (selon les collectivités...) même si elles sont contraintes pour tous. Les services d'assistance technique des

Départements continuent d'exister le temps de la prise en main des compétences GEMAPI, AEP et assainissement par les EPCI-FP jusqu'en 2030 puis les intercommunalités deviennent indépendantes.

La prévention à l'échelle des bassins et le grand cycle sont délaissés ou livrés à des accords volontaires. Les volets quantité et risque sont intégrés aux politiques de l'urbanisme, et le volet qualité passe au second plan.

Personne ne parle plus des objectifs de la DCE.

Dans ce contexte, les ouvrages peinent à être entretenus, peu de moyens sont disponibles pour la gestion et la maintenance des aménagements, lié aussi au recul des usages associés à ces ouvrages (irrigation, moulins, etc). Ainsi canaux et digues disparaissent progressivement (sans effacement volontaire par actions des propriétaires ou des collectivités). Les ouvrages les plus stratégiques sont tout de même équipés de capteurs pour prévenir des risques.

Le système hydraulique étant progressivement modifié, des conséquences négatives apparaissent localement : les canaux ne jouent plus le rôle de tampon des crues et de recharge de nappe au printemps, entraînant des épisodes d'inondations localisées.

En conséquence, les préoccupations sur les risques liés à l'eau (inondation, sécheresse, pollution des milieux) augmentent considérablement au sein de la population et auprès des acteurs du territoire. En écho à l'augmentation des risques liés à la gestion déficiente de l'eau, les associations citoyennes exercent des pressions pour faire changer les choses.

Inaction et désespoir

Les politiques sont dominées par les enjeux économiques et sociaux, les politiques environnementales sont délaissées face aux autres besoins dans les équilibres budgétaires. La politique « climat-air-énergie » reste plus importante que « l'eau » dans un budget en diminution. La logique d'intervention de la puissance publique est d'avantage réactive vis-à-vis des atteintes à l'environnement ou des risques naturels.

Les collectivités ne souhaitent pas prendre de responsabilités nouvelles, l'organisation de la gestion de l'eau est imposée par l'Etat mais sans réelle volonté des acteurs locaux. Les moyens des collectivités diminuent, celles-ci ne peuvent plus assurer toutes leurs missions et doivent faire des choix. Sur le papier, les communautés de communes et d'agglomération ont les compétences GEMAPI et AEP/assainissement. Les Régions ont vocation à jouer un rôle intégrateur (réseaux d'échanges techniques, co-financements, etc). Mais, dans ce contexte de restriction budgétaire et de réduction des dépenses, le petit cycle devient prioritaire et le grand cycle est délaissé. On entre dans une logique de protection des seules zones de captage pour l'eau potable, les plus vulnérables, où chacun se prémunit du risque à son échelle.

On observe donc une gouvernance de l'eau de façade, une mobilisation faible des acteurs et élus dans la gestion des milieux aquatiques, une réduction des moyens financiers liés à l'eau et principalement alloués à des actions de protection ponctuelles liées au risque inondation ou pollution. La taxe GEMAPI n'est pas perçue en raison de blocages politiques. Les SAGE restent des SAGE de papier, les PGE peu appliqués localement avec des dérogations régulières pour prélever plus

que ce que permettent les milieux. Le rôle et la légitimité de l'EPTB, de la Région, de l'Agence de l'Eau, ne sont plus reconnus sur les territoires sauf pour des opportunités de financement.

Dans ce contexte, les ouvrages peinent à être entretenus, peu de moyens sont disponibles pour la gestion et la maintenance des aménagements, lié aussi au recul des usages. Ainsi canaux et digues disparaissent progressivement (sans effacement volontaire par actions des propriétaires ou des collectivités). Les ouvrages les plus stratégiques sont tout de même équipés de capteurs pour prévenir des risques.

Le système hydraulique étant progressivement modifié, des conséquences négatives apparaissent localement : les canaux ne jouent plus le rôle de tampon des crues et de recharge de nappe au printemps.

Ce scénario n'entraîne pas sur un sursaut des citoyens qui restent plus préoccupés par la situation économique et sociale que par l'évolution de l'environnement.

Personne ne parle plus des objectifs de la DCE.

3) Scénarios optimistes

NOM DES SCENARIOS			L'environnement prioritaire	Eco-ingénierie concertée du bassin
	H1	H2	H 3	H4
Politiques environnementales	L'environnement au second plan	L'environnement minoritaire mais intégré	L'environnement prioritaire	Place à l'eau
Politiques de l'eau et mise en œuvre	Petit cycle prioritaire + échelle bassin délaissé + obj DCE non atteint	(tendancielle) – Equilibre le petit cycle finance le grand cycle + obj DCE atteint	Grand cycle prioritaire + principe pollueur/payeur => les préleveurs payent	
Gouvernance, gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques	Articulation et coordination	Découpage administratif	Découpage hydrographique	Désintérêt ; Absence de maitres d'ouvrages
Aménagement des cours d'eau	Place aux rivières suppression aménagements + zones d'expansion	Maintien de la plupart des aménagements restauration cours d'eau insuffisante	Eco-ingénierie restauration ouvrage + cours d'eau)	
Valeurs de l'eau	Les préoccupations sociales l'emportent sur les préoccupations environnementales	L'eau prend le pas sur l'air dans les préoccupations environnementales	L'environnement, levier de développement socio-économique	

L'environnement prioritaire – l'environnement c'est de l'économie

On assiste à une prise de conscience du fait que la pérennité économique et sociale pour les besoins de base, dont l'énergie et la production alimentaire, dépend de la préservation des ressources naturelles (eau, air/climat, sols). L'accélération de l'accès aux connaissances via Internet et l'avènement d'une société inexorablement vieillissante et plus sensible aux enjeux de long terme permettent d'argumenter que l'environnement puisse devenir une préoccupation prioritaire avant même l'économie. L'évolution vers une économie plus « locale » et culturelle qui vend une histoire de terroir ou de savoir-faire peut contribuer à faire de l'environnement le capital principal à léguer aux générations suivantes. La gestion de l'environnement est, avec le numérique, l'un des deux relais de croissance économique du XXIème siècle.

Les activités liées à l'environnement contribuent à répondre aux enjeux de l'emploi. Le débat politique se déplace sur la façon de s'adapter aux enjeux environnementaux et sur la hiérarchie des priorités environnementales. L'environnement dispose progressivement de budgets conséquents.

Tarification incitative

En termes de politique environnementale, les trois leviers d'actions (normalisation, taxation et incitation) sont largement mobilisés : la réglementation est réellement appliquée et contrôlée à l'aide de sanctions (amendes par ex.) ; la taxation représente un véritable levier d'incitation. Les nouveaux plans et programmes sont ambitieux, mettant en avant des logiques proactives. Si l'environnement dispose de plus de moyens et de mise en œuvre, l'eau n'est toutefois pas le sujet le plus visible dans les politiques (car les problèmes d'eau viennent du changement climatique et s'attacher au changement climatique revient à se préoccuper des thématiques de l'énergie et de l'air en priorité).

Principe pollueur-payeur

Dans le domaine de l'eau, puisque le grand cycle influe sur le petit cycle, il devient prioritaire. Les préleveurs (les acteurs et usagers économiques) paient en partie pour l'eau potable et l'assainissement (contrairement à la situation qui prévalait en 2017). Le principe de pollueur-payeur est poussé au bout de sa logique. Ainsi, le grand cycle paie pour le petit cycle.

Gestion intégrée et concertée de la ressource

Dans le domaine de l'eau, l'EPTB, les Régions et les collectivités locales collaborent pour une gestion intégrée de la ressource (quantité, qualité et risque inondation). Davantage de moyens sont mis sur la prévention à l'échelle du bassin hydrographique. Les communautés de communes et d'agglomération (EPCI) conservent les compétences AEP/assainissement et assainissement pluvial mais délèguent les compétences GEMAPI à des syndicats de bassins (dont les EPAGE) ou à l'EPTB, ce qui permet d'assurer une gestion du grand cycle de l'eau avec une logique de bassin versant. L'EPTB joue un rôle intégrateur fort entre les différentes politiques et démarches, il prend en charge les missions transversales et coordonne les syndicats.

Les élus locaux se mobilisent à travers les instances dirigeantes des syndicats de bassins (dont les EPAGE) et sont davantage sensibilisés à la gestion du grand cycle de l'eau. Les syndicats montent ainsi en compétence pour devenir les acteurs incontournables des politiques « rivières » et de lutte contre les risques.

Les acteurs du territoire font le choix volontaire de redonner sa place à la rivière: suppression de digues, de retenues (hors production hydroélectrique) et aménagements de zones d'expansion. En parallèle, on assiste à la disparition des collectifs de gestion des aménagements anciens (type ASA) car leur gestion devient trop compliquée au regard de leurs moyens.

Les objectifs de la DCE sont atteints ou dépassés mais avec quelques années de retard (2040 au lieu de 2027).

Eco-ingénierie concertée du bassin

Comme dans le scénario précédent, les préoccupations environnementales deviennent prioritaires, tant pour développer de nouvelles activités que pour préserver l'avenir des générations futures.

Si l'énergie reste le sujet primordial de 2017 à 2030, l'électrification, la sobriété énergétique et le foisonnement des énergies renouvelables permettent de nous mettre sur une trajectoire de *facteur 4* (politiques climat). Aussi, dès 2030, la priorité environnementale devient l'eau et les sols. Les trois

leviers d'actions (réglementation, taxation et planification/programmation) sont mobilisés et le renforcement de la réglementation bénéficie d'une Police de l'eau présente et qui dispose de moyens suffisants.

Comme dans le scénario précédent, le grand cycle devient prioritaire sur le petit cycle pour anticiper les problèmes en amont et viser la résilience territoriale. Ainsi, le grand cycle paie en partie pour le petit cycle. Les préleveurs (les acteurs et usagers économiques) paient en partie pour l'eau potable et l'assainissement. Le principe de pollueur-payeur est poussé au bout de sa logique.

Mais dans ce scénario, les communautés de communes et d'agglomération délèguent au maximum leurs compétences à des syndicats (AEP, Assainissement, GEMA, PI, etc), qui prélèvent les taxes et redevances pour le compte de leurs collectivités adhérentes. L'EPTB voit ses missions étendues pour coordonner l'ensemble des actions du petit cycle et du grand cycle sur son territoire à l'horizon 2050. La gouvernance de l'eau est effective à toutes les échelles avec un EPTB fort (bassin et sous-bassin, autres bassins), une mobilisation des acteurs effective, et des ressources financières (y compris à partir d'instruments financiers appliqués localement) et humaines mobilisées. Cependant, l'articulation avec les politiques de l'urbanisme et plus largement de l'aménagement du territoire reste difficile. Les syndicats restent nombreux avec des périmètres qui se recoupent parfois.

Les ouvrages dégradés présentant des enjeux forts sont restaurés. La technologie (capteurs et télésurveillance) et les moyens humains permettent de surveiller tout le parc d'ouvrages (y compris les phénomènes d'érosions et les embâcles susceptibles de s'y accumuler). L'éco-ingénierie est développée pour restaurer la continuité écologique et sédimentaire les tronçons de cours d'eau progressivement : retalutage et stabilisation des berges ; mise en place de petits aménagements piscicoles ; structures créant une diversité de courants (épis, déflecteurs, micro-seuils, abris...) ; restauration de la ripisylve et gestion des embâcles ; renaturation des cours d'eau ; lutte contre les espèces envahissantes. De nouveaux ouvrages peuvent être construits pour développer de nouveaux usages.

Les objectifs de la DCE sont atteints ou dépassés.

4) Tableau de synthèse des scénarios

NOM DES SCENARIOS	Progrès à petits pas (tendanciel)	Toucher le fond pour rebondir	Inaction et désespoir	L'environnement prioritaire	Eco-ingénierie concertée du bassin
	H1	H2	H 3	H4	
Politiques environnementales	<u>L'environnement au second plan</u>	L'environnement minoritaire mais intégré	L'environnement prioritaire	Place à l'eau	
Politiques de l'eau et mise en œuvre	<u>Petit cycle prioritaire</u> <u>+ échelle bassin</u> <u>délaissé + obj DCE non atteint</u>	(tendancielle) – Equilibre le petit cycle finance le grand cycle + obj DCE atteint	<u>Grand cycle prioritaire</u> <u>+ principe pollueur/payeur => les préleveurs payent</u>		
Gouvernance, gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques	<u>Articulation et coordination.</u> (Tendancielle)	<u>Découpage administratif.</u>	<u>Découpage hydrographique</u>	<u>Désintérêt.</u> <u>Absence de maitres d'ouvrages</u>	
Aménagement des cours d'eau	<u>Place aux rivières</u> suppression aménagements + zones d'expansion	<u>Maintien de la plupart des aménagements</u> <u>restauration cours d'eau insuffisante</u>	Eco-ingénierie restauration ouvrage + cours d'eau)		
Valeurs de l'eau	<u>Les préoccupations sociales</u> <u>l'emportent sur les préoccupations environnementale</u> <u>s</u>	L'eau prend le pas sur l'air dans les préoccupations environnementales	<u>L'environnement, levier de développement socio-économique</u>		

Toutes les hypothèses ont été utilisées.