



Xavier Arnauld de Sartre,
Directeur de recherches,
Centre national de la recherche
scientifique / Université de Pau et
des Pays de l'Adour



Rachel Jouan Daniel,
Consultante,
Climate adaptation consulting



Eric Sauquet,
Directeur de recherches,
Institut de recherche en sciences
et technologies pour
l'environnement et l'agriculture

Avis du conseil scientifique de Adour 2050 Phase 3

Le conseil scientifique d'Adour 2050 s'est réuni le 15 avril 2019 pour rendre son avis sur le rapport de phase 3 qui lui a été soumis.

Cet avis est largement positif. L'étude a su se placer à un niveau de complexité élevé, pour aborder les multiples enjeux territoriaux de l'eau et donner des objectifs ambitieux au territoire en matière d'adaptation au changement climatique. Elle propose une grande cohérence entre les trois phases. La troisième phase, qui fait plus particulièrement l'objet de ce rapport, rassemble une quantité impressionnante d'informations, qui sont regroupées en sept grandes pistes d'adaptation, elles-mêmes déclinées en « programmes, initiatives ou innovations à mobiliser » (que nous qualifierons par la suite de composantes). Pour autant que nous puissions en juger, les composantes proposées frisent l'exhaustivité et les résumés présentant chacune des composantes sont à la fois concis et justes. Le conseil scientifique tient à féliciter les auteurs de l'étude pour ce rapport et les deux précédents.

Toutefois, le conseil a souhaité mettre en évidence trois éléments sur ce rapport :

1. Le premier est relatif au texte qui a été fourni. Celui-ci peut encore être amélioré, pour fluidifier la lecture ; nous proposerons des pistes pour ce faire,
2. Le second est relatif à des éléments qui sont absents du texte, notamment des métriques précisant le gain attendu de l'action (notamment économie d'eau, etc.) des différentes actions : il s'agit en particulier de dimensionner les objectifs des sept pistes, de manière quantitative (ex : quel objectif visé à 2050 des économies d'eau pour être dans le/les scénarios) ou qualitative (ex : quel objectif pour « des rivières vivantes »).
3. Le troisième est relatif au pilotage de la suite de l'étude.

Toutes ces remarques, nous le verrons, convergent dans la même direction : il manque une stratégie pour parvenir aux objectifs annoncés. En l'état, le rapport ressemble trop à un catalogue et il court le risque de ne pas être suivi d'effets.

Mieux hiérarchiser les actions par rapport aux objectifs des scénarios

Concernant le texte soumis, le conseil scientifique a souhaité mettre en évidence plusieurs éléments dans le texte qui a été soumis. Des éléments précis seront adressés par les membres du CS dans le fil de la version préliminaire du rapport.

De manière générale, le CS relève :

- Le rapport en l'état souffre de l'absence d'une présentation des futurs souhaitables, et en conséquence, il est difficile de relier les solutions d'adaptation à ces futurs. Certes, ces éléments figurent dans le rapport de phase 2, et le conseil scientifique, qui a lu avec attention les trois rapports, en est le premier conscient. Mais l'absence de rappel provoque deux effets : le premier est de ne pas permettre une autonomie de chaque rapport, et donc de supposer que tout le monde lira tous les rapports. Ce n'est pas acquis. Le second, plus gênant, est que l'absence de rappel synthétique des scénarios (et des objectifs qui leur sont rattachés) empêche le rapport de positionner les propositions par rapport à ces objectifs justement. Rappeler en quoi les objectifs ambitieux des scénarios sont en rupture avec le scénario tendanciel permettrait de synthétiser le futur que l'on veut voir. Il faudrait rappeler des points clefs des scénarios, et leur donner des objectifs concrets qui permettent à la fois de matérialiser leurs ambitions et d'organiser le travail pour chaque piste.
- Cela a directement à voir avec le second défaut. Les solutions sont toutes placées au même niveau ; ce qui est dommage, car en introduction des solutions « vertueuses » sont mentionnées (multifonctionnelles et partagées), mais les solutions ne sont pas catégorisées vis-à-vis de ces deux « qualités ». Il reste donc un catalogue désincarné. Mieux relier la place des composantes, ou au moins des pistes d'adaptation, au regard de ces objectifs généraux, paraît indispensable.
- Cela amènerait à clarifier la terminologie. Il faudrait distinguer entre les finalités des scénarios (ce qui est attendu, en termes de solutions vertueuses, multifonctionnelles et partagées, et en termes de grands objectifs), les orientations stratégiques (les pistes d'adaptation proposées), des orientations opérationnelles et les actions d'adaptation proposées (les composantes). Cela revient à rajouter deux échelons : entre les scénarios et les pistes, un échelon de finalités des scénarios ; entre les pistes et les composantes, un échelon d'orientations opérationnelles.
- Concernant la formulation des composantes (qui font référence à des actions possible), il serait peut-être utile de distinguer entre ce qui relève de techniques, d'actions, de labels, etc. et d'utiliser des verbes d'actions à l'indicatif pour les reformuler et rendre visible cette différence.

Définir des indicateurs chiffrés à même de permettre un pilotage

Le conseil scientifique a relevé un foisonnement d'idées dans ce projet, qui constituent une sorte de catalogue d'initiatives dans lequel le territoire peut piocher pour mettre en œuvre ses actions. C'est tout à fait remarquable. Malheureusement, ces éléments ne sont pas accompagnés d'éléments chiffrés qui permettraient de hiérarchiser entre les composantes, de se donner des objectifs chiffrés et de mettre en place un suivi.

- Les scénarios retenus ne sont pas traduits en objectifs chiffrés. Dès lors, ils ne permettent pas de comprendre l'ambition des transformations qui sont à mener.
- Il en va de même à l'échelle des pistes d'adaptations. On ne sait pas comment chaque piste peut participer à la tenue des objectifs, l'effort qui est demandable — sinon demandé — à chaque secteur.

- Chaque composante identifie des solutions possibles. Mais aucune de ces solutions n'est accompagnée d'ordres de grandeur qui permettraient de comprendre comment chaque solution participe à la tenue de l'objectif.

Cela permettrait d'identifier des caps par piste, de donner des objectifs quantitatifs ou qualitatifs, qui seraient déclinables à l'échelle de chaque territoire et permettraient un véritable pilotage du projet. Cela permettrait en outre d'imaginer les trajectoires (combinaisons d'actions) possibles pour atteindre les objectifs.

Certes, certains de ces ordres de grandeur sont sans doute impossibles à chiffrer précisément, mais des symboles devraient permettre de donner une vision au moins qualitative des possibilités. Cela permettrait de fournir une hiérarchisation entre les composantes.

Le conseil scientifique est bien conscient que cela est aux limites de la mission qui a été confiée au prestataire qui a écrit ce rapport. C'est sans doute par choix que le rapport en reste à ce niveau de généralité — qui, nous insistons sur ce point, est déjà un excellent résultat. Mais le CS insiste sur le fait que faute d'indicateurs permettant d'un côté de matérialiser les objectifs, de l'autre de voir comment les pistes et les composantes y contribuent, est une lacune pour suivre les trajectoires et atteindre les objectifs. Il faudrait définir ces indicateurs, ce qui relève sans doute d'une nouvelle expertise, mettre en place des méthodologies pour les mesurer et les suivre, et mandater une institution pour assurer ce suivi. Cela demande de mettre en œuvre des trajectoires d'adaptation, déclinées à l'échelle de chaque piste d'adaptation et de chaque territoire du Bassin de l'Adour.

Le territoire des Pays de l'Adour est doté d'un observatoire de l'eau qui a déjà la mission de suivre certains indicateurs, notamment sur les SAGE. Cette mission de suivi pourrait lui être confiée. Mais l'élaboration des indicateurs, à une granularité assez fine, devrait faire l'objet d'une nouvelle tranche d'expertise.

Hiérarchisation et suivi des actions : manque d'une véritable stratégie de pilotage

Les armoires de nombreuses institutions sont pleines de prospectives qui, par manque d'éléments chiffrés et d'instances de pilotage (en un mot, de volonté politique), n'ont pas été suivies d'effets. Un mot a même été forgé par la littérature scientifique pour qualifier ces plans : « plans de papiers ». C'est particulièrement le cas de prospectives environnementales : nombre d'agendas 21 locaux, de plans climatiques, de stratégies de biodiversité, etc., ont échoué à passer le cap des bonnes intentions.

Or non seulement les enjeux sont importants, mais l'absence de tels objectifs provoque une recrudescence des tensions sociales et fait le lit de conflits qu'il est toujours difficile de résoudre faute d'avoir fait l'objet non seulement d'une concertation amont, mais d'une stratégie de mise en œuvre crédible et impliquant de multiples partenaires.

Le rapport 3 en l'état nous paraît courir ce risque, et être donc potentiellement générateur de frustrations et d'immobilités. Il importe de prolonger le travail mené avec des objectifs mesurables et une structure de gouvernance claire pour piloter la mise en œuvre opérationnelle dans la durée via l'intégration des actions dans les politiques et programmation existants (idée du *Mainstreaming* et du *Climate Proofing* de l'adaptation). Ce n'est pas au conseil scientifique de dessiner les contours de cette gouvernance, mais il peut en rappeler les principes :

- Crédibilité, avec une clarté sur les objectifs et la méthodologie suivie,
- Collégialité, avec une représentation de toutes les parties prenantes,

- Légitimité, avec une reconnaissance de ce dispositif par tous les acteurs (laquelle légitimité ne saurait être assurée par les seules crédibilités et collégialités : il faut que le dispositif soit reconnu comme légitime, donc largement discuté).

Cette gouvernance devra distinguer entre un organe chargé de mettre en œuvre les actions, c'est-à-dire d'établir des trajectoires d'adaptation, de hiérarchiser entre les composantes, de suivre la mise en œuvre des trajectoires et d'alerter en cas de déviations. Elle devra en outre adapter la stratégie aux nouvelles données économiques, écologiques, climatiques, politiques, etc., qui, à l'horizon temporel qui est celui d'Adour 2050, ne manqueront pas de surgir. Un suivi en continu est nécessaire.

De ce point de vue, la conclusion de la prospective est trop laconique. La mise en œuvre évoquée en conclusion semble suggérer que tout est réglé. Les éléments que nous apportons tendent à montrer qu'au contraire, le travail n'en est qu'à ses débuts. Il est de très bonne facture, très prometteur, mais le CS s'inquiète, à la vue du flou qui entoure la stratégie de mise en œuvre, de la volonté de parvenir aux objectifs que s'est assignée la prospective. La conclusion de l'actuelle prospective doit mettre clairement l'accent sur ces enjeux, et indiquer des pistes pour expliquer comment ils seront tenus.