

Rapport d'observation Garonne 2050
Denis Salles, Sociologue à Irstea ADBX / Centre de Bordeaux
Membre du conseil scientifique du comité de bassin Adour Garonne

Ce rapport d'observation a été réalisé dans le cadre d'une mission confiée par l'Agence de l'eau à Denis Salles (sociologue, directeur de recherche à Irstea) dans son rôle de membre du conseil scientifique du Comité de Bassin Adour-Garonne. Cette mission d'observation visait à porter un regard extérieur sur le bon déroulement de l'étude Garonne 2050 et de veiller à ce que soient assurés les principes de participation, de pluralisme, d'impartialité et de transparence nécessaires à la qualité de l'étude. Il s'agit donc moins ici de développer des commentaires sur le fond et les résultats de l'étude que de proposer des remarques sur la forme et le déroulement de la démarche innovante de prospective participative revendiquée pour cette étude. La présence systématique d'un ou de plusieurs observateurs spécialistes, dans les futures études d'importance significative de l'Agence est une préconisation du conseil scientifique du comité de bassin dont Garonne 2050 a constitué la première expérience concrète.

Les remarques figurant dans ce rapport d'observation reposent sur un suivi continu des 5 phases de la démarche Garonne 2050 par D. Salles assisté de V. Marquet (doctorant Irstea ADBX) : suivi des comités de pilotage et des comités techniques (phases 1 à 5); suivi des ateliers prospectifs (phase 1) et de la construction des scénarios exploratoires (phase 2) ; suivi des restitutions publiques (phase 3), observation partielle de la phase de sensibilisation consultation (Phase 4), information sur les résultats de la phase de finale de modélisation et quantification. A noter, l'absence des observateurs à la commission planification du 27 mars 2013 qui a conduit à l'orientation vers les 3 scénarios « plus réalistes » ayant fait l'objet de la quantification finale.

Des objectifs ambitieux et novateurs

En affichant son ambition de répondre aux objectifs du SDAGE « *comprendre les enjeux et l'impact des changements globaux* », « *proposer une stratégie d'adaptation aux changements globaux* » l'étude Garonne 2050 s'inscrit parfaitement dans la problématique d'une approche prospective qui doit être considérée comme une démarche originale et alternative aux formes d'expertise classiques utilisées pour la gestion de l'eau. A ce titre, la question posée « *Quel débit souhaitons-nous dans nos rivières l'été et que sommes-nous en capacité de faire ?* » indique bien qu'il s'agissait de recueillir conjointement des faits, des éléments de mesure, des valeurs, des aspirations et des visions du futur.

Dès l'origine de Garonne 2050, l'agence a assumé la particularité et l'originalité d'une étude cherchant à articuler démarche prospective et participation du public. Les perspectives participatives sont désormais de plus en plus mobilisées pour chercher à construire collectivement des visions du futur sur des sujets marqués par une grande incertitude et pour lesquels les formes classiques d'expertise ne peuvent apporter de réponses définitives ou suffisantes. A ce titre, la discussion des usages de l'eau sur le territoire de la Garonne dans le contexte du changement climatique constitue un sujet qui se prête particulièrement bien à cet exercice de prospective participative.

Le rapport final présente explicitement «Garonne 2050» (p6) comme étude prospective sur la ressource quantitative en eau sur le bassin de la Garonne en 2050 appuyée sur des scénarios articulant ateliers participatifs, la quantification via un modèle de gestion « besoins-ressources » au travers des dimensions de changement de climat, de démographie, d'énergie, d'agriculture et de leurs impacts quantitatifs sur la ressource.

Une démarche participative assumée

La dimension participative de Garonne 2050 s'est exprimée dans deux phases distinctes (phase 1 et phase 3). D'une part, les ateliers de prospective participative (phase 1) ont réuni une diversité d'acteurs représentant les usages du bassin avec une absence notable des élus qui se sont peu impliqués dans l'ensemble et de la profession agricole qui a boycotté les ateliers collectifs de la phase 1 et qui a bénéficié ultérieurement d'une audition particulière pour réaliser l'exercice de prospective.

D'autre part, les restitutions des scénarios « caricaturaux » ont réuni un public nombreux dans une configuration classique de réunions publiques (forum juin 2012 et soirée débat décembre 2012). Les divers commentaires lors de ces réunions ont mis en évidence qu'aucun des scénarios initiaux n'était considéré comme recevable en tant que tel et qu'il convenait poursuivre la recherche de scénarios de compromis.

La mobilisation continue du public représente une des difficultés récurrentes des procédures participatives à la laquelle Garonne 2050 n'a pas échappée.

Une démarche méthodologique pragmatique

Garonne 2050 a représenté une démarche inédite et originale de prospective participative pour répondre aux enjeux de l'eau imposés dans le futur par le changement climatique. A ce titre, plus qu'une méthode cadrée et éprouvée, le phasage de Garonne 2050 a été réalisé de manière pragmatique et réajusté tout au long du déroulement de la démarche, à l'initiative de l'équipe de travail (Agence, bureaux d'études...) et sous le contrôle du comité de pilotage.

Une animation soutenue

La démarche qui a fait l'objet d'une animation soutenue de l'agence de l'eau, s'est déroulée en 5 phases. Phase 1 : ateliers participatifs de prospective exploratoire ; phase 2 : construction des micro-scénarios et définition de 5 scénarios globaux caricaturaux ; phase 3 : présentation publique en forum des 5 scénarios ; phase 4 : sensibilisation et consultation de 8 mois auprès des acteurs du premier cercle de l'eau et mobilisation des partenaires (acteurs, commission planification et comité de pilotage) pour produire des scénarios plus réalistes. Phase 5 : ultime exercice de quantification des scénarios du futur

De la participation du public à l'expertise des acteurs de l'eau

A la phase 3, a succédé une réorientation par la commission planification (mars 2013) puis par le comité de pilotage et l'atelier d'acteurs (17 avril 2013) vers 3 scénarios « plus réalistes » qui ont servi de base au travail de quantification. L'inflexion significative du contenu de l'étude opérée par la commission planification représente une appropriation appréciable de l'étude par une des instances de l'agence. A ce titre les résultats finaux présentés dans le rapport Garonne 2050 sont davantage redevables aux experts de la gestion de l'eau (commission planification, bureau d'études, premier cercle de l'eau) qu'au public dont la contribution s'est trouvée limitée aux 5 scénarios « exploratoires » et « caricaturaux » de la phase initiale.

La modélisation comme outil de formalisation

La démarche de modélisation qui est au cœur de l'étude s'appuie sur le logiciel RIO MANAGER mobilisé pour la quantification des scénarios. Cet « *outil d'aide à la gestion de bassins hydrologiques étendus qui agit en comparant ressources et besoins* » ne faisant pas l'objet de références scientifiques académiques dans le champ de la modélisation ou de la modélisation multicritères, un regard extérieur aurait été nécessaire et bienvenu pour crédibiliser la méthode et éviter la critique d'un effet « boîte noire ».

Les capacités de l'outil logiciel mobilisé ont conduit à fortement orienter la problématique vers un questionnement qui porte exclusivement sur « *deux enjeux apparus les plus significatifs* » à savoir le débit minimum d'étiage et le volume attribué à l'agriculture. Si la simplification et l'incertitude inhérentes à la modélisation en termes de capacités de prévision sont clairement assumées, en revanche l'étude, par sa dimension participative, aurait pu prétendre à davantage de « prévoyance ».

Des éléments non sélectionnés

Au delà des éléments clairement non pris en compte dans l'étude (qualité, pollution, biodiversité) le volet portant sur les calculs économiques (p39-47) énonce des résultats qui semblent hors du champ initial de l'étude Garonne 2050 et relèveraient plutôt d'une étude plus spécifique sur la valeur économique de l'eau d'irrigation. La sélection de variables dans la démarche de modélisation conduit à une forme de réductionnisme du social qui évacue de la réflexion des éléments de prospective essentiels (la sociologie du monde agricole, la prise en compte des vulnérabilités sociales..).

L'infographie comme véhicule de diffusion de messages

Dans la lignée des études récentes qui cherchent à mobiliser acteurs partie-prenantes et grand public sur des sujets complexes, incertains comme le changement climatique, Garonne 2050 a eu recours à des techniques d'infographie et à des animations pour présenter de manière pédagogique les scénarios du futur. A l'observation, on constate que le rapport final de l'étude exprime un message plus « radical » sur l'urgence de la situation que ne le reflètent les infographies des scénarios et les animations. A ce titre, en fonction des modes de présentation, le message de Garonne 2050 a tendance à varier sensiblement selon les espaces et les publics auxquels il est présenté (comité de bassin, acteurs partie-prenante, comité de pilotage...). Pour alerter les décideurs sur la nécessité d'agir sans délai pour préparer le futur, l'ensemble des livrables de Garonne 2050 devrait tenir un message homogène sur la nécessité de considérer les alertes et les menaces pour les activités du bassin qui figurent dans les projections de Garonne 2050.

Garonne 2050 : quel lien à la décision ?

Quel sera le devenir de l'étude Garonne 2050 ? Le statut prospectif et participatif revendiqué pour cette étude lui confère-t-il un rôle particulier dans le processus de prise de décision ? S'il est légitime de renvoyer la construction des compromis sur l'adaptation au CC aux instances représentatives du bassin il convient de suivre attentivement comment les élus du comité de bassin vont s'approprier les résultats et les débats qui ont animé G2050. A défaut de cette appropriation, G2050 resterait un exercice formel et sans réelle portée. Une note du comité de pilotage sur ce point pourrait à bon escient attirer l'attention du comité de bassin.

Il faut aussi considérer les effets potentiellement différés de l'étude à laquelle il convient de « laisser trouver son chemin » parmi les acteurs de l'eau et dans la société. Autre interrogation classique des études prospectives, les horizons proposés sont-ils un moteur ou un frein pour l'action ? La projection d'une réduction significative de la ressource disponible en 2050 peut conduire i) soit à différer les changements jusqu'à un horizon plus lointain, arguant de la nécessité de régler les problèmes actuels, ii) soit à proposer des bifurcations plus radicales à plus ou moins long terme pour sortir de la tendance actuelle, iii) soit proposer des actions d'ajustement et de mesures « sans regret » qui infléchissent progressivement la tendance actuelle. Garonne2050 peut représenter un horizon trop éloigné pour une prise en compte politique immédiate, ce qui plaide pour la définition de scénarios intermédiaires (2040 ; 2030 et 2020)

Les pistes d'adaptation.

Les pistes d'adaptation retenues à l'issue de l'étude font partie du répertoire classique de l'adaptation au changement climatique (économie d'eau / création de ressources / innovations technologiques / résilience des milieux / levier des redevances /développement de la recherche) ; en

revanche on peut déplorer l'absence de réflexion sur des expérimentations d'options d'adaptation, sur les capacités d'innovation d'usagers de l'eau, sur l'émergence de modèles agricoles territoriaux alternatifs sur de nouvelles formes de gouvernance de l'eau dont les impacts du changement climatique seraient le principe directeur.

Pour répondre à la question posée « *que peut-il advenir et que sommes-nous prêts à faire ?* » (p33), Garonne 2050 accorde une place limitée à des conjectures -nécessairement plus qualitatives- sur les vulnérabilités des activités et des territoires, sur l'évolution des pratiques sociales et des modes de consommation des usagers, des modèles agricoles et des modes de gouvernance. De même l'énoncé « *Les décideurs politiques locaux prennent au sérieux cette évolution de la disponibilité en eau* » présenté comme un postulat de l'étude (p 48) nécessiterait plutôt d'être interrogé comme une des conditions clé de changement.