



Séance plénière du 13 avril 2015

**PROJETS DE SDAGE 2016-2021
DES BASSINS LOIRE-BRETAGNE ET SEINE-NORMANDIE**

Le Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L 4131-2, L 4134-1 et suivants ;

Vu le décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001, modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux ;

Vu l'avis des 4 commissions ;

Vu l'avis du bureau ;

Monsieur René ROSOUX, rapporteur entendu ;

DÉLIBÈRE

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) décrit la stratégie adoptée pour une durée de 6 ans sur chacun des 7 grands bassins hydrographiques métropolitains, afin d'atteindre le « bon état » des eaux. Document de planification décentralisé de la ressource en eau, il fixe des objectifs et orientations en matière de gestion de l'eau et est accompagné d'un programme de mesures. La région Centre-Val de Loire est concernée par 2 bassins hydrographiques et donc par 2 SDAGE : Loire-Bretagne et Seine-Normandie.

Les SDAGE actuels couvrent la période 2010-2015 et les prochains, pour la période 2016-2021, sont en cours d'élaboration. Dans ce cadre, le CESER Centre-Val de Loire est consulté¹ sur les projets de SDAGE, accompagnés de leurs programmes de mesures, pour chacun des 2 bassins hydrographiques. Cette démarche de consultation des assemblées se déroule en parallèle de la phase de consultation de la population, du 19 décembre 2014 au 18 juin 2015². Les comités de bassin élaboreront ensuite une nouvelle version de ces SDAGE et l'adopteront à la fin de l'année 2015.

Les SDAGE et leurs programmes de mesures s'inscrivent dans le cadre juridique de la Directive cadre sur l'eau (DCE), adoptée en 2000 et qui donne obligation aux Etats de l'Union Européenne de parvenir au « bon état écologique » de leurs eaux superficielles et souterraines d'ici 2015 (obligation de résultat, et non de moyens). Des dérogations à 2021 et 2027 au plus tard seront accordées pour certaines masses d'eau, sur la base de justifications argumentées. Il subsiste donc un risque de contentieux en cas de non-atteinte du bon état des eaux de surface et souterraines dans les délais impartis, sans justification suffisante.

Cet avis du CESER s'inscrit à la suite de l'avis adopté le 18 mars 2009, sur les projets de SDAGE pour la période 2010-2015, et de l'avis adopté le 8 avril 2013, en amont de l'élaboration des SDAGE pour la période 2016-2021. Ce deuxième avis avait été complété par un colloque organisé par le CESER, le 2 avril 2013, intitulé « Eau et territoires : pour une décision et une action efficaces ». Ce colloque avait cherché à mettre en avant les problématiques d'associations des acteurs, ainsi que les difficultés liées aux processus de prise de décision.

Une nouvelle vision de l'eau

Le CESER considère que la démarche des nouveaux SDAGE est intéressante et qu'elle modifie notablement l'approche, la valeur et le rôle des eaux, qu'elles soient superficielles ou souterraines. L'eau n'est désormais plus traitée comme un fluide de consommation agricole, industrielle ou simplement domestique. Ce n'est plus davantage une ressource ou un bien inépuisable et utilisable sans réserves ; c'est devenu un élément naturel précieux et collectif et une composante environnementale vivante et vitale pour l'Homme.

De l'analyse à la cohérence des mesures

Globalement, le CESER considère que les objectifs fixés par le SDAGE sont pertinents, cohérents et répondent bien aux problèmes de la gestion qualitative et quantitative des eaux. L'analyse de la problématique est très poussée, mais reste très technique. Cependant, les paramètres socio-économiques devraient être davantage pris en compte. Ainsi, le document s'avère incomplet vis-à-vis des options socio-économiques et des moyens de résilience proposés. Enfin, c'est davantage sur la phase d'application des mesures que les problèmes peuvent survenir.

¹ Le CESER Centre-Val de Loire a été sollicité par courrier en date du 1^{er} décembre 2014 de M. Joël PÉLICOT, Président du comité de bassin Loire-Bretagne et M. Michel JAU, Préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne ; et par courrier en date du 16 décembre 2014 de M. François SAUVADET, Président du comité de bassin Seine-Normandie et M. Jean DAUBIGNY, Préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie.

² Les assemblées, comme le CESER, doivent cependant rendre leur avis avant le 18 avril 2015, soit 2 mois avant la fin de la consultation de la population.

D'une manière plus générale, le CESER s'interroge sur une possible accumulation de lois ou règlements, qui peuvent entraîner une perte de lisibilité, voire même une démotivation, pour les acteurs de terrain de bonne volonté. En tout état de cause, les Agences de l'eau doivent être attentives à la réalité du terrain : certaines mesures ou réglementations existantes, hors SDAGE, peuvent en effet aller à contre-sens des objectifs recherchés. Les Agences doivent donc faire remonter aux législateurs et autorités compétentes les incohérences observées.

Les évolutions constatées

Entre les deux précédents états des lieux (2007 et 2011), le bilan global de l'état écologique des masses d'eau de surface est resté stable sur le bassin Loire-Bretagne et il s'est sensiblement amélioré sur le bassin Seine-Normandie. Le CESER constate néanmoins que la situation a évolué positivement, pour certains paramètres, concernant les eaux de surface dans les deux bassins, mais pas à la hauteur des ambitions affichées. En effet, l'une des faiblesses de la DCE est qu'un seul facteur pénalisant suffit pour déclasser un cours d'eau. Il serait donc pertinent de voir l'évolution sur l'ensemble des paramètres, pour voir sur quels leviers prioritaires il est nécessaire d'agir. Par ailleurs, pour les acteurs de terrain, il est essentiel de disposer d'une vision de ce qui fonctionne et évolue positivement, afin de les motiver dans la poursuite de leurs actions et pratiques ayant un impact bénéfique.

Depuis quelque temps, la présence de résidus de médicaments et de perturbateurs endocriniens est de plus en plus fréquemment constatée dans les eaux de surface et souterraines ; ces substances se retrouvent *in fine* dans l'eau potable. Les récentes études montrent que ces molécules ont des effets néfastes aussi bien sur la population humaine que sur la faune aquatique. Les SDAGE et politiques de l'eau devront donc intégrer leur suivi.

Par ailleurs, le CESER considère que certaines entreprises et collectivités territoriales ont mis en place des bonnes pratiques vis-à-vis de l'environnement, et de l'eau en particulier ; ces efforts sont à encourager.

La nécessité d'une adaptation face au changement climatique

Même s'il demeure difficile d'évaluer l'ampleur du changement climatique et ses effets, notamment sur la disponibilité future de la ressource en eau, le CESER estime qu'il est indispensable de compléter les outils de programmation actuels par une vision prospective territoriale, afin d'anticiper à la fois les évolutions de la ressource et des besoins en eau. Cette réflexion pourrait ainsi intégrer des scénarios prospectifs sur l'usage des ressources en eau, en vue de leur disponibilité future et de leur rationalisation. En ce sens, la gestion des niveaux en période d'étiage, qui pourrait s'avérer de plus en plus critique à l'avenir, est à surveiller pour des raisons halieutiques, biocénétiques, hydrauliques, ainsi que pour des raisons économiques et la protection des ouvrages d'art.

Des travaux à prévoir sur les réseaux d'eaux

Les réseaux d'eau de distribution et d'évacuation des eaux usées sont, pour certains, dans un état de délabrement très avancé, ce qui entraîne des pertes en eau conséquentes. Les SDAGE devraient davantage mettre les gestionnaires de réseaux devant leurs responsabilités, afin qu'ils financent des travaux sur ces réseaux (entretien et réparation), ce qui permettrait d'économiser la ressource (pertes d'eau potable), tout en ayant un effet sur la qualité (fuites de réseaux d'eaux usées se retrouvant dans l'environnement sans traitement préalable).

La gestion des nappes souterraines

Le CESER note que le SDAGE ne semble pas être l'outil le plus adapté pour traiter de la gestion des nappes souterraines. Les produits polluants ont tendance à s'accumuler dans le sol, arrivent dans les nappes avec un décalage temporel important et subsistent dans les nappes de nombreuses années ; le temps de réponse des mesures prises en faveur de la qualité de l'eau est alors beaucoup plus long, par rapport aux cours d'eau. Il faudrait repenser à agir de manière globale pour préserver les eaux souterraines, tant en ce qui concerne les niveaux, qu'en ce qui concerne leur préservation en termes de contaminations organiques, chimiques et métalliques. Le CESER constate les efforts qui ont été réalisés ces dernières années par la profession agricole. Dans le cadre du programme Ecophyto, une expérimentation en vraie grandeur est en cours pour favoriser des techniques économes en produits phytopharmaceutiques. Ces efforts pour faire évoluer les pratiques et les modes de production agricole devront être accentués afin d'améliorer la qualité des eaux souterraines.

Morphologie des cours d'eau et pollutions diffuses

Pour le CESER, la gestion des pollutions diffuses et la restauration de la morphologie des cours d'eau constituent les facteurs essentiels pour améliorer la qualité tant biologique que physicochimique des cours d'eau. Le retour à une morphologie plus naturelle des cours d'eau, grâce à des actions de reméandrage, de diversification du lit ou des plantations appropriées de ripisylves par exemple, a une incidence positive sur les pollutions diffuses, en permettant l'autoépuration, et un filtrage plus efficace des polluants. Ainsi, le rétablissement d'un chevelu naturel en têtes de bassins versants semble être judicieux et reste l'une des actions prioritaires. De même, la mise en place de contrats, en têtes de bassins, favorisant certains systèmes forestiers ou une agriculture économe en intrants, voire même une agriculture biologique, pourrait être développée pour diminuer les pollutions liées à la gestion du sol et améliorer la qualité des eaux de surface et souterraines.

Soulignons que sur les questions de continuité écologique et de morphologie, il apparaît nécessaire de sensibiliser les usagers et les riverains, ce qui demande un temps d'acceptation parfois assez long. La suppression des seuils est souvent pertinente mais ne doit pas être automatique. Elle devra être étudiée avec les riverains et les propriétaires d'ouvrages, en tenant compte des spécificités locales, afin de ne pas nuire à la qualité patrimoniale et paysagère des lieux, sans pour autant privilégier des intérêts particuliers. Des solutions alternatives pourront être envisagées au cas par cas. La problématique de la suppression des seuils devra s'effectuer dans une démarche globale de bassin versant et sur la base d'études d'incidences sérieuses. Les buts majeurs étant de faciliter les échanges entre les populations de poissons et la libre circulation des poissons migrateurs et des sédiments.

Il n'existe pas de solution universelle : certaines mesures, a priori logiques, peuvent s'avérer inefficaces pour certaines masses d'eau, voire dérisoires au regard de leurs enjeux. Il est donc essentiel de hiérarchiser les actions en fonction des besoins et des territoires.

Du curatif au préventif

Le CESER salue l'orientation progressive vers des mesures préventives, qu'il faudrait encore amplifier, tout en conservant les mesures curatives nécessaires. Même si la répartition en coût est en faveur du préventif, avec des actions relevant du volontarisme, les dispositions réglementaires concernent essentiellement le curatif. Ainsi, il faudrait un dispositif d'accompagnement suffisamment incitatif pour espérer une mise en œuvre effective de ces mesures préventives.

Faciliter l'action de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'ouvrage manque souvent d'expertise technique, de soutien juridique ou d'aide pour le montage financier, ainsi que de moyens ou connaissances pour le suivi de l'efficacité des actions entreprises. Cela peut décourager les bonnes volontés, qui peuvent se retrouver confrontées à de multiples difficultés. Il est donc impératif que les maîtres d'ouvrage puissent être accompagnés dans leurs démarches, par les Agences de l'eau ou des opérateurs qu'elles auront référencées. En ce sens, un recueil d'expériences pourrait être mis en place par les Agences de l'eau : retour d'expériences et évaluation de l'efficacité des aménagements mis en place.

Parallèlement, la maîtrise d'œuvre peut manquer d'expertises techniques et de savoir-faire pour réaliser certains travaux bien spécifiques (par exemple : reméandrage, reprofilage plus naturel de cours d'eau). Des offres de formation ciblées devraient être créées afin de pouvoir répondre à ces demandes.

Le rôle de la recherche

Certaines mesures et orientations peuvent gagner en efficacité si elles reposent sur de nouveaux savoir-faire, obtenus grâce à la recherche fondamentale et appliquée. Ainsi, la région Centre-Val de Loire possède-t-elle de nombreux atouts avec ses nombreux laboratoires et institutions (CNRS, unités de recherche universitaires, BRGM et INRA notamment) et le pôle de compétitivité DREAM (Durabilité de la Ressource en Eau Associée aux Milieux); qui a pour vocation d'assurer des liens entre recherche et entreprises. Les recherches agronomiques doivent également être intensifiées afin de permettre d'aboutir à des pratiques agricoles plus respectueuses vis-à-vis de l'environnement et de l'eau.

Une mise en cohérence des acteurs, pour une meilleure gouvernance

Aujourd'hui, la région Centre-Val de Loire n'est pas encore totalement couverte par des SAGE, alors même que ceux-ci sont censés mettre en pratique les préconisations des SDAGE sur des territoires plus limités, en ayant notamment un rôle de mobilisation et de mise en cohérence des acteurs. Ainsi, plusieurs cours d'eau importants n'ont toujours pas de SAGE (à titre d'exemples : l'Eure, le Loing ou l'Indre), alors même que les usagers, acteurs et intervenants potentiels sont d'accord sur la nécessité d'une meilleure coordination.

Les SAGE étant souvent longs à mettre en place, la création d'un EPAGE (Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) peut constituer une solution alternative plus souple, en réunissant les différents maîtres d'ouvrage identifiés, pour une mise en œuvre partenariale de la politique de l'eau dans les bassins.

Du principe pollueur/payeur à la chaîne de responsabilités

Tout en reconnaissant l'intérêt du principe « pollueur/payeur » et ses effets bénéfiques sur la protection des eaux de surface, le CESER insiste sur la nécessité de le prolonger dans une démarche de responsabilités élargies, en optant pour un système plus équitable de « chaîne de responsabilités » qui est moins réducteur. En effet, le principe pollueur/payeur a tendance à focaliser sur certains acteurs uniquement (en général, ceux situés en bout de chaîne). Au contraire, la chaîne de responsabilités permet de visualiser l'ensemble des protagonistes avec leurs parts de responsabilité respective. Ainsi, il est plus facile d'identifier les leviers d'actions les plus efficaces et donc de faire évoluer, modifier ou substituer certains procédés, pour parvenir aux solutions les plus adéquates.

Trames vertes et bleues et biodiversité aquatique

Le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) de la région Centre-Val de Loire vient d'être adopté en début d'année 2015 ; il doit ensuite être décliné sur le territoire dans les trames vertes et bleues locales. La mise en œuvre du SDAGE fait partie des moyens qui doivent permettre de maintenir ou rétablir, à terme, les continuités et les corridors écologiques pour le bon fonctionnement des cours d'eau ; une attention particulière devra être portée aux poissons migrateurs, dont l'avenir reste très précaire sur le bassin de la Loire mais aussi de la Seine. La conservation de la biodiversité aquatique et du peuplement piscicole apparaît comme une priorité vitale. En cela, le contrôle et la gestion des espèces invasives, à tous les niveaux trophiques, doivent être soutenus et encouragés.

Sensibilisation et information du public

Le CESER apprécie le fait de vouloir consulter le public, ce qui donne l'occasion de pouvoir sensibiliser et conscientiser une partie des usagers. Il est en effet essentiel que la question de l'eau ne soit pas traitée uniquement entre les spécialistes, les gestionnaires et les élus car elle concerne tous les utilisateurs et usagers. Par ailleurs, les Agences de l'eau doivent veiller à ce que l'information soit largement diffusée, lisible et compréhensible par tous, afin de faciliter la participation la plus large possible. Ainsi, une collaboration plus étroite avec les médias pourrait être à rechercher, afin de toucher le plus grand nombre.

La mise en place de panels d'usagers, formés et sensibilisés aux questions de l'eau, pourrait être intéressante à développer ; en effet, des usagers sensibilisés, en débattant ensemble, peuvent parvenir à apporter des pistes de réflexion plus cohérentes et plus facilement exploitables que des formulaires à questions fermées.

Cette sensibilisation des usagers doit également s'effectuer à une échelle de proximité (exemple de la semaine des rivières), afin que ceux-ci puissent mieux comprendre les enjeux locaux et adopter par la suite des comportements responsables, notamment vis-à-vis du gaspillage de l'eau.

Des efforts considérables restent à réaliser en termes de sensibilisation pour une compréhension des enjeux : même si elle doit concerner toute la population, elle doit également être à destination des jeunes générations, pour une meilleure implication et une évolution des comportements de la part de l'ensemble des citoyens.

Conclusion

Afin d'éviter tout risque de contentieux au niveau européen, la mise en œuvre du SDAGE et de son programme de mesures devra être suivie de près, afin d'obtenir des résultats tangibles. La phase d'application, avec un accompagnement très volontariste des acteurs de terrain et des maîtres d'ouvrage, incluant une ingénierie technique et financière, est donc essentielle pour l'atteinte des objectifs fixés, et doit inclure un suivi régulier du résultat des actions menées. Le bilan des actions précédentes, qui sera réalisé à l'issue du SDAGE actuel 2010-2015, devra permettre de réaliser des ajustements des mesures si nécessaire. Il faudra également mettre à profit les résultats de la recherche pour atteindre ce bon état écologique. Les solutions et moyens à mettre en œuvre devront être affinés, en prenant en compte les aspects socio-économiques. Par ailleurs, le CESER insiste pour que le principe « pollueur/payeur », trop réducteur, soit élargi à une démarche plus solidaire et permette une vision globale de la chaîne de responsabilités.

Enfin, l'eau, de bonne qualité, étant indispensable au bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques, à un développement socio-économique harmonieux et respectueux de l'environnement et à la santé humaine, ses enjeux doivent être compris et partagés avec l'ensemble des citoyens.

Avis adopté à l'unanimité.



Xavier BEULIN

