

# Analyse des projets de SDAGE métropolitains

La révision des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), initiée en 2004 pour mettre en oeuvre la Directive Cadre sur l'Eau (DCE), entame son étape finale, avec la prochaine consultation du public (15 avril - 15 octobre 2008). Un projet de SDAGE a été adopté à cet effet fin 2007-début 2008 par chacun des six Comités de bassin métropolitains, et est censé répondre aux problèmes importants du bassin diagnostiqués en 2005 et aux objectifs ambitieux de la DCE pour 2015. Retour sur le contenu des documents... encore provisoires, mais qui seront difficiles à améliorer !

## Une analyse transversale : pour quoi faire ?

La directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil, adoptée le 23 octobre 2000, appelée Directive Cadre sur l'Eau (DCE), impose aux pays européens pour chaque grand bassin hydrographique(1) de rédiger un «plan de gestion» : d'application obligatoire à partir de 2010 et révisés tous les 6 ans, leur but est de rétablir le bon état des eaux européennes.

Transposés en droit français, ces plans de gestion correspondent aux SDAGE de la Loi sur l'Eau de 1992 rénovés par une loi modificative du 21 avril 2004 et un décret du 16 mai 2005. En France, il appartient donc aux Comités de bassin(2) de réviser les SDAGE existants avant fin 2009. Les projets actuels de SDAGE, qui viennent d'être arrêtés par chaque Comité de bassin, ont vocation à être soumis à la consultation du public du 15 avril au 15 octobre, ce qui sera l'occasion pour tous les citoyens de donner leur avis sur l'orientation de la politique de l'eau de leur bassin. Mais à l'instar de la consultation précédente de 2005, celle de 2008 ne devrait pas entraîner de bouleversement dans ces documents volumineux et complexes, qui apparaissent après analyse très peu contraignants... ce qui résulte des rapports de force qui s'expriment dans les Comités de bassin. Et cette faiblesse des documents risque encore de s'aggraver car la consultation du public sera suivie par la consultation des collectivités locales et organismes consulaires intéressés, qui auront à coeur de rendre encore moins contraignants ces documents. Il appartiendra ensuite aux Comités de bassin renouvelés d'adopter définitivement ces SDAGE, à charge pour les préfets coordonnateurs de bassin de les approuver formellement, sauf défaillance des Comités de bassin.

L'analyse comparative de ces documents, transversaux par nature, n'est pas chose aisée. Chaque bassin est particulier, et se trouve confronté à des problématiques distinctes. Or, le SDAGE doit «coller» à cette logique du bassin, si bien que chaque SDAGE mérite d'être différent dans son contenu. Toutefois, un certain nombre de problèmes concernent tous les bassins, à des degrés bien entendu divers. Nous en avons



Rivière du Loiret (45)  
Crédit photo : Bernard Rousseau

sélectionné huit, choisis subjectivement en fonction de leur importance dans le déclassement des masses d'eau : **nitrate, pesticides, phosphore agricole, pollutions des collectivités et des industries, morphologie des cours d'eau, gestion quantitative, zones humides et pollutions sédimentaires.**

Les sigles suivants seront utilisés pour les six bassins hydrographiques choisis :

- AG : Adour-Garonne,
- AP : Artois-Picardie,
- LB : Loire-Bretagne,
- RM : Rhin-Meuse,
- RMed : Rhône-Méditerranée,
- SN : Seine-Normandie.

En outre, il apparaît intéressant de procéder à une analyse synthétique de la manière dont chacun d'entre eux influence les politiques territoriales de l'eau, de l'urbanisme ou des carrières, pour mesurer la portée effective des SDAGE.

Ainsi, cette première analyse du contenu des projets de SDAGE permet de dégager leurs principaux points faibles ou avancés, ainsi que les points-clés qu'il sera important d'expliquer lors de la consultation du public. Ce dernier sera ainsi mieux éclairé sur les principaux enjeux de la future politique de l'eau, et pourra ainsi s'exprimer en connaissance de cause dans le cadre des questionnaires des agences de l'eau ou sur contribution personnalisée.

## Le calendrier français d'application de la DCE : donner du temps au temps !

Alors que la DCE vise l'atteinte du bon état en 2015 ou, par dérogation (donc de manière limitée et exceptionnelle), en 2021 et 2027, la France semble organiser à travers les projets de SDAGE actuels un calendrier d'application bien plus modeste (50% de bon état 2015, soit le strict minimum !) et peu conforme aux objectifs de résultat à atteindre au niveau européen. Bref, l'actualisation des SDAGE tient davantage de la poursuite des politiques actuelles, largement inefficaces dans certains domaines, que d'une

(1) Il y a en France métropolitaine 6 bassins hydrographiques : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Seine-Normandie.

(2) Organismes de décision représentatifs des acteurs de l'eau, comprenant élus, services de l'Etat et usagers (agriculture, industrie, pêche, consommateurs, associations de protection de la nature...). Voir le Point de vue en page 12.

## Analyse comparative des projets de SDAGE métropolitains

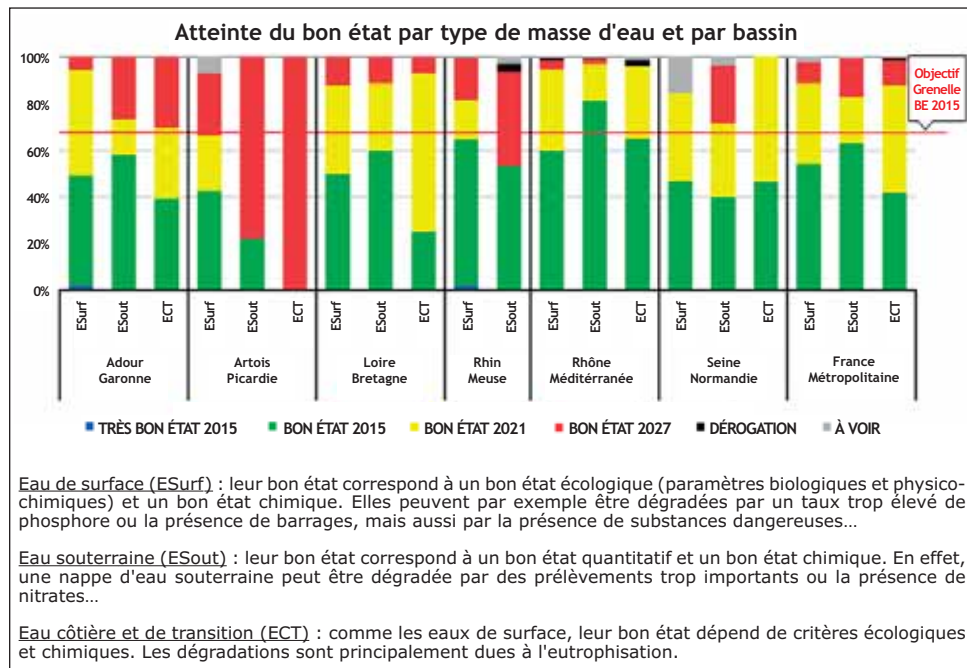
progression effective de leur contenu opérationnel.

Les SDAGE ont été élaborés hors des ambitions du Grenelle de l'environnement qui a fixé fin 2007 un objectif de 66% de masses d'eau en bon état en 2015. Cet objectif est plus conforme à l'esprit de la DCE, mais nécessite une profonde révision des objectifs, orientations et dispositions inscrits dans les actuels projets de SDAGE. De quoi animer la consultation du public, et les débats en Comité de bassin l'année prochaine.

### Les nitrates : on attend un miracle !

Principal indicateur des contaminations des milieux par les pollutions agricoles, les nitrates sont responsables d'une part importante des déclassements de masses d'eau<sup>(3)</sup> (38% des masses d'eau souterraines en AG, 20% des cours d'eau en LB). En effet, un excès de nitrate présente un risque pour la santé humaine, leur taux dans l'eau de consommation est d'ailleurs réglementé. De plus, comme tout polluant, les nitrates pénalisent sévèrement les espèces aquatiques les plus sensibles (invertébrés, poissons...). Enfin, ils se retrouvent via les rivières dans les eaux côtières et sont alors responsables de marées vertes ou autres phénomènes d'eutrophisation, que l'on observe dans les régions d'élevage intensif.

Les territoires situés en zone vulnérable<sup>(4)</sup> ne cessent de s'accroître, démontrant toute l'inefficacité des mesures agronomiques réglementaires sélectionnées jusqu'alors dans le



cadre des programmes d'action de la directive «nitrates»<sup>(5)</sup>.

Les dispositions présentées dans les actuels projets de SDAGE ne vont malheureusement pas plus loin, comme si un simple miracle pouvait inverser les tendances :

- ▶ Une simple application de la réglementation

existante dans tous les SDAGE : programmes d'action en zone vulnérable, en zone d'aléa d'érosion... (et rien de plus en AG et RM !)

- ▶ Beaucoup de simples suggestions sur les contenus de programme d'action (RMed, SN), telles que «possibilités d'interdire ou d'obliger» (SN, AP) ;

- ▶ Quelques mesures agronomiques réglementaires obligatoires :

- Mise en place d'un couvert hivernal, dont on sait qu'il est mal appliqué, et auquel on peut déroger (LB, SN, RMed) ou taux maximal de sol nu pour une période précise (AP) ;

- Destruction chimique des cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN) proscrite sauf dérogation (LB, AP, SN) ;

- Mise en place de bandes enherbées de 5 mètres le long des cours d'eau (obligatoire en LB et RMed, seulement possible en SN !)

- ▶ Une interdiction des rejets directs aux cours d'eau des drains nouveaux ou rénovés par la mise en place de zones tampons (LB), ou l'étude de leur faisabilité (AP)... sans qu'aucun SDAGE n'en rende l'inventaire obligatoire.

**Disposition la plus intéressante :** la fixation d'un objectif de réduction de 30% des flux de nitrates sur certains bassins versants côtiers dont l'estuaire est soumis aux marées vertes (projet de SDAGE LB, disposition 10A-1 «littoral»)... Qui mais comment fait-on ? On réduit les épandages d'engrais et de lisier !



Ramassage d'algues vertes en Côtes d'Armor  
Crédit photo : Eau et Rivières de Bretagne

(3) Un paramètre de déclassement est une caractéristique de la masse d'eau l'empêchant d'atteindre le bon état sans intervention spécifique ; ils ont été déterminés dans l'état des lieux effectué en 2004 préalablement à l'élaboration des SDAGE. (4) Sont classés en zone vulnérable les secteurs qui alimentent en eau des nappes et des rivières dont les teneurs en nitrates sont supérieures à 50 mg/l ou entre 40 et 50 mg/l avec une tendance à l'augmentation supérieure à 5 mg/l/5ans. Par exemple en LB, on est passé de 52 à 54% de la surface du bassin classée en zone vulnérable entre les deux dernières campagnes de mesures (2001 et 2005).

## Analyse comparative des projets de SDAGE métropolitains

De manière générale, on déplore de nombreuses lacunes majeures dans tous les SDAGE, témoignant de l'opposition forte entre politique agricole et politique environnementale, ce qui porte préjudice aux milieux naturels. On ne peut que regretter l'absence d'obligation de changement de pratiques : le seul réel vecteur d'amélioration durable de la ressource est la réduction des intrants... donc l'adaptation de la politique agricole à la préservation de l'environnement.

Des mesures pour lutter contre le problème des nitrates agricoles :

- ➔ Fixer des objectifs chiffrés de réduction de la fertilisation en zone dégradée par les nitrates au-delà d'un seuil de contamination des eaux de 40 mg/l : cette disposition est le seul recours qu'ont trouvé les autorités notamment en Bretagne pour répondre aux menaces de sanctions européennes en rapport avec ses taux de nitrates élevés, en exigeant une quantité maximale d'apport azoté sur les cultures de 140 kg/ha ;

- ➔ Fixer des objectifs chiffrés de réduction de 40% des flux de nitrates au niveau des points nodaux des bassins, dans toutes les zones vulnérables, et en priorité dans les bassins d'alimentation de captages nitrates et sur les bassins dont l'émissaire est sensible à l'eutrophisation : ils n'existent actuellement que pour certains SAGE littoraux de LB (voir disposition en LB) pour lutter contre l'eutrophisation des masses d'eau côtières et littorales (marées vertes, blooms phytoplanctoniques...) !

- ➔ Rendre obligatoires, dans les programmes d'action(6), certaines pratiques agricoles permettant de réduire effectivement les flux de nitrates : rotation des cultures, réduction à la source des effluents d'élevage (paillage, compostage), développement de systèmes de culture économes en intrants... en précisant la part minimum de la SAU des exploitations concernées par ces mesures.

*Les pesticides : on cherche en vain la limitation des usages !*

A l'instar des nitrates, les pesticides sont les témoins des pratiques déraisonnées de l'agriculture, mais également de la mauvaise gestion du désherbage par les collectivités et gestionnaires de voies. Même en Rhin-Meuse où les dégradations dues aux pollutions agricoles paraissent les plus faibles, le déclassement lié au paramètre « pesticide » représente 43% des masses d'eau souterraines !

En France, le milieu agricole est responsable de plus de 90% des apports bruts au milieu et de



Epandage de pesticides dans le Loiret  
Crédit photo : Bernard Rousseau

70% des fuites de matière active dans les nappes et cours d'eau(7).

Comme pour les nitrates, l'inefficacité des mesures mises en place jusqu'à aujourd'hui démontre la nécessité de «changer de braquet» et d'agir directement sur les pratiques et la réglementation.

Pourtant, là encore, les dispositions sont loin de pouvoir répondre à l'ampleur du problème... comme on peut le constater :

- ➔ Simple application de la réglementation sur l'interdiction des substances dangereuses d'ici 2010 (LB, RMed) ;

- ➔ Promotion des bonnes pratiques agricoles (AG, SN, AP)... un minimum ;

- ➔ Destruction chimique des cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN) proscrite, sauf dérogation (LB, AP, SN)... on s'attend déjà à de nombreuses demandes ;

- ➔ Incitation aux plans de désherbage et à la formation des personnels pour les collectivités et gestionnaires de voies (LB, AG, SN, AP)... un minimum pour des substances aussi dangereuses ;

- ➔ Application des dispositions relatives aux zones vulnérables (dans tous les bassins)... rien de très contraignant, car en général, les zones touchées par les pesticides le sont aussi par les nitrates, et voient déjà s'appliquer ces dispositions.

**Disposition intéressante en RM et RMed : le conditionnement des aides publiques pour l'AEP(8) et l'assainissement, à la mise en place d'un plan**

**d'entretien des voiries et espaces verts par les collectivités, en privilégiant les techniques alternatives et les méthodes sans pesticides.**

On ne peut pas espérer que de telles mesures soient réellement efficaces étant donné qu'elles n'entraînent pas de réelle restriction de l'usage agricole des pesticides. On remarque au passage que l'objectif de réduction de 50% de l'utilisation des pesticides fixé par le Grenelle ne «transpire» pas dans les dispositions présentées...

Que peut-on faire ? Pour avoir un impact effectif, il est impératif de fixer des valeurs plafonds et des objectifs de réduction chiffrés, ainsi qu'un encadrement strict des pratiques :

- ➔ Mise en oeuvre d'un programme d'actions réglementaire sur les bassins d'alimentation des masses d'eau où la présence de pesticides est avérée, avec la fixation d'objectif de réduction des surfaces traitées de 50% et d'un objectif de réduction des flux de 50% (comme pour les nitrates) ;

- ➔ Mise en oeuvre, dans les bassins où l'AEP nécessite un traitement spécifique pour les pesticides, d'un programme d'actions réglementaire visant le «zéro pesticides», par la mise en place obligatoire de techniques alternatives : désherbage mécanique, cultures économes en intrants... ;

- ➔ Renforcer le conditionnement des aides pour l'AEP et l'assainissement, via l'interdiction de l'usage des pesticides pour collectivités et gestionnaires de voies.

(5) Voir l'article de la Lettre Eau n°40, page 6 : «Quatrième révision des zones vulnérables : la rupture !». (6) Programmes mis en oeuvre sur les zones vulnérables, les zones à aléa d'érosion fort et très fort, les zones sensibles... (7) Source : Etat des lieux du bassin Loire Bretagne, adopté le 3 décembre 2004. (8) AEP : Alimentation en Eau Potable.

## Analyse comparative des projets de SDAGE métropolitains



Le Filet, affluent recevant les intrants de la plaine maraîchère de St Martin-le-Beau (37), se jette dans le Cher au niveau de Tours.  
Crédit photo : Josselin de Lespinay

### Le phosphore agricole : une problématique émergente !

Les émissions de phosphore dans les milieux aquatiques ne proviennent pas que des rejets de stations d'épuration (voir plus loin «Pollutions des collectivités et des industries»). En effet, les émissions de phosphore sont surtout engendrées par :

- > les rejets diffus d'origine agricole, issus en partie d'un excès de fertilisation, notamment dans les secteurs d'élevage intensif ;
- > l'érosion des sols et l'entraînement des particules vers les cours d'eau dus à une mauvaise gestion du foncier agricole.

Le phosphore est responsable de la majeure partie<sup>(9)</sup> des problèmes d'eutrophisation des eaux intérieures, avec les développements d'algues qu'ils entraînent.

La lutte contre l'eutrophisation ne peut passer que par la lutte contre les excès de phosphore.

Observons que la réglementation nationale<sup>(10)</sup> impose de longue date le **principe de fertilisation équilibrée**<sup>(11)</sup>, y compris sur le paramètre phosphore. Mais cette règle est constamment violée, notamment dans le grand Ouest, ce que le juge administratif a déjà eu l'occasion de rappeler à l'Etat<sup>(12)</sup>. Ceci n'a pas empêché le

monde agricole de revendiquer en Loire-Bretagne l'application d'un taux de 150% de la fertilisation équilibrée... correspondant au maintien des pratiques irrégulières actuelles, ce qui a été vivement combattu par les autres membres des instances de bassin, pour finalement aboutir à une disposition tout autant illégale dans le SDAGE Loire-Bretagne : un délai d'application progressive de la réglementation nationale !

Tous les SDAGE se limitent en fait à des dispositions sans ambition d'une efficacité à terme douteuse. Par exemple :

- ▶ **Rappeler l'obligation de mise en place de programmes d'actions en zones à aléa d'érosion (LB, AG, SN) ;**
- ▶ **Interdire le rejet direct au cours d'eau des nouveaux drains ou drains rénovés (LB, AP)...** mais rien ne sera fait pour réduire l'impact des anciens drains, aujourd'hui majoritaires et par lesquels transitent les pollutions ;
- ▶ **Rendre obligatoire la fertilisation équilibrée uniquement dans des cas précis (LB) :**
  - dès maintenant, à l'amont de 14 grands plans d'eau eutrophisés utilisés pour l'alimentation en eau potable ;
  - à l'occasion de nouvelles autorisations ou modifications notables d'ICPE<sup>(13)</sup>, avec un délai de 5 ans pour la mise en conformité.

- ▶ **Promouvoir les «bonnes pratiques agricoles» (AG, RMed) ;**
- ▶ **Conseiller l'instauration d'un aménagement adapté des parcelles agricoles : maillage, zone de**

régulation écologique, zones tampons,... (SN) ;

▶ **Inclure un volet de réduction des flux de nutriments dans les SAGE soumis à eutrophisation côtière, et possibilité pour les autorités de fixer des objectifs de réduction des flux sur les mêmes zones (AP) ;**

▶ **Voire rien de spécial en RM !**

Dans ce contexte conflictuel, les SDAGE auraient pourtant vocation à rappeler le respect intangible du principe de fertilisation équilibrée aujourd'hui oublié, et à inciter à la prescription de mesures obligatoires dans les programmes d'actions (zones sensibles, zones vulnérables, zones à aléa d'érosion, etc).

On s'attend donc à ce que des dispositions concrètes sur la fertilisation soient prises :

- ▶ **Une fertilisation équilibrée obligatoire** sur tout le territoire et pour tout type d'exploitation ;
- ▶ **Des mesures obligatoires** dans les programmes d'actions (zones sensibles, zones à aléa d'érosion, etc.).

### Pollutions des collectivités et des industries

Cette pollution se traduit d'un côté par des apports au cours d'eau de matière organique dont la dégradation entraîne l'anoxie des milieux aquatiques. Elle entraîne de l'autre l'accumulation et la fuite d'éléments toxiques dans les cours



Rejet permanent non conforme, en Loire, de la station d'épuration d'Orléans la Source  
Crédit photo : Vincent Magnét

(9) Problème qui couvre les 2/3 du territoire national. (10) Les arrêtés ministériels édictant les prescriptions techniques générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : art. L. 511-1 et suiv. du code de l'environnement. En pratique, de nombreux arrêtés préfectoraux d'autorisation ont omis de respecter ce principe réglementaire. (11) La fertilisation équilibrée consiste à n'apporter à la plante que les éléments nutritifs qu'elle est capable d'absorber. (12) Tribunal Administratif de Rennes, 9 septembre 2004, n° 012954, *Eau & Rivières de Bretagne*. (13) ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement. (14) DERU : Directive européenne sur les Eaux Résiduaires Urbaines, qui impose l'atteinte de certaines normes de rejet avant le 31 décembre 2005 pour toutes les stations d'épuration de 2000 à 15000 équivalents-habitants (EH).

## Analyse comparative des projets de SDAGE métropolitains

d'eau (métaux lourds, produits chimiques...), facteur de perturbation des cycles biologiques et de mortalité massive des organismes vivants.

Alors que cette action «classique» préoccupe les agences de l'eau depuis quarante ans, et que la mise aux normes vis-à-vis de la DERU<sup>(14)</sup> devrait être achevée depuis fin 2005, les pollutions dues aux stations d'épuration des collectivités restent un problème important dans certains secteurs. A tel point qu'en Rhin-Meuse, ces pollutions sont la première cause de déclassement des masses d'eau, et le premier poste de dépense du programme de mesures<sup>(15)</sup>, avec environ les deux tiers des montants prévus !

Cependant, les dispositions des actuels projets de SDAGE sont dénuées de toute portée et ne font que rappeler la législation existante ! Quelques exemples :

- ▶ **Respecter les normes et la réglementation (RMed, AG, SN)...** merci de nous le rappeler ;
- ▶ **Encourager les bonnes pratiques, les systèmes de traitement performants et respectueux de l'environnement (SN, AG, RM, RMed)...** heureusement que le SDAGE est là pour nous motiver ;
- ▶ **Obliger les rejets des ICPE à se conformer avec les objectifs fixés sur la masse d'eau (RM, AP)...** le SDAGE dit de respecter le SDAGE !

Là encore, les SDAGE n'ont pas pour fonction de contourner les obligations légales et réglementaires préexistantes, mais bien d'harmoniser les politiques d'assainissement sur les bassins versants, en fonction des caractéristiques des masses d'eau et des objectifs de bon état ou bon potentiel à atteindre. Il serait intéressant que les SDAGE soient complémentaires de la DERU, par exemple en intégrant des dispositions relatives aux installations et aux paramètres qu'elle ne prend pas en compte (les STEP<sup>(16)</sup> de moins de 2000 EH, les systèmes d'assainissement non collectifs, le phosphore et l'azote totaux pour les installations de moins de 10 000 EH...).

On pourrait tout de même s'inspirer des dispositions de certains projets de SDAGE pour mettre en place une politique de bassin cohérente :

- ▶ **Obligation d'une étude diagnostic sur l'origine des rejets de matières dangereuses lorsque la station rejette plus de 600 kg/jour de DBO5 (RMed)...** et même en deçà de cette valeur ;
- ▶ **Détermination de plafonds stricts de rejets des STEP par temps de pluie ou sec (LB) ;**

▶ **Limitation du nombre de jours de déversement des eaux pluviales par an, selon le type de réseau (unitaire ou séparatif) (LB) ;**

▶ **Obligation de conventions de déversement avec les industriels raccordés pour que la collectivité perçoive une aide publique (RM).**

### Morphologie des cours d'eau : vaste programme !

Ce terme regroupe toute modification des cours d'eau, comme les recalibrages, les rectifications, la chenalisation, mais aussi les barrages, les seuils... Ces modifications sont la cause de l'interruption de la continuité écologique, de l'altération des habitats, de l'homogénéisation des écoulements, voire du réchauffement de l'eau et de l'eutrophisation, dans le cas de gros barrages ou de succession de seuils.

Elles ont un effet négatif direct sur la faune et la flore en perturbant les cycles biologiques (migration, reproduction, grossissement...) et en modifiant profondément les peuplements en place.

Voilà donc un sujet majeur pour la santé des écosystèmes aquatiques et décisif pour l'atteinte du bon état des masses d'eau. Il s'agit en effet d'un des plus importants paramètres de dégradation des milieux aquatiques. En Loire-Bretagne par exemple, plus de 65% des cours d'eau sont dégradés sur ce paramètre !

De plus, il s'agit d'une problématique très ancienne qui n'émerge que maintenant... donc d'autant plus difficile à traiter.

Les projets de SDAGE actuels se contentent pour l'essentiel de reprendre des dispositions des SDAGE de 1996, complétées à la marge :

- ▶ **Les nouveaux plans d'eau sont interdits UNIQUEMENT dans certaines conditions (LB, RMed, AG, AP),** voire simplement **déconseillés** en SN... comme s'il n'y en avait pas assez ;
- ▶ **Les nouveaux barrages sont déconseillés (RM) ou interdits (SN) UNIQUEMENT sur les cours d'eau à migrants,** ou encore : **compensés par l'effacement du double de la hauteur de chute nouvellement créée (LB)...** c'eût été plus simple de les interdire ;
- ▶ **Un plan de restauration de la continuité sur les cours d'eau à migrants doit être élaboré par les SAGE (dans tous les bassins)...** cette disposition proposée par la réglementation devient obligation ;
- ▶ **Les abaissements d'ouvrages ou effacements sont privilégiés par rapport aux équipements en**



Canal d'Orléans en bord de Loire  
Crédit photo : Olivier Gaudissard

**passes à poissons (SN, RM, AP)...** ce devrait être une obligation ;

▶ **La dégradation des cours d'eau est interdite mais peut être tolérée sous réserve de justification et/ou de compensation (LB, AG, RMed).** Elle est simplement **déconseillée** en SN... la portée est donc très faible ;

▶ **Les ouvrages démantelés pour tout ou partie depuis plus de 20 ans, ainsi que les étangs en assec depuis plus de 20 ans, pourront être déclarés disparus par l'administration et entraîner la perte des droits d'eau, qu'ils soient fondés en titre ou non (RM)...** proposition gratuite car il s'agit du simple rappel de la loi.

**Innovations dignes d'intérêt :** la réduction de taux d'étagement<sup>(17)</sup> et la définition de la notion de «têtes de bassin» en LB ; l'obligation d'un volet de restauration des cours d'eau dans tout dossier nécessitant une Déclaration d'Intérêt Général en SN.

On le voit, les lacunes à combler dans les actuels SDAGE sont importantes sur le thème de la morphologie. Concrètement, les SDAGE devraient intégrer des dispositions pratiques et opérationnelles de nature à assurer :

- ▶ **La restauration de la continuité écologique,** principe assurant la libre circulation des organismes biologiques et des sédiments ;

<sup>(15)</sup> Les programmes de mesures sont une application concrète des SDAGE : ils contiennent l'ensemble des mesures zonées, chiffrées et datées qu'il est utile de mettre en place pour atteindre les objectifs fixés sur chaque masse d'eau (bon état en 2015, 2021, ou 2027). <sup>(16)</sup> STEP : Station de Traitement et d'Élimination de la Pollution. <sup>(17)</sup> Taux d'étagement d'une masse d'eau : rapport de la somme des hauteurs de chute cumulées des barrages présents, par le dénivelé total de la masse d'eau. Il prend bien en compte l'ensemble des impacts générés par la présence des seuils et barrages, comme le retard à la migration, la diminution du pourcentage de migration, la perte des espèces, l'homogénéisation des écoulements et des habitats...

## Analyse comparative des projets de SDAGE métropolitains

➔ La non dégradation des masses d'eau, principe selon lequel une masse d'eau en bon état ou très bon état en 2004 ne doit pas être déclassée et évaluée en 2015 comme une masse d'eau de classe inférieure.

Comme exemple de dispositions à revendiquer dans les futurs SDAGE, citons :

➔ Une meilleure interprétation du terme «continuité écologique» (trop souvent réduit à la circulation des migrateurs), via la généralisation du principe de réduction du taux d'étagement notamment ;

➔ Une définition précise des «têtes de bassin», présente uniquement en LB, mais qu'il faudrait généraliser sur les autres bassins, avec un dispositif spécifique de gestion équilibrée et durable des eaux tendant vers le très bon état... et ceci pour favoriser l'atteinte du bon état sur la partie aval des cours d'eau jusqu'aux estuaires ;

➔ L'établissement de dispositions économiques et financières incitant aux meilleures pratiques et au renforcement du principe pollueur-payeur ;

➔ Une fixation des débits réservés<sup>(18)</sup> au fil de l'eau, c'est-à-dire imposant le respect du débit en permanence, et non calculé sur une moyenne de plusieurs heures ;

➔ Une démarche «maximaliste» dans la délimitation des cours d'eau «réservoirs biologiques»<sup>(19)</sup> devant inclure a minima l'ensemble des cours d'eau en très bon état et ceux faisant l'objet d'un arrêté de protection de biotope (écrevisse, moule perlière...).

*Gestion quantitative : un équilibre difficile à rétablir !*

Sujet de discordance faisant l'objet d'interprétations multiples, tant au niveau de la fixation des débits de référence (DOE<sup>(20)</sup>, DCR<sup>(21)</sup>) que des volumes prélevables, la gestion quantitative est un point central des projets de SDAGE, avec deux thèmes principaux : les volumes prélevables et les réserves de substitution. L'enjeu est ici de résoudre les conflits d'intérêt et d'assurer l'accès équitable à l'eau pour tous, tout en respectant les disponibilités du milieu et les besoins des écosystèmes.

### 1) La fixation des seuils et des volumes prélevables

Les prélèvements importants dans les cours d'eau ou leurs nappes alluviales, destinés à



Retenue de Benon (17)  
Crédit photo : Romain Suaudeau

l'irrigation en période estivale, pénalisent les autres acteurs dans les régions les plus sensibles, et perturbent significativement les écosystèmes aquatiques.

Malheureusement, peu d'innovations apparaissent... les dispositions se contentant généralement de rappeler ou préciser les conditions d'application de la réglementation :

▶ *Définition dans les SAGE des volumes prélevables en ZRE*<sup>(22)</sup>(LB, AG, SN)... alors même que les SAGE n'existent pas partout et quand ils existent, les décisions sont prises sous la pression de la profession agricole, comme en témoignent les événements récents en Beauce ;

▶ *Mise en place dans les SAGE d'un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) de la Ressource en Eau dans les secteurs en déficit (RMed)*... simple rappel de la réglementation ;

▶ *Arrêt des prélèvements hors eau potable à l'atteinte du DCR (LB)*... simple rappel de la réglementation ;

▶ *Mise en place en ZRE d'un plan de gestion collective où les DOE ne sont pas respectés (AG), avec détermination des volumes prélevables (SN)* ;

▶ *Respect obligatoire des DOE fixés, et des volumes prélevables (LB, AG)*... un minimum ;

▶ *Préservation du caractère artésien de certaines ressources (AP)*.

D'autres dispositions sont pures «trompe l'oeil», comme *l'interdiction des prélèvements qui*

*remettent en cause l'atteinte des objectifs fixés par le SDAGE en RM* : ceci ne constitue ni plus ni moins que l'application du principe légal de compatibilité des décisions administratives dans le domaine de l'eau avec le SDAGE.

**Seul progrès incontestable : la détermination d'objectifs de rendements de réseau d'eau potable à atteindre, en AG et LB.**

D'autre part, il existe des dispositions spécifiques à certaines régions géographiques particulières en LB et SN (nappe de Beauce, Albien-Cenomanien...). Leur contenu peut être ponctuellement satisfaisant (c'est le cas par exemple pour le Marais Poitevin), alors que les dispositions s'appliquant à tout le bassin hydrographique sont insuffisantes.

Il serait pourtant intéressant d'y faire appliquer :

➔ **Le respect strict des DOE et la réduction des prélèvements avant l'atteinte des DCR** ;

➔ **La définition des volumes prélevables prioritairement en fonction des besoins des milieux aquatiques pour leur bon fonctionnement** ;

➔ **En zone de déficit et en ZRE, la réorientation des pratiques agricoles vers des cultures moins gourmandes en eau, moyennant des objectifs de réduction globale de prélèvement agricole.**

(18) Débit réservé : débit minimum qu'un ouvrage hydraulique doit restituer au cours d'eau, pour permettre le maintien du fonctionnement des écosystèmes aquatiques en aval. (19) Réservoir biologique : zones dont l'état des populations est tel qu'il permet d'ensemencer en espèces vivantes les masses d'eau alentours. (20) DOE : débit d'objectif d'étiage qui ne peut être franchi que 2 années sur 10 au maximum. Il est en général calé sur le QMNA5 du cours d'eau (débit mensuel minimal annuel de fréquence quinquennale sèche). (21) DCR : débit de crise qui ne peut être franchi, sous peine de stopper les usages de l'eau, hors alimentation en eau potable. Il est en général calé sur le VCN5j (plus petit moyen débit constaté sur 5 jours consécutifs), de période de retour 5 ans. (22) ZRE : zone de répartition des eaux. Zone géographique où la demande en eau pour tout usage (eau potable, industrie, agriculture) est supérieure à la capacité de renouvellement annuel de la ressource.

## Analyse comparative des projets de SDAGE métropolitains

### 2) La création et l'exploitation de retenues de substitution

Faut-il rappeler<sup>(23)</sup> que les retenues de substitution, investissements coûteux (mais aidés<sup>(24)</sup>), créés pour faire face aux situations de pénurie dans les ZRE, sont remplies par des irrigants peu soucieux de la situation hydrique de leur bassin ?

Ces retenues de substitution monopolisent une bonne partie des dispositions relatives à la gestion quantitative, du moins dans les SDAGE LB, AG et RMed :

► Elles sont rendues possibles dans tous les SDAGE... sans encadrement clair et précis ;

► Elles doivent apparaître dans les Plans d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau (RMed)... pourquoi pas ;

► Elles sont même citées en AG comme des solutions pour l'atteinte des DOE... justifiant ainsi leur multiplication !

Seul, le SDAGE LB impose des conditions strictes de création des retenues : interdiction en lit mineur, déconnexion du cours d'eau, limitation à 80% des volumes anciennement prélevés. Et pourtant, les retenues se multiplient...

La politique d'irrigation et de création des retenues est en pleine explosion, caractérisant

le prolongement de modes de développement non durable, et il est urgent d'aller plus loin :

► La construction de nouvelle réserve doit se faire en dernier recours, l'étude de toute solution alternative et l'analyse coûts-bénéfices devant démontrer qu'il n'existe pas d'autres solutions (plus ou moins le cas en LB) ;

► L'aspect cumulatif de l'effet des retenues doit être pris en compte, notamment lors des phases de remplissage ;

► Les retenues de substitution doivent être interdites en lit majeur, zones humides, têtes de bassin, cours d'eau réservés, réservoirs biologiques ;

► Le nombre et le volume des retenues de substitution doivent être plafonnés et les pompages pour leur alimentation doivent être strictement encadrés ;

► La création de nouveaux plans d'eau doit être strictement réglementée, exceptionnelle et justifiée, afin de ne pas multiplier une source d'évaporation à l'heure des réchauffements climatiques annoncés.

*Zones humides : une protection à géométrie variable !*

Régulatrice de crues, réserve d'eau et source d'alimentation de cours d'eau, épurateur, réserve biologique remarquable... l'intérêt et le rôle des zones humides ne sont plus à démontrer et leur protection est indispensable.

Les différents bassins ont des dispositions identiques, seules quelques subtilités permettent de les différencier :

► L'inventaire et l'intégration dans des surfaces protectrices des documents d'urbanisme concerne toutes les zones humides en LB, AG, RMed, mais SEULEMENT les ZHIEP<sup>(25)</sup> et ZHIGE<sup>(26)</sup> en SN et RM, et enfin les zones d'expansion de crue et annexes hydrauliques en AP... reste à voir quels sont les critères utilisés ;

► Les plans de reconquête des zones humides dans les zones massivement asséchées concernent toutes les zones humides pour LB et RMed, seulement les ZHIEP et ZHIGE en SN... reste encore à voir quels sont les critères utilisés ;

► La protection intégrale se limite aux ZHIGE et ZHIEP en LB, mais à toutes les zones humides en AG et RM... sauf bien sûr DUP/DIG ;

► La compensation de la destruction de zones humides se fait à 150% des surfaces perdues en AG et SN, et à 200% en LB et RMed... notion floue tant il est difficile d'imaginer pouvoir recréer une zone humide fonctionnelle à une échelle de temps humaine<sup>(27)</sup>. C'est une escroquerie !

► En SN, une disposition consiste à limiter les prélèvements en nappe sous-jacente et à préconiser d'interdire le drainage des zones humides... difficile de faire moins contraignant !

Bref, à l'heure de l'atteinte difficile des objectifs de la DCE, la protection très souple des zones humides ne manque pas d'interroger en terme d'efficacité opérationnelle.

Au moment où le Grenelle de l'environnement veut lancer un vaste plan de protection des zones humides, tous les SDAGE devraient a minima intégrer :

► Un inventaire systématique, complet et fin de toutes les zones humides, qu'elles se trouvent dans un SAGE ou non ;

► L'interdiction de destruction de toute zone humide, sauf en cas de DIG ou DUP pour lesquels une compensation maximale serait obligatoire à travers la restauration ou la recréation de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la biodiversité ;

► La protection intégrale des zones humides situées en tête de bassin versant, dont les fonctionnalités sont très difficilement compensables ;

► L'interdiction des nouveaux drainages, leur inventaire et l'interdiction sélective et progressive de rénovation des drainages en place, par exemple en priorité dans les ZRE.



Tadornes à Pen Mané (56)  
Crédit photo : Thomas Dubos

<sup>(23)</sup> Des financements publics sont permis par l'Etat, mais «ne devraient pas excéder 70%» selon le Ministère de l'Ecologie (Extrait de la lettre du 20/07/06 de Madame la Ministre au Président du Comité de bassin Loire-Bretagne, dans le cadre de l'élaboration du 9<sup>ème</sup> programme des agences de l'eau). <sup>(24)</sup> Voir l'article de la Lettre Eau n° 41, page 16 : «Rareté de l'eau en France : toujours la même revendication, on irrigue !». <sup>(25)</sup> ZHIEP : Zone Humide d'Intérêt Environnemental Particulier (selon l'article L211-3 du Code de l'Environnement). <sup>(26)</sup> ZHIGE : Zone Humide d'Intérêt pour la Gestion de l'Eau (selon l'article L211-12 du Code de l'Environnement). <sup>(27)</sup> Il ne suffit pas d'arroser l'espace vert d'un rond point pour en faire une zone humide, comme cela a déjà été observé...

## Analyse comparative des projets de SDAGE métropolitains

### Pollutions sédimentaires

Il s'agit littéralement du parent pauvre des projets de SDAGE. La problématique, pourtant connue depuis longtemps, n'a émergé publiquement que récemment, notamment à travers la médiatisation des PCB dans le Rhône, et dans une moindre mesure dans la Somme. Par conséquent, seuls les SDAGE RMed et AP abordent ce sujet, alors que les bassins de la Seine ou encore de la Moselle sont fortement touchés... sans parler des nombreux autres polluants stockés dans les sédiments(28).

Cependant, la disposition sur le sujet en RMed ne concerne que des précautions à prendre en cas de travaux sur des sédiments pollués. En AP, il s'agit de prévoir pour tout projet de curage de cours d'eau la caractérisation des sédiments, le mode de stockage et de traitement des sédiments à risques. L'heure n'est pas encore à une démarche d'inventaire, et encore moins de réduction, des altérations existantes...

### Influences du SDAGE sur les planifications administratives

Un mode d'évaluation complémentaire du contenu opérationnel des projets de SDAGE actuels consiste à analyser la portée des dispositions qui permettront d'influencer d'autres politiques publiques, notamment la **politique locale de l'eau** à travers les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), la **politique locale de l'urbanisme** à travers les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), les

Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Cartes Communales (CC), et la **politique locale de développement économique** à travers les Schémas Départementaux des Carrières (SDC). En effet, la loi offre l'opportunité aux SDAGE d'orienter le contenu de ces documents de planification sectorielle à l'échelle des grands bassins. Mais les projets actuels de SDAGE saisissent-ils l'opportunité ?

#### 1) L'influence sur le contenu des SAGE

Mis à part le SDAGE AG, tous les SDAGE comportent des dispositions plus ou moins précises ou opérationnelles encadrant le contenu minimum des SAGE de leurs bassins, et notamment sur les thématiques suivantes :

► *La réalisation de SAGE prioritaires (AP, LB, SN, RM, RMed, implicitement en AG sous couvert de l'intégration des PGE(29) dans les SAGE), sauf sur le bassin RMed ;*

► *La restauration de la continuité écologique, moyennant inventaire voire plan d'action (AP, LB, RMed et sous forme de simple recommandation en SN) ;*

► *La gestion équilibrée des espèces piscicoles, notamment des migrateurs (AP, SN, RM, RMed), l'inventaire préconisé des zones à forte valeur environnementale (SN) et la lutte organisée contre les espèces envahissantes (SN) ;*

► *La réalisation d'un volet économique (RMed, SN), de communication (SN) ou pédagogique (AP, RM), parfois centré sur un enjeu particulier tel que la gestion du risque inondation (SN) ;*

► *L'inventaire, la protection ou la restauration des zones humides ou des zones humides les plus stratégiques (AP, LB, SN, RM, RMed), des zones inondables (AP, LB), des espaces de mobilité des cours d'eau (LB, RMed) ;*

► *L'inventaire et la protection des aires d'alimentation de captages (AP, RM, RMed de manière indirecte, LB sur les nappes) ;*

► *La gestion quantitative de la ressource, à charge pour le SAGE de déterminer notamment des volumes de prélèvements maximaux par usage, ou des priorités d'usage (LB, RMed) ;*

► *La régulation des plans d'eau (RM), l'organisation d'un programme de réduction des nutriments (AP) ou des substances dangereuses notamment les pesticides (RMed), ou encore d'un programme de gestion sédimentaire (RMed), de gestion des marais rétro-littoraux ou des ports (LB)...*

#### Dispositions dignes d'intérêt :

L'esprit d'action préventive dans la construction du SAGE en RMed (D.1.06, 2.08) - L'obligation de constitution d'un SAGE avant tout projet de nouveau barrage important en LB (D.7D.5) - L'obligation d'étude des impacts à long terme des barrages structurants en RMed (D.6A.04) et de toute opération d'aménagement de cours d'eau en RM (T3.01.03.D2).

Au final, si l'encadrement par le SDAGE de la gestion équilibrée de l'eau pour certains SAGE permet de dépasser des clivages locaux à travers des objectifs propres intéressants(30), l'encadrement général applicable à tous les SAGE apparaît encore insuffisamment réfléchi. Face à un conflit d'orientation non tranchée au niveau du grand bassin, il peut être facile de renvoyer le débat localement au niveau des SAGE, mais avec quelle efficacité à terme ?

#### 2) L'influence sur le contenu des documents locaux d'urbanisme

Le projet de SDAGE AG recommande simplement l'amélioration de la législation(31) (sic). Les autres SDAGE se préoccupent d'orienter la politique locale d'urbanisme de manière plus ou moins précise sur les thèmes suivants :

► *La prévention des inondations (AP, SN, RM, RMed), y compris les risques d'intrusion marine liée aux changements climatiques (AP) ou l'endiguement sur le Rhin (RM), moyennant notamment la limitation de l'imperméabilisation des sols et la gestion maîtrisée des eaux pluviales (AP, SN, RMed, RM, le plus souvent sous forme de souhait) ;*



Sablrière sur l'Huisnes (28) en 2006  
Crédit photo : Bernard Rousseau

(28) Voir l'article de la Lettre Eau n° 41, page 10 : «Contamination des sédiments : une pollution cachée». (29) PGE : Plans de Gestion des Etiages. (30) C'est le cas, par exemple, des SAGE III-Nappe du Rhin en RM, Nappe de Beauce et Marais Poitevin-Sèvre Niortaise en LB, ou de la gestion de la Nappe du Bajo-Bathonien-plaine de Caen et du Bessin en SN. (31) Moyennant l'assujettissement des DTA (Directive Territoriale d'Aménagement, document d'urbanisme oublié à tort par le législateur) à l'obligation de compatibilité avec le SDAGE.

## Analyse comparative des projets de SDAGE métropolitains

► La protection des zones humides (LB, SN, RM, RMed), des espaces de mobilité des cours d'eau (RM, SN), des forêts alluviales (RM, SN), des éléments fonctionnels et fixes du paysage (SN), la réglementation des drainages (SN).

**Disposition digne d'intérêt** : la protection des captages alimentaires présents et futurs (D.5E.05) et la limitation de l'imperméabilisation des sols, y compris en privilégiant les systèmes cultureux limitant le ruissellement (D.8E.3) en RMed.

Les dispositifs les plus précis mériteraient sans conteste d'être repris dans chacun des SDAGE, au regard du caractère national des problématiques en cause.

### 3) L'influence sur le contenu des schémas départementaux de carrière

Si le SDAGE AG ignore purement et simplement cette planification, témoignant décidément de ses carences substantielles dans l'orientation des politiques de l'eau du bassin, les autres SDAGE peuvent encore progresser dans l'orientation de la politique départementale d'extraction de matériaux :

► La prise en compte des zones humides et l'interdiction de nouvelles gravières en zone inondable sauf dérogation (RM) : la première mesure est sans portée, la seconde est manifestement illégale ;

► La protection des zones à forte valeur environnementale (SN, LB, RMed), et le développement d'alternatives aux extractions de granulats alluvionnaires afin d'en réduire l'exploitation (RM, AP, simple souhait en RMed, mais sous forme de dispositif précis à intégrer dans les SDC en LB) ;

► L'organisation de conditions générales de remise en état respectueuses des milieux aquatiques (AP, SN)... sans autre précision !

**Un enjeu à maîtriser** : le développement alternatif d'extraction de granulats marins sur le littoral... qui est encouragé en SN (D.97) et en AP (D.48) !

**Disposition à ajouter dans tous les SDAGE** : un plan de réduction de l'exploitation de maërl<sup>(32)</sup> pour arriver à une cessation totale des prélèvements d'ici 2012, et l'interdiction de toute exploitation dans les cinq premiers milles nautiques (en raison de l'importance essentielle des zones de nurseries de la ressource halieutique).



Rivière du Loiret (45)  
Crédit photo : Bernard Rousseau

### Pour conclure, un bilan sceptique

La formalisation des projets actuels de SDAGE s'est manifestement heurtée à de nombreux handicaps : influence des SDAGE préexistants de 1996, distinguo SDAGE/programme de mesures, maîtrise du contexte technique légal et réglementaire en vigueur.

Il en faudrait du courage pour formaliser un encadrement technique cohérent et efficace qui ne soit ni conseil, ni rappel de la réglementation en vigueur... Si certains SDAGE comportent des innovations techniques intéressantes, celles-ci ont du mal à cacher des pans entiers de dispositions en «trompe l'oeil».

En l'état actuel, ces SDAGE risquent fort de ne pas marquer un tournant dans les politiques de l'eau poursuivies en France, virage pourtant indispensable pour atteindre le bon état des eaux en 2015. Finalement, tout se passe comme si une légère inflexion des politiques actuelles allait nous permettre par «miracle» de satisfaire les ambitieux objectifs européens !

La révolution écologique est en marche... En témoigne le processus «Grenelle». Mais elle est encore largement en gestation, et l'année qui vient ne sera pas de trop pour réviser et compléter les projets actuels de SDAGE, malgré l'influence croissante des lobbies économiques au sein des Comités de bassin<sup>(33)</sup>. Les dispositions actuelles ont été élaborées dans le processus participatif ouvert, où les plus influents orientent la rédaction

des dispositions... Ceci peut expliquer pourquoi les projets actuels de SDAGE sont globalement si peu contraignants, voire largement illégaux.

Il est donc à craindre qu'il faille attendre les résultats de 2015 pour «muscler» le futur SDAGE, sous la pression contentieuse de la Commission européenne le cas échéant. D'ailleurs, les résistances qui s'expriment face à toute révision progressiste de ces projets de SDAGE en application du Grenelle en témoignent bien. Aux acteurs de l'eau et aux citoyens de se familiariser progressivement avec une politique de l'eau de plus en plus technique, pour restaurer une gestion «écologique» des eaux à terme.

La consultation du public qui commence dans quelques jours, doit être l'occasion pour nous, citoyens, d'être force de propositions, face aux trop faibles solutions qui nous sont proposées : seules une réelle volonté politique et l'implication de tous les acteurs, de façon équitable et en application du principe pollueur-payeur, permettra d'atteindre les objectifs que nous «impose» la DCE, ou plutôt de saisir les opportunités qu'elle nous offre.

Pour le Réseau eau de  
France Nature Environnement :  
Bernard ROUSSEAU, Raphaël CHAUSSIS,  
Estelle LE GUERN, Romain SUAUDEAU

<sup>(32)</sup> Le maërl est une algue classée parmi les espèces à protéger par la convention OSPAR. Les populations de maërl composent un milieu biologique très riche en oligo-éléments et servent de refuge à une importante flore et faune aquatique. <sup>(33)</sup> Voir le Point de vue en page 12 : «Des remaniements dans les comités de bassin... de mal en pis pour les APNE ?».