

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Session du 7 mai 2009

AVIS

sur

LE PROJET DE SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX DU BASSIN LOIRE-BRETAGNE

*présenté par M. Valentin BEAUVAL,
au nom de la Commission n°5 "Equipements généraux et Environnement "*

Entendues les interventions de MM. Joël BLANDIN (CRCI), Albert MAHÉ (SEM), Mme Hélène SOCQUET-JUGLARD (CFTC), MM. Jean-Marie MOREL (Associations de jeunesse et d'éducation populaire), Gildas TOUBLANC (Environnement), Gaëtan LE BOUTER (CFDT), Dominique DUCLOS (UNSA), André TAMEZA (Personnalité qualifiée), Claude MORIN (MEDEF), Benoît CAILLIAU (MEDEF), Claude COCHONNEAU (Chambre régionale d'agriculture), Georges PLESSIS (Chambre régionale d'agriculture)

70 votants. Adopté par :

Pour : 69
Abstentions : 1

PREAMBULE

"L'eau, ce bien précieux car non renouvelable, fait partie du patrimoine commun de la Nation. Indispensable à toute vie, l'eau doit rester accessible à tous et ne pas être considérée comme une simple marchandise. Sa gestion doit être équilibrée pour répondre en quantité et en qualité à tous les besoins, notamment l'alimentation de la population en eau potable." Ainsi Mlle Claire METAYER, Rapporteuse du CESR sur "La qualité et le prix de l'eau de distribution publique" (1997) donnait-elle le ton sur ce sujet sensible et de première importance qu'est l'eau.

Dans une région relativement peuplée et située en aval du bassin Loire-Bretagne, il s'agit, compte tenu de l'état des eaux superficielles et profondes, d'un très grand défi sociétal. Il ne pourra être relevé qu'avec une très forte implication de tous.

Le CESR est sollicité conjointement par le préfet coordonnateur du bassin de Loire Bretagne et le président du comité de bassin Loire Bretagne pour émettre un avis sur le projet de Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et de programme de mesures de ce bassin.

Cette saisine s'inscrit dans la phase de consultation des assemblées, ouverte jusqu'au 10 mai 2009. Elle fait suite à une consultation de la population réalisée de mai à octobre 2008. Les observations recueillies seront étudiées par les commissions " planification " et la commission territoriale du comité de bassin qui élaboreront une nouvelle version du SDAGE et du programme de mesures. Le comité de bassin adoptera fin 2009 une version définitive ratifiée par le préfet coordonnateur. Le nouveau SDAGE et son programme de mesures seront applicables pour 6 ans (2010/2015). Ils s'inscrivent dans un cadre juridique précis : celui de la Directive cadre sur l'eau (DCE) adoptée en 2000. Cette Directive fait obligation à tous les Etats de l'Union européenne de parvenir au " bon état écologique " de leurs eaux superficielles et souterraines d'ici 2015 (obligation de résultat). Il existe donc un risque de contentieux en cas de non atteinte, sans justification suffisante, du bon état des eaux de surface et souterraines dans ce délai.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Ces dispositions ont été transposées dans le droit français par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 20 décembre 2006 (LEMA), qui se fixe pour ambition de créer les conditions permettant d'atteindre ces objectifs de bon état des eaux en 2015.

Après des observations préliminaires sur la lisibilité du dossier soumis à la consultation, le présent avis énoncera des remarques de fond d'ordre général, puis formulera un avis sur treize des quinze enjeux du projet de SDAGE.

REMARQUES PREALABLES SUR LA LISIBILITE DU DOSSIER DE CONSULTATION

Comme il a été rappelé dès les premières lignes du présent avis, l'eau est un bien extrêmement précieux, qui fait partie du patrimoine universel. La consultation organisée est donc la plus large possible, intéressant beaucoup de non initiés. Il était donc très important que le dossier soit lisible et accessible pour le plus grand nombre. A cet égard, les nombreuses cartes et illustrations graphiques ainsi que la présentation par "Orientations principales et dispositions" sont bien venues et efficaces. En revanche, l'absence de liste de sigles, de glossaire et de résumé en tête du volumineux document de projet laisse perplexe dans un domaine aux multiples aspects techniques. Pour une meilleure compréhension, il est également dommage de ne pas avoir calqué la présentation du programme de mesures sur celle des "Orientations principales et dispositions" figurant dans le document principal de projet.

1 REMARQUES DE FOND D'ORDRE GENERAL

1.1 Un programme de mesures qu'il convient d'adapter à un état des lieux lui-même à actualiser

S'il est incontestable que des efforts appréciables ont été accomplis pour améliorer la qualité de l'eau, avec des résultats notables, il reste cependant encore beaucoup à faire. L'état des lieux date de 2004 et la situation des eaux s'est améliorée dans quelques bassins versants. Par ailleurs, sous l'impulsion de l'Union Européenne, de nombreuses matières actives polluantes ont été interdites ou connaissent des restrictions d'usage. Le programme de mesures devrait tenir compte de ces évolutions, de même qu'il devrait naturellement prendre en compte les données de "l'additif au projet de SDAGE", établi fin 2008.

1.2 Fixer des objectifs réalistes et disposer des moyens à la hauteur des ambitions

Pour la région des Pays de Loire, les objectifs mentionnés dans l'additif de décembre 2008 au projet de SDAGE restent cependant modestes au regard de l'état dégradé de nos ressources en eau (cf. état des lieux du SDAGE) et des objectifs fixés dans le projet de loi dit du Grenelle de l'environnement.

En effet, selon cette loi, le "recours au report de délai" vis à vis de la directive de l'Union Européenne ne devrait pas concerner plus d'un tiers des eaux de surface françaises. Or, selon les responsables régionaux de l'Agence de l'eau, à l'issue du SDAGE en 2015 et en prenant en compte les mesures prévues dans l'additif, environ 52 % des eaux de surface des Pays de Loire seront dans ce cas de figure car elles n'atteindront pas le bon état souhaité malgré les mesures prises.

C'est pourquoi, le CESR souhaite que les ambitions soient revues à la hausse en renforçant en conséquence les dispositions du SDAGE, les mesures à mettre en œuvre et les moyens à affecter. Il serait en particulier intéressant de connaître le coût des mesures supplémentaires permettant de ne plus avoir, en 2015, dans les Pays de la Loire, qu'un tiers des eaux de surface nécessitant un report de délai.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

1.3 "Mieux vaut prévenir que guérir", le SDAGE doit être mieux construit en ce sens

Sur le plan budgétaire, les programmes de mesures concernant l'ensemble du bassin Loire-Bretagne accordent la priorité au préventif. En revanche, les dispositions réglementaires concernent prioritairement le curatif.

En effet, en terme de coûts, la répartition des mesures paraît nettement en faveur du préventif : pollutions agricoles (44%), morphologie et hydrologie (31%), zones humides (5%), alors que le curatif, essentiellement dédié aux pollutions des collectivités et des industries, ne représente qu'environ 20%.

Par contre, les dispositions réglementaires concernent avant tout le curatif, le préventif faisant l'objet de dispositions et de mesures relevant parfois du volontarisme, sans qu'un dispositif d'accompagnement suffisamment incitatif n'apparaisse de façon claire pour assurer leur mise en œuvre effective.

L'adéquation de ces dispositions et mesures aux objectifs fixés par le SDAGE suscite par conséquent un grand doute, comme l'exprime également le Préfet coordonnateur de bassin dans son avis: "*Elles (ces mesures et dispositions) sont pour quelques uns trop floues, voire peu ambitieuses.... Notamment en ce qui concerne l'état des masses d'eaux les plus impactées ou présentant une grande inertie*".

1.4 Renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques

Il est déterminant de rendre opérationnelle l'articulation SDAGE-SAGE

Le CESR partage l'orientation mentionnée dans le document de projet : « *La gestion de la ressource en eau, en quantité comme en qualité, ne peut se concevoir de façon cohérente qu'à l'échelle du bassin versant* ». Le document de projet insiste donc très logiquement sur la nécessité de renforcer l'autorité des SAGE et des Commissions Locales de l'Eau (CLE). Il mentionne également qu'ils devront œuvrer en étroite cohérence avec le SDAGE. Il apparaît pourtant que les règles de subsidiarité entre SDAGE et SAGE n'ont pas encore été définies avec précision.

Par exemple, le document de projet prévoit (cf. § 13B) que les CLE soient associées à tous les contrats sur les masses d'eau les concernant. Il serait souhaitable que cette association ne se résume pas à un avis formel au moment de la signature, mais associe dès en amont les CLE à la définition des enjeux, des objectifs et des moyens mis en œuvre.

Le renforcement de la cohérence des politiques publiques passe impérativement par une consultation en amont des collectivités publiques

Le paragraphe 13D du document de projet mentionne : "*Le renforcement de la cohérence des politiques publiques et l'intégration des politiques de gestion de l'eau dans le cadre de l'aménagement du territoire passe par des actions en amont lors de la conception et de la définition de ces politiques.*" Le CESR souhaite que ce travail en commun des acteurs de l'eau et des acteurs de l'aménagement du territoire passe impérativement par une consultation des collectivités publiques auprès de l'Agence de l'eau au même titre que les personnes réglementairement associées à l'élaboration, la modification, la révision simplifiée ou la révision des documents d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territoriale "SCOT", Plan Local de l'Habitat "PLH", Plan des Déplacements Urbains" PDU", Plan local d'Urbanisme "PLU" ou carte communale).

Cette consultation en amont devrait permettre aux collectivités de mieux appréhender la situation actuelle et les besoins futurs à prendre en compte inhérents à l'élaboration de leur plan de développement ou de schéma directeur (Habitat, activités économiques et commerciales etc.) dans les

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

domaines du traitement des eaux usées, de l'étanchéité des réseaux d'eaux usées existants; de la gestion des eaux pluviales; de la gestion de l'eau potable et de la gestion des zones humides.

A titre d'exemple, si les stations d'épuration ne répondaient pas aux exigences réglementaires ou étaient de dimensionnements insuffisants, la mise aux normes ou l'extension de stations d'épuration devrait être un préalable à l'ouverture des zones réservées à l'urbanisation ou au développement économique et commercial. Dans la programmation pluriannuelle, cet équipement deviendrait alors prioritaire.

Il pourrait également être imaginé des sanctions financières pour les collectivités qui ne respecteraient pas ces préconisations consignées dans le règlement.

Accompagner les maîtres d'ouvrage pour agir vite et bien d'ici 2015

Les modalités d'application des mesures prévues ne peuvent rester à l'état de boîtes à outils au mode opératoire flou et au résultat incertain. Elles doivent être au plus vite examinées et précisées. Par exemple, comment un maître d'ouvrage peut intervenir sur la morphologie d'un cours d'eau, enjeu majeur pour atteindre le bon état des eaux de surface ? Comment intervenir sur une rivière où l'eau, qualifiée de "bien public" circule au milieu de berges au statut de "propriété privée" ? Comment intervenir pour l'effacement de certains seuils ou obstacles, ou encore reconstituer des méandres ? Pour agir vite et dans les délais, il paraît indispensable d'accompagner les mesures à mettre en œuvre d'un dispositif opérationnel en termes d'expertise, d'ingénierie, d'appui juridique, de montage financier et de suivi de l'efficacité des actions menées.

2 AVIS SUR "LES ORIENTATIONS FONDAMENTALES ET DISPOSITIONS" DU PROJET DE SDAGE

LA QUALITE DE L'EAU ET DES ECOSYSTEMES AQUATIQUES

2.1 Thématique "Repenser les aménagements des cours d'eau pour restaurer les équilibres"

- ***AVIS : Attention : agir avec discernement !***

Si les milieux se sont effectivement artificialisés effectivement au cours des deux derniers siècles, modifiant ainsi la libre circulation des espèces migratrices, il est dangereux de procéder trop rapidement à l'effacement des ouvrages.

Il en est de même pour la réduction progressive de l'extraction de granulats (- 4% par an). La restitution originelle des cours d'eau peut et doit être progressive. En effet :

- les niveaux actuels, pour toutes les petites bourgades, tiennent lieu de réservoirs naturels à incendie ;
- en milieu rural, des centaines de jardins vivriers prélèvent quelques litres ou dizaines de litres d'eau qui retournent après filtration dans les mêmes cours d'eau ;
- nombre de retenues d'eau existantes permettent un abaissement par vannage.

Aucun de ces exemples n'est évoqué, même sommairement, dans le projet de SDAGE. Dans ces conditions, sans changer l'économie du projet, il serait souhaitable d'être prudent en n'effaçant que les ouvrages non vannables par vidange de fond, ou à défaut vidange de surface, ne permettant pas la construction de passage à poissons. Il serait possible, pour les autres ouvrages permettant l'abaissement souhaité, d'obtenir les mêmes résultats en économisant des effacements de structures.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Pollutions d'origine agricole (enjeux 2, 3 et 4)

2.2 Thématique : "Réduire la pollution des eaux par les nitrates"

2.3 Thématique : "Réduire la pollution organique, le phosphore et l'eutrophisation"

2.4 Thématique : "Maîtriser les pollutions dues aux pesticides"

AVIS :

- **Attention : l'érosion est un puissant facteur aggravant de pollution.**
- **Une clé décisive pour obtenir des résultats : développer la pédagogie nécessaire auprès des agriculteurs**

L'état des lieux réalisé dans le cadre du SDAGE évalue à près de **83%** le pourcentage des masses d'eau de surface qui, sans mesures supplémentaires, ne pourront atteindre le bon état en 2015. Les pollutions agricoles sont une des causes essentielles de cette situation et le projet de SDAGE les prend bien en compte car il y consacre 1,27 milliard d'euros soit **44%** du budget du programme de mesures.

Dans le document de projet, ces pollutions d'origine agricole sont évoquées dans trois enjeux différents :

- Enjeu n° 2 : Réduire la pollution des eaux par les nitrates
- Enjeu n° 3 : Réduire la pollution organique, le phosphore et l'eutrophisation
- Enjeu n° 4 : Maitriser les pollutions dues aux pesticides

Les deux premiers points sont majoritairement liés aux pratiques de fertilisation des cultures et, à ce titre, la généralisation des plans prévisionnels de fertilisation doit permettre une meilleure utilisation des effluents d'élevage pour alimenter ces cultures au plus juste de leurs besoins. Les " arrêtés préfectoraux directive nitrate " définissent aussi les conditions d'application des pratiques. Les nouvelles attributions de " droits à produire " (par exemple pour les productions bovines) et les " autorisations d'exploiter " régulent également la répartition des productions animales en fonction des surfaces disponibles. Ces deux points permettent de mieux gérer les effluents des élevages. Ainsi, dans la région des Pays de La Loire, plusieurs " Zones d'Excédents Structurels " ne le sont plus aujourd'hui (zones où la production d'azote d'origine animale est supérieure à 170 unités par ha épandable).

Par contre, dans certains bassins versants, ces deux types de pollution sont aggravés par l'érosion, facteur important de pollution longtemps sous-estimé et insuffisamment pris en compte dans le projet de programme de mesures du SDAGE.

Le troisième enjeu " Maitriser les pollutions dues aux pesticides " nécessite une analyse plus approfondie car il est plus complexe. L'utilisation des produits phytosanitaires suppose une bonne connaissance des produits, de leurs conditions d'utilisation mais aussi des pratiques qui permettent de réduire significativement leur usage.

Pour atteindre l'objectif mentionné dans l'additif au projet de SDAGE de décembre 2008 (" au niveau français, le report de délai au-delà de 2015 ne concernera pas plus du tiers des eaux de surface "), il est indispensable d'encourager et de diffuser des stratégies permettant de poursuivre et confirmer la réduction de l'utilisation des pesticides, en particulier dans les zones de grandes cultures, les zones viticoles et d'arboriculture dont les eaux superficielles et profondes sont à de très forts niveaux de pollution par les produits phytosanitaires (cf. bassins du Layon et de l'Aubance).

Dans ces bassins versants et dans les périmètres étendus de protection des captages prioritaires pour l'eau potable (cf. liste de 39 captages des Pays de Loire dans le § 3 de l'additif SDAGE " Prise en compte du Grenelle de l'environnement "), les agriculteurs devraient être incités à mettre en œuvre diverses Mesures Agri Environnementales (MAE) réduisant l'usage des pesticides : choix de variétés rustiques, compostage, faux semis, binage ou désherbinage, remplacement des produits les plus toxiques par des produits moins dangereux, augmentation des superficies en prairies, mises en place de haies, ...

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

En lien avec la réglementation des " Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales " (BCAE) de la Politique Agricole Commune (PAC), l'extension progressive des bandes enherbées d'une largeur de 5 ou 6 m le long des chevelus des cours d'eaux devrait être encouragée dans ces mêmes bassins versants et périmètres étendus des captages retenus comme prioritaires.

Pour ces diverses MAE, un accompagnement financier devrait être budgété dans le programme de mesures et les engagements pris effectivement respectés.

Par ailleurs, le tableau du document de projet de SDAGE listant les substances polluantes (cf. page 48) devrait préciser les dates d'interdiction ou de réduction d'usage pour celles qui sont concernées par une évolution de la législation. Les objectifs fixés par le projet pour la réduction de la présence de ces substances dans les eaux devraient être modulés en conséquence en spécifiant s'il s'agit d'eaux superficielles ou d'eaux profondes. De plus, il est incompréhensible que ne figure pas dans ce tableau le glyphosate (*ainsi que son dérivé, l'AMP, reconnu à risque cancérigène*) qui est un herbicide actuellement très utilisé et qui se retrouve à des concentrations préoccupantes dans beaucoup de cours d'eaux des Pays de la Loire.

Les résultats concernant ces trois enjeux reposent principalement sur l'appropriation rapide par les agriculteurs de nouvelles méthodes de conduite des cultures ou de nouveaux systèmes de cultures. C'est pourquoi le CESR souhaite que soient privilégiées l'animation et la coordination de groupes d'agriculteurs à l'échelle d'un bassin versant comme indiqué dans les mesures III-2-2. Ces actions collectives permettront la démonstration et la valorisation des expériences positives, les échanges de savoir-faire et la formation. Elles pourront aussi susciter l'achat d'équipements en commun nécessaires à la mise en œuvre de nouvelles pratiques.

Pollutions d'origine non agricole

2.5 Thématiques 3, 4 et 5 (Substances dangereuses)

L'évaluation financière du SDAGE précise que 600 millions d'euros soit environ **20%** du montant total du programme de mesures seront consacrés à la réduction de ces pollutions non agricoles.

- **AVIS : Donner une traduction financière aux mesures relatives aux pollutions d'origine urbaine et mieux prendre en compte la pollution par lessivage des surfaces en milieu urbain**

En ce qui concerne les pollutions d'origine urbaine étudiées dans l'enjeu 3, les orientations figurant dans le paragraphe 3D pour l'amélioration des transferts des effluents collectés vers la station d'épuration et la maîtrise des rejets d'eaux pluviales sont pertinentes. Le CESR approuve en particulier la limitation de l'imperméabilisation des sols afin de diminuer les pollutions organiques ou la recherche de techniques alternatives au " tout tuyau ". Toutefois, il ne semble pas que ces orientations et dispositions de la page 39 du document de projet aient une traduction financière concrète dans le programme de mesures.

En zone urbaine, une source notable de pollution par des substances dangereuses provient du lessivage des rues, parkings, toits lors de la première heure de pluie après une période de sécheresse, et notamment l'hiver en période de chauffage.

La disposition 5B-2 du document de projet prévoit que " *les autorisations portant sur de nouveaux ouvrages de rejets d'eaux pluviales dans le milieu naturel ou sur des ouvrages existants faisant l'objet d'une modification notable prescrivent que les eaux pluviales ayant ruisselé sur une surface potentiellement polluée devront subir a minima une décantation* " .

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Cette prescription semble insuffisante car, en zone urbaine, toutes les surfaces sont polluées (rues, parkings, toits...) et une décantation devrait être systématique pour toutes les installations pluviales urbaines nouvelles ou anciennes, mais avec des systèmes prenant en compte seulement les premières eaux de ruissellement. De plus, dans le programme de mesures (page 16), il n'apparaît pas clairement si la disposition 5B-2 mentionnée ci-dessus se traduira par le financement d'une " mesure clef " (= mesure financée par le SDAGE contrairement aux " mesures spécifiques " non financées).

- **AVIS : Prévoir des dispositions pour effectivement informer et former les particuliers pour un usage responsable des produits phytosanitaires**

En ce qui concerne les produits phytosanitaires utilisés par les particuliers, trop souvent employés sans la moindre formation, les analyses figurant dans l'enjeu 4 du document de projet sont également pertinentes (cf. orientation 4E). Par contre, ce point important n'apparaît pas dans le programme de mesures. Pour combler cette lacune, le CESR préconise la mise en œuvre des dispositions-suivantes au niveau des points de vente :

- une formation obligatoire des vendeurs des produits phytosanitaires ;
- l'information des clients grâce à des animations réalisées par des conseillers spécialisés et portant sur les risques, les nécessaires protections des utilisateurs et les alternatives non chimiques ;
- la tenue d'un registre des ventes de tous les produits phytosanitaires et déclaration de ces ventes à l'agence de l'eau comme pour les organismes vendant aux agriculteurs (la loi sur l'eau de 2006 - LEMA - prévoit cette obligation pour les distributeurs agréés de produits phytosanitaires).

Toujours en direction des particuliers, le CESR souhaite également l'implication des collectivités. Il convient de sensibiliser les habitants par une présentation publique annuelle des techniques alternatives de désherbage mises en œuvre par la collectivité (cette mesure, non coûteuse, aurait certes un caractère incitatif pour les collectivités et servirait aussi d'exemple pour les habitants). Il s'agirait aussi d'interdire aux particuliers de "désherber chimiquement" sur la voie publique.

- **AVIS : Prévoir des actions pour promouvoir la limitation de l'utilisation des pesticides par les villes, par Réseau ferré de France et par les sociétés d'autoroutes**

En ce qui concerne l'utilisation des pesticides par les villes, par Réseau ferré de France ou par les sociétés d'autoroutes, le projet fait état de la nécessité de réduire voire de supprimer l'usage des pesticides et de développer des techniques alternatives (cf. orientation 4C). Le programme de mesures évoque ces points mais sans préciser si des actions spécifiques seront ou non menées.

- **AVIS : améliorer la connaissance des rejets industriels toxiques**

Les orientations et dispositions concernant les pollutions industrielles toxiques sont certes pertinentes mais le programme de mesures reconnaît que " *le volet relatif aux mesures pour les limiter est actuellement peu développé, principalement par manque de données* ". Or, il n'est pas proposé de mesure pour améliorer la connaissance de ces rejets et obtenir un meilleur suivi !

2.6 Thématique : "Protéger la santé en protégeant l'environnement"

Les orientations et dispositions du document de projet sont peu détaillées pour cet enjeu. Les ambitions étaient initialement assez modestes mais elles ont été revues à la hausse à la suite du Grenelle de l'Environnement (cf. § 3 de l'additif au projet de SDAGE). Deux points sont évoqués ci-dessous. Ils comprennent des activités devant être menées en synergie avec le Plan National Santé Environnement (PNSE) qui précise : " *On observe une dégradation continue de la qualité de l'eau dans le milieu naturel. Il faut accélérer les procédures de protection des captages et limiter les rejets polluants* ".

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

- **AVIS : Mieux maîtriser les risques sanitaires**

Pour les produits toxiques répertoriés dans le tableau page 48, les procédés employés et les méthodes d'analyses ont permis d'améliorer la qualité de l'eau. Par contre, les risques liés aux pollutions bactériologiques ne sont pas encore assez bien maîtrisés. Le PNSE précise en effet qu'en 2002, 21 % des réseaux alimentant 6 % de la population française ont distribué une eau dont la qualité n'était pas conforme aux critères bactériologiques.

Le PNSE précise à ce sujet que *" des campagnes d'analyses seront conduites par les agences de l'eau à partir de 2005, permettant de mesurer puis d'évaluer les risques liés à la présence des substances médicamenteuses humaines et vétérinaires, des perturbateurs endocriniens, des toxines algales et des agents infectieux non conventionnels dans les eaux, en particulier celles destinées à la consommation humaine "*. Le document de projet ne précise pas si l'agence de l'eau Loire Bretagne a déjà mené ou compte à l'avenir mener de telles actions dans le cadre du SDAGE, en particulier pour analyser les rejets des hôpitaux, des maisons de retraite, des centres de soins, ...

- **AVIS : Mieux protéger les captages pour l'eau potable et, en conséquence, obtenir une réduction du coût du traitement des eaux**

Sans donner la définition d'un périmètre de protection, le document de projet du SDAGE indique : *" Il est nécessaire de poursuivre la mise en place des périmètres de protection des captages prévue par le PNSE avec un objectif de 100% en 2010 "*.

Rappelons que ces périmètres (PPI - immédiat, PPR - rapproché et PPE - éloigné) sont mis en place dans le cadre des déclarations d'utilité publique (DUP) et visent à protéger la ressource vis-à-vis des pollutions ponctuelles ou accidentelles. Le PNSE mentionne à ce sujet : *" Dans un but de protection de la population vis-à-vis des risques de contamination microbiologique ou de pollution chimique accidentelle ponctuelle des captages, l'effort de mise en place des périmètres de protection des captages d'eau doit être poursuivi et amplifié "*. L'action 10 du PNSE précise d'ailleurs que *" Les agences de l'eau proposeront à leur conseil d'administration de subordonner les aides aux collectivités locales à l'engagement effectif des procédures de protection des périmètres de captage "*.

L'additif au projet de SDAGE prend en compte le Grenelle de l'Environnement et mentionne, page 27, *" des dispositifs de protection appropriés à l'échelle des aires d'alimentation des captages jugés prioritaires "*. Les textes gouvernementaux précisent que *" l'aire d'alimentation d'un captage est la zone contribuant plus ou moins directement à la recharge de la nappe et donc à l'alimentation du ou des captages "*. Elle correspond à une superficie plus importante que le Périmètre de Protection Eloigné (PPE) mentionné plus haut, qui ne couvre que quelques hectares ou dizaines d'hectares. Il s'agit plutôt de centaines ou milliers d'hectares. Contrairement à la protection des périmètres, la protection des aires d'alimentation est pertinente vis-à-vis des pollutions diffuses, notamment celles d'origine agricole et l'amélioration de l'état des eaux peut alors permettre de réduire plus significativement le coût de traitement des eaux, ce qui serait positif sur le plan économique pour l'ensemble de la collectivité.

L'additif de décembre 2008 mentionne que le surcoût global sera d'environ 50 millions d'euros pendant les six années du SDAGE et donne la liste des 116 aires d'alimentation de captages jugées prioritaires dont 39 en Pays de Loire.

Compte tenu de la nécessité de réduire fortement les pollutions diffuses, l'implication des agriculteurs sera indispensable afin qu'ils puissent faire évoluer plus rapidement leurs pratiques voire leurs systèmes de cultures (cf. les remarques formulées supra concernant l'enjeu 4). Des incitations économiques de type MAE seront indispensables. Considérant les superficies de ces aires d'alimentation, **le CESR doute que 50 millions suffisent pour atteindre cet objectif important en**

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

terme de santé publique et de réduction du coût des traitements des eaux. 50 millions pendant 6 ans pour 116 captages, cela signifie en effet une dépense moyenne de 71 400 euros par aire d'alimentation et par an. Ce montant paraît insuffisant pour favoriser des changements significatifs dans une aire comprenant souvent plusieurs milliers d'hectares.

2.7 Thématique : "Maîtriser les prélèvements d'eau"

Une situation des prélèvements et consommations très hétérogène dans les Pays de la Loire

En France, selon les données de l'Agence de l'eau, les prélèvements et la consommation nette se répartissent ainsi :

Catégories d'utilisateurs	Prélèvements	Consommation nette (1)
Energie	62,5%	3%
Industrie	10%	5%
Eau potable	15%	24%
Agriculture	12,5%	68%

(1) Consommation nette = prélèvements moins rejets

Dans les Pays de la Loire, la situation est très différenciée selon les départements. Ainsi, les consommations nettes pour l'eau potable sont prépondérantes en Loire Atlantique et en Mayenne alors qu'en Vendée, Sarthe et Maine et Loire prédominent la consommation d'eau pour l'irrigation des cultures.

Dans ces trois départements, les superficies irriguées ont doublé ces deux dernières décennies. Un des facteurs explicatifs réside dans la PAC qui, via des aides supérieures aux grandes cultures irriguées, a incité les agriculteurs à développer leur sole irriguée et particulièrement celle de Maïs (de 1988 à 2000, augmentation des superficies de Maïs irrigué de 120% en Vendée et de 60% en Maine et Loire et en Sarthe).

- **AVIS : Accentuer les efforts pour mieux gérer l'eau et adapter les systèmes de cultures**

Les orientations et dispositions concernant cette question sont détaillées et généralement pertinentes, que ce soit pour assurer l'équilibre entre la ressource et les différents besoins, la nécessité de mieux économiser l'eau, de mieux gérer les prélèvements dans les Zones de Répartition des Eaux (ZRE), de faire évoluer la répartition spatiale ou temporelle des prélèvements ou encore le dispositif de gestion des crises.

Les orientations et dispositions relatives aux retenues dites de substitution sont judicieuses et la formulation suivante est particulièrement pertinente : "*Dans les masses d'eau très exploitées, la mise en place de retenues de substitution à usage d'irrigation doit être complétée par d'autres dispositions telles que l'évolution des systèmes de production vers des cultures moins irriguées ou le déplacement des captages ayant un impact sur les cours d'eau*".

En effet, si l'on souhaite effectivement économiser l'eau dans les bassins versants où elle est peu abondante et où les conflits d'usage sont nombreux, il conviendrait de privilégier à l'avenir les espèces de céréales et de cultures fourragères ayant leur croissance en hiver et au printemps ou demandant peu d'eau l'été en période de forte évaporation.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Toutefois, des réserves de substitution peuvent s'avérer nécessaires. Les arguments en leur faveur sont les suivants :

- seulement 4% de l'eau de pluie est utilisée en France et il semble logique de récupérer l'eau en période hivernale pour l'utiliser en été à un moment critique de la croissance de cultures d'été ;
- l'irrigation dans les zones peu arrosées permet une régularité des récoltes et une meilleure utilisation de la fertilisation, donc moins de risque de lessivage l'hiver suivant, ce qui contribue positivement aux enjeux 2 et 3 ;
- la perte régulière de surfaces agricoles (environ 60 000 ha/an en France) et l'augmentation de la population peuvent également nécessiter le maintien d'une agriculture « *productive mais néanmoins écologiquement responsable* ».

Ces arguments pris en compte, le CESR estime que les réserves de substitution et les créations nouvelles sont particulièrement pertinentes lorsqu'il s'agit de :

- sécuriser des systèmes de productions végétales à haute valeur ajoutée comme le maraîchage, les cultures spéciales (semences, pépinières, etc.), systèmes employant beaucoup d'actifs par unité de surface.
- sécuriser les systèmes fourragers et donc les revenus de petites exploitations d'élevage (environ la moitié des irrigants de Vendée et du sud du Maine et Loire sont des éleveurs sur des petites surfaces en bocage où il y a une forte concurrence sur le foncier liée à l'habitat et aux zones industrielles). La sécurisation de ces exploitations favorise aussi l'emploi artisanal ou industriel en amont et en aval.

Il est également signalé que les agriculteurs se dotant de réserves pourraient s'engager à favoriser le maintien de la biodiversité en recréant des zones humides à proximité de leurs réserves et s'engager également à réalimenter des cours d'eau l'été lorsque les débits mesurés deviennent trop faibles.

- **AVIS : Un programme de mesures encore trop imprécis**

Dans le paragraphe III qui traite de la gestion quantitative et de l'hydrologie, cinq types¹ de mesures sont proposés de manière succincte et sans faire explicitement référence aux orientations et dispositions du document " projet de SDAGE ".

Un premier chiffrage financier est avancé (120 millions d'euros pour 5 ans) en précisant seulement que " *L'essentiel des coûts estimés est lié à la mesure de réduction des prélèvements estivaux pour l'irrigation* ". Sachant que cette mesure comprend les « familles » suivantes : (1) Economiser l'eau ; (2) Mettre en place des mesures agricoles environnementales de limitation de l'irrigation ; (3) Mobiliser des réserves de substitution ; (4) Diminuer l'impact des prélèvements, il est impossible de se prononcer sur cette affectation des ressources sans connaître les options de répartition entre ces quatre rubriques.

- **AVIS : Promouvoir la sensibilisation des citoyens à une consommation d'eau maîtrisée**

Dans le programme de mesures, il n'a pas été observé de mesures concrètes et de financements pour des actions éducatives permettant de réduire la consommation d'eau potable. Le CESR est convaincu de l'importance de la sensibilisation et de l'éducation des citoyens dans ce domaine. L'utilisation d'équipements économes en eau devrait être favorisée dans l'habitat, les bureaux et les divers bâtiments gérés par des collectivités locales. Cela implique en particulier :

¹ Ces cinq types de mesures sont : (1) Mise en place d'une gestion volumétrique collective et concertée ; (2) Réduire les prélèvements estivaux pour l'irrigation ; (3) Inventorier, aménager ou supprimer des plans d'eau ; (4) Donner une priorité aux ressources stratégiques ; (5) Economiser l'eau potable.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

- l'utilisation d'équipements de classe A, robinets à bas débit, mécanismes de chasse d'eau à double flux, installation de douches moins consommatrices en eau que les baignoires, ...
- l'installation de systèmes de récupération de l'eau de pluie en privilégiant cette utilisation pour des usages spécifiques (arrosage, machines à laver, chasses d'eau), ce qui nécessite toutefois, pour se prémunir des risques sanitaires, une complète séparation avec le circuit d'eau potable ;
- la sensibilisation des professionnels du bâtiment.

UN PATRIMOINE REMARQUABLE A PRESERVER

2.8 Thématique : "Préserver les zones humides et la biodiversité"

- **AVIS : Le projet de SDAGE devrait comporter une définition précise des zones humides**

Plus de la moitié des zones humides françaises ont déjà disparu suite à des assèchements ou à des remblais. Elles constituent pourtant un patrimoine très important en terme de biodiversité.

La problématique des zones humides est traitée dans l'enjeu 8 du document de projet du SDAGE sans que soit donnée une définition claire des zones humides concernées. L'article L211-1 du code de l'environnement en donne la définition suivante : " *On entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* ". Plus récemment, le concept de zones humides a été précisé par un décret du 30 janvier 2007 repris à l'article R 211-108 du code de l'environnement.

Le 24 juin 2008, un nouvel arrêté a précisé les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement. Son article 3 précise que « *Le périmètre de la zone humide est délimité au plus près des espaces répondant aux critères relatifs aux sols ou à la végétation mentionnés à l'article 1er. Et, lorsque ces espaces sont identifiés directement à partir de relevés pédologiques ou de végétation, ce périmètre s'appuie, selon le contexte géomorphologique, soit sur la cote de crue, soit sur le niveau de nappe phréatique, soit sur le niveau de marée le plus élevé, ou sur la courbe topographique correspondante* ».

Cet article 3 fait craindre que les législations concernant les zones humides s'appliquent à des espaces plus étendus que ceux définis par l'article L211-1. Le projet de SDAGE devrait donc comporter une définition précise et légale des zones humides.

Par ailleurs le CESR estime que les **zones humides de moins de 1000 m²** communément appelées " mares " devraient être prises en compte car elles jouent un rôle important en terme de biodiversité, en particulier lorsqu'elles sont dispersées dans les zones de cultures et de prairies. En Maine et Loire, 85 % d'entre elles ont moins de 1 000 m², ce qui les exclut de l'inventaire des zones humides et de la loi sur l'eau. Pourtant, les 30 000 mares de ce département représenteraient 2 500 ha soit 40% de la superficie des basses vallées angevines (= 6 500 ha). Toutefois, faire un inventaire de ces petites zones humides ne doit pas s'assimiler à un « classement » engendrant des contraintes supplémentaires pour leurs propriétaires.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

- **Le CESR émet par ailleurs plusieurs autres préconisations :**

1. Plusieurs inventaires des zones humides ont été établis (Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique : ZNIEFF, Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux : ZICO, NATURA 2000, Conservatoire des rives de la Loire, Agence de l'eau, ...). Plutôt que de réaliser un nouvel inventaire, il faudrait prendre en compte l'important travail déjà réalisé et l'actualiser.
2. En priorité, il faut impérativement préserver l'existant (ne pas détruire !) et réhabiliter ce qui est nécessaire (curage et si nécessaire réfection et entretien des berges, etc.).
3. En respect des orientations du SDAGE et sous l'impulsion des CLE, les communes comportant des zones humides (mares incluses) pourraient établir des conventions simples avec les propriétaires de ces zones. Le respect des cahiers des charges permettrait à ces propriétaires de bénéficier d'une exonération des impôts fonciers et d'aides financières en cas de réhabilitation ou de création. Les conditions de préservation et d'entretien seraient précisées dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT).
4. En ce qui concerne la disposition 8A4 : " limitation des prélèvements en zones humides ", il n'est pas souhaitable d'exclure les animaux d'élevage. La rédaction suivante est donc proposée : *"les prélèvements d'eau dans une zone humide, à l'exception des prélèvements destinés à l'abreuvement, sont fortement déconseillés s'ils compromettent le bon fonctionnement hydraulique et biologique"*.
5. La disposition 8B2 concerne l'obligation de recréer une zone humide détruite à hauteur de 200% de la surface. Il est préférable de s'en tenir à une reconstitution à 100%. Il n'est d'ailleurs pas facile d'identifier les conditions pédologiques permettant la mise en place d'une vraie zone humide ! Cette disposition 8B2 devrait par contre s'appliquer en cas de **destruction de zones humides présentant un intérêt environnemental d'importance déjà identifiée** (ZNIEFF, Natura 2000, ...). L'article L.211-3 du code de l'environnement précise en effet qu'à l'intérieur des zones humides définies à l'article L. 211-1, il faudra délimiter des zones " dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière. Ces zones peuvent englober les zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau" prévues à l'article L. 212-5-1 ".

2.9 Thématique : "Rouvrir les rivières aux poissons migrateurs"

- **AVIS : Priorité n°1 : "Ouverture des barrages et transparence par gestion d'ouvrages"**

En cohérence avec les remarques mentionnées au point 2.1 pour l'enjeu "Repenser les aménagements des cours d'eau pour restaurer les équilibres" sans porter préjudice à la sécurité des pratiques nautiques, les mesures proposées dans le projet de SDAGE sont pertinentes sous réserve de reculer l'ordre de priorité de la transparence migratoire à long terme en déclassant le point 1 "Effacement" au bénéfice du point 2 " Ouverture des barrages et transparence par gestion d'ouvrages " nettement plus économe, plus prudent, réalisable à court terme, étant bien entendu que soit considéré comme acquis l'arrêt des turbines, dont il n'est curieusement pas fait état dans la solution 1 (" Effacement "). De même devrait être privilégié l'abaissement des eaux se jetant dans la Loire, sans retenue de servage ou de navigabilité.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

2.10 Thématique : "Préserver le littoral"

Rappel des enjeux, lesquels sont trop succinctement présentés dans le document de projet

Le bassin Loire Bretagne compte plus de 40% du littoral national et le poids des activités qui y sont rattachées est particulièrement important. De gros efforts ont été faits ces dernières années et ont permis de restaurer en grande partie la qualité des eaux de baignade. Il n'en reste pas moins que certains secteurs d'activité sont aujourd'hui sinistrés (60% des zones de pêche à pied et 10% des zones de conchyliculture sont de qualité médiocre ou mauvaise !).

La qualité des eaux littorales dépend en grande partie de la qualité des eaux des fleuves et rivières qui s'y jettent. Il est donc nécessaire d'influer sur deux éléments essentiels : la qualité des eaux du bassin Loire Bretagne, mais également la qualité des bassins versants côtiers.

Trois types de zones côtières doivent faire l'objet de mesures spécifiques : les marais littoraux et côtiers, les estrans côtiers ainsi que les zones maritimes d'influence des eaux douces littorales.

Les marais littoraux et côtiers ont une importance nationale de par leur surface et leur intérêt biologique. Ce sont les exutoires de fleuves côtiers et de bassins versants de grande taille. Ces exutoires ont un rôle majeur par leur faculté de filtration et de décantation, notamment pendant les périodes inondables. Leur déclivité quasiment nulle ralentit le cours de l'eau qui se répand dans un réseau de canaux très nombreux. Les eaux qui arrivent en mer sont ainsi en grande partie épurées, mais ont gardé leurs propriétés nutritionnelles indispensables à toute la faune des eaux côtières et peu profondes du plateau continental. Leur rôle est donc indispensable à la conchyliculture, la pisciculture et la pêche de la façade atlantique des Pays de la Loire et de la Bretagne.

Les estrans côtiers sont de vastes zones qui se découvrent à marée basse (la façade atlantique concernée a les coefficients de marée parmi les plus forts d'Europe) sont favorables à une richesse biologique très importante. Elles constituent les zones d'alimentation des oiseaux migrateurs et sédentaires, des poissons et mollusques et, bien sûr, de la conchyliculture. Elles remplissent également un rôle indispensable pour la reproduction et le développement halieutique.

Les zones d'influence des eaux douces littorales possèdent une biodiversité marine dont la richesse tient à la qualité de ces eaux. Le mariage des eaux salées et des eaux douces chargées en matières nutritives crée un milieu favorable à une très forte richesse biologique. Cette influence se diffuse très loin au large jusqu'à la limite du plateau continental, voire au delà. La ressource en pêche est donc directement influencée par ces paramètres de qualité.

Le CESR émet plusieurs préconisations en faveur de la qualité de ces zones littorales le programme de mesures ne comprenant pas de dispositions spécifiques pour elles :

1. Maintenir les actuelles prairies inondables et favoriser le retour de zones de cultures annuelles en prairies afin de retrouver les superficies nécessaires au bon fonctionnement des marais littoraux. Des aides spécifiques du SDAGE encourageraient les agriculteurs à accroître leurs superficies en prairies.
2. Redonner aux bassins versants côtiers un maillage bocager suffisant pour permettre un ralentissement des eaux de ruissellement.
3. Pour les zones agricoles de marais, veiller au respect des bandes enherbées en bordure des canaux.
4. Réduire les facteurs induisant la prolifération des algues "vertes", facteurs liés aux activités touristiques, aux pratiques agricoles, aux rejets des stations d'épuration, ...
5. Mettre en place des protocoles de mesure de la qualité de l'eau et de la de santé des populations de vertébrés et invertébrés ; définir des indicateurs gradués pour valider ces mesures.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Par ailleurs, le projet de SDAGE analyse bien les problèmes posés dans les zones littorales par les variations de population importantes entre l'hiver et l'été et les points spécifiques : plaisance, pêche à pied... Pourtant, dans le chapitre VI du programme de mesures, on ne retrouve pas de mesures permettant de résoudre les problèmes mentionnés ci-dessus.

2.11 Thématique : "Préserver les têtes de bassin" : Sujet non traité par le CESR

CRUES ET INONDATIONS

2.12 Thématique : "Réduire les conséquences directes et indirectes des inondations"

Les orientations et dispositions présentées dans le document de projet sont pertinentes et en cohérence avec la ligne directrice du SDAGE précédent qui préconisait de " mieux vivre avec les crues ". Elles suscitent néanmoins deux remarques :

- Pour éviter dans le bassin de l'Oudon des crues préjudiciables aux agglomérations, des " zones d'extension des crues " ont été mises en place grâce à des inondations volontaires de prairies de zones basses. Les agriculteurs reçoivent des compensations financières en cas de crues prolongées causant des dégâts sur leurs prairies. Le document du SDAGE ne mentionne pas ce mécanisme très souple et préférable à des aménagements de type digue.
- Dans la disposition 12B-1, point 5, il est mentionné que les mouvements de terre en zone inondable ne sont pas considérés comme digue ou remblais sur une même unité foncière dans la mesure où ils ne dépassent pas 400 m³. Mais il n'est pas précisé la surface de la dite unité foncière. Il devrait avoir un rapport arithmétique entre le volume de remblais possible et la surface de l'unité foncière.

GERER COLLECTIVEMENT UN BIEN COMMUN

L'enjeu 13 est traité dans le § 1.4 du présent avis : Renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques.

14- Thématique : "Mettre en place des outils réglementaires et financiers"

Pour éviter les reports de délai et les probables pénalités liées au non respect de la directive sur l'eau de l'UE, il faudra nécessairement dégager des moyens financiers plus importants. Dans ce contexte, le CESR suggère qu'une étude complémentaire soit réalisée sur les diverses tarifications du prix de l'eau et de l'assainissement dans les Pays de la Loire.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

En résumé, le CESR :

- **approuve le principe d'un schéma directeur qui permet d'avoir une démarche cohérente et partagée ;**
- **demande que soient prises en compte les remarques et suggestions formulées dans cet avis ;**
- **demande que les moyens d'accompagnement soient à la hauteur des enjeux et des objectifs retenus dans le document initial mais aussi ceux mentionnés dans "l'Additif au projet de SDAGE " conçu en novembre 2008 après le Grenelle de l'environnement ;**
- **souhaite la mise en place qu'un dispositif efficient de suivi évaluation des impacts des mesures du SDAGE ;**
- **et déplore un manque de lisibilité des documents relatifs à ce projet de SDAGE, en contradiction avec un devoir et une obligation de communication et de consultation, tant vis-à-vis de nombreuses instances que des citoyens.**