

Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne 2016-2021

■ Session du 7 avril 2015

■ Avis présenté par Yvic KERGROAC'H au nom de la Commission "Aménagement des territoires - Cadre de vie"

Entendues les interventions de MM. Gérard CHARBONNIER (Insertion par l'économie), Gérard ALLARD (UFC Que choisir), Georges PLESSIS (Chambres d'agriculture), Mme Nicole NOLAND (CFDT), MM. Joseph BRULÉ (UPAR), Éric BACHELOT (CGT), Mme Michelle BUREAU (CRAJEP), M. Jacques BROUSSEAU (UPAR), Mme Régine BRUNY (FNE), M. Christian GUERIN (personnalité qualifiée), Jean BRUNACCI (Solidaires), Jacques CHAILLOT (URADEL), Mme Marie-Jeanne BAZIN (CCIR).

Entendue l'intervention de M. Jean-Pierre LE SCORNET, Vice-Président du Conseil régional.

88 votants. Adopté par : 31 pour, 29 contre, 28 abstentions.

SOMMAIRE

1. Le cadre du SDAGE	3
1.1. L'architecture du document.....	4
2. Remarques d'ordre général	5
2.1. Remarques de forme	5
2.2. Remarques de fond.....	6
3. Avis sur les différentes orientations et dispositions du projet de SDAGE.....	8
3.1. Repenser les aménagements de cours d'eau (chapitre 1).....	8
3.2. Pollutions d'origine agricole (chapitres 2, 3, 4).....	8
3.3. Pollutions d'origine non agricole (chapitres 2, 3, 4)	10
3.4. Protéger la santé en protégeant la ressource en eau (chapitre 6).....	11
3.5. Maîtriser les prélèvements d'eau (chapitre 7).....	12
3.6. Préserver les zones humides (chapitre 8).....	14
3.7. Préserver la biodiversité aquatique (chapitre 9).....	14
3.8. Préserver le littoral (chapitre 10).....	14
3.9. Préserver les têtes de bassin versant (chapitre 11)	15
3.10. Faciliter la gouvernance locale et renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques (chapitre 12).....	15
3.11. Mettre en place des outils réglementaires et financiers (chapitre 13)	16
3.12. Informer, sensibiliser, favoriser les échanges (chapitre 14)	16
4. Préconisations générales	17

Introduction

Cet avis s'inscrit dans le cadre de la concertation concernant le SDAGE 2016-2021 et se structure autour de 4 points :

- Des éléments qui rappellent la définition et le cadre du SDAGE ainsi que l'architecture du projet soumis à consultation
- Des remarques d'ordre générales liées à la démarche SDAGE tant du point de vue de la forme que du point de vue des actions menées
- Des remarques plus spécifiques liées aux déclinaisons thématiques de ce schéma
- Des préconisations qui n'apparaissent pas dans le document proposé.

Le CESER n'a pas disposé du temps suffisant pour une étude complète sur le SDAGE en particulier, et la gestion de l'eau en général. Cet avis apporte toutefois un certain nombre de points de repère et émet des préconisations qui semblent nécessaires à notre assemblée.

1. Le cadre du SDAGE

La directive-cadre européenne sur l'eau (2000/60/CE), souvent plus simplement désignée par son sigle DCE, a été adoptée le 23 octobre 2000.

Elle établit un cadre pour une politique globale communautaire dans le domaine de l'eau, et constitue l'élément majeur de la réglementation européenne concernant la protection des ressources en eaux.

Elle vise à prévenir et réduire la pollution de l'eau, promouvoir son utilisation durable, protéger l'environnement, améliorer l'état des écosystèmes aquatiques (zones humides) et atténuer les effets des inondations et sécheresses.

Elle impose notamment l'adoption de « *plans de gestion* » et de « *programmes de mesures* » appropriées à chaque masse d'eau, le premier plan de gestion devant couvrir la période 2010-2015 (premier cycle de la DCE).

L'objectif pour 2015 était le « *bon état* » écologique ou chimique ou « *bon potentiel* » des masses d'eau. La DCE fixe donc une obligation de résultats et non pas de moyens.

En France, la directive-cadre a été transposée en droit interne par la loi du 21 avril 2004.

Cette loi, complétée par la **loi sur l'eau et les milieux aquatiques** (Lema) du 30 décembre 2006, permet de se doter des outils qui étaient destinés à atteindre pour 2015 l'objectif de « bon état » des eaux fixé par la DCE.

Le rôle du SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) y a été confirmé en tant que plan de gestion et de programme de mesures prévus par la DCE pour la France.

Le SDAGE est élaboré et adopté par le comité de bassin Loire-Bretagne et animé par le préfet coordonnateur de bassin qui est en l'espèce le préfet de la Région Centre.

Il dispose d'une valeur juridique particulière et s'impose aux documents d'urbanisme, aux SAGE, aux schémas départementaux des carrières. Tout projet à l'échelon local doit être cohérent avec ce dispositif. C'est en cela que le SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) décline le SDAGE et son programme de mesures sur un périmètre déterminé à l'intérieur du bassin.

Le SDAGE actuel (2010 - 2015) arrive à échéance cette année et nécessite l'élaboration d'un nouveau SDAGE pour les 5 ans à venir. Celle-ci donne lieu à une large consultation, sous l'égide du Préfet de la Région Centre, coordonnateur du bassin Loire-Bretagne. Le public, les acteurs concernés, ainsi que le conseil supérieur de l'énergie et le comité national de l'eau sont largement consultés.

Le SDAGE sera adopté par le comité de bassin à l'automne 2015, avant d'être approuvé par l'Etat, qui parallèlement, adoptera le plan de gestion des risques d'inondation et de la stratégie pour le milieu marin. Le présent avis du CESER constitue donc une des étapes réglementaires de cette consultation.

1.1. L'architecture du document

Ce document rappelle en préalable le rôle du SDAGE, sa procédure d'élaboration, les dispositifs réglementaires, ainsi que les articulations avec les autres plans et programmes (plan de gestion des poissons migrateurs, schémas régionaux de cohérences écologiques, plan de gestion des risques d'inondation, plan d'action pour le milieu marin).

Il indique et précise les relations entre les questions importantes identifiées préalablement, les orientations fondamentales (accélérer les changements de pratiques des différents acteurs, agir collectivement à différentes échelles, ...), les dispositions et les mesures.

Il prend appui sur quatre questions importantes pour le bassin

- la qualité de l'eau
- les milieux aquatiques
- la quantité
- la gouvernance

Le projet de SDAGE indique également que le changement climatique a été pris en compte et qu'un bilan des progrès accomplis lors du précédent SDAGE a été réalisé.

La déclinaison des enjeux en quatorze chapitres constitue la majeure partie du document. Ils regroupent les orientations et les dispositions par thématiques :

1. Repenser les aménagements des cours d'eau
2. Réduire les pollutions par les nitrates
3. Réduire les pollutions organiques et bactériologiques
4. Maîtriser la pollution par les pesticides
5. Maîtriser les pollutions dues aux substances dangereuses
6. Protéger la santé en protégeant la ressource en eau
7. Maîtriser les prélèvements d'eau
8. Préserver les zones humides
9. Préserver la biodiversité aquatique
10. Préserver le littoral
11. Préserver les têtes de bassin versant
12. Faciliter la gouvernance locale et renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques
13. Mettre en place des outils règlementaires et financiers
14. Informer, sensibiliser, favoriser les échanges

Par ailleurs, le document papier est complété par de nombreux autres documents disponibles sur le site internet de l'agence de l'eau, qui permettent d'avoir une vision globale des enjeux.

Un glossaire, comme souhaité par le CESER dans son avis du 7 mai 2009 est intégré dans le document.

2. Remarques d'ordre général

2.1. Remarques de forme

Afin de permettre l'approbation du projet par un public le plus large possible, il était nécessaire que le dossier, tout en gardant son caractère technique, puisse être facilement lisible. La plaquette couleur disponible sur le site de l'agence de l'eau tente de répondre à ce besoin de vulgarisation, même si elle est naturellement moins précise que le document originel.

Le CESER note positivement l'effort réalisé de vulgarisation à la fois à travers la plaquette et le glossaire, même s'il pourrait encore être complété. Par exemple le terme « ubiquiste » n'y est pas défini.

Par ailleurs, le nombre très importants de dossiers joints ne permet pas une lecture linéaire du SDAGE.

2.2. Remarques de fond

Le projet de SDAGE reste dans la logique du précédent, dont le résultat reste insuffisant. En effet, l'ambition forte qui y avait été fixée ne donne pas toutes les suites escomptées, en particulier parce que l'ensemble du programme de mesures n'a pas été mis en œuvre, notamment sur la morphologie des cours d'eau et la réduction des pollutions diffuses (nitrates, phosphores et pesticides). Ainsi, le taux de 31 % de masses d'eau de surface en bon état n'a pas connu d'amélioration significative entre 2007 et 2011. En 2010-2015, il était visé une dérogation au bon état écologique pour 39 % au maximum des masses d'eau. Cet objectif ne sera probablement lui aussi pas atteint.

L'état des eaux de la région des Pays de la Loire continue à être globalement beaucoup moins bon que dans le reste du bassin Loire-Bretagne (31 % des masses d'eau en bon état à l'échelle du bassin, mais seulement 13 % à l'échelle de la région, et 8 % pour le sous-bassin Loire aval et côtiers vendéens). Le nombre de stations de mesures a été multiplié

L'ambition forte affirmée, avec raison, dans le cadre du Grenelle de l'environnement rend plus exigeant la réalisation des objectifs et des actions et expliquent en partie – mais en partie seulement – le non-respect des objectifs fixés.

A cela s'ajoute la résilience des processus de pollution, et les effets de rémanence, qui tendent à maintenir la pollution de l'eau même si l'usage des molécules incriminées a été abandonné. C'est le cas des dérivés de l'atrazine, un herbicide interdit depuis 2003. Par ailleurs, la détection de la pollution s'est améliorée puisque l'on est passé depuis 1964 de 66 à 895 paramètres mesurés, et le nombre de stations de mesure a été multiplié par 10 sur la même période. Les manques sont ainsi davantage repérés. Cela ne doit toutefois aucunement constituer une excuse à la mauvaise qualité de l'eau.

L'état écologique agrège différents critères (faune, matières organiques, nitrates, ...). Le classement d'un seul d'entre eux à « moins bon » conduit à classer l'état écologique globalement en « moins bon » alors même que certains critères peuvent avoir évolué. Cela ne donne pas une perception détaillée de l'état des lieux écologiques et ne permet pas d'évaluer correctement les efforts entrepris ayant conduit à des progrès sur un certain nombre de critères.

Les politiques de lutte contre les pollutions d'origine urbaines, industrielles ou agricoles, qui ont toutes été mises en place depuis plus de 25 ans, restent insuffisantes ou inadaptées. Nous sommes encore dans une logique de moyens et non dans une logique de résultats.

La prospective est insuffisante dans le projet de SDAGE au regard des prévisions démographiques concernant la Région des Pays-de-la-Loire. L'INSEE prévoit dans la Région 900.000 habitants de plus entre 2010 et 2040, avec comme conséquence, notamment des évolutions en matière de consommation d'eau et d'assainissement.

Le document évoque bien à plusieurs reprises les effets sur la santé de la qualité de l'eau, notamment concernant l'assainissement, l'exposition aux pesticides, les activités de pêche et de baignade ou les conséquences de l'eutrophisation. Cependant, on ne dispose pas d'indicateurs suffisamment précis sur les effets de ces pollutions sur la santé.

Dans un contexte d'économies budgétaires, tant du point de vue des collectivités publiques que de celui de l'Etat, les efforts soutenus par l'Agence de l'eau ne sont pas suffisamment ciblés.

Le principe pollueur-payeur est réaffirmé dans le SDAGE. Il vient également d'être rappelé aux Agences de l'Eau dans le rapport annuel 2014 de la Cour des Comptes qui souligne qu'il n'est pas suffisamment appliqué en France. Il est donc regrettable que l'usager, à travers la redevance sur l'eau, soit le principal contributeur.

La définition de nouveaux zonages (outils de mesure) prévus devrait permettre une meilleure connaissance des techniques et moyens à mettre en œuvre pour des actions adaptées au plus juste au niveau des SAGE, à condition que ces zones s'articulent avec les protections existantes. Toutefois, elle peut complexifier la lecture du document pour certains acteurs du territoire lors de la réalisation de projets.

Le CESER partage les objectifs de ces outils qui doivent être lisibles et efficaces. Les nouveaux zonages sont considérés par certains acteurs comme des outils nécessaires, et par d'autres comme une complexification. Ils sont de plusieurs types, et concernent parfois des zones géographiques très limitées :

- zones de vulnérabilité potentielle des sols à l'érosion (1C-4),
- espaces de mobilité des cours d'eau (1B-3),
- plan de gestion des têtes de bassin,
- plan de gestion durable des zones humides (8C-1),
- zonage des marais rétro-littoraux (8C-1),
- Plans d'eau prioritaires phosphore (3B-1),
- bassin avec augmentation plafonnée des prélèvements (7B-2), bassin avec plafonnement des prélèvements (7B-3),
- bassin nécessitant de prévenir l'apparition d'un déficit quantitatif (7B-4),
- zone d'influence du point nodal (7E),
- enveloppe de forte probabilité de zones humides (8A-1),
- zone de tête de bassin (11)...

Cet empilement de zonage ajoute à la complexité du document qui le rend peu lisible et peu opérationnel. Par ailleurs ces zonages inexistant dans la loi sur l'eau n'ont pas de valeur juridique.

3. Avis sur les différentes orientations et dispositions du projet de SDAGE

3.1. Repenser les aménagements de cours d'eau (chapitre 1)

Il s'agit de permettre la libre circulation des poissons et le transport des sédiments. 5 000 cours d'eau sont concernés par cette problématique de continuité écologique sur le bassin Loire-Bretagne, avec quelque 23 000 barrages.

Les corrections d'ouvrages se font désormais avec discernement, pédagogie et concertation de l'ensemble des acteurs concernés. L'ensemble des solutions sont envisagées : effacement des ouvrages, arasement ou abaissement, gestion, équipement ou contournement de ces ouvrages, ce qui va dans le bon sens.

Préconisation

Il est important, avant toute décision et toute action, d'identifier les usages et les différents enjeux (économiques, écologiques, ...), et que la solution retenue soit collégiale avec l'ensemble des acteurs (propriétaires, professionnels, publics, ...). Une "Assistance à Maître d'Ouvrage" indépendante, impartiale, et faisant appel à des compétences associées peut être utile.

3.2. Pollutions d'origine agricole (chapitres 2, 3, 4)

83 % des masses d'eau de surface ne pourront atteindre le bon état en 2015 sans mesure supplémentaire. Les pollutions agricoles sont une des causes essentielles de cette situation. Le projet de SDAGE prend bien en compte cette problématique. Il y consacre un budget conséquent de 615 millions d'euros, soit 23% du budget du programme de mesures.

Un certain nombre d'initiatives sont déjà mises en place : la généralisation des plans prévisionnels de fertilisation, des arrêtés préfectoraux directive nitrate, des attributions de droits à produire, des autorisations d'exploiter. L'ensemble de ces procédures permet de mieux gérer les effluents d'élevage.

En revanche, dans certains bassins versants, ces deux types de pollution (nitrates – phosphore) sont aggravés par l'érosion, facteur important de pollution longtemps sous-estimé et désormais pris en compte dans les arrêtés « directive nitrate » et la conditionnalité des aides PAC.

L'inscription dans le SDAGE d'objectifs ciblés et nécessaires de flux de nutriments (nitrates, phosphore, ...) dans les eaux superficielles n'est pas prévue dans la DCE a priori, et pose des interrogations sur les conditions de leurs mises en œuvre. Elle permet toutefois de mettre en exergue la problématique de cette surconcentration en nutriments.

Préconisations

La maîtrise des pollutions dues aux pesticides nécessite une analyse approfondie car elle est complexe. L'ensemble des substances doit être recensées. La connaissance des produits phytosanitaires, leurs conditions d'utilisation mais aussi des pratiques qui permettent de réduire significativement leur usage, doit être améliorée.

Un certain nombre de substances polluantes, à l'image des détergents ou du glyphosate, et leur molécule commune de dégradation, l'AMPA, devraient figurer dans le tableau des substances polluantes recensées. Le glyphosate, reconnu à risque cancérigène, est un herbicide qui est très utilisé et se retrouve à des concentrations préoccupantes dans beaucoup de cours d'eau et nappes souterraines des Pays-de-la-Loire.

Il est nécessaire de faire évoluer les comportements, et d'accompagner les acteurs de ce changement, par des stratégies permettant de poursuivre et de confirmer la réduction de l'utilisation des pesticides. Ceci est particulièrement nécessaire dans les zones de grandes cultures, les zones viticoles et d'arboriculture, particulièrement touchées par les pollutions.

Dans les zones concernées par les captages prioritaires pour l'eau potable, il est nécessaire que les agriculteurs mettent en œuvre diverses mesures agri-environnementales et Climatiques (MAEC) et adaptent leurs systèmes d'exploitation. Les causes de la non réussite du plan « Ecophyto 1 doivent être recherchées afin que le 2^{ème} plan de réduction de l'usage des produits phytosanitaires soit un succès.

De manière générale, les résultats concernant les pollutions agricoles reposent principalement sur l'appropriation rapide par les agriculteurs de nouvelles méthodes de conduite des cultures ou de nouveaux systèmes de productions.

C'est pourquoi l'animation et la coordination de groupes d'agriculteurs à l'échelle d'un bassin versant doivent être privilégiées. Ces actions collectives permettent la démonstration et la valorisation des expériences positives, les échanges de savoir-faire et la formation. Elles peuvent aussi susciter l'achat d'équipements en commun nécessaires à la mise en œuvre de nouvelles pratiques.

L'intervention des différents financeurs doit être harmonisée : agence, FEADER, conseil régional dans le cadre des contrats régionaux des bassins versants.

3.3. Pollutions d'origine non agricole (chapitres 2, 3, 4)

L'évaluation financière du SDAGE précise que 925 millions d'euros soit environ 33% du montant du programme de mesures seront consacrés à la réduction des pollutions non agricoles.

En ce qui concerne les pollutions d'origine urbaine, 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, en particulier la limitation de l'imperméabilisation des sols. Celle-ci doit permettre de diminuer, comme cela se fait dans certains éco-quartiers, les pollutions organiques avec la recherche de techniques alternatives au " tout tuyau » (évacuation systématique par les canalisations). 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.

En ce qui concerne l'utilisation des pesticides par les collectivités locales, par SNCF réseau, ou pour les réseaux routiers, 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) mais sans préciser si des actions spécifiques seront ou non menées.

Nous avons fait des remarques en 2009 concernant le traitement des rejets d'eaux pluviales. Elles ont été entièrement prises en compte par la disposition 3D3.

Préconisations

Il est nécessaire que les orientations et dispositions concernant la maîtrise des eaux pluviales et l'assainissement trouvent une traduction financière concrète dans le programme de mesures.

Les particuliers, qui utilisent trop souvent des produits phytosanitaires, sans information ni formation, doivent donc être formés et informés, y compris par les vendeurs, pour un usage responsable de ces substances. Dans le cadre de l'interdiction totale de leur usage au 1^{er} janvier 2022, les collectivités doivent s'impliquer et sensibiliser les habitants, notamment par une présentation publique annuelle des techniques alternatives de désherbage qu'elles mettent en œuvre. Cette mesure, non coûteuse doit servir d'exemple pour les habitants.

Les accords-cadres signés dans le cadre d'Ecophyto doivent s'accompagner d'échange de savoir-faire à partager avec les particuliers. Des actions du type "jardiner au naturel" permettant de mettre en valeur des méthodes de jardinage préservant la qualité de la ressource en eau doivent être valorisées et multipliées. Des partenariats doivent être développés entre les associations, les jardineries, les collectivités locales pour mettre en avant les techniques vertueuses.

Une recherche active des sources de contamination, des conséquences de ces pesticides sur le milieu et la santé, et une politique préventive volontariste doit être menée, compte-tenu du nombre croissant de substances dangereuses (entre 75 000 et 150 000).

3.4. Protéger la santé en protégeant la ressource en eau (chapitre 6)

Cette préoccupation trouve déjà une réponse dans les chapitres 3 (réduire la pollution organique et bactériologique), 4 (maîtriser la pollution par les pesticides) et 5 (maîtriser les pollutions dues aux substances dangereuses) et est reprise en 6C (lutter contre les pollutions diffuses par les nitrates et les pesticides).

L'étude réalisée en juin 2012 par le CESER intitulée « Le service public de l'eau en Pays de la Loire », reprend par ailleurs l'essentiel des enjeux liés à la ressource, son traitement, les réseaux de distribution et la gestion.

Le projet de SDAGE, dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, mentionne (mesure 6C), 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), qui ne couvre que quelques hectares ou dizaines d'hectares. Il s'agit là 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 leur coût de traitement, ce qui serait positif sur le plan économique pour l'ensemble de la collectivité.

Préconisation

Au regard des enjeux, nous encourageons à utiliser effectivement le suivi de la qualité des eaux dans les programmes d'action (alors que ce n'est qu'une recommandation dans le projet de SDAGE, prévue par la disposition 6C-1 pour la protection des captages). Cf. le bilan établi en 2014 du plan régional santé environnement 2 qui précise que vis-à-vis des pollutions accidentelles, quasiment 90% des 439 captages d'eau en Pays-de-la-Loire destinée à la consommation humaine disposent d'un périmètre de protection (contre 70% en 2009), et que la couverture totale devrait être réalisée en 2018. Cette action est confirmée par le PNSE 2015-2019.

Cependant, si sur les protections des pollutions accidentelles, il y a tout lieu de croire que l'ensemble des captages d'eau destinés à la consommation humaine sera protégé, il faut être vigilant à ce que, pour les pollutions diffuses, tous les captages prioritaires du bassin fassent l'objet d'un programme d'actions d'ici 2021.

Les agriculteurs doivent être accompagnés, notamment à travers des incitations économique de type "mesures agri-environnementales", afin qu'ils puissent faire évoluer plus rapidement leurs pratiques voire leurs systèmes de cultures et réduire ainsi fortement les pollutions diffuses (cf. les remarques formulées supra concernant l'enjeu 4).

3.5. Maîtriser les prélèvements d'eau (chapitre 7)

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

Chiffres 2010 (consommation) et 2012 (prélèvements)

Catégories d'utilisateurs	Prélèvements	Consommation nette (1)
Energie	64,00%	22,00%
Industrie	10%	6,00%
Eau potable	17,00%	24,00%
Agriculture	9,00%	48,00%

(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. Les surfaces irriguées correspondent en moyenne à environ 5 % de la surface agricole utile, et ont triplé entre la fin des années 1970 et le début des années 2000.

Un des facteurs explicatifs de cette augmentation 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).

Pour l'avenir, les évolutions climatiques généreront selon les climatologues, des épisodes encore plus longs de sécheresse, notamment concernant les sécheresses dites "agricoles" qui intègrent les évolutions des réserves d'eaux dans les couches sous-terraines.

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 de faire évoluer la répartition spatiale ou temporelle de ces prélèvements ou encore le dispositif de gestion des crises, mais elles doivent rester pragmatiques.

Préconisations

Il faut accentuer les efforts pour mieux gérer l'eau, s'adapter aux changements climatiques en faisant évoluer notamment les systèmes de cultures, en réorientant les productions vers des cultures moins exigeantes en eau avant d'envisager de nouvelles retenues de substitution. De plus, des systèmes permettant les économies d'eau en irrigation sont disponibles et doivent être privilégiés avant le recours à de nouveaux prélèvements.

Des réserves peuvent toutefois s'avérer nécessaires, sous certaines conditions, quand il s'agit :

- *de sécuriser des systèmes de productions végétales à haute valeur ajoutée comme le maraîchage, les cultures spécialisées (semences, pépinières, etc.), systèmes employant beaucoup d'actifs par unité de surface.*
- *D'irriguer des zones peu arrosées, ce qui 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 ;*
- *De sécuriser les systèmes fourragers et donc les revenus de petites exploitations d'élevage. La sécurisation de ces exploitations favorise aussi l'emploi artisanal ou industriel en amont et en aval.*

De plus, la perte régulière de surfaces agricoles (environ 78 000 ha/an en France) et l'augmentation de la population peuvent également nécessiter le maintien d'une agriculture « productive mais néanmoins écologiquement responsable ».

Nous nous interrogeons sur la nécessité de rendre étanches les réserves, sachant que celles-ci, si elles sont de taille mesurée, et qu'elles ne sont pas étanchées artificiellement, pourraient contribuer à réalimenter le milieu et participer au maintien de la biodiversité.

Nous nous interrogeons également sur la possibilité de permettre des prélèvements hivernaux de manière mesurée, dans certaines zones où les cultures très consommatrices ne sont pas trop présentes, et lorsque l'état des lieux n'identifie pas de pression hivernale particulière.

Les conditions prévues dans le cadrage des prélèvements hivernaux sont complexes. De plus, elles ne sont pas justifiées par le constat figurant dans l'état des lieux du bassin qui n'identifie pas de pressions excessives de prélèvements en hiver. Les études d'impacts que doivent réaliser les porteurs de projet dans le respect du code de l'environnement garantissent déjà l'accès aux volumes hivernaux sans préjudice pour le milieu.

3.6. Préserver les zones humides (chapitre 8)

Les zones humides constituent un patrimoine essentiel en terme de biodiversité, de pouvoir épurateur et de prévention des inondations, alors même qu'environ 70 % d'entre elles ont déjà disparu en France suite à des assèchements ou à des remblais.

Préconisations

Nous souhaitons voir figurer une définition précise et légale des zones humides dans le projet de SDAGE, permettant à chacun de se référer au même cahier des charges.

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., en particulier, les petites zones humides de moins de 1000 m² car elles jouent un rôle important en terme de biodiversité, notamment lorsqu'elles sont dispersées dans les zones de cultures et de prairies.

Les communes comportant des zones humides (mares incluses) doivent établir des conventions simples avec les propriétaires de ces zones. Le respect des cahiers des charges permettrait à ces propriétaires de bénéficier 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).

La disposition 8B-1 exprime la nécessaire compensation d'une zone humide impactée par un projet, en précisant la recherche d'une fonctionnalité équivalente, conformément à la loi sur l'eau. Cette prescription se suffit à elle-même et n'a pas lieu de conduire à une compensation en surface au moins égale à 200%, qui n'a pas de sens sur un plan fonctionnel. Conformément aux principes rappelés par la Ministre de l'Ecologie le 7 octobre 2014, les mesures compensatoires doivent relever d'une appréciation au cas par cas, dans le respect du principe de proportionnalité.

3.7. Préserver la biodiversité aquatique (chapitre 9)

Les préconisations mentionnées dans le SDAGE sont pertinentes.
Le CESER sera vigilant à ce qu'elles soient mises en œuvre.

3.8. Préserver le littoral (chapitre 10)

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 d'améliorer la qualité des eaux de baignade. Il n'en reste pas moins qu'il est important de maîtriser les rejets en mer, d'autant que certains secteurs d'activité sont aujourd'hui sinistrés.

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.

Préconisations

Dans le domaine des eaux littorales, nous confirmons les préconisations émises lors du SDAGE précédent :

- *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. D'une manière générale la diminution de l'activité d'élevage au profit des cultures, en lien avec les politiques publiques, est regrettable.*
- *Redonner aux bassins versants côtiers un maillage bocager suffisant pour permettre un ralentissement des eaux de ruissellement.*
- *Pour les zones agricoles de marais, veiller au respect des bandes enherbées en bordure des canaux.*
- *Réduire les facteurs induisant la prolifération des algues "vertes", facteurs liés aux activités touristiques, aux pratiques agricoles, aux rejets des stations d'épuration, ...*
- *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.*

3.9. Préserver les têtes de bassin versant (chapitre 11)

Les préconisations mentionnées dans le SDAGE sont pertinentes.

Le CESER sera vigilant à ce qu'elles soient mises en œuvre.

3.10. Faciliter la gouvernance locale et renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques (chapitre 12)

Les dispositions de la loi GEMAPI manquent de clarté. Aujourd'hui, les acteurs en responsabilité peinent à s'approprier les différents dispositifs. Il manque en effet un tableau lisible sur l'articulation de ces dispositifs.

Une partie du bassin Loire-Bretagne n'est pas couverte par un SAGE. C'est le cas entre le Bec d'Allier et Varades.

Préconisation

Compte tenu des problématiques « inondations, eau potable, et transfert de nutriments », la couverture de ce territoire par un SAGE nous semble incontournable.

3.11. Mettre en place des outils réglementaires et financiers (chapitre 13)

Pour éviter les reports de délai et les probables pénalités liées au non-respect de la directive sur l'eau de l'Union Européenne, il faudra nécessairement dégager des moyens financiers plus importants.

Dans ce contexte, le CESER rappelle qu'il a réalisé une étude complémentaire sur les diverses tarifications du prix de l'eau et de l'assainissement dans les Pays de la Loire dans son étude du 22 juin 2012.

3.12. Informer, sensibiliser, favoriser les échanges (chapitre 14)

Des efforts ont été réalisés par l'Agence de l'Eau dans la préparation du SDAGE 2016-2021, pour permettre de faire connaître la démarche d'élaboration de ce document. De nombreuses réunions ont été organisées dans différentes villes, sur l'ensemble du périmètre du bassin Loire-Bretagne.

L'intention d'améliorer l'accès à l'information sur l'eau auprès du grand public est louable, mais celle-ci doit aussi être facilement accessible et compréhensible.

On note de ce point de vue que, dans le dernier baromètre Santé Environnement de 2014 réalisé par la DREAL et L'ARS Pays de la Loire, seulement 56% des ligériens se disent satisfaits de l'information qu'ils reçoivent sur la qualité de l'eau dans leur commune. En effet, lorsque l'accès aux informations est possible, il convient de se poser la question de la compréhension des documents mis à disposition.(rapport annuel, site internet, informations des opérateurs...)

Par ailleurs, il existe un certain nombre de documents complémentaires au SDAGE :

- une plaquette papier couleur sur 8 pages à destination du grand public,
- différents documents d'accompagnement
- un résumé du programme de surveillance de l'état des eaux du bassin Loire-Bretagne
- le projet de tableau de bord du SDAGE : dispositif de suivi destiné à évaluer la mise en œuvre du Sdage.
- les conditions de référence sur le bassin Loire-Bretagne, avec l'ensemble des sites de référence servant de point de comparaison.
- le programme de mesures 2016-2021
- plan de gestion des risques d'inondation, pour lequel le CESER émet un avis spécifique.

L'ensemble de ces dossiers complémentaires du SDAGE ne permet pas une appropriation aisée de l'ensemble des politiques menées.

De manière générale, concernant la politique de l'eau, les acteurs doivent faire face à une multiplicité de sites Internet.

Les collectivités en charge de l'eau et de l'assainissement utilisent très mal le relais des commissions consultatives locales de service public, qui ont en charge de donner un avis sur le rapport annuel sur le prix de la qualité de l'eau potable et du service de l'assainissement. Composées d'élus et de représentants de la société civile, elles donnent le plus souvent un avis formel, sans véritable travail préalable.

Préconisations

Dans la mise en œuvre, il conviendrait que les actions prévues dans ce chapitre 14 « Informer, sensibiliser, favoriser les échanges » soient menées au plus près des acteurs, avec des missions accrues et définies clairement de consultation, et de suivi pour des commissions telles que :

- les commissions territoriales de bassin, en élargissant leur composition,
- les commissions locales de l'eau en leur donnant les moyens suffisants pour exercer leurs missions.

Il conviendrait de valoriser le rôle des commissions consultatives locales de service public (lorsqu'elles sont mises en place), afin que leur avis soit réellement pris en compte. Il conviendrait de valoriser leur rôle.

Il serait souhaitable qu'un portail unique permette l'accès aux différentes sources d'informations sur l'eau, que ces informations soient hiérarchisées et que l'extraction des données soit facilitée pour les utilisateurs issus du grand public.

4. Préconisations générales

En conclusion, et en complément des remarques et des préconisations thématiques émises ci-dessus, le CESER émet un certain nombre de préconisations d'ordre général.

L'Etat doit garantir la cohérence des politiques publiques menées sur le territoire. Les décisions prises aux niveaux européen, national et local ne doivent pas être contradictoires avec les objectifs du SDAGE.

L'Agence de l'Eau, en tant que représentant de l'Etat sur le bassin, doit à la fois, être présente auprès des acteurs pour garantir une cohérence des décisions prises, et accompagner les élus locaux dans la mise en place des projets. Avant toute décision et toute action, il est important d'identifier les usages et les différents enjeux (économiques, écologiques, ...) et de créer les conditions d'une décision collégiale (propriétaires, professionnels, usagers, associations...).

Le SDAGE 2016-2021 s'inscrit dans la logique du précédent SDAGE, mais doit être plus efficace. Il faut passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Il est souhaitable pour cela d'avoir une évaluation détaillée, permettant de mesurer les critères qui ont progressé et ceux qui restent problématiques. Ceci afin de valoriser les efforts entrepris et les progrès réalisés lors du SDAGE précédent et d'identifier les

difficultés éventuelles. Dans le traitement des pollutions en particulier, les soutiens publics doivent être conditionnés à l'atteinte de résultats significatifs.

L'Agence régionale de la santé, dans le cadre de son action, doit prendre en compte les conséquences liées à une mauvaise qualité de l'eau, et avoir une approche spécifique sur les liens entre qualité de l'eau, environnement et santé. L'inertie liée à la rémanence des polluants, dans ce domaine notamment, nécessite des efforts maintenus et renforcés.

Sur les dossiers d'autorisation autour des captages, l'avis de l'ARS doit être absolument prioritaire.

Les aspects économiques constituent un frein important à la mise en place par l'ensemble des acteurs (particuliers, collectivités, professionnels) des mesures permettant d'atteindre le bon état des eaux.

Concernant les particuliers, il paraît important qu'un dispositif d'aide en leur faveur soit mis en place lorsqu'ils sont confrontés à des mises aux normes d'assainissement non collectif. Cette aide pourrait par exemple se traduire par un accompagnement technique, des prêts bonifiés et des aides financières, accessibles à l'ensemble des citoyens du territoire sous condition de ressources.

Le principe pollueur-payeur est un principe essentiel, qui doit être respecté. A ce titre, il n'est pas normal qu'au nom d'une mutualisation des moyens, l'utilisateur soit le principal contributeur, via la redevance pollution et collecte domestique, pour des dégradations dont il n'est pas le premier responsable. En effet, la politique de restauration des milieux aquatiques concerne l'ensemble de la société.

Sur les territoires, les efforts doivent être davantage ciblés sur la qualité de l'eau (en réduisant la pollution par les nitrates, les pesticides, les substances dangereuses, les matières organiques et bactériologiques, qui ont des effets nocifs en matière de santé), ainsi que sur la gestion quantitative de l'eau et la préservation du littoral, en articulation avec les problèmes liés au réchauffement climatique sur les zones sensibles.

Une analyse coûts-bénéfices plus poussée pourrait être utile.

Enfin, on note une augmentation du nombre de mesures en direction des SAGE (de 21 à 48), qui s'explique par la diversité des situations sur le bassin Loire-Bretagne. Celles-ci restent incitatives. Le grand nombre de ces mesures peut cependant poser des problèmes de lisibilité pour les acteurs de la gestion de l'eau. De ce point de vue, la nécessité d'ajouter, eu égard à tout ce qui existe déjà, des contraintes réglementaires nouvelles, suscite des interrogations.

En résumé, le CESER rappelle les préconisations qu'il juge prioritaires :

1) la nécessaire cohérence :

- entre les politiques de l'eau à l'échelle nationale, régionale, européenne
- entre les préconisations du SDAGE et les différentes politiques régionales dans le domaine de l'agriculture, l'économie, l'écologie, ...
- des aides publiques ciblées dans l'objectif de la qualité de l'eau et du maintien des prairies.

2) la réaffirmation de son attachement au principe du pollueur-payeur, qui, comme l'a souligné en 2014 la Cour des Comptes, n'est pas suffisamment respecté en France.

3) la nécessité que les moyens techniques et financiers attribués soient à la hauteur des objectifs que s'est fixé le SDAGE, ce qui de l'avis du CESER n'est pas le cas actuellement.

4) le besoin d'une évaluation, au plus près du terrain, qui doit tenir compte des particularités de chaque territoire, des résultats des actions entreprises.

5) l'effort de lisibilité de l'ensemble des documents relatifs au SDAGE, avec une mise en place, de manière privilégiée, de dispositifs d'information, d'accompagnement et de conseil.

6) Une prise en compte, en matière d'éducation, de sensibilisation et de formation, des enjeux liés à la gestion de l'eau. Cela concerne aussi bien la formation initiale, professionnelle et permanente que les structures professionnelles et le grand public.