

# Annexe à l' avis de l' EP Loire sur le projet de SDAGE Loire Bretagne (projet au 15 mars 2009)

---

## I Remarques générales

L'Etablissement tient tout d'abord à souligner la **qualité générale du projet présenté**, en mesurant toute la difficulté de l'exercice : réussir à forger un outil partagé de mise en œuvre de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE), hiérarchiser les priorités, arbitrer en cherchant à être volontaire sur le plan environnemental et pragmatique quand aux moyens mobilisables, et il **félicite les rédacteurs** de ce document pour les défis qu'ils ont su relever dans un délai limité.

L'Etablissement tient à préciser ensuite que son **avis a été concerté** avec ses collectivités membres, les Etablissement Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) du bassin Loire-Bretagne, et au sein de l'Association Française des EPTB, notamment pour l'écriture du chapitre II relatif aux recommandations.

Rédigé dans un esprit constructif, il s'attache, au-delà d'un certain nombre de commentaires généraux à formuler des recommandations précises ou des propositions de dispositions concrètes, en souhaitant que celles-ci soient prises en compte par les instances du bassin Loire-Bretagne, avant l'approbation formelle du SDAGE 2010/2015, en appui à sa mise en œuvre opérationnelle, ou en préparation de sa révision suivante.

## II Recommandations

### II.1 Renforcer et poursuivre la concertation en vue d'aboutir à une réelle appropriation du SDAGE par les collectivités territoriales et leurs groupements

La première remarque concerne **l'importance de ce document et l'intérêt collectif à ce qu'il soit bien compris par l'ensemble des acteurs.**

Il n'a peut-être pas été assez rappelé lors de la communication de ce dossier aux Collectivités et Etablissements consultés combien le poids juridique du SDAGE engageait l'avenir des « territoires de l'eau ».

**Le SDAGE s'impose à tous les documents d'aménagement du territoire (PLU, SCOT, SAGE ...), et il est indispensable que l'ensemble des collectivités territoriales (et leurs groupements) en comprennent bien toutes les implications pour en favoriser la mise en œuvre effective.** Celles-ci disposent, malgré tous les efforts faits pas les instances de bassin, d'un temps extrêmement court pour leur permettre d'appréhender un document complexe, où il est parfois difficile de distinguer le surplus réglementaire ou financier apporté par le SDAGE. Il apparaît ainsi que pour les non spécialistes de la gestion de l'eau, le projet de SDAGE reste peu lisible en termes d'objectifs, d'échelles de gouvernance, de maîtres d'ouvrage mobilisés ou pressentis, d'affichage des moyens financiers et de calendrier de réalisation.

**Le montant global du programme associé de mesures pour la période 2010-2015 est estimé à 3,3 milliards d'euros (Grenelle de l'Environnement inclus).**

**Une évaluation complémentaire - chiffrée selon les limites administratives des principales collectivités qui seront appelées à participer au financement de la mise en œuvre du SDAGE, en accompagnement des financements de l'Etat et de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne - est indispensable pour éviter des difficultés ultérieures, si l'effort financier des collectivités devait être notablement accru par rapport à la situation actuelle et si leurs priorités d'intervention devaient être modifiées.**

De plus, l'absence de « porté à connaissance » des masses d'eau ayant fait l'objet d'un travail de révision de leur objectif de qualité (suite à l'intégration dans un additif au SDAGE des éléments du Grenelle de l'Environnement, du Réseau de contrôle et de surveillance et du plan anguille) ne permet pas aux maîtres d'ouvrage potentiels d'évaluer les impacts financier et organisationnel à court terme.

► Il est recommandé que le projet de SDAGE fasse l'objet de **présentations spécifiques et adaptées au territoire des collectivités concernées**, afin de susciter le cas échéant un débat public local et de favoriser son appropriation par les acteurs locaux.

Il paraît notamment **essentiel que les territoires disposant de Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) fassent l'objet d'une concertation prioritaire.**

Il est également **indispensable que les différents niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements soient régulièrement associés, à leur échelle, aux conditions de mise en œuvre du SDAGE, ainsi qu'au coût et au financement du programme de mesures associé.**

## **II.2 Identifier et appuyer les futurs maîtres d'ouvrages**

**Le SDAGE va conduire à devoir réussir collectivement dans des domaines nouveaux, ou encore très mal explorés : par exemple la restauration morphologique des cours d'eau (trame bleue).** L'obligation de résultat vis-à-vis de l'Europe ne sera tenue en ce domaine, et le risque de contentieux évité, que si peuvent être rapidement mis en action une très grande quantité de chantiers.

Certains maîtres d'ouvrage locaux (syndicats d'aménagement et d'entretien de cours d'eau, syndicats de production et de distribution d'eau potable, ...) n'ont pas participé au processus de concertation mis en place pour l'élaboration du projet de SDAGE et ne seront pas consultés avant son adoption formelle. Ces structures vont donc « découvrir » ces documents alors qu'elles devront être directement opérationnelles en tant que cheville ouvrière.

Les maîtres d'ouvrages vont devoir être motivés et formés, parfois créés, toujours financés dans un temps très réduit.

**Le SDAGE fait de manière générale peu de cas du soutien à la maîtrise d'ouvrage locale, et de manière plus particulière aux Etablissements Publics Territoriaux de Bassin** qui peuvent également organiser, coordonner et appuyer les acteurs locaux.

► Il est recommandé, pour mettre en œuvre les actions prioritaires du programme de mesures associé au SDAGE, que **l'identification et l'appui administratif, technique et financier des maîtres d'ouvrages locaux, soient engagés dans les meilleurs délais**, en recherchant les

effets d'échelles susceptibles de générer des économies de moyens et d'accélérer les délais de réalisation.

### **II.3 Donner aux Commissions Locales de l'Eau un rôle clef pour la préparation et le suivi de la mise en œuvre du SDAGE sur leur territoire**

Le projet de SDAGE Loire-Bretagne propose de « renforcer l'autorité des Commission locales de l'eau » et d'en faire des lieux pertinents pour renforcer la cohérence des politiques publiques.

Il paraît effectivement indispensable de mettre la CLE au centre des décisions locales, de confier un réel rôle d'arbitrage à cette assemblée, et de ne pas se contenter de l'associer pour avis à telle ou telle procédure.

► Il est recommandé que les **CLE** soient, à l'échelle de leur territoire d'intervention, le **lieu privilégié de débat et de concertation pour la préparation et le suivi de la mise en œuvre du SDAGE** et du programme de mesures associé.

Il serait en particulier souhaitable que les instances de bassin Loire-Bretagne **réunissent l'ensemble des Présidents de CLE pour qu'ils émettent un avis sur la version finale du projet de SDAGE avant son approbation fin 2009.**

### **II.4 Appuyer la mise en œuvre opérationnelle par les EPTB du SDAGE à l'échelle des bassins et sous-bassins**

Dans le projet de SDAGE **deux niveaux d'action opérationnelle devraient être distingués :**

- en premier lieu, le **niveau de base**, celui des travaux d'entretien de la rivière, d'assainissement des eaux usées, de la fourniture de l'eau potable, de l'encouragement des usagers à des pratiques vertueuses est celui de la **coopération intercommunale**. Cette échelle de proximité, connue de tous, est à même de susciter l'adhésion. Il serait opportun de favoriser le portage de ces actions par les communautés de communes, structures qui ne cessent de se renforcer et qui disposent d'une fiscalité propre. Mais, en dehors des cas où les bassins élémentaires sont inscrits dans le périmètre d'une communauté de communes, la coopération communale sous forme de syndicats intercommunaux, - ou mieux de syndicats mixtes associant les communautés de communes devrait être encouragée. Quelque soit la solution retenue, il est indispensable que les transferts soient clairs et amènent le plein exercice des maîtrises d'ouvrages sur le terrain

- en deuxième lieu, s'il faut agir localement, il faut aussi coordonner globalement ces actions locales, et mutualiser les compétences. Une vision d'ensemble cohérente à **l'échelle des grands bassins et sous-bassins** est indispensable. La prévention des inondations est le meilleur exemple de ce besoin, tant il est crucial pour la sécurité publique. Mais beaucoup d'autres aménagements (le soutien d'étiage, la circulation des poissons migrateurs, la répartition harmonieuse de l'hydroélectricité, la gestion du Domaine Public Fluvial, la mise en œuvre de la trame bleue...) ne peuvent être entrepris qu'à ce niveau.

► Il est proposé de **renforcer et de généraliser le niveau intermédiaire des Établissements Publics Territoriaux de Bassin qui peuvent jouer un rôle essentiel pour appuyer la mise en œuvre effective, dans les délais prévus, du programme de mesures à l'échelle des bassins et sous-bassins.**

Le SDAGE Loire-Bretagne y gagnerait en promouvant cette organisation, et si besoin, en indiquant une trame pour la mise en place de ces structures, dans les secteurs où il n'en existe pas encore.

## **II.5 Se préparer au changement climatique**

Le projet de SDAGE Loire-Bretagne n'évoque que très indirectement la perspective certaine du changement climatique, et ne formule pas de préconisation pour l'intégration de cette réflexion dans l'ensemble des projets de gestion de l'eau.

C'est un domaine encore difficile, mais l'urgence de l'action doit imposer de chercher dans chaque dossier la meilleure stratégie pour une adaptation aux effets du réchauffement planétaire.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que s'inscrit déjà l'implication de l'Agence de l'Eau dans le cadre de l'initiative ligérienne d'adaptation aux impacts du changement climatique, animée par l'EP Loire et résultant de la reconnaissance par le ministère du développement durable du bassin de la Loire comme site pilote au niveau national.

► Il est recommandé **que le SDAGE fasse explicitement référence, dans un chapitre introductif, aux impacts prévisibles du changement climatique** et qu'il annonce dès à présent les modalités qui seront mises en œuvre pour la préparation de sa version 2015, notamment en matière de réduction des vulnérabilités territoriales aux inondations et aux sécheresses.

## **II.6 Se préparer à la mise en œuvre des nouvelles directives européennes**

Le projet de SDAGE s'inscrit dans un contexte réglementaire et juridique en constante évolution et certaines dispositions y font d'ailleurs référence.

Les directives « Inondations » et « Pesticides » ne sont pas encore transposées en droit français, mais il paraît souhaitable de signaler leur existence en vue de préparer dès à présent la prochaine révision du SDAGE.

Des dispositions en ce sens sont proposées ci-après pour le chapitre « crues et inondations » du projet de SDAGE.

Plus généralement, il apparaît essentiel d'intégrer les orientations stratégiques découlant du cadre communautaire, en particulier celle liée au renforcement des volets recherche, développement et innovation, ainsi qu'à la nécessaire capitalisation et mutualisation de la connaissance au service des décideurs et des gestionnaires, au bénéfice de la compétitivité des territoires concernés.

### III Dispositions proposées

Le projet de SDAGE Loire Bretagne s'articule autour de **15 orientations fondamentales et dispositions**.

L'avis de l'Etablissement est centré sur les thèmes qui entrent dans son champ d'action, à savoir :

- (1) Repenser l'aménagement des cours d'eau
- (7) Maitriser des prélèvements d'eau,
- (9) Rouvrir les rivières aux poissons migrateurs,
- (12) Crues et les inondations,
- (13) Renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques,
- (15) Informer, sensibiliser, favoriser les échanges.

Nota : Les numérotations utilisées renvoient à celles du projet de SDAGE.

#### III.1 (1) Repenser l'aménagement des cours d'eau

Les dispositions du SDAGE pourraient être différenciées selon le statut des cours d'eau (domanial ou non domanial).

Sur certains cours d'eau domaniaux, susceptibles d'être transférés, il va falloir passer d'un entretien « libre circulation des eaux » à une gestion écologique, ce qui ne sera pas sans conséquence financière.

L'absence de maîtres d'ouvrage sur le réseau secondaire, voire même sur le réseau principal, et l'incompréhension de maîtres d'ouvrage locaux qui viennent juste de terminer de rembourser les emprunts relatifs à l'installation ou la modernisation d'ouvrages transversaux et à qui on demande maintenant de les araser, vont constituer des difficultés importantes dans l'atteinte des objectifs du SDAGE.

Même si certaines collectivités rurales ont pris conscience de la nécessité de gérer durablement les cours d'eau, elles se retrouvent confrontées à un problème de choix financier entre améliorer l'assainissement de leur commune et entretenir physiquement la rivière.

Comme indiqué plus haut dans les recommandations générales le succès de cette politique dans des délais très courts passe à la fois par un soutien des maîtres d'ouvrages et par un traitement de ces dossiers coordonné à l'échelle des bassins et sous-bassins, en y associant très étroitement les CLE lorsqu'elles existent.

La prise en compte de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité est indiquée page 6 mais aucune disposition ne fait explicitement référence à cette loi.

1C-2 : il est proposé d'ajouter une interdiction de création de nouveaux plans d'eau dans les zones de prévention du déficit quantitatif.

1E : il est proposé de prévoir des dispositions concrètes pour lutter contre les espèces envahissantes.

### **III.2 (7) Maitriser les prélèvements d'eau**

Ajouter la définition des volumes prélevables dans les zones de déficit quantitatif et de protection renforcée à l'étiage.

7B-1 : la réutilisation des eaux usées épurées pour l'irrigation n'est pas facilement applicable techniquement (proximité des cultures/aux stations d'épuration (STEP) ; débit d'exploitation des équipements compatibles avec les débits de rejet des STEP ; norme de qualité respectée pour l'irrigation) et il conviendrait également de préciser qui va payer les installations.

Il est proposé au lieu de « volet relatif à la possibilité d'utiliser les eaux usées... » d'écrire : « volet relatif à différentes solutions alternatives » (exemple : amélioration du rendement du matériel d'irrigation, changement du système de production, utilisation des eaux usées ...).

7B-2 : le SAGE, dans sa nouvelle configuration, n'a pas la vocation à définir un réel programme d'actions visant à économiser la ressource.

Il est proposé d'écrire « le SAGE propose un programme d'économie... »

7B-3 : atteindre partout en 2012 un rendement primaire des réseaux respectivement de 75 et 85 % en zones rurale et urbaine paraît extrêmement difficile.

Il est proposé de prioriser ces actions en zone de déficit quantitatif où l'économie à réaliser est importante. Le développement de la métrologie de ces réseaux est aussi indispensable.

7C : il est proposé de privilégier la gestion collective à l'échelle d'unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente.

7C-2 : Hors Zone de Répartition des Eaux, le volume maximal prélevé par certains usagers est difficilement quantifiable donc il ne s'agit plus d'une « substitution ».

### **III.3 (9) Rouvrir les rivières aux poissons migrateurs**

Une clarification des contraintes engendrées par chaque classement serait intéressante pour simplifier son application.

9A-1 : La carte ne prend pas en considération certains ouvrages structurants sur les hauts bassins, établis après le décret de 1905, qui bloquent la circulation des poissons migrateurs.

9B : Indiquer dans le SDAGE que les programmes de restauration sont nécessairement conduits de l'aval vers l'amont peut empêcher la mise en œuvre d'actions prêtes à être engagées. La réflexion doit tout d'abord être globale et puis à l'échelle de chaque site selon les opportunités d'actions. De plus, cette logique de travailler de l'aval vers l'amont peut être contraire au traitement des problèmes de dévalaison de l'anguille.

Il est donc proposer de supprimer cette mention « de l'aval vers l'amont ».

9B-2 : les masses d'eau situées à l'amont d'un ouvrage structurant, comme par exemple celui de Rochebut sur l'axe Cher, ne répondent pas aux critères de zones d'« ensemencement » pour les autres tronçons puisque la circulation des espèces est impossible hormis sur les bassins versants situés à l'amont dudit barrage.

### **III.4 (12) Crues et inondation**

#### **III.4.1 Observations générales :**

Contrairement aux autres orientations fondamentales où le titre du chapitre introduit une notion d'action (repenser, réduire, maîtriser, etc.), l'orientation 12 intitulée « Crues et inondations » ne constitue qu'une thématique.

Il est proposé en conséquence une formulation du titre de type « Réduire les conséquences directes et indirectes des inondations » pour conserver une cohérence avec les autres orientations et rendre plus explicite cette tête de chapitre.

Sur ce volet, orientations et propositions ne sont par ailleurs pas traduites en dispositions et il apparaît ainsi globalement que ce volet est relativement annexe par rapport aux autres thématiques.

La mise en œuvre d'ici 2015 de la directive « inondation » (que le projet de SDAGE ne mentionne pas), devrait permettre de combler ce manque et de compléter le volet inondation du SDAGE.

#### **III.4.2 Orientations et dispositions :**

12A : Améliorer la conscience et la culture du risque et la gestion de la période de crise.

Les dispositions retenues concernent uniquement l'information des populations et l'accès à l'information.

La gestion de la période de crise n'est pas traitée (ou éventuellement indirectement au niveau des particuliers en supposant que l'information diffusée induira une meilleure gestion de l'événement de ces derniers en cas de crise).

Il est proposé de prévoir des dispositions en la matière, notamment en ce qui concerne la concertation préalable entre services, chargés de la prévention et de la gestion de crise, des collectivités et de l'Etat.

12B : cette orientation précise les dispositions qui devront être intégrées dans les nouveaux PPRI ou les PPRI modifiés.

Concernant la vallée de la Loire notamment, il est signalé que ces prescriptions sont plus restrictives que pour les PPRI actuels.

Il conviendrait d'évaluer le coût des mesures de réduction de la vulnérabilité des constructions existantes si celles-ci étaient effectivement imposées.

A signaler par ailleurs que le PLU doit être compatible avec les orientations fondamentales du SDAGE (et non pas ses dispositions) selon le code de l'urbanisme (article L123-1).

12D-1 : Cette disposition est à reformuler via la transposition de la directive « inondation » prévue pour la fin 2009.

Cette directive prévoit en effet sur la base d'une évaluation préliminaire des risques d'inondation la détermination des « zones pour lesquelles des risques potentiels importants d'inondation existent... » puis, dans un second temps, l'établissement pour ces zones de plans de gestion des risques d'inondation qui englobent tous les aspects de la gestion des risques d'inondation.

Le rôle des EPTB dans ce cadre devrait également être défini (notamment en appui à l'élaboration du plan de gestion à l'intérieur de leur périmètre de reconnaissance).

En tous les cas, la mise en œuvre de cette disposition devrait veiller à la coïncidence des actions avec des initiatives structurantes déjà convenues dans le cadre des contractualisation/programmation 2007-2013, telles que la démarche « industrielle » de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques du bassin de la Loire.

### **III.5 (13) Renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques**

L'Etablissement propose de rajouter dans les SAGE jugés nécessaires d'ici 2015 les 3 suivants situés à l'intérieur de son périmètre de reconnaissance en tant qu'EPTB :

- l'Indre (enjeu : écart par rapport à l'objectif de bon état écologique),
- la Loire Bourguignonne (enjeu : espace de mobilité),
- la Loire moyenne « Bec d'Allier - Bec de Maine » y compris la Maine en aval d'Angers (enjeu : inondation).

Il est également proposé de reprendre la disposition de l'article VIII.2.3 du SDAGE de 1996 qui mentionnait pour les SAGE interdépendants la nécessité de créer des commissions ad hoc chargées d'assurer l'harmonisation et la cohérence des objectifs.

13B-1 : Il est proposé de compléter cette disposition par une généralisation de la consultation des CLE, même lorsque le SAGE est en cours d'élaboration (exemple : associer la CLE aux procédures de renouvellement de concession hydroélectrique, ...).

13D : Il est proposé d'ajouter la référence aux Etablissements Publics Territoriaux de Bassin en rappelant leur mission à l'intérieur de leur périmètre de reconnaissance (gestion équilibrée de la ressource en eau et des zones humides, prévention des inondations).

### **III.6 (15) Informer, sensibiliser et favoriser les échanges**

15C : il est remarqué que l'absence de disposition déclinant cet objectif, risque d'entraîner autant de sites Internet que d'acteurs. Cette technique ne permettra pas à toute personne de récupérer facilement des informations sur l'eau.

D'où l'attention particulière qui pourrait être portée aux sites d'échanges d'informations (SANDRE, CARMEN, GEST'EAU, ...) qui existent déjà, ainsi qu'au soutien d'outils d'intégration de données et de mise à disposition d'information à l'échelle de territoires d'intervention clairement identifiés, comme le plateau collaboratif d'échange intranet/internet du Plan Loire