

avis

Avis n°2015-03 présenté au nom de la commission Agriculture, environnement et ruralité par **Eric Berger**

Projet de SDAGE 2016-2021

16 avril 2015



Avis n° 2015-03
présenté au nom de la commission Agriculture, environnement et
ruralité
par **Eric Berger**

16 avril 2015

Projet de SDAGE 2016-2021

Certifié conforme
Le président

Jean-Louis Girodot

Le Conseil économique, social et environnemental d'Ile-de-France

Vu :

- Le Code général des collectivités territoriales ;
- Le Code de l'environnement et notamment ses articles L 212-1 et suivants et R 212-6 ;
- La directive cadre sur l'eau (DCE) de la Communauté européenne n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 modifiée, et en particulier son article 14 ;
- La directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006 qui concerne la qualité des eaux souterraines ;
- La loi française n° 2004-338 du 21 Avril 2004 de transposition de la DCE ;
- Le programme national d'action contre la pollution des milieux aquatiques par certaines substances dangereuses définies par le décret du 20 Avril 2005 et les arrêtés ministériels du 20 avril 2005 modifié et du 30 juin modifié ;
- Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2009-2015 du bassin «Seine-Normandie» et le programme de mesures (PDM) approuvés par arrêté du Préfet coordonnateur de bassin, en date du 29 octobre 2009 ;
- La circulaire du 13 septembre 2012 du Ministère en charge de l'écologie qui fixe les instructions pour la consultation du public relative aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021 ;
- L'arrêté du 18 décembre 2014 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des SDAGE ;
- L'avis N° 2004-08 du 9 décembre 2004 relatif aux enjeux de la gestion de l'eau à l'horizon 2015 présenté par Guy ATLAN au nom de la Commission de l'agriculture, de l'environnement et de la ruralité du Ceser ;
- L'avis du Ceser du 29 avril 2009 relatif au projet de SDAGE 2009-2015 présenté par Eric Berger au nom de la Commission de l'agriculture, de l'environnement et de la ruralité ;
- L'avis du Ceser du 18 avril 2013 relatif aux grandes orientations du Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) 2016-2021 du Bassin Seine Normandie et cours d'eau côtiers normands présenté par Christian Lecussan au nom de la commission de l'Agriculture, de l'environnement et de la ruralité ;
- La lettre de demande de contribution adressée le 16 décembre 2014 par le Préfet de région, Jean Daubigny, et le Président du Comité de Bassin Seine-Normandie, François Sauvadet, au président du Ceser, Jean-Louis Girodot accompagnée des documents soumis à la consultation du public et des assemblées.

Entendu :

- L'exposé de M. Eric Berger, rapporteur de la Commission de l'agriculture de l'environnement et de la ruralité du Ceser.

Considérant que :

- L'eau est un bien commun qu'il convient de protéger et de gérer de façon équilibrée entre tous les acteurs ;
- A cette fin, la « directive cadre sur l'eau » (DCE) du 23 octobre 2000 du Parlement et du Conseil européen impose aux états membres d'établir un plan de gestion des bassins hydrographiques révisable tous les six ans, sachant que cette directive fixe l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau au plus tard en 2027 ;

- Conformément à cette directive, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) sont des outils de planification, révisables tous les 6 ans, qui définissent, à l'échelle de chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques, les grandes orientations pour une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau telle que définie à l'article L 211-1 du code de l'environnement ;
- Les programmes de mesure (PDM) sont des documents qui présentent la logique et les actions à mettre en œuvre pour parvenir à ces objectifs, sachant que l'objectif final est de parvenir à un bon état des masses d'eau partout en Europe en 2027 ;
- Le positionnement du SDAGE dans la hiérarchie des normes est très haut et de ce fait, le SDRIF les PLU, les SCOT, les schémas départementaux des carrières, les arrêtés préfectoraux ICPE (Installations classées pour la protection de l'environnement) doivent lui être compatibles ;
- Qu'à l'instar de tous les autres SDAGE, celui du Bassin Seine-Normandie est actuellement engagé dans une démarche de révision définie par la loi n°2004-338 du 21 avril 2004, portant transposition de la directive cadre sur l'eau du Parlement et du Conseil européen ;
- Ouverte depuis le 19 décembre 2014, une nouvelle consultation publique est lancée jusqu'au 18 juin 2015 en vue de cette révision qui doit couvrir la période 2016-2021 qui correspond au 2ème cycle de gestion de la politique communautaire dans le domaine de l'eau établi par la DCE ;
- Le Comité de Bassin Seine-Normandie, après élaboration du nouveau projet de SDAGE, se doit maintenant de recueillir les avis des assemblées locales, Conseils régionaux et départementaux, Conseils économiques sociaux et environnementaux, Etablissements publics territoriaux de bassin (EPTB), Commissions locales de l'eau (CLE), Chambres consulaires, ainsi que l'avis du public, avant validation du projet définitif par ce premier en décembre 2015 ;
- Dans un précédent avis du 29 avril 2009, le Ceser a analysé l'intégralité des enjeux définis en 2004 ;
- Aujourd'hui, il lui est à nouveau demandé d'émettre des recommandations prenant en compte les 5 enjeux importants soumis par le Comité de Bassin Seine Normandie et le préfet coordonnateur, et leur prise en compte dans le projet de SDAGE 2016/2021 ;

Ces 5 enjeux sont les suivants :

- Préserver l'environnement et sauvegarder la santé en améliorant la qualité de l'eau et des milieux aquatiques de la source à la mer ;
- Anticiper les situations de crise en relation avec le changement climatique pour une meilleure gestion quantitative équilibrée et économe des ressources en eau : inondations et sécheresses ;
- Favoriser un financement ambitieux et équilibré de la politique de l'eau ;
- Renforcer, développer et pérenniser les politiques de gestion locale ;
- Améliorer les connaissances spécifiques sur la qualité de l'eau, sur le fonctionnement des milieux aquatiques et sur l'impact du changement climatique pour orienter les prises de décisions.

Emet l'avis suivant :

Article 1 : Nature du document

Le Ceser rappelle que le SDAGE n'a pas à avoir de caractère prescriptif mais demeure nécessaire de par sa nature opposable à toutes décisions administratives prises par l'Etat ou les collectivités territoriales, dans tout document d'aménagement, lorsque celui ci a un lien, de quelque nature que ce soit, avec la gestion de l'eau.

Ceci favorise une dynamique de progrès en évitant d'ajouter une strate réglementaire dans le dispositif national déjà conséquent.

Article 2 : Méthode de travail

Le Ceser prend acte de la bonne concertation et du travail collectif réalisés par les différentes commissions et groupes de travail mis en place au sein du Comité de Bassin pour la rédaction de ce projet de SDAGE.

Article 3 : Positionnement par rapport à la DCE

Le Ceser remarque que le SDAGE prend en compte des dispositions qui répondent à d'autres exigences que celles de la DCE (plan inondation, plan anguille, directive cadre sur la stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et ceci dans le but d'intégrer une vision englobant toutes les facettes de la gestion de l'eau en France et d'être ainsi en accord avec la législation française.

Le Ceser recommande que, lors de la transmission par l'Etat à la Commission Européenne des éléments figurant dans le nouveau SDAGE, il ne soit répondu uniquement qu'aux seules demandes et exigences de la DCE.

Article 4 : Collecte des données

En ce qui concerne le bon état des masses d'eau, le Ceser note que les objectifs fixés dans le nouveau SDAGE sont plus réalistes que ceux fixés précédemment. Ces objectifs ont été fixés en fonction des données sur l'état des masses d'eau du Bassin Seine Normandie établies en 2011/2012.

Le Ceser constate que la remarque qu'il avait formulée dans l'article 6 de son avis d'avril 2009 (regret concernant l'insuffisance de données ou de mesures concrètes sur une grande partie des masses d'eau superficielles) a été prise en compte. Cependant, il souligne la nécessité de poursuivre les études afin d'accroître la connaissance réelle de ces masses d'eau et ainsi de les rendre conformes aux exigences de la DCE à l'horizon 2027.

Article 5 : Prévenir les pollutions (ponctuelles et diffuses)

5.1 - Préserver l'environnement et sauvegarder la santé en améliorant la qualité de l'eau et des milieux aquatiques de la source à la mer

En réponse à cette question qui est très voisine du premier enjeu traité dans son avis de 2009, le Ceser constate qu'un bon nombre de ses recommandations ont été prises en compte. Mais il reste, en ce qui concerne les pollutions ponctuelles, la problématique des rejets d'eaux pluviales à solutionner.

En ce qui concerne la diminution des pollutions diffuses, le Ceser fait observer que les efforts réalisés ne se traduisent pas encore dans l'amélioration de la qualité des masses d'eau souterraines. Aussi faut-il pérenniser et amplifier les efforts réalisés à ce jour et pour cela il faut continuer l'action de contractualisation.

En ce qui concerne la diminution des pollutions des milieux aquatiques par les substances dangereuses, le Ceser marque sa satisfaction de constater que la remarque qu'il a formulé concernant les objectifs de réduction d'émission des 41 substances prioritaires a été retenue et suivie d'effets ; les mesures relevées sur le Bassin Seine Normandie permettant aujourd'hui de fixer des objectifs propres.

En ce qui concerne la protection des captages d'eau pour l'alimentation en eau potable, le Ceser déplore toujours que la définition des périmètres de protection des captages n'ait pas évolué depuis 2009.

En ce qui concerne les milieux aquatiques et humides, le Ceser note la prise en compte et la mise en œuvre des recommandations qu'il a préconisées.

5.2 - Pollutions ponctuelles ou canalisées

Le Ceser constate qu'en réponse à sa demande formulée dans son avis du 18 avril 2013, il est fait état, dans le défi 1 du SDAGE 2016/2021, de la nécessité de poursuivre l'effort dans la collecte et le traitement des eaux pluviales et des travaux des réseaux d'assainissement.

Le Ceser approuve la proposition de hiérarchiser les actions en fonction de la sensibilité du milieu aquatique.

Le Ceser soutient fortement toute action visant à améliorer la qualité des branchements individuels.

5.3 - Pollutions diffuses ou non canalisées

Le Ceser constate que les demandes qu'il a formulées dans son avis du 18 avril 2013 n'ont pas été prises en compte. Il réitère sa demande portant sur les captages d'eau qui était la suivante : « *Les pollutions diffuses restent une problématique de long terme. Il est donc important que les actions nécessaires à leur réduction soient constantes et régulièrement évaluées sur les aires d'alimentation des captages.* »

Le Ceser demande que les priorités soient clairement établies en commençant par les 149 captages dits « Grenelle » puis sur les plus menacés qualitativement parmi les 1700 identifiés. Le SDAGE devra se fixer des objectifs annuels réalistes »

Le Ceser approuve que dans le SDAGE 2016/2021, le défi 2, insiste sur les orientations nécessaires à une réduction des pollutions diffuses en vue d'améliorer, à plus ou moins long terme, la qualité des masses d'eau souterraines.

5.4 - Substances dangereuses - micro polluants

Le Ceser apprécie que les objectifs de réduction des substances dangereuses soient la résultante de l'état des lieux. Les orientations et les dispositions du défi 3 concourent à réduire voire à supprimer l'émission de ces substances.

En ce qui concerne les nouvelles substances (13 molécules additionnelles), le Ceser apprécie leurs prises en compte mais regrette que pour celles-ci, les objectifs de leurs réductions, bien que quantifiés et planifiés dans l'annexe 3, ne reposent pas sur une étude précise de l'état du milieu.

5.5 - Contaminations microbiologiques

En ce qui concerne la réduction des pollutions microbiologiques des milieux, le Ceser :

- reconnaît la prise en compte dans le défi 2 de tous les acteurs, qu'ils agissent via les pratiques industrielles, ou à titre individuel, via les pollutions domestiques ;
- ne se prononce pas sur les orientations et dispositions prises en ce qui concerne le littoral et le risque de pollution microbiologique.

Article 6 : Gestion de la rareté de la ressource en eau et situation de crise

Le Ceser constate que les recommandations qu'il a exprimées dans son avis de 2009 n'ont pas été suivies d'effet, par exemple en ce qui concerne le classement de la nappe de Champigny ainsi que l'établissement du SAGE Bassée Voulzie (paragraphe 8.1).

6.1 - Gestion de la rareté de la ressource en eau et sécheresse

Le Ceser regrette que les recommandations qu'il a formulées dans son avis du 18 avril 2013 n'aient pas été prises en compte dans le projet de SDAGE 2016/2021, et notamment : « que les prélèvements de surface soient privilégiés par rapport aux prélèvements souterrains qui ont des temps de réaction beaucoup plus lents ».

Il approuve la prise en compte des conséquences du changement climatique sur l'alimentation en eau dans le défi 7 du projet de SDAGE 2016/2021.

6.2 - Situation de crise inondation

Le Ceser apprécie que ses remarques concernant la gestion des situations de crise aient été prises en compte dans le projet de SDAGE 2016/2021 et en particulier le défi 8 qui est en parfaite harmonie avec le PGRI.

Article 7 : Favoriser un financement ambitieux et équilibré de la politique de l'eau

7.1 - Mieux estimer le cout global de la mise à niveau du bon état des masses d'eau

Le plan de mesures du SDAGE 2009/2015 estimait à 19 milliards d'euros le coût global de la mise à niveau du bon état des masses d'eau. Le même exercice effectué en 2014, en vue de

l'établissement du SDAGE 2016/2021, a montré des besoins à hauteur de 15 milliards d'euros pour cette même mise à niveau. On peut donc constater que les dépenses nécessaires pour l'amélioration de la qualité des masses d'eau n'ont été réduites que de 4 milliards d'euros alors qu'il a été dépensé 6.3 milliards d'euros.

Le Ceser recommande donc que les mesures à mettre en œuvre fassent l'objet d'une évaluation préalable afin d'être plus efficientes.

7.2 - Un financement réaliste

Le Ceser constate que le plan de mesures qui accompagne le SDAGE 2016/2021 a pris en compte les demandes qu'il a formulées dans son avis du 18 avril 2013 en fixant le plafond des dépenses à 6.4 milliards d'euros à comparer au 6.3 milliards d'euros qui auront été dépensés dans le cycle précédent.

Le Ceser manifeste le souhait qu'en vertu du principe « l'eau paye l'eau » ces montants soient intégralement dépensés en faveur de la gestion de l'eau et ne servent donc pas à alimenter le budget de l'Etat.

Le Ceser souligne la nécessité qu'en ce qui concerne le financement global des actions, celui-ci soit assuré, avec l'aide des agences de l'eau, par les différents usagers (agriculteurs, collectivités, industriels, particuliers...) à hauteur de leur impact sur le milieu aquatique.

Article 8 : Améliorer les connaissances

Le Ceser rappelle que dans le SDAGE 2009/2015 la partie « acquisition des connaissances » a été abordée mais n'a pas été retenue comme un enjeu.

Le Ceser constate que les recommandations qu'il a préconisées dans son avis du 18 avril 2013 ont été prises en compte à savoir : *(point IV) : l'acquisition des connaissances, ainsi que la mise à disposition de leurs synthèses en vue de répondre aux exigences de la DCE et d'anticiper les évolutions doivent être prioritaires.*

Le Ceser recommande que des recherches plus prospectives, notamment sur les substances soient menées de façon raisonnée et progressive.

Il souhaite que des recherches sur les fonctionnalités écologiques des petits cours d'eau (méandrage, ripisylve,...) soient aussi poursuivies afin d'identifier les objectifs futurs les plus prioritaires.

8.1 - Des recherches plus fondamentales

Le Ceser se félicite que le projet de SDAGE 2016/2021 renforce ce point dans le levier 1. Le Ceser constate que le nombre de dispositions concernant ce thème est passé de 11 à 18, qu'il est fait état de l'étude de la relation eaux superficielles/eaux souterraines ainsi que l'approfondissement de l'analyse des risques écotoxiques et soutient l'action du renforcement des réseaux de surveillance.

Article 9 : renforcer, développer et pérenniser les politiques de gestion locale.

Le Ceser souhaite que les SAGE approuvés par le Comité de Bassin soient effectivement mis en œuvre afin que ces derniers concourent à l'amélioration des masses d'eau au sein des sous bassins concernés.

9.1 - définir les actions au plus près du terrain

Le Ceser constate que près de 25% des dispositions du SDAGE 2016/2021 créent un lien avec les SAGE. Il regrette que les préconisations du SDAGE imposent aux SAGE des contraintes de moyens qui limitent la gestion locale de l'eau.

Article 10 : Les recommandations essentielles du Ceser

10.1 - Les points positifs du SDAGE

Le Ceser se félicite, qu'au sein du nouveau projet de SDAGE un défi soit intégralement consacré à la protection et à la restauration des milieux marins et du littoral, ce qui n'était pas le cas du précédent SDAGE. Par le biais du défi 4, le lien entre la DCE et la DCSMM (Directive cadre sur la stratégie pour le milieu marin) est établi.

Le Ceser note avec satisfaction le renforcement de la prise en compte de la gestion des eaux pluviales. En particulier dans les défis 1, 2 et 5, le SDAGE préconise la prise en compte de cette problématique. C'est notamment le cas dans les dispositions D1.8 – D1.9 – D1.10 – D1.11- D2.22 – D5.59 -.

Le Ceser approuve le renforcement des préconisations du SDAGE notamment dans les défis 1 et 7 sur le maintien du patrimoine (réseaux eau potable, système épuratoire).

Le Ceser approuve que des études et l'acquisition des connaissances soient préconisées dans le défi 6 et dans le levier 1 qui portent essentiellement sur le renforcement du grand cycle de l'eau (biodiversité, hydro morphologie).

Certaines des préconisations du levier 2 relatives à la gouvernance et à l'analyse économique sont à souligner, en particulier :

- la disposition L2.163 qui concerne la synergie nécessaire entre les différents acteurs ;
- la disposition L2.167 qui prend en compte la nouvelle loi MAPTAM de janvier 2014 avec son point particulier faisant le focus sur le sujet de l'eau connu sous le sigle GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), conformément aux obligations réglementaires en faisant un focus sur le lien entre les EPTB (Etablissement public territoriaux de bassin) et les EPAGE (Etablissement public d'aménagement et de gestion de l'eau) ;
- la disposition L2.195 qui préconise d'évaluer et de prendre en compte les services rendus par les écosystèmes aquatiques. Elle élargit les domaines dans lesquels doit être effectuée la prise en compte de la problématique eau.

10.2 - Les points négatifs du SDAGE

Le Ceser regrette que ce nouveau projet de SDAGE qui s'étend sur 408 pages pour présenter 45 orientations et 195 dispositions soit trop volumineux et difficile d'accès pour les non experts. Il rappelle que le précédent SDAGE s'étendait sur 274 pages pour présenter 43 orientations et 188 dispositions.

Le Ceser regrette qu'aucun bilan du précédent SDAGE n'apparaisse nulle part .

Le Ceser regrette de ne pas avoir retrouvé, à quelques exceptions près, dans ce document, la logique de la directive cadre européenne (DCE) qui consiste, à partir de l'état des lieux, à définir les préconisations et les objectifs du SDAGE qui doivent être concrétisés dans le programme de mesures (PDM).

Le Ceser recommande de faire un rappel de l'état des lieux dans les encadrés intitulés « à savoir », afin de motiver telle ou telle disposition. La DCE demande de fixer des objectifs de résultats et à chacun de définir les moyens. Ces moyens sont du ressort du PDM.

Le Ceser fait observer que les objectifs précis ne sont pas fournis dans le texte. En revanche, les moyens à mettre en œuvre sont très souvent inclus (D1.10, D2.13, D4-46... par exemple)

Le Ceser demande à ce que ces contraintes de moyens soient supprimées du SDAGE et que les objectifs soient, en revanche, plus facilement repérables dans le document.

Le Ceser rappelle que les réglementations sont des moyens mis à la disposition des usagers et de l'autorité administrative qui ont à les mettre en œuvre et à les appliquer. Le SDAGE n'a, pour sa part, pas à être une recopie des textes réglementaires ni ne doit les compléter ou les renforcer. C'est pourtant ce que l'on trouve dans tous les défis et même les leviers dans au moins 56 dispositions (par exemple D2-14, D6-60, L1-151).

Le Ceser propose de retirer du SDAGE toutes les recopies inutiles de textes réglementaires afin d'en alléger la lecture

Le Ceser rappelle que, contrairement au PGRI, le SDAGE est élaboré par le Comité de Bassin. Le Ceser souligne que ce « parlement de l'eau » n'a pas à donner des instructions à l'autorité administrative pour l'application des réglementations. On retrouve pourtant très souvent cela dans au moins 41 dispositions dans le texte. (D1-1, D6-70, D7-128 par exemple) On retrouve même des instructions données aux autorités des collectivités (D6-72, D7-137 par exemple).

Le Ceser déplore que ce SDAGE ressemble davantage à un assemblage de circulaires ministérielles qu'à un document d'orientation.

Le Ceser rappelle que le SDAGE doit être un document d'orientation et non un document prescriptif. D'ailleurs le Comité de Bassin peut-il créer du droit ? C'est pourtant le cas dans de très nombreuses dispositions (D1-8, D2-18, D446, et même L1-151).

Le Ceser fait observer qu'une évaluation économique de certaines dispositions permettrait d'avoir une idée du rapport coût/bénéfice des conséquences de l'application du SDAGE.

Le Ceser souligne que le document qui lui a été soumis n'est pas juridiquement stabilisé.

Le Ceser a déjà souligné dans son article 9-1 l'écueil du caractère prescriptif du projet de SDAGE en ce qui concerne le contenu des SAGE. C'est par exemple le cas dans les dispositions D6-63, D6-94, D7-126. Le Ceser demande la reformulation de ces dispositions pour laisser aux acteurs locaux le choix des objectifs locaux à fixer et des actions à mettre en œuvre.

En conclusion

Le Ceser reconnaît la prise en compte au sein de ce nouveau projet de SDAGE de certaines des recommandations qu'il a formulées dans ses avis du 29 avril 2009 et du 18 avril 2013. Il regrette néanmoins les points négatifs énumérés ci-dessus qui obèrent, à ses yeux, les points positifs et qui contredisent l'objet et le positionnement réglementaire de ce projet de SDAGE. C'est pourquoi il émet les plus expresses réserves sur le document qui lui est soumis.

Cet avis a été adopté à :

90 voix - Pour
4 voix - Contre
4 abstentions
(98 votants)

