



Fédération régionale d'associations de protection de l'environnement
Association loi 1901 déclarée en préfecture le 15 septembre 2008
Agréée au titre du code de l'environnement

76 ter rue Lionnaise - 49100 ANGERS Tél : 02 53 61 10 34
www.fne-pays-de-la-loire.fr

Consultation publique
Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne 2016-2021
Position de FNE Pays de la Loire - 17 juin 2015

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est le document central de la détermination des politiques de l'eau dans le bassin Loire-Bretagne.

Le caractère ambitieux de son contenu conditionne la satisfaction de l'objectif fixé par la directive cadre sur l'eau d'atteinte du bon état des eaux des différents bassins de l'Union Européenne.

Au vu de l'absence d'atteinte de la quasi-totalité des objectifs fixés par le document précédent, le SDAGE 2016-2021 ne saurait évoluer par rapport au SDAGE 2010-2015 que via un effet « cliquet » interdisant la moindre régression du contenu des règles environnementales.

Or, si on constate une évolution globalement positive du SDAGE, on observe également sur différentes thématiques des régressions, parfois sévères, particulièrement quant à la gestion quantitative des eaux. Il est particulièrement regrettable que le document ait été affaibli par rapport à la version présentée courant 2014 par le secrétariat technique de bassin, sous la pression de certains lobbies.

De telles régressions ne sont pas acceptables étant donnée l'urgence écologique : elles donnent lieu à différents commentaires de notre part dans la suite de notre avis, qui contient également des observations quant aux évolutions positives du SDAGE.

Chapitre 1 : Repenser les aménagements des cours d'eau

La thématique de la continuité écologique, qui constitue une partie importante de ce chapitre, a fait l'objet d'améliorations incontestables. Néanmoins, le projet de SDAGE reproduit certaines dispositions très insuffisantes du précédent SDAGE. Sur de rares thèmes, on assiste même à certaines régressions en décalage avec les enjeux en présence (ex : plafonds d'étagement, dérogations pour les retenues à seul usage agricole, etc.).

Nous renvoyons sur ce chapitre à l'avis formulé par FNE Pays de la Loire dans le cadre de la consultation du comité régional trame verte et bleue des Pays de la Loire (ci-joint).

Cet avis comporte notamment les propositions de rédaction alternative suivantes :

Orientation 1C : « La disposition 1E-2 ne concerne pas les retenues collinaires pour l'irrigation ».

Disposition 1C-2 : « Sur l'ensemble des cours d'eau et de leurs affluents (hors MEFM), l'objectif chiffré pour la valeur du taux d'étagement par masse d'eau ...ne pourra être supérieur... à 40% pour les cours d'eau à anguilles et brochets et à 20% pour les cours d'eau à autres poissons migrateurs (Saumon, aloses, truites, lamproies...). Les SAGE, ou à défaut le Préfet (lorsque plusieurs SAGE sont concernés, ou lorsqu'il n'y en a pas) ont la possibilité de fixer un plafond plus bas ».

Nous y ajoutons les remarques et propositions de rédaction alternatives ci-après détaillées :

Disposition 1A-1 : le terme « mesures » est assez flou et pourrait être précisé ;

Disposition 1C-1 : « lorsque l'autorité administrative délivre une autorisation ou concession, elle fixe un débit réservé* à l'aval des ouvrages en prenant en compte l'objectif de l'atteinte du bon état du cours d'eau, conformément aux dispositions de l'article L.214-18 du code de l'environnement. Elle intègre notamment les impacts locaux et cumulés des ouvrages en veillant à la cohérence des débits réservés* fixés en aval des ouvrages d'un même tronçon homogène de cours d'eau ».

Disposition 1D-5 : « Toutes nouvelles autorisations ou renouvellements d'autorisation d'équipement ou de suréquipement hydroélectrique d'ouvrages existants ne sont délivrées que si le projet prévoit des dispositifs permettant des conditions de franchissement efficace, dans les deux sens de migration ».

Afin de ne pas vider de leur sens les dispositions 1E-1 à 1E-4, nous demandons à ce qu'il ne soit pas prévu d'exception pour « les réserves de substitution, les plans d'eau de barrages destinés à l'alimentation en eau potable et à l'hydroélectricité relevant de l'article 4-7 de la directive cadre sur l'eau, les lagunes de traitement des eaux usées et les plans d'eau de remise en état de carrières » et « les retenues à seul usage agricole » : nous demandons en conséquence la suppression des deux dernières phrases de l'orientation 1E.

Disposition 1E-3 : le terme « sans pénaliser » (1^{er} item) est imprécis.

Chapitre 2 : Réduire la pollution par les nitrates

À l'instar de France Nature Environnement, nous ne pouvons que constater que le projet de SDAGE se contente du strict minimum en reprenant des dispositions prévues par ailleurs (notamment, cinquième programme régional nitrates). Ce manque flagrant d'ambition est en décalage avec les enjeux et ne prend pas la mesure des condamnations répétées de la France pour insuffisance de mise en œuvre des obligations issues de la directive Nitrates.

Les dispositions prises pour lutter contre la pollution par les nitrates sont même en régression, ce qui est totalement inacceptable au vu de la poursuite de la dégradation en la matière sur la période de mise en œuvre du précédent SDAGE :

- Disparition de l'extension obligatoire de la bande enherbée à 10 mètres le long des cours d'eau dans les zones à risques : nous demandons la réintégration de cette obligation

autonome (non conditionnée aux résultats des rapports cités à la disposition 2B-1) et en conséquence la suppression de la partie correspondante au sein du 3^e item de la disposition 2B-2 :

Disposition 2B-2 : « Par ailleurs, pour les parcelles à risques, les programmes d'actions régionaux étendront la largeur des dispositifs végétalisés pérennes à 10 mètres le long de tous les cours d'eau »

- Disparition de l'interdiction de destruction chimique des CIPAN en zone vulnérable. Cette modification très préjudiciable et en décalage incompréhensible avec les objectifs affichés. Elle ne fait même pas l'objet d'une justification dans l'évaluation environnementale, alors qu'elle est susceptible d'avoir de forts impacts, la destruction de CIPAN par glyphosate étant le deuxième usage le plus « à risque » selon l'étude Footways/ONEMA dans le cadre du plan Ecophyto (http://www.reseau.eaufrance.fr/webfm_send/4738). Nous demandons également la réintégration de cette interdiction autonome et par voie de conséquence la suppression du premier item de la disposition 2B-2, tout en y ajoutant une interdiction absolue s'agissant des aires d'alimentation de captage :

Disposition 2B-2 : « La destruction chimique de la CIPAN est proscrite sauf dans le cas d'implantation de la culture suivante par semis direct sous couvert ou autres techniques sans labour, en dehors des aires d'alimentation de captage »

Nous suggérons par ailleurs que, dans les territoires prioritaires visés par l'orientation 2C, le SAGE (à défaut le préfet), puisse fixer des seuils indicatifs plus faibles pour la pression azotée dont il sera tenu compte lors de l'instruction des demandes d'exploitation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement :

Disposition 2C-2 : « Dans les territoires prioritaires, les SAGE peuvent fixer des seuils indicatifs inférieurs à 170 kg/ha pour la pression azotée. Il sera tenu compte de ces seuils dans l'instruction des demandes d'exploitation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement »

Chapitre 3 : Réduire la pollution organique et bactériologique

Parmi les améliorations que l'on peut saluer dans le projet soumis à consultation, la possibilité donnée aux SAGE d'étendre aux opérations de drainages réalisées en dessous des seuils de déclaration loi sur l'eau, l'interdiction d'un rejet dans les nappes ou d'un rejet direct dans les cours d'eau en cas d'impact cumulé significatif. Cette disposition, fondée sur la qualité du milieu, permettra notamment d'éviter certains montages visant à échapper à cette interdiction via le fractionnement des opérations.

Nous proposons la prise en compte de la problématique spécifique des captages d'eau en abaissant le seuil de soumission au régime d'autorisation pour les opérations de drainages réalisés dans les aires d'alimentation des captages d'eau :

Disposition 3B-3 :

« A l'occasion d'une rénovation lourde soumise à autorisation ou déclaration, toute amélioration réalisable techniquement sera étudiée. »

pourrait être remplacée par :

« A l'occasion d'une rénovation lourde le régime d'autorisation s'appliquera pour toute superficie supérieure à 10 hectares dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable afin de réduire les transferts de pollutions organiques et pesticides ».

Chapitre 4 : Maitriser la pollution par les pesticides

Il est à regretter que la révision du SDAGE n'ait pas donné l'occasion de revenir sur la différence entre l'objectif affiché par ce chapitre (« maitriser ») et par le chapitre relatif à la pollution par les nitrates (« réduire »). Nous estimons nécessaire de faire référence à un objectif de réduction de la pollution par les pesticides et de modifier en conséquence le titre inadapté de ce chapitre.

En Pays de la Loire, l'observatoire des ventes de pesticides pourrait laisser croire à un ralentissement de la courbe des ventes mais il faudrait attendre encore 2 ou 3 ans pour avoir une bonne vision des choses.

Dans la région, la pollution aux pesticides est le 3^{ème} facteur aggravant la qualité de l'eau et fait donc partie des 3 sujets prioritaires pour les services de l'État. La qualité de l'eau dans certains départements, Vendée notamment, continue de se dégrader.

La possibilité de destruction chimique des CIPAN en zone vulnérable marque un recul fort du projet de SDAGE par rapport au document précédent, et ne saurait être acceptée.

Tout comme l'association Eau et Rivières de Bretagne, nous proposons la rédaction alternative suivante de la seconde partie de l'orientation 4A :

Orientation 4A : « Pour cela il est nécessaire d'une part de renforcer la connaissance des pratiques, d'autre part de développer les systèmes et les pratiques privilégiant :

- les systèmes de cultures non ou peu consommateurs de pesticides dont l'agriculture biologique
- le désherbage autre que chimique
- la diversité des assolements destinés à réduire la pression des ravageurs
- les stratégies agronomiques limitant les recours aux traitements
- les actions permettant de mieux connaître les conditions d'utilisation des pesticides »

Nous proposons par ailleurs d'indiquer au sein de l'orientation 4A que l'Etat veillera à ce que les plans Ecophyto définissent des mesures efficaces de réduction de la pollution diffuse agricole de pesticides et que les aides et financements des pouvoirs publics seront justifiés sur des indicateurs de pollutions à la baisse.

Par ailleurs, nous souhaitons tout comme France Nature Environnement que le SDAGE rende obligatoire le suivi de formations visant à une utilisation économe des pesticides.

Chapitre 7 : Maitriser les prélèvements d'eau

De nombreux reculs sont à déplorer dans ce chapitre qui ne prend pas la mesure des enjeux de gestion quantitative de la ressource.

Nous soutenons l'avis formulé par France Nature Environnement quant à ce chapitre, plus particulièrement en ce qui concerne le cadrage (très minimaliste !) des prélèvements hivernaux, qui aboutit à la consécration, sous le poids des lobbys, d'une gestion à court terme de la ressource (orientation 7D). On relève en particulier l'absence totale de cadrage des prélèvements par interception, ainsi que ces prélèvements réalisés en dehors des zones de répartition des eaux, perdant l'occasion d'un véritable dispositif préventif des déséquilibres qui risquent de s'accroître avec le changement climatique. Les risques de mainmise de quelques-uns sur une ressource pourtant commune sont réelles et les conséquences du nouveau dispositif sont potentiellement désastreuses pour l'évolution quantitative de la ressource.

Nous faisons nôtres les remarques de FNE quant à l'orientation 7D et nous opposons au qualificatif « souhaitable » employé à propos de la solution des stockages hivernaux, qui n'est guère qu'une solution « possible ». Il nous paraît également nécessaire de préciser que ces aménagements et leur cumul avec des ouvrages existants « ont » des impacts sur les milieux, cet impact n'étant pas que potentiel (2^e paragraphe).

On peut par ailleurs noter que :

- Il n'est pas pertinent de prévoir dans les SAGE l'adaptation des modalités de prélèvement de manière moins restrictive : nous proposons la suppression de cette dernière expression dans l'introduction du chapitre 7 ;
- La formule « malgré les efforts réalisés » employée au paragraphe suivant est maladroite, car la survenance de crise ne dépend pas exclusivement des prélèvements réalisés par l'homme. Il serait utile d'indiquer que la fréquence de ces crises diminuera en cas d'efforts adaptés ;
- Le titre de l'orientation 7A nous paraît inadapté et pourrait être modifié de la façon suivante : **« Définir une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau ».**
- Le contenu des études HMUC (disposition 7A-2) n'est pas précisé, ce qui serait pourtant nécessaire ;
- La disposition 7A-5 aurait pu donner lieu à l'introduction d'un indice linéaire de perte ;
- Le bassin de la Sarthe Aval et une partie aval du Loir sont exclus des bassins concernés par la disposition 7B-3, sans que cela ne soit justifié ;

- Les dispositions relatives à la gestion du Marais Poitevin (7C-4) sont globalement en recul par rapport à celles du précédent SDAGE ;
- Il paraît nécessaire d'ajouter à la liste des axes concernés par la disposition 7B-5 les nappes d'accompagnement des cours d'eau en question : « Sur les axes suivants (cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement) ».

La disposition 7B-4, qui concerne le bassin versant de l'Authion, est gravement insatisfaisante.

En premier lieu, il apparaît nécessaire de préciser dans le titre l'objectif suivant : « Bassin réalimenté nécessitant une gestion collective pour prévenir l'apparition de déficit quantitatif ».

S'agissant du contenu, on déplore que les règles applicables à l'Authion soient plus lâches que celles prévues par les dispositions 7B-3 et 7B-5, lesquelles interdisent un relèvement du plafond. On constate par ailleurs que la rédaction de cette disposition aboutit à écarter de façon injustifiée le classement en ZRE de l'ensemble du bassin versant de l'Authion pourtant situé au dessus de la nappe du Cénomaniens, entraînant une disjonction entre gestion des eaux souterraines et superficielles. Il convient de souligner que la gestion de l'eau sur ce bassin versant est trop lourdement dépendante de prélèvement en Loire, alors que ce fleuve assure l'alimentation en eau potable de nombreuses agglomérations en aval des prélèvements pour l'irrigation et que ses étiages sévères sont connus.

Nous proposons la rédaction suivante :

« Afin de prévenir l'apparition d'un déséquilibre entre la ressource NATURELLE, LA REALIMENTATION et les besoins en eau, dans les secteurs de prélèvements importants où l'étiage DE CERTAINS cours d'eau est néanmoins suffisamment soutenu par une réalimentation extérieure NON SECURISEE, pour qu'un classement en zone de répartition des eaux ne soit pas justifié, les prélèvements autres que ceux destinés à l'alimentation en eau potable sont, en l'absence d'une gestion collective des prélèvements d'eau, plafonnés à leur niveau actuel (maximum antérieurement prélevé). Ce plafond ne pourra être révisé que si une gestion collective est mise en place, comprenant la mise en oeuvre de la disposition 7C-1. La création d'un organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation peut y contribuer.

En l'absence de mise en place d'une gestion collective des prélèvements d'eau à l'échéance de janvier 2018, le classement en zone de répartition des eaux sera justifié.

Sont concernés les prélèvements dans les cours d'eau et leurs annexes, dans les sources et dans les nappes souterraines.

Le bassin versant concerné est celui de l'Authion, partiellement réalimenté par la Loire ».

À saluer, la possibilité ouverte par la disposition 7A-6 de limiter la durée des nouvelles autorisations et de réviser les autorisations existantes et la consolidation de la gestion de crise par la disposition 7E.

Chapitre 8 : Préserver les zones humides

Ce volet a été renforcé par rapport au précédent document, renforcement indispensable au regard de la poursuite de la régression des zones humides à l'échelle du bassin Loire-Bretagne : en dépit de leur identification de plus en plus fréquente, les zones humides continuent à subir les pressions liées à l'urbanisation et à la réalisation de projets d'aménagement, avec une mise en œuvre très insuffisante de la séquence « éviter, réduire, compenser ». L'appropriation de cette séquence par les différents acteurs est plus que jamais nécessaire.

La présentation des enjeux en chapeau du chapitre 8 reprend le texte du précédent document, satisfaisant, et y ajoute à raison la problématique liée au changement climatique.

La disposition 8A-1 prête aux rédacteurs du SCOT la mission d'identifier des enveloppes à forte probabilité de présence de zones humides dans le document d'orientations et d'objectifs, sans contrevenir en rien aux dispositions du code de l'urbanisme quant au contenu du SCOT (pour rappel, l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme prévoit que le document d'orientations et d'objectifs « *détermine les espaces naturels (...) à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation* »). Ceci évitera l'oubli de certaines zones d'importance lors de l'identification réalisée par les auteurs du PLU ou de la carte communale. Concernant ces derniers, il pourrait être précisé que l'inventaire précis est réalisé ou supervisé par un bureau d'études.

Les précisions apportées quant aux leviers des plans d'actions sont à saluer (disposition 8A-2).

La disposition 8A-3 reconduit à l'identique le contenu du précédent document quant aux zones humides présentant un intérêt environnemental particulier et les zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau, ce qui maintient l'intérêt très faible de la désignation de telles zones au regard des larges possibilités d'y porter atteinte. Ce manque d'ambition cadre mal avec les spécificités que le code de l'environnement entend nécessairement prêter à ces zones. On regrette en particulier la rédaction relative aux sites Natura 2000, qui ne fait que reprendre les conditions posées au niveau communautaire pour la préservation de ces zones et est donc tout à fait inutile. Pour conférer à ces zones humides un réel intérêt, il convient de leur attribuer une protection ambitieuse. Nous proposons de conditionner l'atteinte à ces zones à l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur en dehors des sites Natura 2000 et d'interdire purement et simplement l'atteinte à des zones situés à l'intérieur des sites Natura 2000. Une autre possibilité serait de conditionner leur atteinte à la réalisation de mesures compensatoires largement supérieures à ce qui est prévu pour les autres zones.

Proposition de rédaction (8A-3) : « Un projet susceptible de faire disparaître tout ou partie d'une telle zone ne peut être réalisé que pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. Un tel projet ne peut s'inscrire au sein d'un site Natura 2000 ».

La disposition 8B-1 reformule l'ancienne disposition 8B-2 en précisant davantage son contenu, notamment s'agissant de la séquence « éviter, réduire, compenser ». Cette précision sera source de davantage de sécurité juridique.

Concernant l'évitement, il pourrait être précisé qu'à défaut de possibilité de réaliser le projet sans porter atteinte à une zone humide, une alternative acceptable est de réaliser le projet en portant atteinte à une zone humide de moindre importance. Une telle possibilité est implicitement prévue

par le document comme elle l'était par le document précédent, mais le préciser noir sur blanc serait là aussi source d'une sécurité juridique accrue.

La nouvelle rédaction relative à la compensation à 200% implique que, lorsque les 3 conditions de la compensation fonctionnelle ne sont pas réunies, la compensation surfacique est nécessairement réalisée sur un autre bassin versant : cette obligation est excluante car il est tout à fait envisageable et écologiquement souhaitable qu'une compensation à 200% soit réalisée dans le même bassin versant. Il paraît par ailleurs souhaitable de préciser que le bassin versant « de substitution » doit être située à proximité immédiate du bassin versant touché. Enfin, dans un souci de lisibilité, il est également souhaitable de préciser que les mesures de compensation surfacique sont des mesures de récréation ou de restauration, ce qui n'est qu'implicitement prévu par le projet de rédaction.

Proposition de rédaction (8B-1): « À défaut de la capacité à réunir les trois critères listés précédemment, la compensation porte sur la récréation ou la restauration d'une surface égale à au moins 200 % de la surface supprimée. S'il est impossible de la réaliser sur le bassin versant de la masse d'eau touchée, elle peut être réalisée sur le bassin versant d'une masse d'eau à proximité immédiate ».

L'un des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des autorisations de projet portant atteinte à des zones humides demeure la mise en œuvre des mesures compensatoires, le plus souvent réalisées selon un calendrier imprécis et sans suivi rigoureux. Il apparaît nécessaire d'insister sur le caractère impératif du délai de mise en œuvre de ces mesures, comme le suggère Eau et Rivières de Bretagne.

Proposition de rédaction (8B-1) : « Les mesures de compensation et leur localisation sont présentées dans les dossiers de demande d'autorisation et de déclaration prévus au code de l'environnement. Elles sont mises en œuvre dans un délai que fixe l'acte administratif »

L'ancienne disposition 8B-1, relative aux plans de reconquête des zones humides, disparaît purement et simplement du projet de SDAGE, sans qu'aucune explication ne soit fournie à cet égard dans l'évaluation environnementale. Faute de justification de cette suppression, nous demandons la réintégration de cette disposition dans le projet.

Proposition : réintégration de l'ancienne disposition 8B-1

Enfin, la nouvelle rédaction relative aux grand marais littoraux (8C-1) marque une ambition que nous soutenons pleinement.

Chapitre 9 : Préserver la biodiversité aquatique

Comme en ce qui concerne le chapitre 1, nous renvoyons sur ce point à l'avis émis par FNE Pays de la Loire dans le cadre de la consultation sur comité régional trame verte et bleue sur le projet de SDAGE.

Chapitre 10 : Préserver le littoral

Ce chapitre présente par rapport au document précédent des ajustements que nous soutenons.

Nous nous inquiétons cependant de l'absence de prise en compte suffisante de la problématique de prolifération des algues vertes sur les côtes de Loire-Atlantique et de Vendée, qui si elles sont à ce jour légèrement moins touchées que les côtes bretonnes, suivent une trajectoire tout à fait similaire et devraient à ce titre se voir fixer des objectifs chiffrés de réduction des taux de nitrates (disposition 10A-1, paragraphe 3, 4 et 5). À défaut, il est à craindre que la situation des côtes de ces deux départements devienne analogue à celle des départements bretons avant l'échéance de l'application du nouveau SDAGE.

Chapitre 11 : Préserver les têtes de bassins versants

La préservation des têtes de bassins versants est un enjeu majeur qui avait fait l'objet de timides dispositions dans le cadre du précédent SDAGE, qui avait le mérite d'expliquer les raisons de l'existence de cet enjeu.

Le projet vient compléter le chapitre du précédent SDAGE en prévoyant que les objectifs et principes de gestion définis par les SAGE soient déclinés dans le cadre de programmes d'actions. Cet ajout était nécessaire, la portée du chapitre 11 étant jusqu'à présent restée très limitée en raison de l'absence de disposition spécifique à la mise en œuvre concrète des objectifs de préservation.

À notre sens, le projet pourrait aller plus loin en fixant un socle minimal commun de règles spécifiques à la préservation des zones humides de tête de bassins versants et de limitation des rejets (nitrates, phosphores, pesticides) plutôt que de laisser entièrement aux SAGE le soin de prévoir ces mesures.

Par ailleurs, il convient que l'inclusion de mesures complémentaires dans les programmes d'actions soit obligatoire et non facultative :

Proposition de rédaction (11A-2) : Ces programmes d'actions contiennent des mesures complémentaires à celles déjà menées en réponse à d'autres dispositions du Sdage.

EN CONCLUSION

FNE Pays de la Loire note des évolutions positives indéniables dans le projet mis en consultation, mais constate également des reculs inacceptables sur certaines thématiques pourtant essentielles (gestion quantitative en premier lieu).

Elle donne un AVIS FAVORABLE au projet de SDAGE 2016-2021 SOUS RÉSERVE de la prise en compte de ses différentes remarques.