

Consultation du public sur le projet d'arrêté d'orientations du bassin Loire Bretagne Contribution de FNE Pays de la Loire

6 décembre 2021

Dans le cadre de la consultation du public sur le projet d'arrêté d'orientations pour la mise en œuvre coordonnée des mesures de restriction ou de suspension provision des usages de l'eau en période de sécheresse sur le bassin Loire Bretagne, FNE Pays de la Loire, fédération régionale d'associations de protection de l'environnement représentant environ 25 000 bénévoles, souhaite exprimer les remarques suivantes.

- **Concernant les considérants**

Nous proposons la modification suivante : « *CONSIDÉRANT la nécessité d'améliorer la cohérence des restrictions d'usages de l'eau prises à l'occasion des périodes de sécheresses et d'étiages sévères, dans le bassin Loire-Bretagne, de nature à assurer une protection effective des intérêts protégés mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement et notamment une non dégradation supplémentaire de l'état ou du potentiel existant des masses d'eau considérées ;* »

- **Concernant l'article 1^{er} : objet**

Le guide ministériel donne également pour objectif à l'arrêté d'orientation du bassin de fixer des orientations concernant les **conditions de déclenchement**, notamment afin de garantir qu'il n'y ait pas d'écart entre les zones d'alerte en relation directe. Le projet d'arrêté actuellement soumis à la consultation pour le bassin Loire-Bretagne ne se saisit pas de cette thématique.

Nous demandons donc à ce que la préfète coordinatrice du bassin Loire Bretagne s'en saisisse. Nous proposons l'ajout d'un nouvel article ou d'une réécriture de l'article 4 (en lien avec les remarques ci-dessous) précisant que le déclenchement des mesures de restriction se fait sur la base des observations des indicateurs piézométriques, limnimétriques, éventuellement de niveau d'eau en marais, rattachés à la zone d'alerte. Des indicateurs sont définis dans le SDAGE mais ils doivent être complétés pour être adaptés à la zone d'alerte si elle est à une échelle infra à la zone d'influence des points nodaux. Dans cette optique, il est souhaitable que les SAGE définissent des points nodaux complémentaires. Il est d'ailleurs possible d'avoir plusieurs indicateurs (alternatifs et non cumulatifs) pour une même zone d'alerte. De plus, comme le précise le guide ministériel (cf. annexe 3), ces indicateurs peuvent être complétés par d'autres pour améliorer la prise de décision, et notamment les observations de terrain du réseau ONDE ou les observations issues des associations et fédérations de pêche.

La question stratégique de la qualité des données caractérisant l'état de la ressource, susceptible d'influencer la prise de décision publique en la matière, doit donc être intégrée. En premier lieu, les

divers producteurs de données devraient y être mentionnés expressément. En second lieu, un certain nombre de stations hydrométriques sur les cours d'eau ou piézométriques dans les nappes d'eau sont influencées de manière significative par des ouvrages de régulation (barrages) ou prélèvement (captage) ; en conséquence, ces situations particulières justifieraient le cas échéant une prise en compte complémentaire renforcée du réseau "Onde" géré par l'Office français de la biodiversité dans ces cas particuliers, afin de mieux prendre en compte les risques d'assecs sur le chevelu du bassin intéressé que le réseau de mesures précité ne permettrait pas d'appréhender correctement.

- **Concernant l'article 3.3 : les bassins versants nécessitant la prise d'arrêtés-cadre interdépartementaux**

Nous demandons l'ajout du bassin du Loir (concerné par l'article 3.2 des bassins nécessitant une coordination renforcée dans le projet), à cheval sur 5 départements

- **Concernant l'article 4 : compatibilité avec le SDAGE**

Cet article mériterait clarification, la compatibilité (SDAGE) devant être distinguée de la conformité avec l'arrêté d'orientations du bassin (AOB) pour les arrêtés cadres sécheresse départementaux. L'arrêté d'orientations du bassin aurait tout intérêt à reprendre les mesures du SDAGE applicables à la gestion de crise afin de leur conférer un rapport de conformité. Le titre de l'article 4 porte atteinte à la clarté et l'intelligibilité de l'article ainsi que la portée juridique de ses dispositions et devrait être modifié.

Concernant la phrase suivante : « *Les prélèvements réalisés depuis des retenues d'eau non connectées au milieu naturel ou dans des réserves de récupération de pluie étanches et non connectées au milieu naturel ne sont pas concernées.* », elle ne devrait être qu'une possibilité car dans certains bassins, ce n'est pas toujours le cas (ex : Sud-Vendée). Nous demandons que ces prélèvements soient assujettis aux dispositions horaires lorsque qu'ils existent. Ce complément est justifié par un usage économe de ces ressources déconnectées des milieux en période de restriction ou limitation des usages, afin de limiter les incompréhensions du public ignorant légitimement l'origine de la ressource mobilisée à l'heure de contraintes générales suivies par les populations dans leurs usages de l'eau d'une part, de favoriser une gestion économe de la ressource en eau promue par l'article L. 211-1 d'autre part, quelle que soit la ressource particulière mobilisée (laquelle présente toujours un impact indirect sur la gestion équilibrée de la ressource globale en eau).

- **Concernant l'article 5.1 : délai après la constatation d'un changement du niveau de gravité d'une zone d'alerte**

Nous demandons à ce que le constat des dépassements de seuil soit également assorti d'une durée, corrélée avec les prévisions météorologiques : les mesures de restriction doivent être prises lorsque le dépassement du seuil est constaté au moins deux jours consécutifs et levées quand le seuil n'a pas été dépassé pendant au minimum quatre jours consécutifs.

- **Concernant l'article 6 : mise en œuvre progressive des mesures de sensibilisation, de surveillance et de limitation des usages de l'eau en fonction du franchissement des seuils**

Nous rappelons ici que le tableau présenté en annexe 3 est un socle de restrictions minimales : les préfets de département peuvent imposer des mesures plus restrictives et donc plus protectrices de l'eau et des milieux aquatiques. Pour les arrêtés existants ayant déjà défini des mesures de limitation, le **principe de non régression** est applicable et ne permet pas de revenir à un niveau de protection inférieur.

Il est indispensable d'homogénéiser les références techniques de détermination des 4 seuils réglementaires, par rapport au référentiel le débit le plus approprié à cet effet (VCN3) :

« Les mesures de sensibilisation, de surveillance et de limitation des usages de l'eau sont prises de manière progressive à chaque franchissement de seuil, sans préjudice de l'application de l'article R. 1321-9 du code de la santé publique. Elles sont fixées (ou correspondent par équivalence) a minima selon les dispositions suivantes :

- *seuil de vigilance : les campagnes de sensibilisation et d'appel au comportement citoyen sont lancées afin de réduire les utilisations de l'eau qui ne sont pas indispensables. Afin de réduire les risques de pollution, un rappel à la vigilance est fait auprès des principaux sites produisant des rejets polluants. Une surveillance accrue des rejets les plus significatifs est mise en place. Le seuil de vigilance correspond au VCN3 sec annuel de période de retour 2 ans.*
- *seuil d'alerte : des efforts coordonnés de restriction et d'interdiction des usages par priorité non productifs, correspondant à une réduction d'au moins 30% des prélèvements en eau de surface et dans les eaux souterraines (hors AEP) sont mis en place. Le seuil d'alerte correspond au VCN3 sec annuel de période de retour 5 ans.*
- *seuil d'alerte renforcée : les restrictions sont renforcées, correspondant à une réduction d'au moins 50% des prélèvements en eau de surface et dans les eaux souterraines (hors AEP). Le seuil d'alerte renforcée correspond au VCN3 sec annuel de période de retour 10 ans.*
- *seuil de crise : seuls l'alimentation en eau potable et le respect de la vie biologique sont assurés. Tous les prélèvements en eau de surface et dans les eaux souterraines, justifiés par les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population, sont restreints au minimum. Le seuil de crise correspond au VCN3 sec annuel de période de retour 20 ans.*

Le VCN3, débit moyen minimum sur trois jours consécutifs, constitue une valeur minimale : des seuils plus élevés peuvent être le cas échéant fixés, notamment dans le cadre d'une définition par le Schéma d'Aménagement et de gestion concerné, en veillant à maintenir une cohérence hydrologique interdépartementale dans les zones d'alerte. Il s'agit notamment d'éviter que des zones situées au droit d'un même cours d'eau soient soumises à des mesures de limitation des usages, différentes d'un département à l'autre. »

- **Concernant l'article 7 : mesures coordonnées sur la Loire et l'Allier réalimenté**

L'article 7 a pour effet de déterminer directement les prescriptions à arrêter par les préfets de département intéressés sur l'axe réalimenté Loire – Allier, en matière de limitation et suspension

temporaire des usages de l'eau dans le cadre des arrêtés cadres sécheresse départementaux, en fonction des débits de la Loire et de la situation des réserves.

Nous avons régulièrement rappelé l'importance d'une gestion coordonnée sur l'axe Loire. La prise en compte des débits du fleuve et de ses usages d'amont en aval est nécessaire à la bonne gestion du risque sécheresse qui doit être coordonnée à cette échelle.

Pour les modalités de déclenchement (article 7.4), il serait opportun de rappeler aux préfets de département que ces prescriptions et leurs conditions de déclenchement soient reprises et intégrées a minima aux arrêtés cadres sécheresse départementaux, afin de pouvoir asseoir le cas échéant une sanction de nature pénale en cas d'irrespect, et que ces prescriptions devront être précisées en concertation avec les parties prenantes pour être contrôlables.

Concernant les mesures de restriction proposées (article 7.3), nous rappelons ici à toute fin utile que l'objectif d'une bonne gestion conjoncturelle de la ressource en eau doit tendre à une gestion volumétrique et non horaire. :

- les jours interdits d'irrigation devront être définis, comme les horaires d'irrigation, déterminés en prenant en compte les risques d'évapotranspiration rapide en fonction des heures de la journée ;
- dans le cas de gestion par volume ou débit pour les prélèvements pour irrigation, l'échelle du département n'est pas suffisante, la gestion volumétrique a parfois lieu en lien avec une gestion collective sur un bassin. Nous vous proposons donc de remplacer « à l'échelle du département » par « à l'échelle concernée (département, sous-bassin...) »
- les examens au cas par cas proposés pour les autres usages devront intégrer expressément outre les intérêts publics pré-mentionnés... les intérêts environnementaux, et être précédés d'une évaluation environnementale anticipatrice appropriée, dans un souci de conciliation équilibrée des usages de l'eau justifiée par l'article L. 211-1.

• Concernant l'article 8 : mesures dérogatoires

Cet article est bienvenu, pour encadrer les pratiques administratives plus ou moins développées de dérogations aux arrêtés cadre sécheresse. Il mérite d'être renforcé comme suit :

« Les arrêtés cadres indiquent également, le cas échéant, les conditions selon lesquelles le préfet peut, à titre exceptionnel, à la demande d'un usager, adapter temporairement les mesures de restriction s'appliquant à son usage. Ces conditions tiennent compte des enjeux économiques spécifiques, de la rareté de la ressource et de l'état des milieux naturels, de la préservation des usages prioritaires, des circonstances particulières et de l'absence de solutions alternatives—et de considération technique. Ils évaluent les solutions alternatives à cette dérogation et motivent la dérogation est motivée en conséquence.

Une fois la demande instruite, la décision rendue ~~devra être~~ est publiée au ~~registre~~ recueil des actes administratifs de la préfecture ainsi que sur le site internet dédié de la préfecture.

Un bilan annuel des dérogations octroyées est présenté dans l'instance départementale de gouvernance ouverte à tous les représentants d'usagers (le comité ressource en eau), et transmis pour information au préfet coordonnateur de bassin. »

Dans le courrier de notification de ce projet d'arrêté aux préfets de département intéressés, il pourrait aussi être opportun de rappeler à titre d'information qu'en l'état actuel du droit,

- le défaut de réponse de l'administration à une demande de dérogation vaut acception dans le délai de deux mois (faute de disposition particulière intéressant ce type de décision administrative environnementale, telle qu'organisée par le Décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de cet article - ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie) ;
- la délivrance de dérogation est assujettie à consultation du public, en application des articles L. 123-19-2 et suivants du code de l'environnement ; en cas d'urgence, le délai classique de la consultation du public peut être réduit.

- **Concernant l'article 11 : exécution**

Un second alinéa devrait organiser les transmissions de l'arrêté à titre d'information. A cet égard, il devrait préciser que cet arrêté sera publié sur le site internet national dédié, soit le portail de l'Etat Propluvia et transmis pour information aux directeurs régionaux intéressés de l'OFB, du BRGM, ainsi qu'au directeur général de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, voire aux préfets coordonnateurs de bassins voisins Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée et Seine Normandie.

Dans le courrier de notification de ce projet d'arrêté aux préfets de département intéressés, il pourrait aussi être opportun de rappeler l'intérêt d'une action de communication spécifique complémentaire en direction des usagers des territoires intéressés sur l'axe réalimenté Loire – Allier, dès lors qu'il comporte des normes réglementaires nouvelles et d'application directe les concernant.

Concernant les modalités de la concertation

FNE Pays de la Loire tient à souligner ici que les modalités d'organisation de la consultation ne sont pas satisfaisantes. L'information n'est consultable qu'avec un accès à internet, tout comme l'envoi des contributions, ce qui ne permet pas à tous les citoyens de s'exprimer. De plus, contrairement aux consultations nationales, l'organisation ne permet pas de consultation les autres avis exprimés, ce qui est regrettable.

De plus, la note de présentation du projet d'arrêté, support essentiel de la consultation pour le grand public, est défailante en termes d'information environnementale. Cette note doit permettre à des citoyens néophytes de s'approprier le projet présenté par l'administration, et lui permettre d'apprécier les propositions de nouvelle régulation normative. Or, si cette note permet de situer le cadre réglementaire en constituant le fondement, elle ne permet pas de situer l'état des lieux des divers règlements départementaux préexistants, relatifs aux mesures de restriction ou de suspension provisoire des usages de l'eau en période de sécheresse à l'échelle du bassin Loire-Bretagne (leur

existence, leur contenu et principales caractéristiques, les principaux enjeux en rapport avec l'état des déséquilibres quantitatifs grevant la politique de l'eau depuis plusieurs décennies, les incidences sur le bon état ou potentiel des eaux à l'échelle des masses d'eau du bassin). La note est encore muette sur les enjeux et incidences environnementales de la réforme réglementaire proposée, notamment les pressions défavorables s'exerçant aujourd'hui sur la ressource (notamment par grande famille d'usagers), qu'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau justifierait de réguler efficacement, à l'heure des premières manifestations des dérèglements climatiques.

Une consultation du public sur un projet d'arrêté, déclinant une mesure du code de l'environnement à l'échelle de plusieurs régions administratives, non assise sur une note de présentation claire et précise des enjeux environnementaux, visée par l'autorité environnementale nationale, apparaît ainsi insatisfaisante et contraire aux obligations européennes en la matière (CJUE, 9 mai 2019, C-305/18).