

PROJETS DE SDAGE 2022-2027

Lignes rouges proposées par le directoire du Réseau Eau & Milieux Aquatiques de FNE

Les Comités de Bassin des Agences de l'Eau ont entamé les travaux de rédaction des nouveaux SDAGE¹ qui devraient entrer en application le 1^{er} Janvier 2022, pour la période 2022-2027.

Le SDAGE est un document d'application fondamental de la politique française de l'eau, issu de la loi sur l'eau de 1992, complété par les lois de 2004 et 2006 qui ont transposé la directive européenne cadre sur l'eau (DCE) de 2000. Il correspond au « plan de gestion » prévu par la DCE. Toutes les décisions et actes publics pris dans le domaine de l'eau doivent lui être « compatibles », et les autres en « prendre compte ».

Les contenus des SDAGE reposent sur des obligations légales définies dans le code de l'environnement. Il revient aux représentants de l'Etat de rappeler aux acteurs économiques des comités de bassin la nécessité de respecter un contenu et des objectifs fixés par la loi, au premier rang desquels la reconquête de la qualité des milieux naturels.

C'est donc un document absolument stratégique dans le domaine de l'eau et de l'environnement. **C'est pourquoi France Nature Environnement, à travers ses représentants dans chaque comité de bassin, souhaite fortement s'investir et largement participer à l'élaboration des SDAGE.**

Compte tenu du contexte actuel et des risques non négligeables de dérives, voire de régressions dans les dispositions rédactionnelles des SDAGE, le directoire du réseau « Eau et milieux aquatiques » de FNE a décidé de poser des « lignes rouges » concernant la rédaction des SDAGE. Tel est l'objet de la présente note.

Rappel des objectifs de la DCE :

La DCE fixe 4 objectifs à atteindre par les États membres :

- L'atteinte du bon état des masses d'eau continentales, estuariennes et maritimes (ou du bon potentiel écologique pour les masses d'eau artificielles ou fortement modifiées), prévue initialement à l'horizon 2015, avec des dérogations possibles, motivées et justifiées pouvant permettre le report de cet objectif à 2021 puis 2027.
- La non dégradation de la ressource en eau et des milieux : les États membres doivent empêcher toute dégradation des masses d'eau, c'est-à-dire qu'une masse d'eau ne doit pas diminuer de classe d'état entre deux états des lieux. Ce principe est un préalable indispensable à l'atteinte des objectifs.
- La réduction des pollutions de l'eau par les « substances », polluants ou groupes de polluants présentant un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique. Pour ces polluants, les

¹ Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux

mesures visent à les réduire progressivement et, pour les substances dangereuses prioritaires (listées à l'annexe X de la DCE), à arrêter ou supprimer progressivement les rejets et les pertes.

- L'établissement de registres des zones protégées (annexe IV), désignées comme nécessitant une protection spéciale dans le cadre d'une législation communautaire spécifique concernant la protection des eaux de surface et des eaux souterraines ou la conservation des habitats et des espèces directement dépendants de l'eau, et au respect intégral des spécifications relatives à leur protection.

Les SDAGE, qui sont au cœur de la politique de l'eau en tant que « plans de gestion » des grands bassins hydrographiques français au titre de la DCE, doivent impérativement contribuer à l'atteinte de ces 4 objectifs qui sont la raison d'être de celle-ci.

Malgré les moyens tant techniques que financiers et humains mis en œuvre par les agences de l'eau, les administrations, les collectivités et les usagers depuis le 1^{er} SDAGE, l'état actuel des masses d'eau témoigne de l'insuffisance des politiques mises en œuvre et des actions réalisées.

Ainsi l'objectif d'atteindre le bon état en 2015 n'a pas été réalisé, et l'objectif de l'atteinte en 2021 est très largement compromis.

Cependant, la politique de l'eau ne peut être tenue pour seule responsable de ce résultat ; d'autres politiques et décisions publiques qui ont une incidence sur l'état des masses d'eau (par exemple la PAC²) ne tiennent pas compte, voire sont en contradiction avec la DCE et les dispositions des SDAGE et sont un frein immense à l'atteinte des objectifs fixés par la DCE.

Les efforts accomplis dans le cadre des SDAGE doivent donc se poursuivre et s'amplifier, grâce à des dispositions encore plus ambitieuses que les précédentes.

Mais les masses d'eau françaises ne pourront être en bon état que si les autres politiques publiques sont mises en cohérence avec les SDAGE et que les décisions administratives respectent strictement les rapports d'opposabilité qui les lient. Ces rapports d'opposabilité doivent être mieux contrôlés par l'Etat.

Des régressions, manques, ou nouvelles dispositions qui seraient inacceptables, devant l'urgence à agir pour améliorer l'état de nos ressources en eau et des milieux aquatiques et humides et respecter nos engagements internationaux, sont malheureusement possibles au vu des circonstances et des premiers débats ayant eu lieu au sein des comités de bassin.

Aussi France Nature Environnement a décidé de fixer les présentes lignes rouges pour les prochains SDAGE.

ACCROITRE LES AMBITIONS POUR PRESERVER DES DELAIS RAISONNABLES

Entre la baisse des ambitions et le report indéfini des délais, aucune de ces perspectives n'est acceptable. **L'objectif de l'atteinte de 100% du bon état des masses d'eau françaises en 2027 doit être maintenu.** Le report des délais pour l'atteinte de cet objectif impératif qui semble malheureusement inéluctable au regard de la situation actuelle, doit être strictement limité et fixé à l'avance, dans le respect strict des conditions de dérogation fixées par le droit européen. Les SDAGE 2022-2027 devront donc donner les moyens de poursuivre et d'amplifier les actions afin

² Politique Agricole Commune

d'atteindre l'objectif du bon état des masses d'eau dans des délais raisonnables après 2027, par des dispositions appropriées et singulièrement plus ambitieuses que les dispositions actuelles. **Aucune disposition ne devra être revue à la baisse et les dispositions nouvelles devront être à minima du même niveau d'ambition. Les programmes des agences devront donner les moyens financiers, techniques et humains nécessaires à la réalisation concrète de ces objectifs.**

APPLIQUER SÉRIEUSEMENT ET ELARGIR LES PRINCIPES « POLLUEUR-PAYEUR » ET « RÉCUPÉRATION DES COÛTS »

Les principes « pollueur-payeur » et « récupération des coûts » sont l'application directe d'un principe fondamental en droit de l'environnement : l'internalisation des externalités environnementales. C'est un principe fondateur des agences de l'eau qui justifie la mise en œuvre des redevances. Une longue dérive a fait que ces redevances sont devenues, au fil du temps, un simple impôt réparti essentiellement sur le consommateur d'eau et non plus un outil puissant pour modifier les comportements polluants. Par exemple l'agriculture et l'élevage intensifs ne payent toujours pas de redevances à la hauteur de leur responsabilité dans la dégradation de la ressource (notamment sur les nitrates, polluant problématique dont elles sont les principales pourvoyeuses), alors que les solutions alternatives existent pour drastiquement réduire ces pollutions majeures.

De même la récupération des coûts n'est pas correctement appliquée. Plus de 80% des coûts sont à la charge des usagers individuels domestiques, sans aucun rapport avec la pollution produite par les ménages, tandis que l'industrie, et encore plus l'agriculture, ne paye pas le juste coût des pollutions qu'elles émettent.

Les SDAGE devront réaffirmer la prééminence de ces principes fondateurs de la politique de l'eau et prévoir des dispositions précises opposables aux décisions publiques (textes réglementaires et programme des agences) permettant de les appliquer concrètement et durablement.

RENFORCER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA QUALITÉ DE L'EAU

Afin d'atteindre le bon état dans les délais prévus, les dispositions du SDAGE doivent être renforcées concernant les principales sources de pollutions (émises par les collectivités, les industries, l'agriculture), qu'il s'agisse de pollutions dites classiques (notamment celles conduisant à l'eutrophisation des eaux douces et marines), de micropolluants, de toxiques et de pollutions émergentes.

Le SDAGE doit permettre d'améliorer la connaissance sur ces polluants et leurs effets cocktails.

Par ailleurs, les autorisations de rejets industriels et des collectivités doivent être encadrées au regard de l'impact du changement climatique sur l'hydrologie des cours d'eau et l'état des nappes et en application du principe de non dégradation. Le SDAGE doit s'appuyer à cet égard sur les recommandations et prescriptions du PACC des bassins.

AMÉLIORER LA GESTION QUANTITATIVE DE L'EAU ET RÉDUIRE LES PRÉLEVEMENTS ET CONSOMMATIONS D'EAU

Parce qu'une politique intelligente et efficace ne saurait être conduite sans une base scientifique solide et une fine connaissance du réel, il est absolument nécessaire d'améliorer la connaissance du fonctionnement des bassins, de l'état des nappes et des prélèvements. Cela passe par la centralisation, la mise à disposition et l'interprétation des données dans le domaine de l'hydrologie, ainsi que par la représentativité des points de surveillance, notamment pour les eaux souterraines.

Aujourd'hui bon nombre de DOE³ ne remplissent pas, ou plus, leur rôle fondamental de préservation de la vie aquatique. Les déséquilibres quantitatifs s'accroissent (*ou risquent de s'accroître*) dans un contexte d'augmentation des prélèvements et de raréfaction de la ressource. Pour ce qui concerne les cours d'eau, les économies d'eau et les solutions fondées sur la nature seront impérativement privilégiées, de nouveaux dispositifs de soutien d'étiage étant à proscrire.

Les SDAGE devront préciser les définitions, les méthodes de calcul et de contrôle et éventuellement réviser les DOE, dans le respect du principe de non dégradation des masses d'eau et en veillant à ce qu'ils permettent le maintien des DMB⁴ en tout temps, notamment au regard du changement climatique et des prélèvements sur la ressource.

De même ils veilleront à ce que l'outil ZRE⁵ soit mis à profit de manière plus étendue pour régler les déséquilibres actuels ou à venir dans ce cadre évolutif.

Tout projet de stockage d'eau doit se faire dans le cadre d'un PTGE⁶ construit en respectant les objectifs, dispositions et règlements des SAGE existants sur le périmètre couvert par le PTGE.

Les SDAGE doivent **réaffirmer le principe de couverture totale du territoire par des SAGE**, et par conséquent accroître significativement les territoires « Sageables » proposés.

Enfin, il est indispensable que le SDAGE présente **des dispositions visant à réduire effectivement les prélèvements et les consommations d'eau**, afin de préserver la ressource dans le contexte actuel de changement climatique. Afin de traduire concrètement les conclusions des assises de l'eau et les objectifs chiffrés de réduction des consommations fixées au niveau national. Il doit pour cela s'appuyer sur les préconisations du PACCC⁷ de bassin. Le modèle agricole notamment doit s'adapter à la ressource réellement disponible. L'irrigation, forte consommatrice d'eau, doit être maîtrisée et réduite pour espérer atteindre le bon état quantitatif.

ACCROITRE SIGNIFICATIVEMENT LA PRESERVATION ET LA RESTAURATION DES MILIEUX AQUATIQUES

La préservation et la restauration des milieux aquatiques, qu'il s'agisse des cours d'eau, des zones humides et de leurs milieux associés est un élément fondamental pour l'atteinte du bon état. A ce titre le rétablissement de la continuité écologique et sédimentaire des rivières, n'est pas le seul élément à considérer, même si les objectifs et les moyens qui y sont consacrés dans les bassins (parfois en baisse dans le 11ème programme, ce qui est inadmissible) doivent être impérativement maintenus si ce n'est accrus. Il convient de redoubler d'efforts sur la restauration de la morphologie naturelle des rivières (hydromorphologie) en utilisant notamment les solutions fondées sur la nature. La préservation intégrale des zones humides existantes doit être renforcée et aboutir à un engagement de tous les acteurs. La mise en place d'objectifs de restauration de zones humides est aujourd'hui devenue indispensable.

Le SDAGE doit prévoir des dispositions claires et fermes, pour imposer la restauration des continuités écologiques et sédimentaires, restaurer l'hydromorphologie, préserver les zones humides et les zones protégées au titre de la biodiversité, préserver le littoral et les estuaires, dans une responsabilisation

³ Débits d'Objectif d'Etiage

⁴ Débits Minimum Biologiques

⁵ Zones de Répartition des Eaux

⁶ Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau, cadré par l'instruction du 7 mai 2019

⁷ Plan d'Adaptation au Changement Climatique

« amont-aval » et un lien conscient « terre-mer ». Aucune régression rédactionnelle (par exemple en ce qui concerne les niveaux de compensations des séquences « E » des processus ERC) ne saurait être admise.

PRESERVER LES SOLS

Santé environnementale, qualité de l'eau et qualité des sols : tout est lié.

Le sol en bonne santé joue un rôle central dans le cycle de l'eau, en matière d'infiltration, de ralentissement des flux, de rétention, de filtration, et dans le stockage du carbone, ce qui en fait un allié de taille pour augmenter la disponibilité de la ressource en eau douce et pour atténuer les effets du changement climatique. La capacité du sol à remplir simultanément et gratuitement ces fonctions naturelles est liée à sa teneur en matières organique et végétale et à l'état de sa surface⁸.

Le SDAGE doit consacrer une disposition à la protection et à la restauration des sols, en milieu urbain et rural, via un objectif de zéro artificialisation nette en séquence ERC, pour préserver les sols et leurs rôles d'atténuation des effets du changement climatique.

Le SDAGE doit favoriser un modèle agricole plus respectueux des sols, notamment par le recours aux techniques sans labour exemptes de phytosanitaires, mais également un modèle qui prend en compte le cycle de l'eau en permettant aux sols de remplir leur rôle de réservoirs d'eau douce.

CONCLUSION

Alors que la France n'a pas atteint les objectifs de la DCE dans les délais indiqués, alors que des pressions de plus en plus nombreuses et fortes se font jour après jour pour réduire l'ambition des SDAGE qui sont l'un des outils fondamentaux de la politique de l'eau, le réseau « Eau et milieux aquatiques » de FNE a posé les « lignes rouges » ci-dessus concernant les futurs SDAGE, les derniers avant l'échéance de 2027. Aucune régression rédactionnelle n'est admissible dans aucun domaine et des prescriptions renforcées ou nouvelles sont nécessaires.

⁸ Cf Plan d'adaptation et d'atténuation pour les ressources en eau du bassin Rhin-Meuse, « Vers des sols vivants, réserves d'eau et de carbone »