

AVIS N° 2004-08

du 9 décembre 2004

**RELATIF AUX ENJEUX
DE LA GESTION DE L'EAU A L'HORIZON 2015**

**présenté au nom de la Commission
de l'agriculture, de l'environnement et de la ruralité**

par Guy ATLAN

CERTIFIE CONFORME
LE PRESIDENT

Jean-Claude BOUCHERAT

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

VU :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement et notamment ses articles L 212-1 et L 212-2 ;
- la directive 2000/60/CE, dite Directive-Cadre sur l'Eau (DCE) ;
- le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin « Seine-Normandie » approuvé par arrêté du Préfet coordonnateur, en date du 20 septembre 1996 ;
- la délibération n° CR 23-03 du 26 juin 2003 relative à la mise en œuvre de la politique régionale en matière d'eau et d'environnement ;
- la délibération n° CB 01.5 du 4 décembre 2001 du Comité de bassin Seine-Normandie relative à la révision du SDAGE ;
- le contrat de plan Etat – Région d'Ile-de-France 2000-2006 signé le 18 mai 2000 ;
- le rapport CR 24.02 relatif à la gestion des nappes de l'Albien et du Néocomien et à la révision du SDAGE ;
- la demande d'avis adressée le 19 août 2004 par le Préfet de Région, M. Bertrand Landrieu, au Président du Conseil régional d'Ile-de-France, M Jean Paul Huchon et au Président du Conseil économique et social régional, M. Jean Claude Boucherat ;
- le document de consultation, présenté par le Comité de bassin Seine-Normandie, intitulé « les enjeux de la gestion de l'eau à l'horizon 2015 » et portant sur le projet de révision du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) en application de la directive 2000/60/CE ;
- la lettre de saisine adressée le 27 septembre 2004 par le Président du Conseil régional d'Ile-de-France, M Jean Paul Huchon, au Président du Conseil économique et social régional, M. Jean Claude Boucherat ;
- le rapport au Conseil régional CR n° 52-04 ;
- le rapport présenté par M. Guy Atlan au nom de la Commission de l'agriculture de l'environnement et de la ruralité du Conseil économique et social régional (CESR).

CONSIDERANT :

- que la saisine dont il est l'objet s'inscrit pleinement dans l'esprit de la Directive Cadre Européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000 qui vise la mise en place d'une politique vigoureuse en direction de l'eau et des milieux aquatiques, autour de deux axes nouveaux ayant un lien direct avec le concept de développement durable :
 - une obligation de résultat, de sorte qu'un "bon état des masses d'eau" soit obtenu à l'horizon 2015 ;
 - une recherche du soutien de tous les acteurs à cette nouvelle politique, ceux-ci étant appelés à donner leur avis sur les enjeux et sur les moyens à retenir ;
- que le rétablissement de ce " bon état des masses d'eau" à l'horizon 2015 passe par la diminution sensible des pollutions d'origine humaine générées par les activités domestiques, industrielles et agricoles, l'objectif étant de garantir l'approvisionnement de la population en eau potable et de réduire, voire supprimer à terme, les émissions de substances dangereuses ;
- que la notion de "bon état des masses d'eau" s'entend comme un bon état chimique pour les masses d'eau souterraine et un bon état physico-chimique et écologique (critères biologiques) pour les eaux de surface ;
- que la Directive Cadre sur l'Eau reprend, en les intégrant dans l'objectif général de restauration des milieux aquatiques, diverses autres directives européennes touchant la protection des zones de captage d'eau, les eaux de baignade, les zones d'habitats et espèces à protéger, l'assainissement... pour lesquelles l'impératif de l'horizon 2015 ne souffrira pas de dérogation ;
- que la mise en œuvre de cette nouvelle politique s'inscrit dans un échéancier précis :
 - en 2004 : établissement d'un état de lieux des masses d'eau au regard des pollutions générées par les activités humaines et réalisation de scénarii d'évolution,
 - en 2005 : identification des enjeux en matière de restauration des milieux et mise en œuvre de moyens de gestion utiles à la poursuite de ces enjeux, dont en particulier ceux servant à la conduite des politiques de gestion locale de l'eau, au travers de la mise en place des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), cette étape s'accompagnant d'actions prioritaires dans les divers secteurs identifiés (actions prioritaires territoriales définies par l'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN) dans son VIII^{ème} programme),
 - en 2006 : mise en place des outils utiles au suivi de la qualité des milieux aquatiques en complément des outils déjà existants,
 - en 2008 : élaboration du SDAGE dans sa rédaction définitive et nouvelle consultation de la société civile ;

- que le document, transmis pour consultation dans le cadre de cette saisine, témoigne d'une situation globalement inquiétante concernant l'état des masses d'eau et identifie 4 enjeux :
 - 1-Protéger la santé et l'environnement :
 - en réduisant l'apport d'azote et de phosphore dans les milieux aquatiques,
 - en maîtrisant les pollutions chimiques,
 - en protégeant et restaurant les milieux aquatiques,
 - en réduisant la pollution microbiologique du littoral.
 - 2-Anticiper les situations de crise (inondations, sécheresse) :
 - en prévoyant les inondations et en prévenant les risques,
 - en partageant la ressource en période de sécheresse.
 - 3-Favoriser un financement ambitieux et équilibré.
 - 4-Renforcer, développer, pérenniser les politiques de gestion locale.

- que, pour les masses d'eau souterraine , le document de consultation, décrivant l'état des contaminations actuelles et du nombre de captages pollués par les nitrates, les pesticides, les minéraux et les autres micropolluants, indique que le bon état chimique risque de ne pas être atteint, en 2015, pour 46 des 58 masses d'eau identifiées ;

- que, pour les masses d'eau superficielle, l'état chimique et écologique, qui n'a été établi que pour 60 % d'entre elles, indique que moins de la moitié de celles-ci atteindrait l'objectif de bon état en 2015, sachant que les polluants liés aux activités agricoles prédominent alors qu'une tendance à la baisse s'observe pour ceux ayant trait aux eaux usées domestiques.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

Article 1 : Sur le contenu de la Directive Cadre européenne et sur le principe de cette saisine.

Le CESR enregistre les termes généraux de la Directive 2000/60/CE ou Directive Cadre Européenne du 23 octobre 2000 et se félicite de leurs caractères novateurs qui s'inscrivent clairement dans les perspectives de développement durable pour ce qui concerne l'eau et ses usages et les milieux aquatiques dans leur ensemble.

Le CESR approuve le principe de la large consultation décidée par les autorités de Bassin . Il considère cette dernière comme une initiative heureuse et nouvelle.

Article 2 : Sur l'état des lieux du Bassin Seine-Normandie pris dans son ensemble.

Le CESR souligne que l'état des lieux présenté par le Comité de Bassin Seine-Normandie et figurant dans le document de consultation qui accompagne cette saisine constitue un outil de réflexion essentiel qui devra nourrir tous les projets d'aménagement du territoire dont il a à débattre.

Il souhaite que l'actualisation de cet état des lieux soit portée à sa connaissance à intervalles réguliers.

Il manifeste son inquiétude face à la dégradation de la qualité des masses d'eau décrite dans cet état des lieux.

Il souligne les efforts significatifs qu'il va désormais falloir engager pour inverser cette tendance.

Il appelle à ce titre tous les acteurs intervenant dans le domaine de l'eau à réduire les pollutions qu'induisent leurs activités dans chacun des trois grands secteurs concernés (domestique, industriel et agricole).

Il appelle à faire en sorte que les objectifs de développement durable officiellement affichés ne se trouvent pas contredits dans les pratiques.

Article 3 : Sur les enjeux propres à l'Ile-de-France et les actions prioritaires à mener.

Le CESR souligne qu'un des préalables à la mise en œuvre de la nouvelle politique imposée par la Directive Cadre européenne résidera dans l'agencement des outils et des moyens au travers desquels s'organiseront sa conduite et son évaluation.

C'est avec ces outils et ces moyens que s'apprécieront la pertinence des actions proposées et l'étude du prochain SDAGE .

3 – 1 : Les outils de la nouvelle politique : deux directions à suivre impérativement.

3 – 1 - 1 : mettre en place des outils visant à permettre :

- une meilleure appréciation de l'état des lieux des milieux aquatiques,
- un meilleur maillage des réseaux de surveillance en particulier dans les zones actuellement sans surveillance,
- l'intégration des mesures dans les systèmes d'évaluation de qualité des eaux (SEQ-eau)
- la généralisation des tableaux de bord annuels de suivi, couplés dans la mesure du possible à des données économiques.

3 – 1 - 2 -rechercher une meilleure gouvernance dans les politiques locales.

La mise en place des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), devra se généraliser. Ces derniers sont en effet le lieu naturel et incontournable de l'élaboration de toute politique touchant à l'eau et aux milieux aquatiques à l'échelon rationnel qu'est l'Unité Hydrographique. Les SAGE sont par ailleurs incontournables pour la mise en œuvre des projets d'aménagement territoriaux (SCOT et PLU)

Une large diffusion des connaissances réunies devrait par ailleurs être effectuée auprès de tous les acteurs en charge de la gestion de l'eau.

La fédération des différents acteurs impliqués au sein des Commissions Locales de l'Eau (CLE – résultant de l'application de la loi sur l'Eau de 1992) devrait permettre l'émergence des schémas locaux de gestion de l'eau avec les maîtres d'œuvre qui se dégageront pour assurer les actions définies. C'est sur la base d'une synthèse des différents SAGE que s'élaborera le SDAGE sur l'ensemble du Bassin.

3 – 2 : Les actions prioritaires retenues pour la région Ile-de-France au titre du VIIIème programme (2003-2006) de l'Agence de l'Eau Seine Normandie.

Le CESR rappelle que le plan territorial d'actions prioritaires pour l'Ile-de-France (2003 – 2006) défini dans le VIII^{ème} programme de l'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN) introduit des éléments devant permettre de suivre les recommandations de la Directive Cadre européenne.

3 – 2 - 1 : Les actions sur les rivières et les zones humides.

Le CESR reconnaît la vocation pour la navigation des grandes rivières de l'Ile-de-France. Toutefois celle-ci ne doit pas gommer les autres fonctions qui sont notamment celles liées à la gestion des paysages, des berges, de la faune piscicole etc.

Le CESR insiste sur les équilibres à trouver pour la gestion de cette double orientation, équilibres qui ne pourront être menés que dans le cadre d'une politique globale.

Le CESR souligne le fait que les zones humides (dont certaines font déjà l'objet de mesures de protection réglementaire) ont, jusqu'à présent, insuffisamment été prises en considération.

Outre leur fonction de barrage aux pollutions, leur rôle en faveur du maintien de la faune et la flore est essentielle. Leur inventaire et leur préservation, voire leur restauration, devront figurer au rang des actions à instruire dans chacune des unités géographiques.

3 – 2 - 2 : Les actions sur l'eau potable.

Inquiet de la forte dégradation de la qualité de l'ensemble des masses d'eau qu'illustre notamment la fermeture de 259 points de captage d'eau potable entre 1993 et 2001 sur l'ensemble du bassin Seine-Normandie (cf. page 23 du document de consultation) le CESR rappelle la nécessité du maintien de la potabilité de l'eau distribuée partout en Ile-de-France et souligne qu'une politique de suivi, de contrôle et d'information est indispensable en la matière, qu'il s'agisse des eaux souterraines ou des eaux superficielles.

Le CESR propose que les coûts induits par cette politique de suivi et de contrôle soient portés à la connaissance de tous les acteurs de la politique de l'eau, sachant que ceux-ci concernent notamment :

- la protection des zones de captage (classées dans les "zones protégées"),
- la rénovation des réseaux de distribution,
- l'adaptation des usines de traitement de l'eau et de leurs techniques aux nouveaux polluants et aux nouvelles normes,
- la création des capacités de stockage adéquates,
- les interconnexions dans certains territoires,
- etc.

3 – 2 - 3 : Les actions d'assainissement des eaux usées.

Le CESR signale les progrès accomplis dans ce domaine (en relation avec la Directive européenne sur les résidus urbains). Il souligne aussi les efforts importants restant à accomplir.

Les investissements à poursuivre concernent :

- une soixantaine de stations de plus de 10000 équivalent habitants (E H) ;
- une centaine de stations plus petites (2000 à 10000 E H) ;
- la modernisation de toutes les stations non encore équipées de moyens de traitement des phosphates et résidus azotés.

Un point noir reste l'élimination des boues qui ne trouvent pas de surfaces suffisantes - agricoles ou autres- pour permettre leur épandage, en Ile-de-France et au-delà.

Le CESR rappelle l'urgence qu'il y a à poursuivre ces investissements de manière à continuer la réduction de l'eutrophisation des rivières et des eaux du littoral et renforcer de la sorte la tendance actuelle à l'amélioration qui se dessine.

Dans les zones d'habitat dispersé, la mise aux normes des assainissements individuels est à promouvoir.

3 – 2 - 4 : Les actions sur les "pressions industrielles".

Le CESR souhaite un renforcement de la politique volontariste dans le domaine de la lutte contre les pollutions industrielles. Il souligne que « l'inventaire BASOL » des zones géographiques et des sites pollués, lorsqu'il est croisé avec l'analyse de la vulnérabilité des nappes phréatiques, s'inscrit dans cette orientation. Celle-ci marque des progrès lorsqu'elle est conduite en cohérence avec les schémas locaux d'aménagement.

Le CESR souhaite que l'esprit de cette démarche s'applique à toutes les unités industrielles, quelles que soient leurs tailles, de sorte que l'élimination des effluents produits débouche sur des solutions propres. Ceci suppose notamment que les effluents non conformes fassent l'objet d'un traitement préalable efficace avant leur évacuation dans le réseau d'assainissement urbain.

3 – 2 - 5 : Les actions sur les "pressions agricoles".

A l'instar de tous les observateurs de l'environnement, et en dépit des estimables efforts notamment poursuivis au travers de la mise en œuvre du principe de « l'agriculture raisonnée », le CESR dit son inquiétude concernant la poursuite des progressions des pollutions liées à certains secteurs agricoles.

Cette inquiétude vaut également pour les pollutions résultant des activités liées à l'entretien des terrains de golf, des jardins privés et espaces verts publics.

Aussi le CESR encourage-t-il le développement de toutes les démarches (contrats d'agriculture durable, agriculture raisonnée, agriculture biologique...) contribuant à inverser cette tendance en visant notamment à réduire les intrants dans les pratiques culturales.

Il souligne à ce titre la démarche engagée par le groupe régional "Phyt'eaux propres" qui inscrit son action dans la promotion d'une agriculture raisonnée. Ce groupe soutient notamment diverses initiatives de conseil, d'évaluation des pratiques et d'information sur la question. Un plan d'action sur cinq bassins versants expérimentaux a été lancé par ce groupe. Son résultat ne pourra toutefois être sérieusement apprécié qu'après un long délai en raison de l'inertie de l'écosystème.

Article 4 : Les autres questions devant être inscrites dans le SDAGE.

4 – 1 : Les risques liés aux inondations.

Le caractère inévitable des inondations impose que des mesures soient prises pour prévenir ou réduire les dégâts qu'elles induisent.

Le CESR suit avec attention les trois grands modes de réponse à ce risque naturel.

4 – 1 – 1 : Les mesures de protection.

Le CESR rappelle que les grands lacs réservoirs, qui ont notamment pour fonction d'écrêter des crues susceptibles de converger dans la zone de confluence de l'Ile-de-France et de menacer ainsi les bassins à forte densité de population, représentent un outil essentiel. Il souligne que la préservation de cette fonction est à privilégier en toute occasion, à côté de celle des soutiens d'étiage pour la navigation et celle des prélèvements pour l'eau potable.

Le CESR admet que la création de nouvelles zones d'expansion (telle que celle de la Bassée) peut être utile. Il soutient par ailleurs vigoureusement toute initiative prise dans les unités hydrographiques visant une gestion permanente du risque, à quelque niveau que ce soit, notamment par la création et la préservation de capacités d'expansion des crues autour des cours d'eau.

4 – 1 – 2 : Les mesures de prévention.

Le CESR soutient avec vigueur toutes les actions de sensibilisation menées en direction de tous les publics, habitants, collectivités, entreprises, riverains vers une culture du risque, sa nature et sa gestion avec des moyens qui vont du plus simple au très complexe. Les niveaux communal et départemental doivent de plus être en capacité (mesures légales) d'apporter toute information utile à cet effet.

4 – 1 – 3 : Les Plans de Prévention des Risques Inondations (PPRI).

Le CESR s'alarme que toutes les collectivités n'aient pas encore satisfait à cette obligation légale qui constitue pourtant un bon outil de prévention.

Il déplore que l'urbanisation se poursuive dans certaines zones inondables, au détriment d'une gestion cohérente des risques

4 - 2 : Les actions de recherche sur le fonctionnement de l'écosystème.

Le CESR soutient l'idée que la gestion d'un système aussi complexe qu'est le "Système Seine " suppose de disposer d'outils pour sa compréhension. Le groupe de recherche qui opère sur le bassin (groupe de recherche PIREN Seine) apporte une richesse pour l'analyse et la critique des données recueillies, le classement de celles-ci en ensembles pertinents et surtout leur intégration à des modèles théoriques supposés représenter la réalité, tout ceci conduisant à la validation d'hypothèses avancées sur le fonctionnement de l'écosystème.

Le CESR estime que scientifiques et gestionnaires ont à construire ensemble un savoir et souhaite que l'initiative engagée par le groupe PIREN Seine, depuis quelques années, se poursuive et se développe, étant entendu qu'il suit ses règles propres quant à son fonctionnement, notamment pour ce qui touche à son indépendance et ses règles d'évaluation.

Article 5 : Les enjeux financiers de la nouvelle politique.

Le CESR attache une importance particulière à la mise en œuvre de l'article 9 de la Directive Cadre européenne selon lequel *"les états membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée, en particulier en référence au principe du pollueur-payeur"*.

Le CESR est conscient que l'analyse économique dont il est question va supposer un long travail d'analyse entre les différents utilisateurs et qu'une telle tâche va devoir, pour être menée dans la transparence, s'accompagner de la confiance et de l'esprit de coopération.

Le CESR estime cependant qu'en préalable à la mise en œuvre des nouvelles dispositions un long travail d'adaptation et d'analyse financière sur l'ensemble du secteur est à mener, notamment pour ce qui touche au système de délégation de service public retenu par la plupart des collectivités et qui appelle, dans certain cas, à de nouvelles pratiques marquées par une plus grande transparence.

Article 6 :

Le CESR redit son appui sans réserve à la nouvelle politique mise en œuvre par la Directive Cadre européenne sur l'eau.

Il rappelle que deux orientations essentielles vont constituer les meilleurs gages de réussite de cette politique de promotion du développement durable pour la préservation des ressources naturelles que sont l'eau et les milieux aquatiques :

1 - la participation effective de tous les acteurs, à quelque niveau que ce soit, en faveur de la prise de conscience de l'importance des enjeux de la gestion de l'eau ainsi que la compréhension des objectifs retenus.

Sur ce point, le CESR compte bien prendre sa part au débat.

2 - la mise en œuvre effective d'une politique à l'échelon local, au travers des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) et de leur articulation avec les projets d'aménagement.

En conclusion :

le CESR approuve dans leur ensemble la démarche de mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau et les enjeux, tels que proposés dans le document de consultation présenté par le Comité de Bassin Seine –Normandie.

Il prend acte des propositions de l'Exécutif régional d'Ile-de-France, qu'il approuve globalement, notamment en ce qui concerne :

- la prise en compte de la problématique des eaux pluviales ;
- la prise en compte des risques d'accidents industriels ;
- la nécessaire cohérence SDRIF/SDAGE ;
- l'effort à fournir concernant la sensibilisation de tous les acteurs, en particulier les acteurs primordiaux que sont les usagers.

