

Monsieur le Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)
Sous-direction de la protection et de la gestion de l'eau,
des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques (EARM)
Bureau de la politique de l'eau

A Belle-Isle-en-Terre, le mercredi 17 avril 2024

Objet : Contribution de l'association Eau & Rivières de Bretagne sur le projet de décret modifiant des dispositions relatives aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux et aux documents d'urbanisme

Monsieur le Ministre,

L'association Eau et Rivières de Bretagne est agréée par l'État au titre de la protection de l'environnement, pour assurer « *dans l'intérêt général la protection, la mise en valeur, la gestion et la restauration de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, dans une perspective de société écologiquement viable* ». Nous vous prions de bien vouloir prendre note de nos observations non exhaustives dans le cadre de la consultation concernant le projet de décret modifiant des dispositions relatives aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux et aux documents d'urbanisme.

Cette consultation est l'étape finale après 6 ans de travail sur le fonctionnement et le rôle des commissions locales de l'eau. Instituées par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, les **Commissions Locales de l'Eau ou « CLE » sont l'instance politique qui élabore le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (ou SAGE)**. Le SAGE constitue le principal outil de planification visant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

Pour rappel voici les grandes étapes des travaux de réflexions engagés depuis 2018 :

- les 24 et 25 septembre 2018 à Orléans séminaire national « SAGE & adaptation au changement climatique » qui lance cette réflexion
- un questionnaire dématérialisé sur ce sujet a été adressé aux acteurs des SAGES à la fin de l'été 2019.
- Une Étude évaluative de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux menée au cours de l'année 2021, les recommandations finales ayant été délivrées en mars 2022

Trente-deux ans après le déploiement de la loi sur l'eau, il était en effet nécessaire de faire un point sur l'outil central que cette loi a créé pour planifier les orientations locales de la politique de l'eau. Tout particulièrement dans la région Bretagne qui s'est résolument emparée des SAGE. En effet, alors qu'en 2024 seule la moitié de la France métropolitaine est couverte par un SAGE c'est la totalité du territoire breton qui est concerné par cet outil de gestion locale de l'eau. Mais les SAGES au-delà de la concertation entre acteurs qu'ils prévoient, ont-ils une réelle plus-value ? L'effort financier qu'ils représentent, le temps considérable qu'ils mobilisent, sont-ils pertinents ? Comment les faire évoluer dans un monde institutionnel qui bouge, comme en témoignent les réorganisations des collectivités locales et l'évolution des compétences autour de la GEstion des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations (GEMAPI) ? Autant de questions qui méritaient en effet qu'on s'y attarde.

La présente déposition commente les projets de décret relatifs au fonctionnement des CLE. Les articles modifiés mais non cités ne soulèvent pas d'objection de notre part. Les textes soulignés sont à retirer, d'une manière générale, ils donnent sans aucune motivation un pouvoir d'initiative au préfet qu'aucune carence de

la CLE ne justifie. Les textes en gras sont des préconisations nouvelles. Elles font l'objet d'un bref argumentaire.

Concernant la proposition de création de l'article R212-27-1 :

Le pouvoir donné au préfet de faire évoluer le périmètre d'un SAGE sans l'avis de la ou des CLE concernées a déjà conduit à des associations de territoires aux problématiques différentes et à une perte d'efficacité alors que le regroupement était présenté comme permettant des économies de moyens. Ce pouvoir est une forme de recentralisation des pouvoirs des préfets qui n'est pas acceptable. Nous sommes opposés à ce nouvel article dans sa rédaction actuelle.

Concernant la proposition de modification de l'article R212-30 :

Il est proposé que les établissements publics mentionnés à l'article 143-16 du code de l'urbanisme soient représentés en CLE. Nous soutenons cette proposition. Nous souhaiterions néanmoins que cette ouverture ne se limite pas au collège des élus. Il nous semblerait important d'élargir les représentants au sein du collège des usagers et que cette représentation se rapproche de celle qui a été mise en place en comité de bassin.

Pour rappel en comité de bassin la représentation est divisée entre 4 collèges :

- un premier collège d'élus qui compose 40 % des représentants ;
- pour 20 % d'un deuxième collège composé de représentants des usagers non économiques de l'eau ;
- pour 20 %, d'un troisième collège composé de représentants des usagers économiques de l'eau et
- pour 20 %, d'un quatrième collège composé de représentants de l'Etat ou de ses établissements publics concernés.

Voici une proposition de rédaction afin de se rapprocher de celle des agences de l'eau : « **2° Pour 20 %, d'un deuxième collège composé de représentants des usagers non économiques de l'eau, des milieux aquatiques, des milieux marins et de la biodiversité, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs et des instances représentatives de la pêche ainsi que de personnalités qualifiées.**

2° bis Pour 20 %, d'un troisième collège composé de représentants des usagers économiques de l'eau, des milieux aquatiques, des milieux marins et de la biodiversité ainsi que des organisations professionnelles qui comprend au moins un représentant des chambres d'agriculture, un représentant des chambres de commerce et d'industrie territoriales, un représentant des associations syndicales de propriétaires ou des représentants de la propriété foncière ou forestière ainsi que, s'il y a lieu, un représentant des producteurs d'hydroélectricité, un représentant des organismes uniques bénéficiant d'autorisations de prélèvement de l'eau pour l'irrigation et un représentant des associations de pêche professionnelle ». Il nous semble qu'il serait aussi pertinent d'ajouter à cette liste **les représentants de l'agriculture biologique.**

Il est proposé de créer un troisième alinéa à cet article « *La commission locale de l'eau désigne parmi ses membres un ou plusieurs vice-présidents dont au moins un appartenant au collège mentionné au 1°* ». Mais la règle proposée est peu acceptable dans sa formulation actuelle car s'il n'y a qu'un seul vice-président, seuls des élus seront en situation de management de la CLE car le président est aussi issu de ce collège. Nous proposons comme reformulation, à minima de : « **à partir de deux vice présidents, l'un d'entre eux est membre du premier collège** ».

Concernant la proposition de modification de l'article R212-39

Dans le cadre de l'élaboration du SAGE il est proposé de consulter de nouveaux organismes à savoir le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional et les comités de gestion des poissons migrateurs. Ces sollicitations de ces experts nous semblent être des mesures positives. Nous souhaiterions que cette consultation soit aussi élargie, lorsqu'ils existent, **aux parcs naturels marins.** En effet leur

participation est indispensable à une gestion cohérente de l'eau entre terre et mer et des masses d'eau de transition et marines.

Concernant la proposition de modification de l'article R212-44 -1:

Pour la modification ou la révision d'un SAGE, il est proposé une mise en compatibilité avec le SDAGE dans un délai de trois ans. Or ce délai nous semble excessif. Une durée de deux ans semble réaliste et pertinente. Nous proposons donc cette ré-écriture « *Lorsque la modification prévue au 1° concerne la mise en compatibilité du schéma d'aménagement et de gestion des eaux avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux suite à la mise à jour de ce dernier, elle est réalisée **dans les deux ans** suivant la mise à jour.* »

Pour la proposition de II-2° Il est à nouveau proposé que ce soit le préfet qui soit à l'initiative pour la modification d'un Sage. Cette initiative unilatérale du préfet est un choix de recentralisation qui ne paraît pas conforme aux orientations générales de la politique de l'eau. Encore une fois cela nous semble être un acte de recentralisation inopportun face aux enjeux.

Pour le paragraphe 3 il est proposé des échéances de 6 et 12 ans pour délibérer sur l'opportunité d'une révision complète. Ces échéances nous semblent équilibrées.

Concernant les propositions de créations des articles R212-44-2 et R 212-44-3 :

Il est proposé de créer deux nouveaux article rédigés comme suit « *La révision [partielle ou totale] du schéma est réalisée selon les modalités prévues aux articles R. 212-36 à R. 212-39. Le projet de révision est soumis à la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19. A l'issue de cette participation, le projet de schéma révisé est approuvé par le préfet responsable de la révision et son arrêté d'approbation est publié. Le schéma est tenu à la disposition du public.* ». Que ce soit pour une révision partielle ou totale, une consultation du public est prévue. Les conditions de publicité d'une telle consultation auraient mérité d'être énoncées, pour garantir l'information des habitants et acteurs du territoire et leur permettre de se mobiliser.

En outre, le texte proposé ne prévoit pas que la CLE se prononce sur les remarques apportées par le public pour expliciter celles qui sont retenues et celles qui ne le sont pas et les principales raisons de ces choix. Ce manque de clarté est trop souvent source d'incompréhension des participants et de démobilitation pour ces consultations. Cela n'est pas satisfaisant au regard des conditions de participation du public prévues par la Convention d'Aarhus. Le projet d'article doit donc être complété en ce sens. Il serait d'ailleurs important d'exposer au préalable les conditions de réception des contributions.

Concernant la proposition de modification de l'article R212-46 :

Nous souhaiterions que le 3° soit complété afin de prendre en compte les effets du changement climatique. Dans la mesure où les autorisations loi sur l'eau, contrairement à ce qui est possible, sont généralement sans limitation de durée, il est indispensable d'intégrer ces évolutions tout à fait majeures. La rapidité des évolutions observées au cours de ces dix dernières années souligne l'urgence d'anticiper ces évolutions. Les durées d'amortissement des équipements de gestion de l'eau rendent cette condition utile pour ne pas susciter de conflits supplémentaires. Voici une proposition de complément :« *notamment des trajectoires de prélèvements intégrant les évolutions prévisibles liées au changement climatique à trente ans, l'identification des moyens prioritaires pour atteindre ces objectifs, notamment l'utilisation optimale des grands équipements existants ou projetés, ainsi que le calendrier prévisionnel de leur mise en œuvre ;* ».

Les ajustements prévus avec l'ajout du 6° pour le code de l'urbanisme ne soulèvent pas d'observation.

Sur la proposition de l'article R 141-6 du code de l'urbanisme :

Nous soutenons fortement la proposition d'intégration des inventaires zones humides réalisés par les SAGE au sein des documents d'urbanisme. Néanmoins certaines zones humides peuvent être identifiés en dehors des inventaires réalisés par les SAGE. C'est particulièrement le cas lors des inventaires réalisés dans le cas

des études d'impacts mais cela peut aussi être fait directement par la collectivité. Afin d'éviter que cet ajout empêche leur intégration nous proposons donc de légèrement reformuler l'article ainsi « *Les documents graphiques localisent les espaces ou sites à protéger ainsi que, le cas échéant, les zones préférentielles pour la renaturation en application des 2° et 3° de l'article L. 141-10 et les zones humides identifiées **notamment** dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L. 212-3 du code de l'environnement.* »

Allons plus loin !

Il nous faut souligner plusieurs lacunes que ce projet de décret ne comble toujours pas. Les conclusions de l'étude évaluative de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux avait pourtant menés à de nombreuses propositions formulées sous forme d'un rapport préconisant 43 recommandations publié en mars 2022.

Pour le consulter :

- https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/Rapport%20Recommandations%20-%20Evaluation%20nationale%20des%20SAGE%20-%20VF%20130422.pdf

Or ici une grande partie d'entre elles ne sont pas reprises dans cette consultation et ce alors même qu'une majorité de ces recommandations pouvaient être mises en œuvre rapidement (suppression de la notion de SAGE nécessaire [recommandation R1a], la consultation obligatoire de la CLE lors de l'élaboration des SCot et des PLUi de son territoire [recommandation CLER4c..]). Nous souhaiterions que soit explicité les raisons de ce report ou abandon de ces mesures.

Nous souhaitons alerter en particulier sur deux points qui nous semblent pourtant essentiels pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité des commissions locales de l'eau.

Ouverture de la CLE à la participation citoyenne

À l'heure actuelle l'ouverture des CLE à la participation citoyenne est très variable suivant les territoires, tant sur le public ciblé que sur la manière de l'associer à cette structure. En effet, cela peut se faire par des invitations à siéger dans les commissions de travail thématiques, lors de la présentation d'un dossier spécifique en comité de pilotage de CLE, lors de temps de valorisation d'actions spécifiques... Les publics concernés varient aussi suivant le sujet (représentants associatifs, techniciens spécialisés dans un domaine cible, acteurs économiques...). Ces participations sont souvent considérées comme force de proposition et de dynamisme dans une CLE.

Eau & Rivières est très favorable au développement de la participation citoyenne, tant lors des réunions de CLE ou comités de pilotage en s'inspirant du modèle utilisé en conseil municipal, y compris par l'utilisation des interruptions de séances ouvertes au public, dans les groupes de travail (en ciblant les personnes concernées) et lors des temps de travail technique, comme les séminaires ou les journées de terrain. Cette ouverture aux citoyens pourra se faire par information dans la presse et les sites web des structures des SAGE. Elle pourrait aussi se réaliser par des enregistrement vidéo des commissions locales de l'eau comme cela se fait déjà pour les sessions parlementaires et commence à se faire pour les sessions de conseils municipaux.

Et il ne faut pas non plus oublier que l'eau n'est pas que technique, tuyaux, stations de production ou d'assainissement et robinets dans son petit cycle matériel, car elle est vitale et pas seulement pour l'homme et ses technologies. Elle est une composante majeure de la biodiversité et de tout le vivant de la planète, à travers son grand cycle naturel qui va au-delà de la simple consommation. Les dimensions culturelle, philosophique, humaine, naturelle constituent la sève et le sang de ce biotope et de nos territoires. Aussi, ces aspects pourraient également être pris en compte au sein de chaque CLE et de son collège des usagers.

Assise de la CLE et Personne Publique Associée (PPA)

Aujourd'hui la CLE ne dispose que du statut de commission consultative administrative. Elle n'est pas une personne de droit moral et ne peut donc pas disposer d'une personnalité juridique propre.

En effet, le rôle des Commissions Locales de l'Eau, s'il a bien été renforcé avec le dernier SDAGE, souffre toujours d'un manque de pouvoir face aux décideurs et de l'absence systématique de consultation sur certains dossiers (hors IOTA / Loi sur l'eau) tels que les projets d'installations classées à enjeux pour leur territoire (élevage ou industrie), les programmes généraux de reconquête de l'eau (plan algues vertes, programmes d'action nitrates...) ou les procédures de modification-révision des documents d'urbanisme. Cela relève pour l'instant du seul bon vouloir des acteurs concernés et ce alors même qu'ils ont très souvent des impacts sur l'eau et les milieux aquatiques.

La CLE est pourtant l'échelon territorial qui permet de s'adapter au contexte local du bassin versant, à ses caractéristiques et à ses enjeux. Elle est l'assemblée garante d'une gestion équilibrée et durable de l'eau, car elle est à la fois experte des questions de l'eau et elle rassemble en son sein tous les acteurs. Son rôle doit donc être ré-affirmé sur les dossiers importants touchant l'eau et les milieux aquatiques, afin de contribuer à améliorer la concertation, les échanges entre acteurs et la cohérence des opérations.

Actuellement les CLE ne sont pas consultées pour les projets d'ICPE soumises à autorisation ou enregistrement. Pourtant, en particulier dans le domaine de l'élevage, les impacts peuvent tout à fait être essentiels en particulier par effet cumulatif. Nous préconisons donc que pour des projets bien identifiés, qui comporteraient des enjeux importants vis-à-vis des milieux aquatiques, l'avis de la CLE puisse être sollicité sur la compatibilité vis-à-vis du SAGE, des projets d'installations classées soumises à autorisation et à enregistrement dès lors qu'ils ont un impact sur les milieux aquatiques. Pour les révisions de PLU, PLUI et SCoT, la CLE pourra être consultée en tant que Personne Publique Associée, notamment au regard de son expertise concernant les enjeux relatifs à la ressource et aux milieux aquatiques (zones d'expansion des crues, gestion quantitative, zones humides...).

Au final si cette consultation présente quelques avancées et éclaircissements sur les SAGE elle propose aussi des modifications inquiétantes qui viennent remettre en cause le fonctionnement des CLE. Nous sommes aussi déçu que cette consultation ne porte que sur une partie des problèmes qui avaient été soulevé lors de l'étude.

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à notre analyse.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Nicolas Forray
Secrétaire général,