

ORIENTATION FONDAMENTALE N°4

ORGANISER LA SYNERGIE DES ACTEURS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE VÉRITABLES PROJETS TERRITORIAUX GARANTISSANT UNE GESTION DURABLE DE L'EAU

ENJEUX ET PRINCIPES POUR L'ACTION

Environ 70% de la superficie du bassin Rhône Méditerranée est couverte par des procédures de gestion locale (SAGE et contrats de milieux notamment). Les structures porteuses de ces démarches menées le plus souvent à l'échelle des sous-bassins versants constituent les relais essentiels pour la mise en œuvre de la politique de l'eau. Elles ont aussi joué un rôle central dans l'élaboration du présent SDAGE en participant activement à la définition des objectifs retenus sur les masses d'eau et du programme de mesures.

Cependant, au plan technique, les outils aujourd'hui mis en œuvre montrent leurs limites dans leurs capacités à traiter au bon niveau et de façon efficace certaines problématiques nouvelles et complexes comme la pollution diffuse, la gestion partagée de la ressource, la gestion du foncier... Parallèlement, une question récurrente et non résolue à ce jour porte sur la pérennisation de certaines missions assumées par les structures de gestion, pour lesquelles une visibilité s'impose sur le long terme en terme de moyens financiers notamment.

La protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques est largement dépendante des diverses activités qui se développent sur le territoire et, inversement, le développement équilibré de diverses activités est étroitement lié à une politique locale de l'eau responsable. De ce point de vue, la cohérence, voire la convergence, entre les démarches d'aménagement du territoire et les politiques locales de l'eau est un enjeu essentiel sur un bassin qui connaît une forte activité agricole et industrielle et une très forte progression de l'urbanisme et de l'activité touristique. Mais cet objectif ne va pas de soi, l'expérience démontrant d'une part une certaine difficulté à faire travailler les acteurs de concert, d'autre part une complexité liée aux échelles de gestion des divers projets eau et hors eau.

Face à ces divers enjeux, il s'agit en premier lieu de conforter le dispositif institutionnel pour assumer, sur la durée, la gestion locale de l'eau et des milieux aquatiques. A ce titre, des dispositifs doivent être trouvés pour pérenniser les missions essentielles qui garantiront le maintien du bon état des milieux et des solutions doivent être mises en place en matière de gouvernance sur les bassins orphelins prioritaires. En complément, il importe que les politiques de gestion locale se mettent pleinement au service des objectifs du SDAGE en se concentrant sur ses objectifs environnementaux et sur les actions prioritaires du programme de mesures.

Dans l'objectif de garantir la bonne prise en compte des principes de gestion équilibrée de la ressource en eau, il importe que les politiques d'aménagement du territoire intègrent le plus à l'amont possible les enjeux liés à l'eau. Ceci nécessite d'une part le renforcement de la concertation entre les acteurs eau et hors eau en s'appuyant sur les dispositifs qui permettent une approche transversale de ces questions (pôles stratégiques de l'Etat, chargés de mission développement durable...), d'autre part le développement d'une démarche prospective plus systématique au plan socio-économique. Un réel effort doit par ailleurs être fait pour que les documents d'urbanisme intègrent de façon très opérationnelle les préconisations du SDAGE, avec une attention toute particulière sur les questions de gestion du foncier et de modes d'occupation des bassins versants et des espaces de fonctionnalités des milieux aquatiques. Ces principes seront favorisés par une logique d'insertion d'un volet "eau" aux modules de formation sur l'aménagement du territoire et réciproquement.

Le SDAGE recommande enfin comme principe essentiel de rechercher de façon très volontariste la cohérence entre les financements publics dans le domaine de l'eau et hors du domaine de l'eau : agriculture, forêt, énergie, transports, habitat, aménagement du territoire, dans la mesure où ces activités ont des conséquences sur la gestion équilibrée de l'eau.

LES DISPOSITIONS – Organisation générale

ORGANISER LA SYNERGIE DES ACTEURS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE VÉRITABLES PROJETS TERRITORIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Conforter la gouvernance locale dans le domaine de l'eau	Renforcer l'efficacité de la gestion locale dans le domaine de l'eau	Assurer la cohérence entre les projets eau et hors eau
4-01 Privilégier des périmètres d'intervention	4-05 Cibler les objectifs des SAGE et des contrats de milieux sur les priorités du SDAGE	4-07 Intégrer l'eau aux projets territoriaux
4-02 Conforter les structures et leurs missions	4-06 Mettre en place des outils pérennes de gestion	4-08 Prévoir un volet mer dans les SCOT du littoral
4-03 Coordonner au niveau supra-bassin		4-09 Assurer la cohérence des financements
4-04 S'organiser sur les secteurs orphelins		

OBJECTIFS VISES – RESULTATS ATTENDUS

- Avoir stabilisé d'ici 2015 un système institutionnel et financier qui garantisse la pérennité des missions locales liées à la gestion équilibrée des milieux aquatiques
- Avoir mis en place d'ici 2015 un dispositif de gestion locale concertée de l'eau sur les territoires orphelins prioritaires
- Toute procédure locale de gestion (SAGE, contrat de milieu...) intègre de façon systématique les objectifs du SDAGE
- Quelques opérations exemplaires d'intégration des enjeux de l'eau dans des projets d'aménagement du territoire (urbanisme, gestion du foncier, financements...) sont menées et font l'objet d'une communication appropriée

LES DISPOSITIONS – Libellé détaillé

1. Conforter la gouvernance dans le domaine de l'eau

[Disposition 4-01] Privilégier des périmètres d'intervention opérationnels

Le SDAGE Rhône-Méditerranée ne fixe pas de périmètre prédéfini de SAGE. Compte tenu de l'étendue du bassin, de la complexité technique et politique liée à la définition du périmètre, et surtout de l'esprit même des SAGE qui sont avant tout des projets de territoires et relèvent donc de l'initiative locale.

Le SDAGE définit cependant des règles minimales de cohérence pour les SAGE et les contrats de milieux :

- rechercher une cohérence physique et technique, l'unité de référence idéale étant l'unité fonctionnelle : bassin hydrographique, système aquifère et bassin d'alimentation, zone homogène du littoral...
- viser des périmètres qui garantissent aux acteurs locaux (réunis en Commission Locale de l'eau, Comité de rivière,...) de s'approprier le projet en restant au plus près du terrain, tout en veillant à la cohérence géographique, sociale et économique du territoire concerné ;
- à ce titre, dans le cas d'une problématique liée à une zone localisée à fort enjeu et objet par exemple de conflits d'usages, veiller à étendre le périmètre pour s'assurer d'un minimum de vision globale du problème (intégrer par exemple une agglomération amont importante, un barrage qui influence le régime hydraulique, un aquifère qui alimente directement la zone initiale, etc.) ;
- à l'inverse, à partir d'un grand bassin se focaliser sur une zone plus réduite pour mener des actions ciblées et appropriées par les acteurs. Dans de tels cas, des dispositifs de coordination avec des acteurs situés à l'extérieur du périmètre devront être développés.

A l'appui de la définition de ces périmètres, la carte des sous-bassins du bassin Rhône Méditerranée constitue un document d'appui de référence.

Lorsqu'il le juge nécessaire, en application de l'article L 212-1 X du code de l'environnement, le représentant de l'Etat du département concerné, fixe le périmètre et le délai d'élaboration du ou des SAGE à mettre en œuvre pour respecter les objectifs du SDAGE, sur proposition ou après consultation des collectivités territoriales et après consultation des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et du Comité de bassin.

Conformément à la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, complétée en 2005 par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, et en décembre 2006 par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, les EPTB permettent, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin, de faciliter la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau et la préservation et la gestion des zones humides, en assurant un rôle de coordination, d'animation et d'information dans un objectif de cohérence.

Les principales orientations pour guider la mise en place de ces EPTB sont les suivantes :

- le périmètre de ces EPTB doit être d'une taille suffisante pour intervenir efficacement eu égard à leur rôle, vis-à-vis de la problématique inondation mais aussi de l'atteinte des objectifs concernant les masses d'eau et de la gestion de la ressource en eau ;
- la cohérence hydraulique ainsi que le respect des solidarités amont-aval et rive droite-rive gauche doivent être garantis ;
- la complémentarité de leur rôle vis à vis des autres collectivités et groupements de collectivités intervenant sur le territoire et la non superposition des structures doivent être assurée ;

- le périmètre doit permettre de garantir une capacité contributive suffisante des collectivités pour faire face aux enjeux en cause.

La mise en place de ces EPTB doit en outre s'accompagner de dispositifs de concertation élargis à l'ensemble des acteurs concernés.

Enfin, il convient de s'assurer que le transfert éventuel de gestion du domaine public fluvial de l'Etat vers les collectivités territoriales n'entraîne pas un morcellement de ce domaine qui rendrait difficile une gestion cohérente au plan hydrographique. Les régions pourront à cet effet faire valoir la priorité qui leur est accordée pour bénéficier du transfert. Dans ce but, la cohérence hydraulique devra être respectée ; en ce qui concerne les ports situés sur les voies d'eau transférables, le transfert global de la voie d'eau ou du lac et de leurs ports devra être privilégié.

[Disposition 4-02] Conforter la place des structures de gestion par bassin dans le paysage institutionnel et assurer la pérennité de leurs missions

Dans l'esprit de la circulaire du 21 décembre 2006 relative au renforcement de l'intercommunalité, afin de mieux faire connaître et reconnaître les missions assumées par les structures de gestion par bassin :

- les schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité doivent reconnaître ces structures pour organiser leur complémentarité avec les autres structures intercommunales intervenant dans le domaine de l'aménagement du territoire ou dans la gestion des services d'eau et d'assainissement ;
- les compétences des structures porteuses de démarches de gestion concertée par bassin doivent être élargies, au-delà des compétences en terme d'étude et d'animation classiquement prises en début de procédure, dans le domaine de la gestion des milieux par exemple. Elles doivent être clairement formalisées pour que ne subsiste pas d'ambiguïté avec les compétences des communes ou groupements de communes (syndicats intercommunaux, Communautés de communes, Communautés d'agglomération, etc.) qui peuvent également être compétentes dans le domaine de l'eau (volets eau potable et assainissement le plus souvent).

Sur la base de ces principes, les services de bassin, en concertation étroite avec les principaux financeurs potentiels et les structures locales, définissent de façon très opérationnelle les voies possibles pour assurer aux plans juridique, institutionnel, technique et financier la pérennité des missions, nécessitant une action durable, assumées par ces structures pour répondre aux principes de la gestion équilibrée des milieux.

Dans ce cadre, doivent être recherchés :

- une optimisation de l'organisation géographique des structures ;
- une synergie maximale entre les structures eau et hors eau, en évitant la superposition trop complexe des structures ;
- des dispositifs financiers qui reposent au moins partiellement sur des ressources propres et pérennes et plus largement sur un principe d'autonomie des structures.

L'expérimentation des solutions envisageables, à partir de structures pilotes volontaires, est recommandée.

[Disposition 4-03] Assurer la coordination supra bassin versant dès lors que les problèmes abordés par les SAGE et contrats ont des répercussions en dehors de leurs périmètres

Dans quelques situations, la gestion de la ressource, notamment en milieu méditerranéen, peut nécessiter une approche "supra-bassin versants" pour sécuriser la ressource, prendre en compte les transferts inter-bassins et leurs conséquences positives en terme de satisfaction des usages aval et de soulagement des pressions sur les milieux qui s'exercent dans les secteurs déficitaires, mais avec des impacts sur les milieux naturels faisant l'objet du prélèvement (voire les usages associés).

Des complémentarités entre démarches de gestion locale par bassin versant et approches supra bassin doivent ainsi être trouvées, en précisant que :

- la gestion des ressources peut conduire dans quelques situations à mettre en place des instances de coordination entre structures et instances de gestion par bassin à l'image des instances de coordination inter-SAGE ;
- les démarches de gestion locale par bassin versant restent incontournables et sont notamment légitimes pour ce qui concerne la gestion quantitative de la ressource :
 - pour définir les besoins du bassin versant (définition des objectifs de débit recherchés dans les rivières par exemple) ;
 - pour être associées à l'élaboration des schémas régionaux de gestion de la ressource lorsqu'ils existent, lesquels devront notamment préciser les conditions d'optimisation de la gestion des ouvrages de mobilisation et de transfert de la ressource à vocation régionale. A ce titre, les "bassins émetteurs" et les "bassins récepteurs" doivent se coordonner pour une meilleure gestion de la ressource.

Plus globalement, dès lors que la mise en œuvre d'une politique prévue dans le cadre d'un SAGE ou d'un contrat a des implications importantes pour la gestion de l'eau en dehors de son périmètre, il est essentiel que soit créé un espace de concertation et de décision avec les acteurs concernés (instances de coordination inter-CLE, inter-comités de rivières...).

Il appartient aux structures de gestion par bassin et aux structures interbassins, lorsqu'elles existent, de prendre l'initiative de telles démarches de coordination. Le Comité d'Agrément du Comité de Bassin, ainsi que l'Etat, doivent recommander la mise en œuvre de dispositifs de ce type notamment lors de la délimitation des périmètres de SAGE et de contrats.

[Disposition 4-04] Mettre en place une gestion locale et concertée sur les secteurs prioritaires par l'implication conjointe de tous les partenaires

Les collectivités concernées et les services de bassin prennent l'initiative d'inciter à la mise en place d'une gouvernance locale sur les secteurs prioritaires identifiés par la carte SDAGE n°XXX, selon les cas, en s'appuyant sur les structures existantes en veillant au besoin à étendre leurs domaines de compétence, ou en mettant en place de nouvelles structures.

Pour les zones côtières, la délimitation des communes en mer est une étape préalable indispensable.

Sur la base de cette gouvernance, le choix des procédures à mettre en place sur ces secteurs (SAGE, contrat...) doit être guidé par les sujets à traiter en prenant en compte la dynamique locale.

En dehors de ces secteurs prioritaires (et de ceux qui font d'ores et déjà l'objet d'une démarche de gestion concertée), il convient de s'appuyer sur les relais locaux existants (PNR, communautés de communes, CREN...) pour assurer la gestion et préserver les secteurs en bon état.

2. Renforcer l'efficacité de la gestion locale dans le domaine de l'eau

[Disposition 4-05] Cibler les objectifs des SAGE et des contrats de milieux sur les priorités du SDAGE

Les projets définitifs de SAGE et contrats de milieux doivent intégrer les objectifs environnementaux du SDAGE et les traduire de la façon la plus opérationnelle possible. Il doivent à ce titre définir de façon précise et quantifiée, en les hiérarchisant, les objectifs (de protection, de restauration ou de gestion) des différents milieux concernés et préciser les préconisations spécifiques locales, au-delà de celles du SDAGE et des règlements nationaux applicables à la planification et aux projets sur le territoire concerné.

Ils doivent en outre prendre en compte :

- tous les milieux en présence sur leurs territoires afin qu'ils bénéficient d'actions en vue d'atteindre les objectifs environnementaux du SDAGE. Ainsi les contrats de rivière doivent s'intéresser aux zones humides, aux nappes alluviales et le cas échéant à leur impact sur le milieu aval (fleuve ou mer par exemple), les contrats de baies doivent s'intéresser non seulement au milieu marin mais aussi aux différents milieux aquatiques qui l'alimentent directement. Ceci n'exclut pas que des procédures plus ciblées avec des périmètres d'intervention spécifiques puissent être mises en place (grands ensembles aquifères, karsts, aquifères multicouches, grands canaux, ...);
- les diverses pressions en présence sur le bassin versant et qui sont à traiter pour contribuer à l'atteinte des objectifs environnementaux. Le programme de mesures et les synthèses territoriales qui accompagnent le SDAGE sont de ce point de vue des documents de référence essentiels. Des dispositifs spécifiques d'étude et d'animation touchant à des problématiques complexes prioritaires (pollution diffuse, pollution dispersée, gestion quantitative, restauration physique) doivent être prévus.

Lors de leur conception une analyse prospective et socio-économique doit permettre :

- d'intégrer ces éléments pour adapter au mieux les objectifs et les actions qui sont directement à mener au titre du SAGE ou du contrat ;
- de mettre à disposition des acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme des éléments concrets relatifs à l'eau dans la conception de leurs projets : règles de gestion sur les zones humides, zones d'expansion de crue, nappes présentant un intérêt actuel ou futur pour l'alimentation en eau potable, capacité des ressources mobilisables....

[Disposition 4-06] Mettre en place des outils adaptés pour garantir la pérennité de la gestion durable des milieux aquatiques

En complément aux SAGE et aux contrats de milieux qui constituent des outils bien adaptés à un grand nombre de territoires et de problématiques, les services de bassin contribuent à :

- définir des dispositifs organisationnels et financiers ; ces dispositifs sont essentiels pour garantir notamment la non dégradation des milieux ; les études bilan des SAGE et contrats doivent être l'occasion de préciser, dans cet état d'esprit, les modalités à prévoir pour la gestion durable du bassin ;
- définir un outil adapté à certaines situations sur le littoral pour lesquelles la problématique dominante, vis-à-vis du bon état, est celle de la gestion et de l'organisation des usages liés au milieu littoral. Ce dispositif ne remet pas en cause la pertinence de procédures type SAGE ou contrats de milieu sur certaines zones du littoral nécessitant d'importantes actions pour la reconquête de la qualité des milieux ;
- définir un outil adapté pour la gestion durable des zones humides et qui permette de réaliser les actions essentielles au maintien du bon fonctionnement de ces milieux avec un engagement collectif des différents acteurs.

3. Assurer la cohérence entre les projets "eau" et "hors eau"

[Disposition 4-07] Intégrer les différentes facettes des enjeux de l'eau dans les projets d'aménagement du territoire

La plupart des textes législatifs et réglementaires régissant les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme (loi d'orientation sur l'aménagement durable des territoires, code de l'urbanisme, etc.) prévoit que les différentes politiques et documents d'aménagement doivent, chacun à leurs niveaux, intégrer les enjeux liés à l'eau et/ou à l'environnement. Le code de l'urbanisme indique de plus que les SCOT, PLU et cartes communales doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE et les SDAGE.

Pour répondre à ces enjeux, les collectivités porteuses de SCOT, contrats de pays, projets d'agglomération, etc., ou encore les aménageurs en charge de projets d'infrastructures sont invités à associer les structures qui pilotent les démarches de SAGE et de contrats de milieu. Pour être efficiente, cette association doit intervenir au plus tôt (idéalement dès la phase d'état des lieux) et ne pas se restreindre au seul "volet environnemental" de la démarche : les enjeux liés à l'eau peuvent aussi influencer sur des choix à faire en terme de politique de développement économique, d'infrastructures de transport, etc.

Pour les projets d'infrastructures et d'aménagement, il est souhaitable que les MISE puissent être associées en amont des procédures de DUP pour qu'elles puissent apprécier les enjeux liés à l'eau et formuler leurs recommandations sur les principales caractéristiques du projet envisagé.

Les SAGE et contrats de milieu, mais aussi l'expérience et l'expertise acquises par les équipes sur le terrain, doivent a minima permettre de lister les questions que l'aménageur doit se poser pour prendre en compte correctement les enjeux de l'eau sur le territoire en question.

Sur ces bases, les documents de planification dans le domaine de l'urbanisme (DTA, SCOT, PLU/révision de POS, UTN, cartes communales, allotissements, ZAC,...) ainsi que les projets qui bénéficient de fonds publics (projets d'agglomération, pays, infrastructures, ...) doivent être compatibles avec les enjeux liés à l'eau sur le territoire concerné du point de vue :

- de la satisfaction des différents usages de l'eau avec une priorité à l'eau potable (disponibilité de la ressources en eau superficielle ou souterraine, préservation des aquifères stratégiques identifiés par le SDAGE, existence ou non des réseaux d'adduction d'eau, rendements,...) ;
- des rejets ponctuels ou diffus et de leurs impacts sur la qualité du milieu récepteur, ...
- du risque inondation et de la gestion des eaux pluviales (tant vis-à-vis de son impact du point de vue du risque inondation que du risque de pollution) ;
- de l'artificialisation des milieux et de la préservation des milieux aquatiques et des zones humides.

Ces points doivent en particulier être examinés dans "l'état initial de l'environnement" des documents d'aménagement. Ils doivent faire au minimum l'objet de mesures palliatives ou de réduction d'impact à intégrer dans les dossiers d'instruction prévus au titre de la police des eaux. Des mesures compensatoires pour améliorer le fonctionnement des écosystèmes aquatiques à l'échelle du bassin versant peuvent également être justifiées.

Les documents d'urbanisme (notamment SCOT et PLU soumis à évaluation environnementale) doivent en particulier :

- organiser les activités de façon "pré réfléchi" sur le plan hydraulique et environnemental pour assurer la compatibilité de ces activités avec les objectifs du SDAGE (en utilisant par exemple l'activité forestière ou herbagère pour garantir ou retrouver le bon état des eaux souterraines, orientant les activités agricoles polluantes vers des zones n'influençant guère la qualité des nappes, la reconquête progressive et la protection durable des espaces de bon fonctionnement, etc) ;
- préconiser la limitation du développement de l'urbanisation notamment dans les secteurs saturés ou sous équipés pour ce qui concerne les rejets ou dans les secteurs en déficit chronique de ressource en eau ;
- prendre en compte une analyse prévisionnelle des problématiques liées à l'eau potable, l'assainissement, l'imperméabilisation des sols, l'occupation des zones inondables, le remblaiement des espaces naturels, et la compatibilité des choix d'aménagement avec l'équilibre des usages et ressources en eau correspondantes sur le territoire concerné. Ainsi, le SDAGE souligne l'intérêt que ces documents puissent notamment s'appuyer sur des schémas "eau potable", "assainissement" et "pluvial" à jour.

Compte tenu du rôle important joué par les forêts alluviales et par les boisements situés sur les bassins versants, les objectifs poursuivis par les outils de la gestion forestière doivent être compatibles avec les objectifs de la gestion de l'eau. Ainsi, les orientations régionales forestières (ORF) et leurs déclinaisons (directives régionales d'aménagement pour les forêts domaniales, schéma régional d'aménagement pour celles des collectivités, schéma régional de gestion sylvicole pour les forêts privées) doivent prendre en compte les enjeux liés à l'eau exprimés par le SDAGE.

[Disposition 4-08] Prévoir dans les SCOT concernant le littoral un "volet mer" qui permette l'organisation des usages maritimes et la protection des secteurs fragiles

L'organisation des usages en mer (plaisance, plongée, et autres activités marines) est une des conditions pour atteindre ou maintenir le bon état des eaux.

Le SDAGE recommande que les SCOT littoraux, qui sont habilités par le code de l'urbanisme (article L 122-1) à procéder à cette organisation des usages en mer, mettent en œuvre cette faculté offerte par les textes pour limiter les pressions liées aux usages qui s'exercent sur les masses d'eau concernées et contribuer ainsi à l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau (bon état et non dégradation notamment). Les règles qu'ils définissent dans ce cadre valent alors schéma de mise en valeur de la mer.

[Disposition 4-09] Assurer la cohérence des financements des projets hors eau avec les enjeux liés à la protection de la ressource en eau, des milieux aquatiques et humides

Les aides financières publiques accordées à des projets de développement économique ou sociaux ne doivent pas contribuer à la mise en œuvre de projets incompatibles avec les enjeux liés à l'eau sur le secteur. Les financeurs publics sont invités à vérifier la bonne cohérence des projets qu'ils financent avec la politique de gestion locale et concertée du bassin considéré et avec le SDAGE.

Par ailleurs, les projets d'aménagement doivent intégrer les coûts qu'ils induisent du point de vue de la ressource en eau, de la protection des milieux aquatiques et de la gestion des inondations. Ces coûts induits pour l'environnement doivent être préalablement évalués et internalisés, sans être supportés par les seuls acteurs de l'eau.