

CONTRIBUTION AU « PLAN EAU » DANS LE CADRE DU COMITE NATIONAL DE L'EAU

Contribution spécifique de France Nature Environnement

Le 4 janvier 2023

Préambule : Renforcer l'approche stratégique des planifications écologiques de l'eau existantes

Le chantier « Eau » de la planification écologique s'appuie sur des éléments qui le précèdent comme le précise la lettre de saisine du 14 octobre 2022 : les Assises de l'Eau, les SDAGEs, les SAGEs, ont déjà largement dressé des orientations et des mesures à prendre sur les différents thèmes développés ci-dessous. Du fait d'un calendrier extrêmement contraint et des conditions de réunions peu satisfaisantes, le résultat de cette séquence ne pourra être qu'une proposition de remise en perspective stratégique, en vue des objectifs DCE 2027, de mesures déjà préexistantes et non une remise en cause du cadre. Dans cette perspective, nous considérons que la feuille de route des Assises de l'Eau doit être le cap à tenir pour renforcer les moyens de mise en œuvre, et soulignons la nécessité de son nécessaire enrichissement sur l'enjeu majeur de réduction des pollutions diffuses, thématique malheureusement trop oubliée en 2019.

Outre la confirmation par la sécheresse 2022 du grave bouleversement climatique du cycle de l'eau annoncé depuis des décennies par la communauté scientifique, des données récentes viennent confirmer l'urgence d'une stratégie nationale plus lisible :

- La baisse de la ressource en eau renouvelable de 14 % entre les périodes 1990-2001 et 2002-2018, comme l'évalue cette étude du Ministère de l'écologie. (<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/evolutions-de-la-ressource-en-eau-renouvelable-en-france-metropolitaine-de-1990-2018>)
- L'augmentation des surfaces agricoles irriguées, mise en évidence / dévoilée / quantifiée par le RGA 2020, dans toutes les régions de la métropole, avec un fort risque d'augmentation des pressions quantitatives sur la ressource et les milieux aquatiques. Comme annoncé au CNE du 20 décembre 2022, les résultats du croisement des données RGA avec les données de prélèvements de la BNPE, étude demandée par FNE au CNE du 9 juin, seront publiés seulement en mars 2023.
- Les résultats de l'Inventaire National des Plans d'Eau (INPE), prévu par la feuille de route des Assises de l'Eau, seront également rendus publics en mars 2023, après les conclusions du PLAN

France Nature Environnement

Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement - Reconnue d'utilité publique depuis 1976
Siège social : 2 rue de la Clôture, 75019 Paris
Tél. 02 38 62 44 48 - www.fne.asso.fr

EAU. Les premières communications dans des colloques scientifiques et au CASH laissent entrevoir plus de 800 000 plans d'eau existants, ce qui est très largement au-dessus des estimations nationales qui circulaient jusqu'ici. Le cumul d'impacts de ces très nombreux stockages contribue à la dégradation quantitative (notamment la captation des sources par des retenues soi-disant collinaires) et qualitative (réchauffement des eaux, eutrophisation, discontinuités écologiques...) des masses d'eau, et donc à la non-atteinte des objectifs de la DCE. La diffusion et la mise à jour territorialisée de INPE est une ambition forte qu'il conviendra de confirmer.

Les conclusions de ce PLAN EAU devront donc accorder toute leur importance à ces données nouvelles pour renforcer une approche systémique et beaucoup moins cloisonnée de la politique de l'eau et des milieux aquatiques, et ainsi mieux intégrer les impacts cumulés des nombreux usages et aménagements existants.

La présente contribution, loin d'être exhaustive, s'attachera à souligner les aspects à la fois centraux et opérationnels que nous souhaitons voir le CNE porter dans ce plan « Eau ».

1. Une vision de long terme partagée

Quels usages de l'eau seront soutenable en 2050 ? Quelles transitions sont à engager pour concilier préservation de la ressource en eau et les différents usages (eau potable, souveraineté alimentaire, production d'électricité, urbanisation...) tout en permettant une adaptation des milieux aquatiques et de la biodiversité également très affectés par le bouleversement climatique ?

L'anticipation est la clé : la population française augmente, certains territoires connaissent des contraintes fortes liées à la densification et aux effets du tourisme. A ces certitudes s'ajoute la diminution de la ressource en eau renouvelable, dont tous les scénarios prévoient qu'elle continuera à diminuer. Or, une ressource en eau disponible qui diminue quantitativement, c'est aussi plus de difficulté pour les milieux et pour produire de l'eau potable, ce qui engage à accentuer les objectifs de reconquête de la qualité. Pouvoir rendre accessible une eau potable en qualité et quantité suffisante est également un enjeu de souveraineté alimentaire. C'est pourquoi la hiérarchie des usages telle que définie dans le Code de l'Environnement (211-1) doit être scrupuleusement respectée : les usages économiques de l'eau (agricoles, industriels, énergétique, loisirs) et non-économiques doivent s'adapter à la ressource disponible et non l'inverse.

Le partage et la gestion équilibrée de la ressource passe par un renforcement des dispositifs d'appropriation collective de cet enjeu : des données accessibles et régulièrement actualisées, un cadre de la construction démocratique de la politique de l'eau garanti et consolidé (Comités de Bassin et CLE), une augmentation des moyens de formation et de sensibilisation de l'ensemble des acteurs. Les plans d'adaptation au changement climatique (PACC) élaborés dans les différents bassins doivent davantage

intégrer les enjeux de sobriété et des études prospectives, notamment les liens entre aménagement du territoire, disponibilité de la ressource en eau de qualité.

Sur le plan opérationnel, il faut miser avant tout sur les solutions « sans-regret » : sobriété, solutions fondées sur la nature, qui sont des mesures d'adaptation et d'atténuation des effets du changement climatique à multiples bénéfices (sur la qualité et la quantité de l'eau, la biodiversité et la dimension économique).

2. Sobriété et optimisation des usages

La sobriété des usages s'organise, s'accompagne et s'encourage : elle doit devenir une véritable politique publique articulée au plan national et à l'échelle des bassins, reposant sur une bonne connaissance des prélèvements mais aussi des solutions et économies possibles, permettant une répartition collective des efforts.

Il demeure un enjeu fondamental : mieux connaître TOUS les prélèvements, domestiques et non domestiques, et étudier leurs évolutions et leurs interactions avec les masses d'eau. Il est nécessaire d'identifier les connaissances manquantes actuellement, car il y existe de nombreux « passagers clandestins » au sein des prélèvements en eau et la législation comporte aussi des angles morts. Afin de pallier ces manques, il convient de :

- Viser un suivi bien plus fin des eaux souterraines et nappes d'accompagnement : développer le réseau ONDE et ajouter des piézomètres à contrôler à côté des points d'observation ONDE lorsque cela est possible.
- Augmenter la périodicité des mesures et des remontées des données quantitatives et de prélèvement.
- Améliorer la capacité de chacun à lire les données existantes sur les prélèvements et les consommations nettes ; développer la connaissance des points de fragilité des territoires, liés aux impacts multiples du bouleversement climatique du cycle de l'eau.
- Renforcer les obligations de déclaration des puits et forages individuels et créer des sanctions en cas de non déclaration. Astreindre les communes à assurer leur rôle de contrôle de ces déclarations.
- Revoir la nomenclature IOTA en abaissant les seuils liés aux prélèvements. Faire en sorte que les structures engagées dans les études VP (Volumes Prélevables) / HMUC (Hydrologie Milieux Usages Climat) se donnent des éléments communs de méthode pour évaluer les volumes prélevés non réglementés.
- Que tous les prélèvements au-dessus 1000 m³ payent une redevance prélèvement (éventuellement forfaitaire), ce qui permettra également de les recenser plus finement.
- Eviter de nouveaux déséquilibres sur des territoires non identifiés en ZRE en relançant et actualisant régulièrement un inventaire des territoires pouvant potentiellement être en ZRE

- Faire vivre territorialement l'inventaire national des plans d'eau qui va paraître en mars 2023, quel que soit leur nature ou leur situation administrative ; le cas échéant, dans le cadre des résultats des études VP/HMUC, réaffecter une partie de ces plans d'eau (forcément déconnectés) avec équipement de compteurs (pour l'usage irrigation). Après cet exercice et la recherche de toutes les économies d'eau possibles, si du stockage artificiel s'avérait nécessaire il doit se faire systématiquement dans le cadre d'une stricte substitution, avec une gestion publique et collective des volumes, et des contreparties agroécologiques mises en place sur les exploitations bénéficiaires des volumes.
- Dans le cadre de réforme des OUGC, mobiliser ces organismes pour connaître finement tous les prélèvements agricoles : systématiser des compteurs télétransmis inviolables, le suivi du déstockage des ouvrages pour un suivi en temps réel ; faire consolider par l'OUGC les données par unité de gestion, suivi d'une mise à disposition publique.
- En matière de gestion de crise, il faut rendre obligatoire la réunion du CGRE départemental au début/mi printemps pour évaluer la situation des ressources (souterraines, cours d'eau, assèchements sols...) après l'hiver, afin d'anticiper le risque de sécheresse et les mesures à prendre.

Nous soulignons que notre gestion quantitative est insuffisamment préventive, notamment du fait que l'action publique ne se déclenche qu'une fois installé le déséquilibre entre usages et ressource en eau disponible. Pour prévenir les déséquilibres au lieu d'en traiter les conséquences, nous insistons sur la nécessité d'identifier les points de fragilité des territoires, de prendre en compte les incertitudes liées au bouleversement climatique du cycle de l'eau, et d'appréhender les limites de la ressource en eau sur chaque territoire pour mieux la partager avec justesse et justice. La ressource va diminuer, mais le respect de la hiérarchie des usages (211-1 CE) devra continuer d'être garanti. Le message de l'Etat et des collectivités publiques doit être clair.

Le CNE doit suivre plus finement les conclusions des Assises de l'Eau, capitaliser sur ce qui a avancé collectivement depuis les Assises et anticiper ce qu'il reste à faire, notamment sur les objectifs collectifs de réduction des prélèvements, avec des économies d'eau effectives allégeant les pressions sur l'environnement.

Concernant le rôle des SAGE et PTGE dans la démarche de sobriété et d'optimisation : il convient de faciliter et soutenir le rôle des structures porteuses composées par les collectivités territoriales pour organiser la concertation multi-usages.

Par ailleurs, il y a nécessité de finaliser l'amélioration de l'outil OUGC en harmonisant leur fonctionnement, créer un règlement intérieur imposé au plan national avec une clarification des trajectoires de réduction et une priorité alimentaire des cultures à irriguer à mieux affirmer :

- Répartir des volumes pour l'irrigation entre les productions et avec les nouveaux installés (renouvellement générationnel d'agriculteurs dans la prochaine décennie, sujet en lien avec la concertation parallèle sur la future Loi d'orientation et d'avenir agricole).

- Réviser régulièrement la répartition des volumes, avec un % garanti pour le maraîchage et les productions biologiques.
- Intégrer l'eau potable dans les stratégies alimentaires de territoire et ainsi prendre en compte autant le verre que l'assiette.

3. Accès à une eau potable de qualité

La question des pollutions diffuses ne doit pas se limiter à sa simple dimension sanitaire et humaine. L'usage intensif de pesticides et de nitrates, les micropolluants de toutes origines, présentent des risques pour la santé mais aussi pour les milieux aquatiques (continentaux et marins) et terrestres. Si une politique ambitieuse en matière de réduction doit être dans un premier temps priorisée sur les aires d'alimentations de captages, elle ne doit être qu'une première brique vers une réduction assurée dans l'ensemble des écosystèmes, dans une démarche « One Health/Une seule Santé ». Les trop fortes concentrations en nitrates et pesticides sont à la fois un des principaux paramètres identifiés de non-atteinte des objectifs de la DCE, et la principale cause d'abandon de captages ces dernières décennies.

Nous soulignons les éléments suivants :

- La sous-utilisation du dispositif ZSCE. Il est urgent de dynamiser le dispositif existant qui n'a à notre connaissance pas été expérimenté à sa juste mesure (seulement 170 dispositifs ZSCE sont actuellement en œuvre). Les SAGE et les PTGE doivent être clairement au service de la reconquête du bon état écologique des eaux. Nous soutenons le point 5° de la position publiée de la FNCCR : les PTGE doivent comporter un plan d'actions obligatoire de reconquête de la qualité des eaux et de restauration des milieux aquatiques, les bénéficiaires des financements publics doivent respecter une stricte écoconditionnalité, notamment avec une trajectoire précise de non usage des pesticides de synthèse.
- Il est nécessaire de redonner un nouveau souffle à l'action publique face à la faiblesse, voire l'échec des plans nitrates et EcoPhyto. Le budget des Agences de l'Eau ne sera jamais un levier suffisant par rapport aux orientations prises par la PAC. On ne règlera pas le problème des pollutions diffuses si l'on s'interdit de discuter du modèle agricole, afin que des choix clairs vers le soutien aux productions agroécologiques soient effectués par les pouvoirs publics.
- Aller vers un modèle agricole qui utilise peu ou pas de pesticides de synthèse et d'azote minéral, c'est aussi aller vers des sols en meilleur santé, qui permettent mieux à l'eau de s'infiltrer et de rejoindre les nappes phréatiques, lesquels stockeront davantage d'eau, concourant au retour à l'équilibre quantitatif.
- Il faut fixer un objectif à court terme (10 ans) Zéro pesticides de synthèse sur les AAC et zones Natura 2000 comme étant la première marche d'un changement de modèle, avec une étape intermédiaire dans les premières années d'abandon des herbicides, qui sont les substances majeures de déclassement. Il faut profiter du renouvellement générationnel du secteur agricole pour systématiser les reprises et installations sur les AAC de cultures sans pesticides de

synthèse, en favorisant par exemple les installations en agriculture biologique et leur soutien par des stratégies alimentaires territoriales ambitieuses.

4. Grand cycle de l'eau, résilience des écosystèmes aquatiques et déploiement des solutions fondées sur la nature

Il ne faut pas penser un petit cycle de l'eau indépendamment d'un grand cycle de l'eau, car ils ne font qu'un. Retrouver un bon état de la ressource (en quantité et qualité) et des écosystèmes préservés passe par la restauration du bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides. C'est pourquoi il est nécessaire de :

- Préserver les sols pour préserver l'eau : abaisser fortement les seuils réglementaires de drainage, encourager les agricultures qui diminuent les pollutions et le travail du sol.
- Systématiser la réinsertion des infrastructures agroécologiques (IAE) pour favoriser la biodiversité et la structuration des sols, capables dès lors de favoriser le stockage de l'eau verte.
- Mieux former et développer le recours aux Moyens Naturels de Rétention des Eaux (MNRE ; cf <http://nwrn.eu/>) Favoriser les stockages naturels de l'eau dans le cadre de stratégies de ralentissement du cycle terrestre de l'eau (enjeux liés de réduction des inondations et de prévention des sécheresses).
- Amplifier les opérations de restauration de cours d'eau et de leurs annexes aux bénéfices quantitatifs et qualitatifs (via le reméandrage, la restauration et protection des ripisylves, améliorations des connectivités latérales, décolmatages et amélioration des échanges nappes-rivières).
- Mettre en place un règlement type simplifié des PLU pour protéger les Zones Humides (mesure 10 A, p16 de la feuille de route des Assises) qui manque dans le code de l'urbanisme. Abaisser leur seuil d'interdiction de destruction dès le 1er m²
- Mettre en place un agrément pour les bureaux d'études qui font des inventaires de Zones Humides et des études "Eviter Réduire Compenser" afin de favoriser les meilleures pratiques.

5. Levée des freins organisationnels

Pour que l'ensemble du territoire soit couvert par des SAGE efficaces, il faut les outiller :

- Élaborer un règlement type sur les enjeux quantitatifs et qualitatifs (mesures sur la connaissance des prélèvements, les économies d'eaux, la prise en compte des zones humides).
- Créer des mesures très incitatives pour enfin les dynamiser (bonus financier aux actions menées pour mettre en œuvre un SAGE), et renforcer les moyens d'animation et de formation.

- Renforcer la qualité de la concertation et l'exercice de la démocratie locale notamment pour les sites encore dépourvus de SAGE (dans le bassin Rhône-Méditerranée par exemple, une disposition du SDAGE permet au préfet de nommer une Commission de concertation ad hoc) et favoriser l'émergence de futures CLEs en mobilisant les Comités de Bassin et EPTB.

6. Tarification et financements

- Il faut mettre fin au plafond mordant qui limite les capacités d'intervention des agences : cet objectif porté par l'ensemble des acteurs de l'eau est à intégrer dans les travaux en cours sur la refonte des redevances.
- Un signal fort doit être envoyé sur la question du prix de l'eau en fonction de sa disponibilité, afin d'envoyer un signal sur les limites de cette ressource : tarification progressive et/ou saisonnière (avec la possibilité de viser les résidences secondaires) qui est un levier incitatif efficace en période de tension sur la ressource.
- Les taux des redevances prélèvement pourraient être revisités en tenant compte des effets sur les milieux (part consommée/restituée).
- Mettre fin à l'exception de taxe prélèvement pour les éleveurs et pour les activités aquacoles.
- Augmenter significativement la redevance pour pollutions diffuses, levier fondamental pour inciter à éviter les pollutions par pesticides et micropolluants. Le montant actuel de cette redevance est insuffisant pour infléchir les pratiques polluantes.
- Mettre en place une taxation assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau, et accroître, à due proportion, les dépenses d'intervention des agences en faveur de la lutte contre la pollution agricole, afin de mieux appliquer le principe « pollueur payeur » tout en équilibrant les contributions versées et les aides reçues par le secteur agricole. (cf [L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité](#) CGEDD/IGD, 2018, p23). L'outil fiscal, est un outil de dissuasion mais aussi d'encouragement au changement de modèle. Outre les enjeux de pollution diffuse, l'industrie de l'azote minéral est aussi un secteur qui creuse notre dépendance aux importations d'énergie fossile, très émetteur de GES et comporte des enjeux climatiques et de qualité de l'air.

7. Mobilisation des outils réglementaires et accélération des solutions techniques

Le recours aux eaux non conventionnelles et la réutilisation des eaux usées traitées peuvent être une solution technique intéressante quand le rejet de ces eaux ne manque pas au milieu, le rejet de nombreuses stations d'épuration constituant parfois l'unique débit d'étiage des cours d'eau. Il est important de rappeler que cette technique ne "crée" pas de ressource en eau mais la mobilise de façon



différente. Son développement raisonné concernera donc en priorité les territoires littoraux densément peuplés où sa mise en œuvre sera économiquement soutenable, et s'intégrera dans une stratégie territoriale couplée à des économies d'eau.

France Nature Environnement

Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement - Reconnue d'utilité publique depuis 1976

Siège social : 2 rue de la Clôture, 75019 Paris

Tél. 02 38 62 44 48 - www.fne.asso.fr