

Planification dans le domaine de l'eau

Mythe ou réalité ?

par Jean-Louis Beseme

Directeur de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne

A travers l'élaboration de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux, la communauté de l'eau s'est engagée, il y a plus de 3 ans déjà, dans une démarche lourde, qui arrive aujourd'hui à son terme. Les six Comités de Bassin examinent actuellement les projets de SDAGE qui vont partir en consultation dans les départements et les régions. Le moment est donc bien choisi pour faire le point et en tirer les principaux enseignements.

A premier rang de ceux-ci, il convient de noter le caractère particulièrement novateur de cette démarche, dans la mesure où aucune référence n'existait et où il a bien fallu définir progressivement le contenu et la portée des SDAGE. Ainsi, *a posteriori*, on peut décrire la démarche tant par ses côtés techniques que juridiques, politiques ou économiques. Ces quatre aspects, fondement des SDAGE, seront ainsi développés dans le présent exposé.

Par ailleurs, et sans qu'il soit besoin d'aller plus loin, il est clair que c'est justement dans le mélange de ces différents aspects que réside le principal apport des SDAGE... et la principale difficulté de la démarche : il a fallu concilier exhaustivité et concision, généralité et détails, préconisations techniques et orientations politiques, écriture juridique et simplicité du langage.

Enfin, l'ampleur des démarches menées... et la taille des documents finaux (100 à 150 pages selon les bassins, et encore il s'agit de synthèses de rapports bien plus volumineux !) conduisent à fortement s'interroger sur les modalités de mise en œuvre : il est certain que le relais des SAGE sera une étape indispensable, et qu'un effort important de communication et d'explication sera nécessaire.

I ■ LES ASPECTS TECHNIQUES

Les SDAGE ont été mis à profit pour réaliser un état des lieux des bassins, ainsi que des connaissances dans le domaine de l'eau. Là où cela était nécessaire, de nombreuses études ou approfondissements ont ainsi été réalisés.

En matière d'état des lieux, l'effort réalisé, loin d'être utile au seul SDAGE, permettra également de définir des programmes d'interventions (programmes Agence, etc...) et aidera les services de police des eaux à définir des règles locales de gestion, dans le cadre des SAGE notamment. Ont ainsi été réalisées, par exemple, des études de zonages sur des critères techniques ou économiques, des synthèses par bassin versant, des recensements d'altérations des cours d'eau, etc...

L'état des connaissances a, lui, permis de mettre au jour certaines controverses, techniques ou scientifiques, et parfois de réaliser des avancées ou d'initier des démarches de longue haleine : c'est le cas, par exemple, des débits minimaux biologiques ou des plantations en berge.

Enfin, le SDAGE a permis des réflexions méthodologiques qui devraient donner de puissants outils de gestion dans l'avenir : gestion d'un bassin par un réseau de points nodaux, fixation d'objectifs de débits, réflexions économiques...

II ■ LES ASPECTS JURIDIQUES

Si le SDAGE n'est pas opposable directement aux personnes physiques et morales, il s'impose aux services de police des eaux, mais également à tous les actes réglementaires de l'Etat et des collectivités locales. Ceci nécessite une rédaction « carrée » et juridique du document... ce qui est parfois contradictoire avec les nuances nécessaires des préconisations techniques ou les incertitudes sur tel ou tel point. Cette contradiction a pu être parfois difficile à gérer, notamment sur des sujets sensibles.

Par ailleurs, le SDAGE a pour principale vocation d'encadrer les SAGE. Dès lors, on peut penser que ceux-ci seront beaucoup plus précis et que le SDAGE peut se contenter de donner de grandes orientations, des préconisations pour le contenu des SAGE, et la définition de leur périmètre. C'est le choix qui a été fait dans la plupart des

bassins, avec une définition plus ou moins forte des périmètres (en Loire-Bretagne, par exemple, on affichera des unités non sécables, dites Unités Hydrographiques Cohérentes).

Cela étant, la principale difficulté juridique provient de l'absence totale de jurisprudence (le parallélisme avec la planification en urbanisme, auquel on pense de premier abord, n'est pas évident du fait des différences d'échelles). Il a donc fallu un travail poussé d'analyse juridique et de concertation avec les juristes de différentes parties (usagers, associations de protection de la nature,...) pour dégager quelques principes forts, parmi lesquels on citera :

- la nécessaire conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques ;
- l'articulation des préconisations en fonction de leur valeur juridique : portés à connaissance, recommandation, disposition ;
- la légitimité du document, fondée par le fait qu'il est élaboré par de nombreux acteurs ;
- la nécessaire cohérence à rechercher entre différents documents de planification, tels que schémas de carrière, documents d'urbanisme... et le SDAGE.

III ■ LA CONCERTATION

Les SDAGE, comme tout document lié peu ou prou à l'aménagement du territoire, sont des documents politiques — au sens fort du terme — et à ce titre doivent faire l'objet d'une large adhésion locale. C'est pourquoi dans tous les bassins, la démarche d'élaboration a été fondée sur une forte concertation. Bien que les méthodes diffèrent d'un bassin à l'autre, on peut schématiquement distinguer plusieurs étapes :

- une concertation préalable à la rédaction d'un avant-projet ;
- une concertation sur la base de l'avant-projet ;
- une consultation officielle des collectivités.

Ceci a engendré une démarche assez lourde, tant par le traitement des différents avis exprimés (1 000 amendements sur l'avant-projet en Loire-Bretagne) que par le nombre de réunions, les documents intermédiaires produits, etc...

Malgré cela, on ne peut éviter un certain sentiment de frustration des acteurs locaux qui auraient souhaité être associés plus largement à la démarche et qui trouveront les préconisations du SDAGE trop générales et insuffisamment en rapport avec leurs préoccupations locales.

IV ■ LES ASPECTS ÉCONOMIQUES

La quasi-totalité des usagers des Comités de Bassin ont demandé que, parallèlement à l'élaboration des SDAGE, une évaluation économique en soit réalisée. Ceci a nécessité un investissement méthodologique, à la fois parce que le SDAGE, document d'orientation et de planification à une échelle de temps non définie, ne comprend pas de programme d'action précis, et surtout du fait du faible développement des outils d'évaluation en matière d'économie de l'environnement (et principalement des bénéfices environnementaux).

Par ailleurs, à cette échelle, de grosses incertitudes subsistent, surtout du fait de l'approximation macroéconomique de la prise en compte des générations futures. Il convient donc d'être très prudent quant à l'interprétation des chiffres qui ont pu être donnés ici ou là, et de n'en retenir que les ordres de grandeur... ce qui est déjà très bien.

Dans ce cadre, en Loire-Bretagne, et malgré les problèmes posés, une réflexion économique a été tentée autour du SDAGE, avec pour principal objet :

- de mettre en évidence les investissements induits par les politiques de préservation et de pérennisation de la ressource eau, ainsi que les retours sur investissements de ces politiques, c'est-à-dire les bénéfices collectifs et individuels engendrés ;
- de montrer en quoi ce qui est mis en œuvre aujourd'hui influence la qualité de vie des générations futures ;
- de donner une valeur aux divers usages de la ressource en eau en évaluant le coût de leur dégradation ou de leur perte ;
- de disposer d'un outil d'évaluation économique lors de la mise en place des SAGE. En effet, c'est à cette échelle qu'une évaluation précise pourra être réalisée.

Cette évaluation a été réalisée par le biais d'approche thématique sur les 7 thèmes suivants :

- extraction de granulats ;
- inondations ;
- pollution agricole et qualité nitrate des eaux ;
- intérêt économique lié à la préservation des zones humides ;
- gestion des cours d'eau (aménagement hydraulique et restauration de rivières) ;
- pêche et aquaculture ;
- objectifs de qualité et de quantité aux points nodaux.

L'étude de ces sept thèmes permet de donner un aperçu assez étendu des actions à entreprendre, des moyens financiers et des résultats espérés en terme de pérennisation des divers usages (AEP, récréatif, pêche...) de la ressource eau. Toutefois, il est important de noter qu'une telle approche interdit une addition pure et simple des coûts et des bénéfices dégagés sur chaque thème. En effet, certains investissements engagés dans un thème ont une influence sur d'autres thèmes ; on risquerait donc d'imputer deux fois le coût de ce même investissement.

On a ainsi pu mettre en évidence quatre grands types de résultats :

- l'ordre de grandeur de coût de politiques structurelles de préservation de la ressource, et sa compatibilité avec les moyens mobilisables ;
- un éclairage sur les effets potentiels de la qualité des eaux sur le tissu économique local ;
- des exemples d'effets induits sur une ou plusieurs branches industrielles ;
- un éclairage sur les effets sur l'aménagement du territoire.

Bien que cette approche économique soit très contestable, ne serait-ce que dans son principe, puisque les SDAGE ne sont pas des documents de programmation, elle a néanmoins montré qu'il n'y avait pas incohérence entre les ambitions affichées et les capacités de financement des principaux acteurs qui pourront bénéficier des concours habituels des Agences de l'Eau.

V ■ CONCLUSION

Après plusieurs années de travail, il apparaît aujourd'hui que la principale difficulté des SDAGE réside bien dans la multiplicité des rôles que les uns et les autres voudraient leur voir jouer :

- c'est un document d'orientation, donc général, mais aussi destiné aux services de police des eaux qui souhaitent des préconisations ou des objectifs les plus précis possibles pour être directement opérationnels ;
- pour être compréhensible, il doit être court et synthétique, mais chacun veut y retrouver le problème particulier qui lui tient à cœur ;
- il doit définir des options fortes, mais aussi concilier des intérêts contradictoires.

Par ailleurs, de nombreuses difficultés méthodologiques ont surgi au cours de l'élaboration, qui n'ont souvent été

résolues que très partiellement. Les réflexions sur ces sujets devront donc être poursuivies de façon à remettre l'ouvrage sur le métier d'ici quelques années, lors des réunions des SDAGE.

Les SDAGE devront être approuvés par l'Etat d'ici la fin 1996. Il est certain qu'une remise en cause par l'Etat d'orientations majeures du SDAGE ne serait pas sans interpellier les Comités de Bassin qui s'étaient vu confier, par l'Etat, l'élaboration de ces SDAGE, et alors même que les services de l'Etat ont été largement associés tout au long de leur élaboration.

Il conviendra enfin de voir, à l'usage, comment ces SDAGE, une fois approuvés, sont mis en œuvre par l'Etat, et notamment la police des eaux, mais aussi quelle jurisprudence se bâtit à l'occasion de contentieux qui, inéluctablement, seront engagés ici ou là sur le territoire national. C'est en effet au fil du temps que la portée juridique du SDAGE se forgera.