SDAGE et SAGE pour les « eaux souterraines » ? en Adour-Garonne

par Michel Plaud

Agence de l'Eau Adour-Garonne

L'article 3 de la loi du 3 janvier 1992 impose qu'un ou plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau qui fait maintenant partie du patrimoine commun de la nation.

I ■ PROCÉDURE D'ÉLABORATION

Le Comité de Bassin Adour-Garonne a pris le parti d'élaborer un seul SDAGE pour l'ensemble du Bassin Adour-Garonne tout en différenciant les sous-bassins des fleuves Charente, Dordogne, Garonne, Adour et côtiers. Ce SDAGE prend en compte les ressources en eau souterraines.

Il s'est organisé pour la circonstance en créant une Commission de planification chargée de conduire les travaux et un secrétariat. Ce secrétariat, constitué en commun par les services de la Direction Régionale de l'Environnement Midi-Pyrénées et de l'Agence de l'Eau, s'est appuyé sur les Services déconcentrés de l'Etat et sur les Commissions géographiques du Comité de Bassin pour rassembler l'information et valider des propositions qui tiennent compte des spécificités locales. Ces Commissions comprennent par tiers des représentants de l'Etat, des élus et des usagers dans les

mêmes proportions que le Comité de Bassin Elles se sont enrichies pour la circonstance de personnalités concernées par les problèmes d'eau pour organiser une concertation la plus large possible.

Chacune des sept commissions géographiques prend en compte un sous-bassin particulier, la huitième prend en compte les nappes profondes interrégionales.

Les Commissions géographiques ont été consultées deux fois en trois ans durant l'élaboration du projet de SDAGE. Parallèlement, les services déconcentrés de l'Etat ainsi que divers organismes ont été constamment sollicités. Des comptes rendus annuels ont été faits devant le Comité de Bassin en séances plénières.

Le projet de SDAGE arrêté par le Comité de Bassin au cours de sa séance du 3 juillet 1995 doit faire encore l'objet d'examen par les Conseils Généraux et Régionaux ainsi que par les Institutions de sous-bassins et les deux principales métropoles régionales du Bassin Toulouse et Bordeaux au cours du deuxième semestre 1995, pour déboucher sur le dossier définitif qui sera soumis au Comité de Bassin pour adoption et au Préfet coordonnateur de Bassin pour approbation.

L'élaboration et la rédaction du SDAGE auront demandé la mobilisation de quatre personnes à plein temps, sans compter la participation de centaines de personnes de tous horizons dans tout le Bassin.

After having reminded the spirit in which the January 1992 Water Act lays down the elaboration of a leading scheme for the development and water management (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux – SDAGE –), the method to fulfill this obligation in Adour-Garonne is exposed.

By then, reflexions which lead to implement a simultaneous management of subterrean and surface water supply and to create structures (local water commissions) and its instruments (SAGE) which make this management possible, are taken into account.

It is shown how hard it is to elaborate a common scheme to subterrean and surface water. This innovation is hindered on the one hand by the fact that the attainments in field of subterranean water supply are lagging behind the surface water ones, and on the other hand by the fact that the developed concepts to manage rivers are often inadequate or insufficient to control the subterrean water exploitation.

II ■ ESPRIT ET CONTENU DU SDAGE

Le SDAGE est le projet pour l'eau du Bassin Adour-Garonne et reflète son identité et ses ambitions. Il prend en compte et met en œuvre les réglementations, orientations et programmes actuels, résultant notamment des assises de l'eau, des directives européennes, de la Loi sur l'eau... et des pratiques du bassin Adour-Garonne.

Il vise à la restauration des rivières et des nappes en vue de garantir une cohabitation équilibrée et raisonnée des usages et de la qualité des milieux aquatiques et situe son action dans une perspective de 10 ans avec des étapes intermédiaires.

Il se place à l'échelle géographique et politique du bassin :

- en dégageant les grands enjeux du bassin,
- en fixant un cadre général de cohérence pour les futurs SAGE,
- et en identifiant clairement les règles de solidarité amont-aval.

Le cœur du projet est un ensemble de mesures précises, regroupées pour la commodité de la présentation sous six thèmes :

- A Gestion et protection des milieux aquatiques ;
- B Gestion qualitative de la ressource ;
- C Gestion quantitative de la ressource ;
- D Gestion des risques crues et inondations ;
- E Organisation et gestion de l'information eau ;
- F Organisation de la gestion intégrée.

Toutes ces mesures engageront directement les décisions administratives (Etat, Collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics), mais ne sont pas directement opposables aux particuliers. Elles ont été passées au crible de la légalité et ont fait l'objet d'une évaluation économique afin de s'assurer du réalisme de leur mise en œuvre.

III ■ LES MESURES DU SDAGE

Une lecture attentive du projet montre qu'il n'est pas de mesure qui ne touche de près ou de loin les eaux souterraines, mais nous limiterons notre propos à l'examen des points B, C, E et F où se situe l'essentiel des dispositions concernant les eaux souterraines.

Une question s'est tout naturellement posée dès qu'il a fallu circonscrire le domaine de ces nappes, étant donné l'existence bien naturelle d'une continuité entre les zones phréatiques d'alimentation et de mise en charge et le domaine purement captif. Devait-on se limiter à considérer seulement la partie captive ou devait-on prendre en compte également les parties libres ? La gestion de ces dernières, qui sont pour une large part des nappes d'accompagnement de cours d'eau, devant se faire, comme le suggère la loi, en accord avec celle des cours d'eau associés. On remarquera que tout découpage en ce domaine est artificiel et difficilement conciliable avec le type de gestion suggéré par la loi, à savoir une gestion intégrée de la ressource en eau, quel que soit son gîte et sa minéralisation puisque les eaux océaniques en font explicitement partie dans la limite des eaux territoriales. A quand une gestion intégrée planétaire ?

Etant donné le peu de sensibilité des nappes captives aux variations de niveaux de leurs parties libres naturelles ou provoquées par les exploitations, il est préférable d'envisager de gérer au plan quantitatif ces parties libres avec les cours d'eau sur lesquels leur niveau a des conséquences plus directes et plus immédiates. En revanche, partant du principe que la dégradation de la qualité des eaux souterraines est d'autant plus difficilement réversible qu'elles sont moins accessibles, les dispositions concernant cet aspect sont associées préférentiellement à celles de la gestion des nappes

captives, bien que ces phénomènes ne se propagent pas rapidement.

Afin de bien montrer qu'un pas décisif a été fait vers une gestion intégrée de la ressource en eau dans son ensemble, un certain nombre de dispositions qui avaient été prises dans le passé pour gérer les eaux superficielles ont été étendues, en les adaptant, aux eaux souterraines.

● 3.1 Mesures concernant la qualité

Il y a lieu de remarquer que les mesures répertoriées dans le projet de SDAGE sous le timbre « eaux souterraines » ne sont pas les seules à permettre le maintien, voire le recouvrement, d'une qualité quasi naturelle pour les eaux souterraines. Un certain nombre de mesures concernant la lutte contre les pollutions de l'eau superficielle et du sol contribuent aussi, bien évidemment, à cette fin.

La première mesure spécifique concerne la fixation d'objectifs de qualité pour les systèmes aquifères du Bassin, au plus tard en 2000. Cette action suppose que d'ici là on ait une vision aussi complète que possible de la qualité naturelle ou dégradée actuelle. Ce ne sera pas une tâche aisée dans la mesure où la plupart des systèmes aquifères sont dépourvus de points d'observation en dehors des captages d'eau potable. Ceux-ci couvrent très incomplètement le territoire et d'autant plus qu'ils délaissent les zones dégradées. Ces objectifs ne pourront être fixés que là où la situation actuelle aura pu être établie. Une grille de détermination de la qualité des eaux souterraines est en cours d'élaboration.

Dans cette attente, les décisions administratives devront veiller à ce que la qualité des nappes utilisées pour l'eau potable ou les usages de santé ne soit pas dégradée et qu'en particulier les taux de nitrates et de produits phytosanitaires diminuent dans les nappes phréatiques alimentant les nappes captives.

Une deuxième mesure spécifique concerne la réalisation d'un inventaire des systèmes aquifères présentant un intérêt stratégique pour l'alimentation en eau potable actuelle ou future. Cet inventaire sera assorti d'un programme de mesures pour les préserver, comme la loi le prévoit.

Une troisième mesure fait appel à un contrôle plus strict des conditions dans lesquelles les forages sont exécutés. L'administration devra s'appliquer à contrôler davantage que par le passé que des prescriptions techniques minimales en cours de définition ont bien été respectées afin de ne pas mettre en communication deux nappes de qualités différentes. Il est recommandé que les forages existants fassent l'objet d'un diagnostic et d'un programme de réhabilitation adaptés.

Une quatrième mesure spécifique concerne les établissements classés dont le fonctionnement est susceptible d'avoir des impacts sur la qualité des eaux souterraines. L'autorisation préfectorale sera subordonnée à une étude hydrogéologique explicitant les impacts et les conditions de préservation de la qualité locale de l'eau souterraine. Il est prévu de faire intervenir un hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique si un captage d'eau potable est concerné. Les conditions d'exploitation et de réaménagement seront prévues dans la demande d'autorisation.

En complément de ces dispositions, un réseau d'observation de la qualité des eaux souterraines sera mis en place. Certains de ces points d'observation feront partie du tableau de bord général pour la gestion qualitative de la ressource en cours d'élaboration.

Parallèlement, les actions de lutte contre la pollution issue des agglomérations de plus de 2 000 habitants, des industries (pollutions toxiques et accidentelles) et ce qui est plus récent, des activités agricoles seront intensifiées.

Parmi ces dernières on peut noter une volonté de stopper et de réduire les pollutions diffuses (nitrates et micropol-

luants) dans les zones vulnérables notamment et au niveau des zones d'alimentation des nappes captives.

Un programme général de mise en conformité des bâtiments d'élevage vise par ailleurs à réduire les effets des pollutions ponctuelles en rationalisant les rejets d'effluents (stockages et épandages).

Enfin, il est prévu d'accélérer la mise en place des périmètres de protection des captages d'eau potable, ce qui n'a pas pour principal effet de protéger la ressource dans son ensemble, mais plutôt de réduire les risques à proximité des captages et d'alerter en cas de pollution accidentelle.

● 3.2 Mesures concernant la gestion quantitative

Les années de sécheresse que le Bassin aquitain vient de subir ont permis de démontrer à tout un chacun ce que les initiés savaient déjà : les sources et les cours d'eau sont dans le cas général les déversoirs des nappes et lorsque des pompes en nappe abaissent les potentiels en amont, leur débit chute et même s'annule. Cela ne traduit pas forcément un épuisement complet de la ressource, mais plutôt un régime transitoire défavorable à l'exhaure naturelle. Ce type de régime peut également rompre un équilibre dynamique sur le littoral océanique ou estuarien et provoquer l'invasion saline des aquifères côtiers.

Ces situations m'ont permis de faire avancer l'idée qu'il serait préférable de gérer les prélèvements en nappe non pas en termes de volumes et de débits, mais en termes de potentiels. Ce sont eux en effet qui sont à l'origine de tous les désordres sur le plan des écoulements et parfois de la qualité.

Deux mesures préconisées dans le projet de SDAGE précèdent de ce constat.

La première concerne la prise en compte des débits prélevés dans les nappes d'accompagnement des cours d'eau dans la gestion des écoulements superficiels.

Ces nappes d'accompagnement sont pour la plupart libres et il n'est pas apparu opportun de réglementer partout en termes de potentiels. Compte tenu de leurs caractéristiques, il n'était pas envisageable, sauf cas particuliers (de SAGE institué notamment), de mettre en place les équipements de contrôle en nombre suffisant.

La seconde par contre concerne les principaux systèmes aquifères. Il est préconisé, là où il est techniquement possible et nécessaire sur le plan de la gestion, de mettre en place un réseau de points d'observation de référence auxquels seront associées des valeurs d'objectif de cotes piézométriques d'étiage (POE) et de cotes piézométriques de Crise (PCR).

Une POE est une cote piézométrique qui permet une exploitation de la ressource sans préjudice notable au plan qualitatif pour la ressource elle-même, au plan quantitatif pour les usages à l'aval des exutoires, ainsi que pour le débit des cours d'eau avec lesquels elle est en relation.

Une PCR est une cote piézométrique telle que son dépassement compromet momentanément ou définitivement tout développement de l'exploitation de la ressource et met en péril soit la ressource elle-même, soit les exploitations existantes y compris les usages à l'aval des exutoires.

Il est fortement recommandé de développer les réseaux piézométriques afin de permettre la mise en œuvre de ces mesures.

Des plans de gestion de la ressource devront y être associés en cas de dépassement des valeurs retenues et il est déjà clairement affiché dans le SDAGE que les besoins en eau potable et pour les usages de santé seront prioritaires. On remarquera qu'en matière de gestion des ressources souterraines les (seuls) principaux leviers résident dans les restrictions de prélèvement (il faut donc faire des choix) ou dans les modifications de la répartition de ces prélèvements.

Ces dispositions s'imposent aux décisions administratives et aux programmes. En particulier, les aides publiques aux ouvrages ayant une incidence sur les écoulements souterrains ainsi que les autorisations de prélèvements sont subordonnées à la production, dans les documents d'incidence prévus à cet effet, d'une analyse hydrogéologique montrant que les impacts des projets sont compatibles avec les valeurs de référence.

Cette nouvelle mesure est l'homologue des plans de gestion des étiages définis pour les eaux superficielles associés aux Débits Objectifs d'Etiage (DOE) et Débits de Crise (DCR).

Enfin, quelques règles de bon sens visant à protéger la ressource des effets d'une exploitation dommageable pour elle-même ont été édictées, comme le fait de ne jamais dénoyer un aquifère captif ou de surveiller et de maîtriser les impacts de l'exploitation des aquifères captifs en tant que réservoir de gaz pétrolier.

● 3.3 Mesures concernant l'organisation et la gestion de l'information

La production de données souvent éparpillée, insuffisamment organisée constitue une réelle difficulté de rassemblement. Les données ne sont, la plupart du temps, ni normalisées, ni informatisées. Or, il est impératif à l'heure actuelle de pouvoir les identifier de façon certaine et les localiser par rapport aux référentiels spatiaux habituellement utilisés. Cela permet de répondre à trois préoccupations principales, la gestion à court terme, la connaissance patrimoniale et l'information des usagers, des élus et de l'Administration.

Trois mesures permettent de faire face à cette situation :

- une banque de données au niveau du Bassin, pivot entre les banques de données locales et la banque nationale (BNDE) ;
- un tableau de bord du SDAGE pour contrôler son suivi ;
- et une action pédagogique auprès des futurs acteurs de la gestion intégrée de la ressource.

● 3.4 Mesures concernant l'organisation de la gestion intégrée

La gestion intégrée a pour objectif de concilier les exigences liées aux diverses activités humaines et la consolidation du patrimoine collectif que constituent milieux aquatiques et ressources en eau.

La loi sur l'eau a dicté les principes et créé les outils (SDAGE et SAGE) permettant d'atteindre cet objectif. A chacun des acteurs : Etat, usagers et élus locaux de prendre leurs responsabilités au sein d'organisations permanentes dont la composition est codifiée par la Loi. On ne part pas de rien en Adour-Garonne, puisqu'en dehors des organismes de Bassin auxquels il a déjà été fait référence et qui représentent à l'évidence une forme d'organisation institutionnelle de la gestion intégrée, il existe des organismes que l'on nomme Ententes interdépartementales de sous-bassins qui ont vocation d'aménagement et de gestion de la ressource. Ces Ententes interfèrent quelque peu avec le dispositif prévu par la loi, mais sont appelées à jouer un rôle important dans le dispositif, moyennant une légère adaptation.

Il est prévu en effet de créer au niveau d'unités hydrographiques ou de systèmes aquifères (où des difficultés voient le jour de faire cohabiter tous les usages de la ressource dans le respect des principes énoncés précédemment) une Commission Locale de l'Eau (CLE) qui se dotera localement d'un Schéma d'Aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

La composition de ces CLE est fixée par la loi : moitié d'élus, un quart d'usagers et le complément tenu par les administrations. Par contre, elle offre par le biais du Décret

n° 92-1042 deux options possibles pour définir le périmètre des SAGE : soit le SDAGE les fixe formellement, soit il peut être le fruit d'une initiative locale ou de l'Administration. Il fait l'objet, dans ce cas, d'un dossier justificatif soumis à la consultation des collectivités locales et territoriales, puis du Comité de Bassin.

Nous admettrons résolues dans ce qui suit toutes considérations d'ordre économique ou politique qui ont fait le choix se porter sur un bassin versant, la géographie étant très souvent le cadre privilégié de ces activités.

Si la délimitation au sol d'un SAGE concernant un bassin versant exempt de nappes captives quelque peu étendues paraît dans le cas général aisée, il n'en est pas de même lorsqu'il en existe, ce qui est le cas de la partie sédimentaire du Bassin Aquitain. La question se pose alors de savoir quel potentiel d'eau souterraine prendre en compte dans ce schéma.

Le cadre privilégié pour gérer les eaux souterraines a été défini comme étant ce qui est appelé le Système Aquifère, homologue du Bassin Versant pour les eaux superficielles. Il est cependant exceptionnel que système aquifère et bassin versant se superposent. A supposer que plusieurs SAGE « superficiels » recouvrent le territoire d'un système aquifère, il est impératif que chacun d'eux connaisse son dispo-

nible en eau souterraine, dans le respect des principes spécifiés dans la loi, mais aussi dans le respect des besoins des bassins versants voisins non pourvus de SAGE.

Ces considérations semblent bien imposer la conclusion qu'un SAGE, créé au niveau de ce système aquifère, ait la prééminence sur les SAGE de bassin versant. La CLE correspondante attribuerait alors des quotas de ressources à chacun d'entre eux, en veillant au respect des conditions de gestion exposées plus haut.

De l'alternative proposée par le Décret cité précédemment, le projet de SDAGE Adour-Garonne a retenu la première proposition qui consiste à ne rien figer et de laisser place à toute initiative locale ou à l'Administration. En ce qui concerne les ressources en eau souterraine des systèmes aquifères profonds, il est proposé de confier au Comité de Bassin un rôle d'animation et de garant d'une stratégie globale « nappe profonde » en s'appuyant sur les structures existantes centrées sur une problématique de gestion bien identifiée. Une structure de concertation devrait être créée prochainement à cet effet par le Comité de Bassin.

Ce document constitue le point, fin premier semestre 1995, du projet de SDAGE dans le bassin Adour-Garonne avant les ultimes consultations.