

Observations de FNE sur le projet de décret relatif à la gestion quantitative de l'eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse

Le 10 février 2021

Le projet de décret relatif à la gestion quantitative de l'eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse est soumis à consultation du public du 21 janvier 2021 au 11 février 2021, sur la base d'un projet de décret et d'une brève note de présentation.

France Nature Environnement et son réseau national est investi de longue date sur la déclinaison des politiques publiques de l'eau sur l'ensemble du territoire national, conformément à la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, tant au niveau national que territorial. Elle a notamment été une des parties prenantes principales du rapport BISCH préfigurant cette réforme.

Appréciation générale et points fondamentaux :

- 1) **La note de présentation du projet de décret est défailante en termes d'information environnementale** et ne permet pas de situer dans le temps et sur les territoires l'état des déséquilibres quantitatifs grevant la politique de l'eau depuis plusieurs décennies comme les incidences environnementales de la réforme réglementaire proposée. Elle ne met pas davantage en évidence les pressions défavorables s'exerçant aujourd'hui sur la ressource (notamment par grande famille d'utilisateurs), qu'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau justifierait de réguler efficacement, à l'heure des premières manifestations des dérèglements climatiques. Une consultation du public sur un projet de décret modifiant le code de l'environnement non assise sur une note de présentation claire et précise des enjeux environnementaux, visée par l'autorité environnementale nationale, apparaît ainsi insatisfaisante et contraire aux obligations européennes en la matière (CJUE, 9 mai 2019, C-305/18).
- 2) **Ce projet de décret omet de structurer la politique publique de développement des « économies d'eau »**, en violation de la feuille de route des Assises de l'Eau arrêtée par le Premier Ministre en juillet 2019 : « *Nous devons donner la priorité aux économies d'eau et mettre en place une gestion collective et des règles de partage de l'eau, en fixant un objectif de réduction des prélèvements d'eau de 10% en 5 ans et de 25% en 15 ans* » (p. 10). Cette omission va également à l'encontre des principes de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau promue par la directive cadre sur l'eau (DCE) précitée et l'article L. 211-1 du code de l'environnement, dans un contexte de non revalorisation constante des redevances fiscales pour prélèvement de la ressource en eau depuis plus de 15 ans (art. L. 213-10_9

code env telles que déclinées par les agences de l'eau) en méconnaissance du principe usager-payeur fixé par la DCE. Ce faisant, le gouvernement diffère de nouveau la transition écologique et agroécologique, comme si la ressource en eau était infinie, et comme si le retour au bon état quantitatif des masses d'eau devait essentiellement se fonder sur des stockages massifs d'eaux stagnantes et aggravant leur réchauffement et une diminution corrélative du bon état écologique des milieux naturels aquatiques, le tout sans une définition précise et rigoureuse de la substitution. Une telle politique de court terme ou courte vue apparaît contraire à l'intérêt général, à l'intérêt des générations futures comme aux obligations européennes. FNE demande que soit lancée une expertise collective sous l'égide de l'INRAE sur les impacts écologiques des stockages dit de substitution, notamment pour éclairer scientifiquement les modalités de prélèvements en fonction des différents régimes hydrologiques (notion de basses eaux, hautes eaux...). Dans le projet de texte, il n'est pas non plus fait mention de la restauration des milieux aquatiques et du stockage naturel des eaux dans les sols. Une des causes majeures de la pénurie d'eau réside dans la disparition de la biodiversité et de la fonctionnalité des sols et milieux associés (augmentation considérable des terres drainées ces dernières décennies et maintien des opérations de drainage, disparition et dégradation des zones humides, destruction des haies, rectification des cours d'eau...) qui perturbent largement la phase terrestre du cycle de l'eau. Une gestion quantitative de l'eau cohérente doit donc dépasser la gestion de la pénurie, pour intégrer les fonctionnalités du vivant.

- 3) Ce projet de réforme conforte et approfondit la réglementation encadrant la gestion quantitative de l'eau, et accorde de nouvelles compétences aux préfets coordonnateurs de bassin. Toutefois son efficacité dépendra en grande partie des **moyens humains et financiers suffisants alloués aux DREAL de bassin et de l'indépendance des préfets de département et de région vis-à-vis des lobbys d'usagers** parfois violents dans leurs revendications d'accès voire d'accaparement de la ressource commune, ceci n'apparaît nullement garanties au vu des conduites de projet menées ces dernières années (Sivens, Caussade, etc). Ainsi l'instruction du Gouvernement sur les PTGE en date du 7 mai 2019 semble régulièrement ignorée par les préfets de départements, notamment dans ses dimensions « stratégie d'économies d'eau » et « études socio-économiques ».
- 4) Une gestion agile et souple des politiques de gestion quantitative de l'eau justifierait que **la durée maximale des AUP soit limitée à 6 ans** (et non 15 ans), soit un cycle DCE, afin de permettre aux préfets de les réviser dès qu'elles s'écartent des objectifs de rééquilibrages poursuivis. Ceci apparaît indispensable au vu de l'inefficacité des politiques de rééquilibrage de la gestion quantitative de l'eau ces dernières décennies. Pour mémoire, la circulaire du 30 juin 2008 relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation fixait au 31 décembre 2014 la date ultime pour que le volume autorisé corresponde au volume prélevable. Des risques significatifs de contentieux européens existent au vu des carences dans la déclinaison constatée des objectifs DCE.
- 5) La réforme proposée omet **d'encadrer réglementairement les relations contractuelles entre les OUGC et les usagers irrigants** pourtant indispensable pour décliner jusqu'à l'usager individuel le cadre des autorisations de prélèvement collectif. Un arrêté ministériel type mériterait d'être prévu par le décret et institué pour combler cette carence qui risque d'entraver toute gestion efficiente de la ressource et ôter à cette réforme toute efficacité réelle.

- 6) La réforme proposée omet **d'insérer sous l'article R. 122-17 du code de l'environnement l'arrêté cadre sécheresse dans la liste des plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement** en application de la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, partant soumis à évaluation environnementale et à avis de la mission régionale de l'autorité environnementale, alors qu'il est indubitable que ce plan de gestion des étiages a un impact significatif sur le bon état de la ressource en eau en période de tension majeure. Une telle carence interroge sur la volonté de faire de cet outil réglementaire de régulation des usages de l'eau un moyen efficace de gestion/restauration du bon état des eaux.
- 7) La réforme proposée omet à tort de **moderniser le dispositif répressif**, et s'abstient sans aucune justification d'organiser des peines complémentaires de confiscation et de récidive pour la contravention de 5^{ème} classe de non-respect des arrêtés sécheresse (art. R. 216-9 code env) tant pour les personnes physiques et morales, malgré les préconisations de la mission CGEDD sécheresse 2019 (recommandation n°8). Ainsi, les usagers indécents n'encourent que des peines d'amende modestes, sans rapport avec les bénéfices économiques résultant de la commission d'infraction, et l'infraction contraventionnelle demeure non dissuasive en violation du droit européen (directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal), une récidive délictuelle méritant en sus d'être envisagée en la matière compte-tenu des tensions majeures prévisibles à l'heure des dérèglements climatiques.

Ce projet de décret doit donc être complété sur chacune des carences substantielles précitées, sauf à déséquilibrer la réforme en violation des orientations arrêtées par le Premier ministre en juillet 2019 dans le cadre des Assises de l'Eau et du principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau de l'art. L. 211-1 du code de l'environnement.

Appréciation sur les points particuliers de ce projet de décret :

Nous présentons également les observations suivantes détaillées article par article :

Article 2 : Sur le contenu du dossier de demande d'autorisation unique de prélèvement (AUP) (D. 181-15-1) :

- Au troisième tiret, remplacer « étiage » par « période des basses eaux » en lien avec la remarque ci-dessous (III R. 211-21-2), la régulation de la gestion quantitative des eaux n'étant pas limitée strictement à la période d'étiage d'une part, et ajouter après « le respect du bon fonctionnement des milieux » les termes « et du bon état des masses d'eau », concept DCE compatible et réglementairement défini d'autre part ;
- Au quatrième tiret concernant le programme de mesures, insérer explicitement « de nature à assurer des économies d'eau » après « des changements de pratiques culturelles » qui à défaut peuvent être sans incidence nette, voire s'avérer défavorable au rééquilibrage quantitatif de la gestion de la ressource en eau ;

Article 3 : Sur les Volumes Prélevables (création des articles R211-21-1 à 3 dans le code de l'environnement)

R. 211-21-1 : Si les nouvelles compétences confiées au préfet coordonnateur de bassin ou au préfet qu'il a désigné et qui exerce des pouvoirs au-delà de ses compétences départementales par délégation pour procéder aux études et arrêter les volumes et leur répartition par usage constituent une bonne évolution, nous soulignons à nouveau que les moyens humains et financiers des services de l'État pour cette nouvelle compétence doivent être renforcés.

Par contre le comité de pilotage desdites études (alinéa 2) comporte des représentants de la CLE, de l'EPTB, de la collectivité gérant le service d'eau potable (soit trois élus), de l'OUGC (souvent représentant des usagers économiques), mais non des représentants des usages non économiques que sont les associations de protection de l'environnement. Ce comité doit intégrer expressément un représentant d'association agréée pour la protection de l'environnement, afin de garantir l'expression d'une voix représentative du patrimoine commun. Même si ce représentant fait partie des parties prenantes, aucune garantie ne permet de garantir la présence d'une voix associative représentative de la nature et des milieux aquatiques dans ce comité de pilotage, les retours d'expérience démontrant une surreprésentation des élus locaux et des représentants d'usagers économiques in fine préjudiciable à la gestion équilibrée et durable de la ressource. Nous constatons dans des instances de gestion de l'eau que certains élus territoriaux ont du mal à se détacher de leur casquette professionnelle d'agriculteur irrigant dans leur prise de position sur ces enjeux.

R.211-21-2 : À l'alinéa 2 du I, modifier comme suit : « À cette fin, les prélèvements autorisés permettent, dans le respect du bon fonctionnement des milieux aquatiques, dont les milieux humides, (...) la couverture des besoins en eau liés aux différents usages anthropiques. »

Au § II, harmoniser le texte autour de la notion de « basses eaux » en supprimant les référence à l'étiage). À la fin de 2, ajouter « et des SAGE le cas échéant » après « des objectifs environnementaux du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux » afin de prendre en compte les objectifs les plus précis en vigueur dans la planification de l'eau.

Au § III, remplacer « hors période de basse eaux » par « en période de hautes eaux » et ajouter à la fin « déduction faite des économies d'eau mobilisables ».

R.211-21-3 : À l'alinéa 2 du §II, compléter comme suit : « et la préservation ou la restauration durable du bon état des eaux. »

Modifier ainsi le § III : « Le volume prélevable en eaux souterraines ne dépasse pas la capacité de renouvellement de la ressource disponible **et doit garantir les** besoins d'alimentation en eau des écosystèmes aquatiques de surface et des zones humides directement dépendants. »

Article 4 : Sur la gestion des situations de crise liées à la sécheresse (R.211-66 à 70)

R.211-66 : ajouter un nouvel alinéa pour déterminer le rôle et la composition des principales parties prenantes du comité départemental des ressources en eau, à l'instar du comité de pilotage des études volumes prélevables (art. R. R. 211-21-1 précité), dès lors que dans de nombreux des départements, les associations agréées de protection de l'environnement porte-parole de la ressource et des milieux aquatiques en sont encore aujourd'hui écartées !

Au § 3 remplacer les termes « peuvent aller » par « vont »

Compléter le dernier alinéa comme suit : « Le préfet peut, à titre exceptionnel, à la demande d'un usager, adapter les mesures de restriction s'appliquant à son usage, dans les conditions définies par l'arrêté cadre en vigueur. Cette décision est alors notifiée à l'intéressé et publiée sans délai sur le site internet des services de l'État dans le département concerné »

R.211-67 : Les zones interdépartementales sont traitées, **mais la rédaction du III laisse l'option inverse**. Nous soutenons le principe d'un préfet référent mais nous interrogeons sur le fait que la rédaction du 211-67 III ne l'intègre pas.

Au §III : simplifier et préciser la forme comme suit : « Les arrêtés de (...) sont pris sans délai dès lors que le ou les (...) des mesures envisagées et selon les modalités définies par l'arrêté cadre ». La réactivité préfectorale doit être encouragée, dès lors que les mesures n'entreront effectivement en vigueur qu'après achèvement des formalités de publicité, soit environ dans la semaine suivant la décision.

R.211-69 La rédaction de l'article R. 211-69 manque de clarté. La démarche interdépartementale doit être la suivante : le préfet coordonnateur de bassin prend un arrêté d'orientations sécheresse de bassin, qui désigne les territoires devant faire l'objet d'une coordination interdépartementale, avec un préfet qu'il désigne comme référent ; ce préfet référent pilote et coordonne un arrêté cadre interdépartemental ; dans l'application de leur compétence territoriale, ces préfets tirent les conséquences du dépassement des seuils de l'arrêté cadre interdépartemental dans leurs arrêtés de restrictions.

Au-delà de la question interdépartementale, il nous paraît important que l'arrêté d'orientation du préfet coordonnateur de bassin liste également, pour toutes les zones d'alerte du bassin, certaines composantes, comme c'est le cas dans le paragraphe 2.

Pour plus de clarté, nous proposons donc la rédaction suivante :

« Article R. 211-69

Le préfet coordonnateur de bassin prend un arrêté d'orientations sécheresse sur son bassin. Il fixe sur tout le bassin les orientations relatives aux conditions de déclenchement, aux mesures de restriction par usage, sous-catégories d'usages et types d'activités, aux conditions **strictes** selon lesquelles le préfet peut, à titre exceptionnel et à la demande d'un usager, adapter les mesures de restriction s'appliquant à son usage, et aux modalités de prise de décision des restrictions.

L'arrêté d'orientation désigne également les sous bassins et nappes d'accompagnement associées ou les masses d'eau ou secteurs de masses d'eau souterraine devant faire l'objet d'une coordination interdépartementale renforcée. Il désigne un des préfets concernés en tant que préfet référent, chargé de piloter et de coordonner l'élaboration et le suivi d'un arrêté cadre tel que prévu à l'article R. 211-67 couvrant le périmètre de coordination interdépartementale. Les préfets des départements concernés prennent des arrêtés-cadre conformes à l'arrêté d'orientations du préfet de bassin.

R.211-70 **la situation actuelle qui rend obligatoire l'affichage en mairie est une fragilité pour le dispositif** de prévention. FNE s'interroge sur le régime de publicité lié à l'affichage en mairie : s'il n'apparaît pas obligatoire, une rédaction améliorée doit clairement indiquer que les arrêtés sécheresse doivent être transmis pour information aux

mairies. Pour les irrigants, un communiqué de presse et le site internet de la préfecture, et le cas échéant celui de l'OUGC, semblent une information correcte et adaptée au contexte technologique des exploitations d'aujourd'hui.

Article 5 : Sur les zones de répartition des eaux (ZRE) (R.211-71 à 72) :

Modifier l'article R. 211-72 comme suit : « L'arrêté déterminant les zones de répartition des eaux est publié au Journal officiel de la République française. Il mentionne l'adresse du lieu et du site internet où la liste des zones de répartition est tenue à la disposition du public.

L'inventaire des zones de répartition des eaux du bassin tenu à jour est rendu public sur un site Internet national de l'État. »

D'une part, l'arrêté du préfet coordonnateur de bassin sur les ZRE doit être publié au JO, à l'instar des SDAGE (R. 212-7 code env), dès lors qu'il influence le régime des obligations des administrés au titre de la police de l'eau et des milieux aquatiques (rubrique 1.3.1.0 de la nomenclature IOTA annexée à l'art. R. 214-1 code env). D'autre part, l'information sur les mesures de gestion structurelle des eaux est trop dispersée, il nous semble que la bonne évolution de Propluvia pour les situations de sécheresse étant tout à fait transposable pour les mesures de gestion structurelle.

Article 6 : Sur la compétence générale du préfet coordonnateur de bassin : (R213-14)

FNE soutient fortement cette clarification des compétences du préfet coordonnateur de bassin qui va au-delà des bassins classés en ZRE. À la fin du § 1, ajouter après des usages « dont leurs économies d'eau qu'il fait régulièrement évaluer. »

Article 7 : Sur l'arrêté préfectoral portant autorisation unique de prélèvement (AUP) (R.214-31-1 et 2) :

R.214-31-1 le rôle de l'OUGC est un peu précisé, mais le lien entre irrigants et l'OUGC n'est pas réglementairement encadré contrairement aux préconisations du récent rapport CGEDD et du CGAAER. Si une nouvelle réforme réglementaire doit intervenir, cela doit être précisé.

R.214-31-2 **Au 1^{er} alinéa du §1 la durée de quinze ans est manifestement inadaptée à l'évolution climatique en cours.** La révision des études de volumes prélevables doit être prévue tous les six ans, ce qui est aussi la durée du cycle DCE. FNE demande que la durée maximale de l'AUP soit également limitée à 6 ans.

Au b) :

- Sur la période de prélèvement, remplacer par « une autre période intermédiaire » par « une ou des périodes intermédiaires » ;
- **Pour les modalités de transmissions** : Il serait utile pour l'avenir que ces données soient établies au pas de temps mensuel et que celles-ci soient transmises par voie électronique au plus tard le 15 octobre. Cette modalité de transmission est déjà mise en œuvre, par exemple, pour la gestion collective de l'irrigation en Beauce.

V : FNE en demande la **suppression** de cet article qui est un large dispositif dérogatoire qui sera saisi et justifiera de reporter ensuite l'échéance. Si l'on pose comme principe que le retour à l'équilibre se fait progressivement et sur plusieurs années, il ne faut pas la rajouter. L'histoire des reports d'échéance successifs dans cette politique



publique doit nous instruire, 6 ans après l'échéance initialement fixée au 31 décembre 2014 et qui devait être l'ultime...

R.214-31-3 –Au V le calendrier qui est proposé doit être ainsi corrigé :

- La décision préfectorale doit intervenir avant le début de la campagne d'irrigation, soit au 1^{er} avril le plus souvent. Il est nécessaire de spécifier que le dépôt en préfecture soit réalisé au plus tard le 31/12.
- Et le bilan de la campagne précédente doit pouvoir éclairer la suivante. Un bilan remis avant le 1^{er} décembre est indispensable, et tenable si les irrigants ont transmis leurs prélèvements avant le 15 octobre.

Au § IX, il est indispensable de prévoir la consultation du CODERST sur le bilan de la campagne d'irrigation, afin d'assurer l'information collégiale des parties prenantes et d'assurer la qualité de l'élaboration du plan annuel suivant ?

Article 8 : Sur la participation du service public d'eau et d'assainissement à la gestion quantitative (R.2224-5-4) : FNE soutient cette disposition

France Nature Environnement

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

Siège social : 81-83, boulevard de Port-Royal 75013 Paris

Tél. 01 44 08 02 50 / Fax 01 44 08 05 48 - www.fne.asso.fr