



**Schéma d'Aménagement  
et de Gestion des Eaux du  
bassin Loire amont**

## **CONCLUSIONS MOTIVEES**

**Arrêté N° BCTE 2017/151 du  
6 avril 2017 Préfecture de la  
Haute-Loire**

**Commission d'enquête :  
Gérard Fontbonne (président)  
Rémi Boyer  
Jean-Philippe Bost**

La vocation première d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est de décliner au niveau d'un sous-bassin, les orientations fixées par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Ici le SDAGE Loire-Bretagne correspondant au bassin entier du fleuve Loire (auquel est rattaché la Bretagne).

A la lecture du Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD), il apparaît que six grands enjeux ont été identifiés :

- gestion quantitative et partage de la ressource
- ouvrages hydro-électriques et microcentrales
- qualité biologique et fonctionnelle des milieux
- qualité de la ressource
- inondations
- gouvernance et communication.

Ces six enjeux mis en évidence couvrent une large palette d'actions à engager pour la gestion de la ressource en eau et les axes essentiels du projet n'apparaissent pas de prime abord.

Le projet est difficile à appréhender dans un premier temps, et le rapport de présentation simplifié dans lequel on pouvait espérer trouver un résumé synthétique, ne fait pas moins de 35 pages.

Après une étude plus approfondie du document, on peut d'abord constater que le projet, dresse un état des lieux complet en même temps qu'un diagnostic. L'ensemble constituera, comme c'est le but, un document de référence.

Poursuivant l'analyse, on peut discerner des axes forts correspondant notamment aux questions qui font l'objet des 4 articles du règlement et des 5 prescriptions formant le « noyau dur » du projet.

La protection des zones humides et des têtes de bassin, la séparation des plans d'eau du réseau hydrographique, le maintien et la restauration des zones d'expansion des crues, apparaissent ainsi des actions prioritaires auxquelles on ne peut que souscrire.

Dans le prolongement de cette partie « réglementaire », le PAGD énonce de nombreuses mesures d'accompagnement prenant la forme, soit de recommandations tendant à développer de « bonnes pratiques », soit d'actions à engager par divers acteurs publics ou privés sous l'impulsion de la structure porteuse du SAGE. Ces mesures d'accompagnement appellent pour nombre d'entre elles à « aller plus loin » dans la protection des milieux que les seules exigences réglementaires.

## **Compatibilité avec le SDAGE**

Les 4 articles du règlement et les 5 prescriptions contenues dans le PAGD formant la partie efficiente du projet assurent la déclinaison des orientations fondamentales du SDAGE Loire-Bretagne.

Le projet prolongé par de nombreuses mesures d'accompagnement, apparaît ainsi s'inscrire dans une droite ligne de compatibilité avec le SDAGE particulièrement en ce qui concerne la protection des zones humides et des têtes de bassin, cela conformément à l'exigence posée par le législateur (cf. article L 212-3 du Code de l'environnement).

Le projet ne pourrait d'ailleurs, notamment pour la préservation des zones humides et des têtes de bassin, se placer en deçà des préconisations du SDAGE sans qu'une justification dûment motivée soit apportée à cette dérogation.

Le projet représente dans son économie générale, tant par le diagnostic de l'état des lieux qu'il pose, que par son règlement, ses prescriptions et les mesures d'accompagnement qu'il comporte (actions + recommandations), un ensemble très satisfaisant.

La qualité du travail d'élaboration réalisé sous l'égide de la Commission Locale de l'Eau (CLE) doit être saluée.

## **Acceptation sociale du projet**

Techniquement satisfaisant, le projet est-il accepté socialement ?

L'enquête n'a donné lieu qu'à une participation très restreinte du public.

Cette situation peut s'expliquer par l'objet de l'enquête, ne portant pas sur un ouvrage précis mais sur un document de planification comportant de multiples volets couvrant un vaste territoire et en conséquence difficile à appréhender. Comme il a été dit précédemment, la présentation du dossier ne facilitait guère sa prise de connaissance par le public.

Trois personnes physiques ont relevé quelques imperfections ou omissions et des points susceptibles d'amélioration, la tonalité de leurs observations étant toutefois largement favorable au projet. Trois personnes ne peuvent bien entendu être regardées comme représentatives de la population du bassin. L'association SOS Loire vivante qui peut se prévaloir d'une certaine représentativité et d'une légitimité par son implication « historique » dans la gestion du fleuve Loire, a présenté un avis circonstancié qui, s'il souligne certaines imperfections, estime le projet globalement positif.

On peut dire que l'association SOS Loire vivante « acteur historique » qui a été associé aux travaux de la CLE, apporte sa caution au projet.

Les élus locaux ont dans leur ensemble manifesté peu d'intérêt pour l'enquête. On doit cependant considérer qu'ils avaient reçu communication du dossier avant la mise à l'enquête et que la possibilité de s'exprimer leur avait alors été ouverte. Comme mentionné dans le rapport, cette consultation n'a suscité que des réactions négatives très isolées.

On peut observer que la profession agricole largement concernée par le projet n'a pas, soit par elle-même, soit par l'intermédiaire des élus, désavoué le projet.

Lors des enquêtes publiques, il est assez habituel que les opinions défavorables se manifestent toujours davantage que les opinions favorables, une enquête étant surtout perçue comme un moyen d'exprimer une opposition.

A l'issue de l'enquête, il apparaît permis de dire qu'en l'absence d'expression d'un mouvement d'opinion contraire, le projet peut être regardé comme socialement tacitement accepté.

### **Appréciations de la commission**

Globalement techniquement satisfaisant et pouvant être regardé comme socialement accepté, un document de ce volume aux multiples dispositions, ne peut cependant manquer d'appeler des interrogations, réflexions et commentaires. La commission entend seulement reprendre ici les éléments essentiels des réflexions contenues dans son rapport.

Comme largement explicité dans le rapport, l'identification des cours d'eau qui détermine notamment le champ d'application des articles 2 et 4 du règlement, doit pouvoir continuer à pouvoir être effectuée au cas par cas. La cartographie en cours d'élaboration constituant seulement un « élément de cadrage » avec valeur indicative, et non une référence intangible. Le fait que le projet entende faire de cette cartographie une référence absolue appelle une réserve. La commission prend acte que la CLE demandera une étude juridique sur cette question.

Appelle également une réserve, la rédaction de l'article 4 du règlement visant le « réseau hydrographique ». Le terme « cours d'eau » doit être substitué au terme « réseau hydrographique » pour que cet article 4 ait un sens et une portée. Le principe général retenu d'établissement des plans d'eau en dérivation en les isolants des cours d'eau est essentiel. On peut regretter, que le projet ne prévoit l'application de ce principe qu'à certains bassins versants, identifiés comme présentant des risques de tension à l'étiage et non à l'ensemble de son périmètre. En effet, outre l'aspect déficit quantitatif, l'interception d'un cours d'eau par une

retenue est préjudiciable à la qualité du milieu en rompant la continuité biologique et le transport sédimentaire.

Comme également développé dans le rapport, l'indispensable préservation des zones humides et des têtes de bassin sur laquelle on ne peut transiger, génère pour les agriculteurs concernés des contraintes fortes de gestion, sans qu'ils soient bénéficiaires des services rendus par ce « patrimoine collectif » profitant essentiellement au secteur aval.

Il apparaît nécessaire d'ouvrir une réflexion sur les conditions de mise en place de mécanismes de solidarité entre l'amont et l'aval. Dans sa réponse la CLE s'est déclarée disposée à engager une telle réflexion.

Le partage de la ressource entre les bassins de la Loire et de l'Ardèche, constitue pour la production d'électricité un enjeu de niveau national sur lequel la CLE n'a pas de pouvoir de décision. Mais en outre une partie du débit naturel de la Loire lui est soustrait pour les besoins du développement touristique de la base vallée de l'Ardèche. Sur ce point la négociation reste ouverte et la CLE qui, dans les options proposées par EDF a retenu le débit minimum biologique, devra faire preuve de ténacité pour parvenir à des solutions prenant davantage en compte l'hydrologie de la Loire :

- débit plus élevé à l'automne
- maintien des petites crues assurant le transport sédimentaire.

Sur le thème inondations, la commission partage l'orientation exprimée par la CLE dans sa réponse, tendant à ce que les programmes de prévention et de lutte contre les crues initiés par le SAGE, s'adressent à l'ensemble des communes qui ont par le passé été affectées par des inondations, et non seulement aux 11 communes du bassin du Puy identifiées comme « territoire à risque important » par application de critères nationaux. L'épisode du 13 juin 2017 en démontre malheureusement la nécessité.

Comme le relève SOS Loire vivante, le sous-bassin Loire-Amont a le devoir de fournir à l'aval une eau de qualité. Cela est assez loin d'être le cas, la Loire quittant le périmètre du SAGE avec notamment des teneurs en phosphore élevés contribuant de manière prépondérante à l'eutrophisation du barrage de Grangent. Comme le souligne SOS Loire vivante, la prise en compte de cette situation par le projet apparaît assez moyenne. Tout ce qui peut contribuer à la réduction des teneurs en phosphore doit être recherché.

Comme explicité dans le rapport, le dispositif constitué par les deux prescriptions tendant à l'intégration dans les documents d'urbanisme des dispositions du SAGE relatives aux zones humides et aux zones d'expansion des crues, devrait être complété par l'élévation au rang de

prescription des recommandations tendant à la préservation des haies et ripisylves et à la limitation de l'imperméabilisation des surfaces.

Une réflexion mériterait d'être engagée sur le « risque émergent » constitué par les perturbateurs endocriniens.

Le PAGD envisage de nombreuses recommandations et actions. On doit observer que si, nombre d'entre elles représentent indéniablement un « plus » pour la gestion de l'eau, d'autres correspondent à des programmes et actions qui seraient de toute manière réalisés en l'absence de SAGE (ce que l'on désigne sous le vocable « scénario tendanciel »). C'est en particulier le cas de la protection des captages d'eau potable qui se rattache à une obligation réglementaire s'imposant aux collectivités gestionnaires. En revanche, le SAGE est tout à fait dans son rôle lorsque il se donne pour objectif d'impulser de « bonnes pratiques » tant pour les économies d'eau que pour la gestion des plans d'eau, la gestion des boisements en bordure de cours d'eau et le franchissement des cours d'eau.

Parmi les « plus », on peut aussi relever, comme cela est salué par SOS Loire vivante, la création d'une cellule d'assistance technique zones humides. On peut aussi saluer le souci d'organiser la collecte des déchets flottants ou présents sur les berges.

Il est vrai, comme conclut SOS Loire vivante, que l'impact du réchauffement climatique ne fait l'objet d'aucune analyse particulière. La CLE indique dans sa réponse vouloir travailler sur cette question. On peut cependant considérer qu'une partie des actions envisagées par le projet est de nature à contribuer à atténuer les effets du réchauffement climatique. Si sa mise en application fait l'objet d'un bon suivi, le SAGE jouera son rôle dans ce domaine.

Dans le sens du suivi de l'application du projet, on peut observer qu'il est à l'étude depuis plus de 10 ans mais que sa durée de validité n'est prévue que pour 6 ans, période à l'issue de laquelle il pourra être révisé. Toutes les actions prévues ne seront pas achevées ou à peine achevées que l'on engagera de nouvelles études pour réexaminer les objectifs énoncés.

Le document qui a été soumis à l'enquête est un bon outil de planification. La commission souhaiterait, qu'il soit un « tableau de bord » ou une « feuille de route » fidèlement suivi, sans remise en cause pour au moins 10 ans.

Après avoir ainsi analysé les observations du public et conduit sa propre réflexion, la commission est amenée à présenter deux réserves et des recommandations pouvant contribuer à l'amélioration du projet.

## Recommandations

- Ouvrir une réflexion sur la mise en place de mécanismes financiers de solidarité entre les secteurs amont en charge de la préservation des zones humides et des têtes de bassin et les secteurs aval principalement bénéficiaires des services rendus par ces écosystèmes. La mise en place d'un mécanisme de solidarité justifierait que l'obligation de préservation soit étendue aux zones humides de moins de 1000 m<sup>2</sup>.
- Élever, les recommandations du PAGD, relatives à la préservation des haies et ripisylves et à l'imperméabilisation des surfaces, au rang de prescriptions emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme.
- Dans le sens de la réduction des flux de phosphore, impulser l'emploi de lessives et produits lave-vaisselle sans phosphates dans les entreprises et collectivités.
- Impulser l'organisation de formation d'agents communaux avec pour objectif la suppression totale de l'emploi de produits phytosanitaires pour l'entretien des espaces publics.
- Impulser l'implantation d'ouvrages de franchissement évitant les passages à gué des cours d'eau sur les secteurs les plus fréquentés par les véhicules tout terrain de loisirs. Inviter les maires à user de leur pouvoir de police sur les secteurs de chemins ruraux les plus sensibles.
- Harmoniser la recommandation demandant de respecter un retrait minimal de 7 mètres pour les plantations de résineux en bordure des cours d'eau avec la réglementation des boisements et certains contrats territoriaux préconisant un retrait de 6 mètres.
- Ouvrir une réflexion sur le « risque émergent » des perturbateurs endocriniens.

## Réserves

- L'identification des cours d'eau doit pouvoir être effectuée au cas par cas suivant les critères résultant de la jurisprudence, la cartographie en cours d'élaboration ayant seulement valeur « d'élément de cadrage » ou « d'outil de connaissance ».
- Le terme « cours d'eau » doit être substitué au terme « réseau hydrographique » dans la rédaction de l'article 4 du règlement.

Sous le bénéfice des recommandations ci-dessus énoncées et de deux réserves qui par leur objet et leur portée, ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et sa cohérence d'ensemble, la commission émet un **AVIS FAVORABLE** à l'adoption du projet de SAGE Loire-Amont par la commission locale de l'eau et à son approbation par arrêté inter préfectoral.

Fait à Le Puy-en-Velay le 20 juillet 2017

Les membres de la commission d'enquête

Jean-Philippe Bost

Rémi Boyer

Gérard Fontbonne