

Rapport du Président

Commission permanente du
lundi 31 mai 2021
N° CP-2021-6-3-4

3^{ème} Commission

Commission de l'attractivité économique et de la transition énergétique et écologique

Service instructeur

Service de l'eau

Service consulté

AVIS DE LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE SUR LE PROJET DE SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX RHIN-MEUSE POUR LA PÉRIODE 2022-2027

Résumé : Le Comité de Bassin Rhin-Meuse et le Préfet Coordonnateur de Bassin sollicitent l'avis de la CeA sur le projet de Schéma Directeur de Gestion des Eaux (SDAGE) pour le bassin Rhin-Meuse sur la période 2022-2027. Ce document porte sur les enjeux et les objectifs qui fondent la politique de gestion des eaux à l'échelle du bassin. Il décline un ensemble de mesures et de dispositions techniques, juridiques, administratives et financières à mettre en œuvre à cette fin. Ce projet de SDAGE a fait l'objet d'un avis défavorable de la Commission de l'attractivité économique et de la transition énergétique et écologique le 10 mai 2021, eu égard à l'inadéquation entre les objectifs à atteindre et les moyens réels dont disposent les collectivités, ainsi qu'aux conséquences éventuelles en cas de non atteinte de ces objectifs en 2027. Par ailleurs, il vous est proposé que la CeA soit l'instance porteuse à l'échelle alsacienne de l'animation et de la coordination des acteurs du bassin de l'Ill sur ces questions.

Le Schéma Directeur de Gestion des Eaux (SDAGE), créé par la loi sur l'eau de 1992 (le premier SDAGE ayant été établi pour la période 1996-2001), constitue depuis la Directive Cadre sur l'Eau du 23 octobre 2000 (DCE) une traduction en droit français de cette dernière. Ce schéma est établi à l'échelle de grands bassins versants (six SDAGE en France), le bassin Rhin-Meuse étant découpé en deux districts : le district Rhin et le district Meuse, l'ensemble étant réuni en un seul SDAGE. Il est opposable aux décisions administratives prises dans le domaine de l'eau et aux documents de planification (SAGE, SCOT, PLU, ...) au travers de plusieurs mécanismes juridiques (conformité, compatibilité, ...).

Le SDAGE a pour but de fixer des objectifs d'atteinte du bon état des cours d'eau, des nappes phréatiques et des milieux aquatiques ainsi que les orientations d'une gestion durable de la ressource en eau. Les changements climatiques ont conduit également à y intégrer des objectifs liés à la gestion quantitative de la ressource.

Sa révision a lieu tous les six ans, le SDAGE actuel couvrant la période 2016-2021. Le projet de SDAGE pour le cycle 2022-2027, après consultation des différentes instances, administrations, collectivités et du public, sera approuvé par le Préfet coordonnateur de bassin. Les avis issus de la présente consultation doivent être formulés pour le 15 juillet 2021.

Le SDAGE est constitué de nombreux documents volumineux dont le plan de gestion, le programme de mesures, le plus opérationnel, qui décrit les actions chiffrées à mettre en œuvre pour l'atteinte des objectifs, et le programme de surveillance.

Il aborde par ailleurs six thématiques suivantes : « Eau et santé », « Eau et pollution », « Eau nature et biodiversité », « Eau et rareté », « Eau et aménagement du territoire », « Eau et gouvernance ».

Les documents mis à la consultation sont visibles sur le site:

https://www.eau-rhin-meuse.fr/sdage_2022_2027

I. SYNTHÈSE et AVIS sur le projet de SDAGE 2022-2027

a) SYNTHÈSE

Etat actuel (état des lieux 2019)

Etat écologique : les tronçons en mauvais état écologique sont Moder amont, Seltzbach, Zorn aval, Souffel, Lauch -vieille Thur- traversée de Colmar et les affluents rive gauche de la Largue. L'Ill et la Largue sont à l'état médiocre.

Une majorité de cours d'eau présente un état écologique moyen, et les secteurs en bon état écologique sont situés à l'amont des bassins versants.

Etat chimique : sont en mauvais état chimique, hors substances ubiquistes^(*) :

- dans le Haut Rhin : l'Ill, la Lauch et la Thur et quelques affluents jusqu'à Colmar ;
- dans le Bas-Rhin : des tronçons de l'Andlau, le Giessen, la Bruche, la Zorn, la Moder, le Seltzbach et leurs affluents.

En tenant compte des substances ubiquistes, c'est la majorité des cours d'eau moyens et inférieurs qui sont en mauvais état.

Nappe : mauvais état chimique.

() Les ubiquistes sont des substances à caractère persistant, bioaccumulables (HAP, mercure et composés, dioxines, ...) présentes dans les milieux aquatiques à des concentrations supérieures aux normes et dont la réduction ne peut relever que du long terme. Elles masquent donc les progrès accomplis pour les autres substances...*

Objectifs

L'échéance initiale pour l'atteinte du bon état chimique et écologique des masses d'eau était fixée par la DCE à l'année 2015. Cette ambition s'étant avérée impossible à réaliser dans des délais aussi courts, elle est depuis reportée d'échéance en échéance.

Depuis, un système dérogatoire est en place, utilisant deux mécanismes qui peuvent se cumuler :

- le report de délai pour des motifs de faisabilité technique, de coûts disproportionnés ou de conditions naturelles incompatibles avec le délai,
- la définition d'objectifs moins stricts (OMS) si le contexte général et anthropique rend irréaliste l'objectif initial.

Objectifs d'état écologique : les rivières principales sont en report d'objectifs à partir de 2021, les cours d'eau plus secondaires (Seltzbach, Zinsel, Souffel, Ehn, mais aussi Moder et Bruche, Largue, Lauch et affluents) font l'objet d'objectifs moins stricts. Néanmoins, il est prévu que ces objectifs, initiaux reportés ou moins stricts, soient atteints en 2027.

Objectifs d'état chimique : la majorité des cours moyens et inférieurs des rivières font l'objet d'un report d'objectifs en 2033 ou 2039. Sans les substances ubiquistes, les cours d'eau les plus importants : Ill, Bruche, Zorn, Moder et les cours inférieurs de leurs principaux affluents font l'objet d'un report en 2033 ou 2039.

Objectifs d'état de la nappe : si la nappe d'Alsace satisfait d'ores et déjà aux objectifs quantitatifs, elle est actuellement en mauvais état chimique, avec comme objectif l'atteinte du bon état en 2027. Les contaminations par des matières actives phytosanitaires sont les paramètres justifiant le report.

Il est à noter que la « faisabilité technique » est l'argument largement majoritaire pour justifier le report d'échéance ou la définition d'objectifs moins stricts, avant les « coûts disproportionnés » ou les « conditions naturelles ».

Globalement sur le Rhin supérieur, il est prévu que 43 % des masses d'eau atteignent le bon état écologique en 2027 et que 57 % font l'objet d'objectifs moins stricts.

En matière d'état chimique, le bon état est visé pour 28 % des masses d'eau et 71 % font l'objet d'un report de délai. A ce jour, l'atteinte du bon état est de 63 % si l'on ne tient pas compte des substances ubiquistes introduites par la directive européenne 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013.

Le recours à ces mécanismes de reports de délai (jusqu'en 2033 ou 2039) pose désormais la question des sanctions pour non atteinte du bon état environnemental, du fait d'objectifs (initiaux ou moins stricts) possiblement trop ambitieux, sur lequel les comités de bassin se sont néanmoins engagés. La DCE prévoit en effet que « les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive ». Le non-respect de l'échéance 2027 (qu'il soit d'ores et déjà prévu ou à constater à la fin du cycle) pour l'atteinte d'objectifs que les collectivités n'ont pas décidés, pourrait se retourner contre elles en termes de pénalités éventuelles.

Orientations et dispositions du SDAGE

Les dispositions du SDAGE se déclinent en six thématiques : eau et santé, eau et pollution, eau nature et biodiversité, eau et rareté, eau et aménagement du territoire, eau et gouvernance.

Le changement climatique est devenu une préoccupation commune à ces thématiques, ce qui se traduit par des dispositions spécifiques dans certaines d'entre elles.

Des études sur l'impact régional de ce changement sur les ressources en eau sont encouragées, de même que l'utilisation de l'eau et son rejet au plus près de son lieu de production ou de sa ressource naturelle d'origine. L'infiltration des eaux de pluies, la réutilisation des eaux usées, la préservation des équilibres apports/prélèvements à l'échelle d'un bassin versant ou d'une masse d'eau, le recours limité aux transferts d'eau potable ou d'eaux usées entre bassins versants font partie des mesures concrètes préconisées.

Certaines de ces dispositions vont à l'encontre de ce qui a été promu lors des dernières décennies lorsqu'il s'agissait de poursuivre d'autres objectifs (par exemple en réalisant des raccordements intercommunaux à grande échelle par souci de rationalisation et d'efficacité accrue des ouvrages d'assainissement).

Par ailleurs si l'aspect quantitatif et la sécurité de l'alimentation en eau en plaine d'Alsace ne posent pas de problème jusqu'à un terme éloigné, il n'en est pas de même dans les vallées alsaciennes des Vosges ou du Sundgau où le principe de proximité de l'utilisation de la ressource ne suffira sans doute pas à éviter les ruptures d'approvisionnement, comme c'est déjà le cas actuellement ponctuellement en été, malgré des économies d'eau ou les progrès faits sur les rendements des réseaux.

« Synthèse » des thématiques abordées :

→eau et santé

Il est proposé de consolider la protection de la ressource en eau, de créer des zones de sauvegarde, de sécuriser les installations d'eau potable, de veiller à l'émergence de nouveaux polluants, d'informer les consommateurs des enjeux.

→eau et pollution

Il faut poursuivre la connaissance et la recherche, l'inventaires des substances polluantes, les précautions dans la réutilisation de matériaux susceptibles d'être pollués.

Il est préconisé un suivi accru des ouvrages d'assainissement y compris de moins de 2000 équivalents-habitants (EH), la généralisation de zone de rejet végétalisée à l'aval des stations d'épuration.

Les projets doivent prendre en compte les principes de l'économie circulaire, comme la question de la consommation énergétique. Les dispositions mettant l'accent sur des mesures devant limiter l'impact du réchauffement climatique (infiltration des eaux pluviales, dé-raccordement de surfaces imperméabilisées, réutilisation d'eaux traitées, ...) font partie de ce chapitre.

La pollution par les produits chimiques d'utilisation agricole et non agricole est abordée par des mesures sur l'information des professionnels et la connaissance des produits, la limitation des intrants et de leur transfert vers les nappes et cours d'eau, la connaissance des aires d'alimentation des ressources en eau...

→eau nature et biodiversité

Les mesures sont fondées sur la nécessité de préserver l'intégrité des systèmes aquatiques et des cours d'eau ainsi que leurs fonctionnalités hydrologiques et biologiques. L'accumulation de connaissances sur ces milieux est encouragée, à prendre en compte lors de tout projet de réhabilitation ou d'aménagement. Le lien est fait avec d'autres documents opposables (SRADDET) et les trames vertes et bleues, afin de préserver les zones humides, les bandes de mobilité des cours d'eau...

La bonne information du public est encouragée sur l'importance du rôle des zones humides dans le cycle de l'eau et sur le réchauffement climatique et la nécessité de limiter l'impact des activités anthropiques.

→eau et rareté

Une attention particulière sera observée lors de prélèvements d'eau en tête de bassin versant par des mesures réglementaires (étude d'incidence). Il y a lieu de veiller à l'équilibre prélèvement/reconstitution des nappes phréatiques, réaliser des schémas de sécurisation de l'eau potable (collectivités à risque de pénurie), sensibiliser les différents publics consommateurs.

→eau et aménagement du territoire

Ce chapitre a pour objet de faire le lien entre le SDAGE et les documents d'urbanisme afin qu'ils soient compatibles avec les orientations du SDAGE concernant la limitation des projets d'urbanisation sur la ressource en eau, l'incitation à l'infiltration et la réutilisation des eaux pluviales ou traitées, la limitation des rejets.

Les zones à fort intérêt naturel, comme les zones de mobilités des cours d'eau ou les linéaires de végétation rivulaire, doivent être identifiées, en particulier via les Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE), pour qu'il en soit tenu compte dans les documents d'urbanisme en vue de leur préservation.

→eau et gouvernance

Le SDAGE confirme la nécessité d'une concertation à l'échelle des bassins versants tout en encourageant les démarches participatives, solidaires, transfrontalières et prenant en compte les impacts du changement climatique à long terme.

Le SDAGE articule ses recommandations avec les autres schémas type SRADDET pour peser sur les documents d'aménagement ou d'urbanisme (SCOT, PLU, ...) mais sans que la frontière soit nette entre le caractère « incitatif » et un caractère « contraignant ». Cela conduit à une ambiguïté renforcée par l'imprécision générale sur les modalités de mise en œuvre des mesures. L'incitation à la concertation est certes louable, mais elle peut aussi conduire à l'inefficacité lorsqu'elle préconise de six à douze acteurs pour des concertations à l'échelle du département ou du bassin.

Programmes de Mesures (PdM)

Les programmes de mesures sont la traduction concrète du SDAGE dans ses différentes thématiques, à travers cinq domaines principaux, assortis de coûts estimés pour la mise en œuvre sur le cycle : milieux naturels, assainissement, agriculture, industrie-artisanat, ressource, gouvernance.

Sur le district Rhin, le coût estimé de ce PdM est d'environ 650 M€ soit en légère baisse par rapport au cycle 2016-2021 (685 M€). On constate que la part de l'assainissement représente encore près de la moitié de ce coût, (310 M€), celle des milieux naturels double (de 100 à 200 M€) et l'agriculture baisse de 30 % (de 150 à 100 M€). Ces coûts semblent être des restes à charge pour les maitres d'ouvrage déduction faite de subventions potentielles dont la nature n'est pas précisée.

On peut regretter qu'il n'y ait pas de bilan chiffré sur la période précédente, en dehors d'indications qualitatives par domaine. Il n'est pas possible de comparer le « réalisé » au « reste à réaliser » pour la période à venir. La relative stabilité des coûts estimatifs pour les deux cycles successifs pourrait être due au report du non réalisé du cycle précédent.

Les chiffrages annoncés sont largement au-dessus de ce que les maitres d'ouvrages, essentiellement des collectivités, sont capables de consacrer à des objectifs initiaux trop ambitieux. Cette situation est encore aggravée par le fait que l'Agence de l'Eau s'oriente vers des thématiques nouvelles et abandonne les domaines classiques tels que l'assainissement alors même que ce dernier représente encore la moitié de l'effort à faire d'ici 2027. Certaines améliorations à réaliser citées comme participant à la réduction des pollutions du milieu ou au maintien des débits des cours d'eau, par exemple la réduction des eaux claires parasites dans les réseaux, représentent une part non négligeable du coût annoncé de l'assainissement mais ne sont pratiquement plus subventionnées.

Cette situation est aggravée par un coût de l'effort résiduel qui va en augmentant au fur et à mesure que la qualité des milieux s'améliore. C'est vrai en particulier lorsqu'il s'agit d'employer des techniques de plus en plus sophistiquées (réduction à la source, traitement d'effluents...), pour gagner quelques pourcents de performance ou rejeter des substances à des teneurs de plus en plus faibles pour atteindre les objectifs. La perspective du réchauffement climatique et ses conséquences sur les débits naturels en étiage rendent aléatoire l'atteinte de ces objectifs, ce que peut traduire le recourt aux dispositifs dérogatoires.

b) AVIS

Au vu des éléments présentés, il est proposé de formuler un avis défavorable au projet de SDAGE Rhin-Meuse 2022-2027, du fait de son caractère non-réalisable au regard des moyens qui seraient nécessaires, en particulier pour les collectivités, du fait d'une corrélation insuffisamment faite entre les moyens réels passés, mis en œuvre et les résultats constatés, ce qui aurait permis une projection réaliste, et enfin compte tenu de l'incertitude liée au positionnement de l'Etat ou de l'Union Européenne en cas de non atteinte des objectifs en 2027, s'agissant de l'échéance ultime de la DCE.

Cet avis s'étend aux cinq communes du Haut-Rhin rattachées d'un point de vue hydrographique au SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse mais administrativement au SDAGE Rhin-Meuse.

Des remarques complémentaires figurent en annexe 1 du présent rapport.

II. Positionnement de la CeA en termes de coordination à l'échelle du bassin de l'III

En matière de gouvernance, la création d'un Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB) sur le bassin de l'III reste un objectif du projet de SDAGE 2022-2027, la CeA étant mentionnée comme élément institutionnel, entre autres, ayant contribué à en retarder le calendrier prévu.

Dans le cadre du thème « eau et gouvernance » des orientations fondamentales du projet de SDAGE (tome 3) le comité de bassin recommande ainsi que pour le bassin de l'III « *une instance de coordination pérenne sur les enjeux de gestion de l'eau et des inondations (.....), précurseur de l'EPTB à instituer sur ce bassin, soit installée* », ceci dans la mesure où « *les évolutions institutionnelles (création de la Collectivité européenne d'Alsace notamment) et la nécessité de développer une vision partagée des modes de coordination répondant au mieux aux grands enjeux, conduisent à revoir le calendrier qui avait été défini* ».

La CeA souhaite jouer ce rôle de coordinateur que le comité de bassin appelle de ses vœux. En effet, la CeA possède un certain nombre d'ouvrages hydrauliques principalement sur le Haut-Rhin et ponctuellement sur le Bas-Rhin, avec les barrages dans les Vosges, le canal du Rhône au Rhin déclassé et des ouvrages de décharge de l'III à Mulhouse. Elle participe donc autant à la protection contre les crues qu'au soutien d'étiage des cours d'eau, et de ce fait à la protection des milieux et la recharge de la nappe. Elle a donc déjà une vision stratégique de ces problématiques sur une bonne partie de ce bassin. De plus, étant depuis le 1^{er} janvier 2021, date de sa création, la seule collectivité alsacienne à avoir un périmètre englobant la totalité de bassin versant de l'III, la CeA peut se poser comme interlocuteur naturel des différents opérateurs intervenant sur le terrain.

Il est donc proposé que la CeA réponde à cet enjeu, et propose le moment venu aux opérateurs et collectivités territoriales exerçant une compétence d'aménagement de bassin ou GEMAPI, de se positionner sur cette question pour satisfaire à cette demande du SDAGE en ce qui concerne le bassin de l'III.

Au vu de ce qui précède, je vous propose :

- de formuler un avis défavorable sur le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2022-2027 pour le bassin du Rhin et de m'autoriser à en informer le Président du Comité de Bassin, ainsi qu'à lui communiquer les remarques complémentaires figurant en annexe du présent rapport,
- de formuler un avis défavorable sur le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2022-2027 pour le bassin du Rhône pour les cinq communes du territoire de la CeA qui en font partie et de m'autoriser à en informer le Président du Comité de Bassin, ainsi qu'à lui communiquer les remarques complémentaires figurant en annexe du présent rapport,
- de nous désolidariser du Programme de Mesures envisagé dans le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2022-2027, dont les engagements financiers ne tiennent pas compte des réalités budgétaires et des rythmes d'investissement auxquels sont confrontées les collectivités,
- d'alerter les collectivités sur l'incertitude quant aux conséquences, en termes de pénalités éventuelles, en cas de non atteinte des objectifs de la DCE en 2027, s'agissant ici de la dernière échéance,
- d'exprimer la volonté de la Collectivité européenne d'Alsace d'être préfiguratrice d'une instance de coordination pérenne sur les enjeux de gestion de l'eau et des inondations sur le bassin de l'Il.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le Président



Frédéric BIERRY