

# la lettre eau

Décembre 2007 - n°41

## Sommaire

### Actualité

Le SDAGE peut-il créer du droit ?  
Une controverse qui cache de vrais enjeux  
p.4

Bilan des commissions géographiques 2007  
du bassin Loire-Bretagne  
p.8

### Dossiers

Contamination des sédiments  
Une pollution cachée  
p.10

Le renouvellement des concessions hydrauliques  
Une procédure clé pour les écosystèmes aquatiques  
p.14

### Point de vue

Rareté de l'eau en France :  
Toujours la même revendication, on irrigue !  
p.16



FRANCE NATURE  
ENVIRONNEMENT

Revue de France Nature Environnement

Fédération française des associations de  
protection de la nature et de l'environnement

[www.fne.asso.fr](http://www.fne.asso.fr)





«France Nature Environnement rassemble plus de 3000 associations nationales, régionales et locales réparties sur l'ensemble du territoire. Présente dans de nombreuses institutions de concertation, la fédération nationale place la protection de la nature, de l'environnement et de notre santé au cœur des décisions publiques afin que les décideurs politiques n'ignorent plus les préoccupations des citoyens».

La politique de l'eau requiert une attention constante de la part des citoyens, afin de veiller à une eau de bonne qualité, respectueuse de la santé humaine, ainsi qu'à la biodiversité des milieux naturels aquatiques. Les pages du site de FNE dédiées à l'eau ont cette vocation de vous transmettre l'essentiel de l'information sur l'eau en France, tout comme une analyse des politiques dans ce domaine. Venez visiter les pages eau : <http://www.fne.asso.fr/PA/eau/eau.htm>

### Devenez un «don'acteur» Faites un don pour que l'eau reste vive !

Les dons des particuliers sont déductibles du revenu imposable. Un reçu fiscal sera adressé à tous les donateurs.

Vous pouvez soutenir les actions du Réseau eau de France Nature Environnement en nous faisant parvenir vos dons aux coordonnées suivantes :

#### Pôle ressources en eau et milieux naturels aquatiques de France Nature Environnement

6 rue Dupanloup - 45000 Orléans  
☎ 02 38 62 55 90 - 📠 02 38 62 55 91  
e.mail : [eau@fne.asso.fr](mailto:eau@fne.asso.fr)  
site web : [www.fne.asso.fr](http://www.fne.asso.fr)

Directeur de la publication : Sébastien Genest  
Rédacteur en Chef : Bernard Rousseau, responsable des Politiques Eau de France Nature Environnement  
Comité de rédaction : Estelle Le Guern et Romain Suaudeau  
Conception & réalisation : Olivier Gaudissard  
Impression : Imprimerie Nouvelle - Routage : Dautry  
Crédits photos : Sylvain MONTAGNER (couverture), Judith POITOU (encart p.3), Jacques PULOU (bandeau p.14-15)



La Lettre eau est éditée par un imprimeur labellisé Imprim'Vert. Cela signifie qu'il respecte 3 objectifs :

- ➡ la bonne gestion des déchets dangereux
- ➡ la sécurisation des stockages de produits dangereux
- ➡ l'exclusion des produits toxiques des ateliers.

Par ailleurs, la Lettre eau est imprimée sur du papier recyclé.

La reproduction de textes tirés de la lettre eau est autorisée sous réserve d'en citer la source datée

## édito



## Pour une eau vivante : un Grenelle de l'Environnement à 66 % !

Avant les législatives de juin 2007, certains observateurs avaient déjà noté qu'au Grenelle de l'Environnement, l'eau ne ferait pas l'objet d'un traitement spécifique, et serait reléguée à la marge comme un sujet de moindre importance. Plusieurs explications à peine crédibles ont été avancées.

La première a consisté à faire remarquer que les sujets environnementaux étaient fort nombreux, donc seuls ceux de première importance pouvaient être traités spécifiquement. C'est pourquoi six groupes de travail avaient été créés : l'énergie, la biodiversité, la santé, l'agriculture, la gouvernance, et le développement écologique. L'eau faisait de la figuration dans le groupe «biodiversité» et était traitée comme un vulgaire intrant dans le groupe «agriculture». Considérer que l'eau est un sujet mineur est pour le moins inattendu, car chacun sait que sans eau, il n'y a pas de forêt, pas d'industrie, pas d'agriculture, en définitive pas de vie, et donc pas de conscience pour le constater.

La deuxième revenait à dire que le thème eau avait été débattu pendant dix ans, qu'une loi sur l'eau avait été adoptée en décembre 2006, et qu'à ce titre il n'était pas utile de reprendre un débat de fond. Présentée par quelques personnages sincères, cette explication pourrait être crédible, mais diffusée par des acteurs qui revendiquent toujours plus d'irrigation et d'OGM, elle n'est pas recevable.

La troisième, portée par quelques journalistes, est formulée de la sorte : la FNSEA ne goûtant que très modérément l'idée du Grenelle, aurait effectué un lobbying intense en mettant dans la balance sa participation contre la réduction du thème eau, d'où l'interrogation d'un journaliste sur l'efficacité d'un éventuel anti-lobbying des associations, pourtant partenaires du Grenelle dès l'origine.

Puis le round final du Grenelle est arrivé. Les six groupes de travail ont été réduits à quatre tables rondes, et l'eau s'est égoûtée dans la table ronde N°3 intitulée : **«Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, pratiques agricoles, OGM»**, qui se réunissait le matin du jeudi 25 octobre, en présence de quelques Ministres. Cette table ronde était suivie, l'après midi à l'Élysée, par la cérémonie de clôture du Grenelle avec l'allocution du Président de la République.

Avant que la cérémonie ne commence, alors que chacun se plaçait sous les lambris dorés de l'Élysée, une personnalité qui venait de participer à la table ronde N°3 rapportait sa déception, audible, même pour qui ne cherchait pas à entendre, répétant à plusieurs reprises : **«l'eau a été escamotée, le Président de la FNSEA a occupé le terrain en permanence, et chose incompréhensible, les associations ne s'y sont pas opposées»**, puis ajoutant **«elles étaient tellement contentes de participer à ce Grenelle que cela leur suffisait !»**.

Faut-il trouver dans la posture des associations, génératrice de déceptions, la confirmation de la troisième hypothèse ? Ou faut-il y voir une réaction sans lien avec l'agriculture ? On pourrait le croire, mais nombreux sont les faits qui révèlent le conflit «eau-agriculture». On peut noter par exemple que les mesures «eau» qui sortent de la table ronde N°3 sont bien peu contraignantes pour l'agriculture, alors qu'elles sont exigeantes pour les villes.

Cela semble paradoxal, car globalement les pollutions urbaines et industrielles régressent et, en mettant l'accent sur elles, le Grenelle ne prend aucun risque, il incite à traiter des problèmes que les Agences de l'Eau traitent déjà au travers de leur 9<sup>ème</sup> programme 2007-2012, qui va conduire au respect de la DERU dans la plupart des cas<sup>(1)</sup>.

Par contre pour l'agriculture, où la contrainte introduite par le Grenelle a la consistance d'une onde évanescente, il reste à trouver le mode d'emploi pour atteindre l'objectif très ambitieux qu'il a fixé à savoir : **66 % de masses d'eau en bon état à l'échéance de 2015**<sup>(2)</sup>. Il reviendra alors aux Comités de Bassin, en phase de révision des SDAGE<sup>(3)</sup>, de revoir à la hausse leurs objectifs plutôt modestes pour atteindre les 66 % tout en trouvant les moyens financiers le permettant. Avec un tel objectif, la pression déjà vigoureuse des agriculteurs<sup>(4)</sup> ne risque pas de faiblir en 2008, à moins que la contrainte ne soit évanescente !

Bernard ROUSSEAU  
Ancien Président de France Nature Environnement  
Responsable des politiques eau

(1) Directive 91/271/CEE sur le traitement des Eaux Résiduaire Urbaines. (2) Le Grenelle fixe un objectif de 66 %, alors qu'aujourd'hui seulement 30 % des masses d'eau sont en bon état, la pollution agricole étant l'une des principales causes de non atteinte des objectifs communautaires. (3) Les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux, élaborés par les Comités de Bassin, doivent être révisés pour juillet 2009, après une phase de consultation du public du 15 avril au 15 octobre 2008. (4) Sur le bassin Loire-Bretagne, il y a eu notamment une forte revendication de l'irrigation, une contestation de l'équilibre de fertilisation phosphorée, etc. (Voir l'article en page 8 : «Bilan des commissions géographiques 2007»).



Protection des espèces en danger,  
préservation des milieux aquatiques et terrestres,  
promotion d'un développement durable et équilibré des territoires...

Depuis plus de 30 ans,  
France Nature Environnement  
oeuvre sur tout le territoire français  
pour la préservation  
de notre environnement

### Et vous, qu'attendez-vous pour agir ?

Si vous partagez les mêmes idées, vous avez les moyens d'agir et d'aider  
France Nature Environnement à réaliser ses missions !  
Le Crédit Coopératif met, à votre disposition, deux produits solidaires  
pour aider à préserver l'environnement.

### Quand banque rime avec solidarité

Fort d'un réseau de près de 70 agences en France, le Crédit Coopératif propose  
une alternative aux produits bancaires classiques avec sa large gamme  
de produits solidaires.  
En association avec des organisations à vocation éthique et humanitaire,  
le Crédit Coopératif associe la solidarité avec l'épargne depuis plus de 20 ans.

### N'attendons pas qu'il soit trop tard !

Tous les avantages des produits bancaires classiques...  
...la solidarité en plus  
Venez découvrir les produits solidaires développés  
par le Crédit Coopératif  
<http://www.banque-solidarites.coop>

#### Le livret Agir

- Le livret est rémunéré au taux du livret A + 1 %
- La moitié de vos intérêts annuels est reversée à France Nature Environnement
- Votre don vous donne droit à une réduction d'impôt

#### La carte Agir

- 3 euros sont versés immédiatement à France Nature Environnement par le Crédit Coopératif à la souscription
- 0,06 euros sont versés, par le Crédit Coopératif à chaque utilisation de la carte, en France ou dans le monde

## À la source de la Lettre Eau... ses lecteurs !

Devenez «don'acteur» :

Faites en don pour que l'eau reste vive !

Pour soutenir votre publication et les actions du Réseau Eau  
pour la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques,  
vous pouvez envoyer votre chèque à l'adresse suivante :

Réseau Eau de France Nature Environnement  
6, rue Dupanloup  
45 000 Orléans

Nous vous remercions chaleureusement !

La loi de finance vous permet de déduire directement de vos impôts 66 % de vos dons dans la limite de 20 % de votre revenu imposable.  
Conformément à la loi Informatique et Libertés, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et demander leur rectification ou suppression.





# Le SDAGE peut-il créer du droit ?

## Une controverse qui cache de vrais enjeux

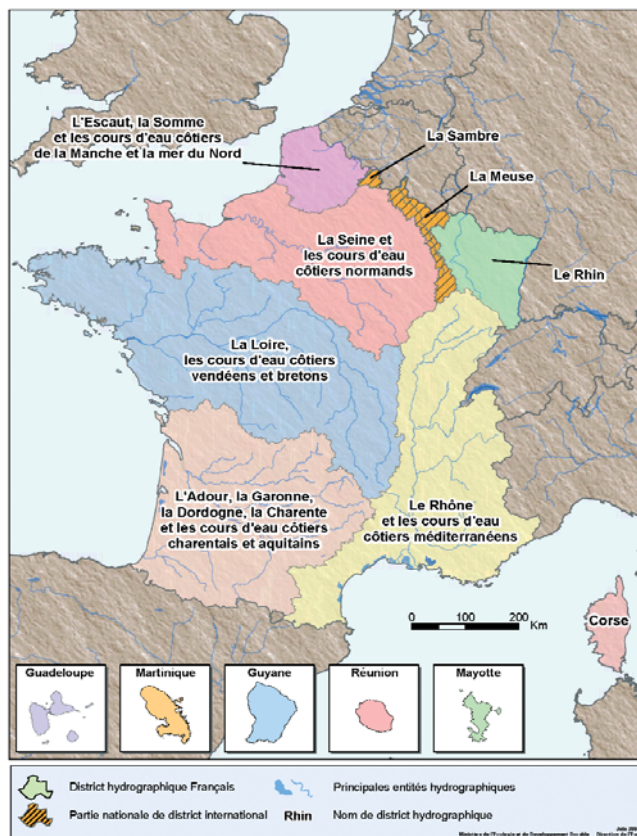
Suite à la réalisation de l'état des lieux en 2004 et à la sélection des enjeux principaux en 2005 sur les grands bassins hydrographiques métropolitains, six projets de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) sont en cours de formalisation pour approbation durant l'été 2009. Depuis plusieurs mois, un débat juridique s'est fait jour sur le contenu prescriptif d'un tel document. C'est pourquoi La Lettre Eau a sollicité un expert, **Pierre BOYER**(1), afin de nous éclairer sur ces aspects très techniques, qui influencent notablement l'écriture finale des SDAGE et vont déterminer leur portée opérationnelle.

### Lettre Eau : Pouvez-vous nous rappeler brièvement la petite histoire des SDAGE ?

Pierre Boyer : Le SDAGE est né d'une initiative sénatoriale dans le cadre de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992, désormais repris sous l'article L. 212-1 du code de l'environnement. Les premiers SDAGE ont été formalisés en métropole dans les six grands bassins hydrographiques historiques dès 1996, puis en outre-mer au début des années 2000... dans un cadre procédural libéral, puisqu'aucun décret d'application n'avait été prévu. Depuis lors, la Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE) a justifié de **profonds ajustements méthodologiques**, tant dans sa procédure d'élaboration que dans son contenu opérationnel. Une fois la DCE transposée en 2004(2) et 2005(3), le SDAGE a encore fait l'objet de légers aménagements législatifs en 2005(4) et 2006(5), destinés à y intégrer les enjeux hydroélectriques et piscicoles. Un arrêté ministériel du 17 mars 2006(6) détermine la forme de ce document.

### LE : Qu'est-ce que le SDAGE ? Quelles normes juridiques doit-il respecter ?

PB : Politiquement, le SDAGE est l'**instrument de pilotage géographique de la politique de l'eau**, véritable outil de gestion patrimoniale négociée de la ressource en eau, permettant la conciliation entre les usages concurrents de l'eau et la protection des milieux aquatiques sur un territoire. C'est en effet la communauté des acteurs de l'eau(7), réunie au sein du Comité de bassin, qui a la responsabilité de l'élaborer, ce qui suppose qu'ils aient une grande maturité dans la gestion de la confrontation entre les intérêts particuliers, les intérêts communs au bassin et l'intérêt général déterminé aux niveaux national et communautaire... une maturité qui fait encore largement défaut en pratique. Mais les obligations communautaires souscrites par l'Etat stimulent heureusement les acteurs, d'autant qu'elles font désormais l'objet de contentieux saluables(8) destinés à en garantir le respect. Finalement, le SDAGE n'est ni plus ni moins qu'un «système de management environnemental» appliqué à la politique publique de l'eau, qui prévoit - à partir d'un état des lieux et d'une prospective rationalisée - des engagements de progrès périodiquement révisés et approfondis. C'est la logique



de la marche d'escalier, que l'on grimpe tous les six ans, au service d'une forte ambition : **le bon état des eaux** (au mieux en 2015, au pire en 2027). La hauteur de la marche (la nature et la portée des dispositions arrêtées) est ajustée en fonction de l'objectif d'amélioration que l'on se fixe !

Juridiquement, le SDAGE est un **document administratif de planification environnementale sectorielle** (dédié au domaine de l'eau), établi à l'échelle d'un territoire pertinent en matière aquatique (le bassin ou groupement de bassins hydrographiques) par le Comité de bassin et approuvé par l'Etat(9). Son contenu

(1) Auteur du fascicule « Planifications aquatiques. SDAGE. SAGE » au juriste Environnement, n° 2930, mars 2007. (2) Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Journal Officiel du 22 avril 2004). (3) Décret n° 2005-475 du 16 mai 2005 (Journal Officiel du 17 mai 2005), désormais repris sous les articles R. 212-1 et suivants du code de l'environnement. (4) Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, art. 43 (JO du 14 juillet 2005). (5) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 relative à l'eau et aux milieux aquatiques, art. 74 (Journal Officiel du 31 décembre 2006). (6) Arrêté ministériel du 17 mars 2006 relatif au contenu des SDAGE (Journal Officiel du 15 avril 2006). (7) Elus locaux, usagers (associations de protection de l'environnement, de défense des consommateurs, pêcheurs, industriels, agriculteurs), représentants de l'Etat. Voir article L. 213-8 du code de l'environnement. (8) Avec de lourdes sanctions financières à terme. Voir les rapports du Sénat, « Les enjeux financiers liés au droit communautaire de l'environnement » Fabienne KELLER, juin 2006 ; « Le suivi des contentieux communautaires dans le domaine de l'environnement » Fabienne KELLER, juin 2007. (9) En la personne du préfet coordonnateur de bassin, qui peut désormais suppléer un comité de bassin défaillant afin de garantir la formalisation du SDAGE dans le respect du calendrier communautaire.

doit être conforme, par ordre hiérarchique, à la Constitution<sup>(10)</sup>, au droit communautaire (voire international) de l'eau, enfin à la loi et au règlement français. Le SDAGE correspond notamment au «plan de gestion de district hydrographique» de la DCE et en conséquence doit en respecter le contenu communautaire. Il doit être distingué du programme de mesures<sup>(11)</sup> (ou plan d'actions), et du programme de surveillance<sup>(12)</sup> des eaux, qui sont deux documents complémentaires du SDAGE, élaborés par l'Etat, qui permettent d'en faciliter l'application. Le SDAGE détermine, conformément aux normes supérieures précitées, les orientations fondamentales permettant de satisfaire les principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau<sup>(13)</sup> et des ressources piscicoles<sup>(14)</sup> sur un territoire hydrographique, et notamment les objectifs de qualité et de quantité des eaux conforme à la méthodologie communautaire DCE. A l'intérieur de chacune de ces orientations, sont déclinées des dispositions d'application...

### LE : Quelle est la portée juridique du SDAGE ?

PB : Elle est à la fois importante et relative. **Importante**, car le SDAGE dispose d'une autorité juridique supérieure à de nombreuses décisions administratives arrêtées sur son territoire géographique. **Relative**, car cette autorité juridique se détermine dans le cadre d'un rapport souple de compatibilité (cohérence ou non contrariété globale) et non de conformité (respect strict).

Ainsi, le contenu du SDAGE a vocation à encadrer et orienter le contenu de **deux types de décisions administratives**. D'une part, toutes les décisions administratives dans le domaine de l'eau<sup>(15)</sup>, et la liste est potentiellement large, intégrant notamment les décisions en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement<sup>(16)</sup> qui intéressent la gestion

de l'eau. D'autre part, un certain nombre de documents de planification administrative, ceci dans un souci de mise en cohérence de la planification sectorielle, qui explose depuis deux décennies : schémas d'aménagement et de gestion des eaux depuis janvier 1992<sup>(17)</sup>, documents locaux d'urbanisme que sont les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, et les cartes communales depuis avril 2004<sup>(18)</sup>, schémas départementaux des carrières depuis janvier 2007<sup>(19)</sup>.

On le voit, le SDAGE doit trouver sa place dans un paysage juridique touffu, complexe, instable et en perpétuelle évolution... qui apparaît loin d'être abouti d'ailleurs<sup>(20)</sup>. **Une telle analyse juridique est donc indispensable**, et on peut regretter qu'à l'instar de la réglementation nationale, le Conseil d'Etat ne puisse expertiser cette planification administrative. C'est la raison pour laquelle les agences de l'eau, qui assurent le secrétariat des comités de bassin, ont confié durant l'été 2007 à divers cabinets d'avocat le soin de réaliser ce travail d'audit et d'analyses juridiques des projets de SDAGE, péniblement négociés entre les acteurs du comité de bassin, afin de les remettre en forme juridique.

### LE : Globalement, comment apprécier le contenu juridique d'un SDAGE ?

PB : Le SDAGE a vocation à intégrer toutes les dispositions générales d'aménagement et/ou de gestion utiles et nécessaires «pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, pour atteindre et respecter les objectifs de qualité et de quantité des eaux»<sup>(21)</sup>, ainsi que quelques dispositions particulières spécifiques<sup>(22)</sup>. Il s'agit là de **disposition de fond** intéressant la gestion des eaux, à l'exclusion de toute disposition de forme. Ainsi, les nombreuses dispositions existantes dans les projets pré-estivaux de SDAGE, comme la détermination du contenu d'une étude d'impact environnementale, ou le rajout d'une formalité procédurale (une consultation par exemple) non prévue par la réglementation nationale, n'ont pas lieu d'être dans un SDAGE. Que l'on se comprenne bien : le SDAGE a vocation à déterminer le contenu décliné géographiquement du principe de gestion équilibrée et durable des eaux en fonction de chaque situation de bassin, pas à créer de nouveaux outils d'intervention ou à modifier la forme des outils existants. De la même manière, le SDAGE doit respecter le **principe de subsidiarité**, et n'a donc pas vocation à établir des dispositions à une échelle géographique locale, domaine de compétence du SAGE chargé de l'approfondir. Cela ne peut l'empêcher de déterminer des dispositions applicables sur tout ou partie du bassin hydrographique concerné, toujours sous couvert d'utilité et de nécessité. Question de dosage et d'équilibre. En sens inverse, sur les bassins internationaux,



Les Installations Classées Pour l'Environnement (ICPE) sont soumises aux SDAGE en cas d'impact sur l'eau.  
Crédit photo : Gilles Huet, Eau & Rivières de Bretagne

<sup>(10)</sup> Notamment la charte constitutionnelle de l'environnement du 1er février 2005. <sup>(11)</sup> Articles R. 212-19 et suivants du code de l'environnement. <sup>(12)</sup> Articles R. 212-22 et suivants du code de l'environnement. <sup>(13)</sup> Article L. 211-1 du code de l'environnement. <sup>(14)</sup> Article L. 430-1 du code de l'environnement. <sup>(15)</sup> Article L. 212-1.XI du code de l'environnement. <sup>(16)</sup> Article L. 214-7 du code de l'environnement. <sup>(17)</sup> Article L. 212-3 du code de l'environnement. <sup>(18)</sup> Articles L. 122-1 alinéa 7, L. 123-1 antépénultième alinéa, L. 124-2 dernier alinéa, du code de l'urbanisme. <sup>(19)</sup> Article L. 515-3 du code de l'environnement. <sup>(20)</sup> Les incohérences potentielles entre les SDAGE et les chartes de parc naturel régional, ou les directives territoriales d'aménagement, ou les schémas d'aménagement de l'île de France ou de la Corse, ou les schémas de mise en valeur de la mer, voire les plans de prévention des risques inondations... ne sont pas prévenues par la loi, faute de rapport juridique organisé entre eux. Cela peut fragiliser des décisions prises sur leur fondement, si ces planifications contiennent des dispositions incohérentes, par essence impossible à respecter, même si, en pratique, l'appréciation souveraine des juges pourra s'avérer souple dans un tel cas de figure. <sup>(21)</sup> Article L. 212-1.IX du code de l'environnement. <sup>(22)</sup> Par exemple, le potentiel hydroélectrique, la réduction du traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine, le calendrier d'élaboration de certains SAGE, etc.



# Le SDAGE peut-il créer du droit ?

## Une controverse qui cache de vrais enjeux



La Gartempe, affluent de la Creuse.  
Crédit photo : Bernard Rousseau

comme le Rhin, le SDAGE doit assurer la cohérence du «plan de gestion hydrographique» international à l'échelle de l'ensemble du bassin.

Enfin, le SDAGE doit bien entendu être lui-même **cohérent** dans toutes ses dispositions, puisque le contrôle ultérieur du juge sur son respect sera global. Ce n'est pas nécessairement le plus aisé, compte-tenu de la diversité des domaines impactant substantiellement la ressource en eau. La DCE vise ainsi des usages de l'eau diversifiés, tels que l'épandage de déjections animales ou de produits chimiques (activités agricoles ou industrielles) ou l'imperméabilisation des sols (opération d'aménagement urbain). La tarification, à travers les redevances des services publics locaux d'eau potable et d'assainissement, ou les redevances fiscales des agences de l'eau, intègre également le domaine de l'eau, et participe activement à l'atteinte des objectifs par la voie économique. Le SDAGE est donc fondé à encadrer ces activités, opérations, tarifications... dès lors qu'elles influencent fortement la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau que l'on cherche à atteindre sur le terrain.

Le SDAGE doit donc déterminer des orientations générales, déclinées en dispositions, applicables sur tout ou partie du grand bassin, relativement précises et directives dans leur rédaction - en fonction de leur utilité et nécessité au regard de l'atteinte du bon état - sauf à vouloir lui ôter toute portée juridique effective. Plus les dispositions du SDAGE sont précises, plus son influence opérationnelle sera forte, car le rapport de compatibilité qui régit cette influence autorise des «dilutions» dans l'application non négligeables. Rappelons en effet que, si un SDAGE interdit formellement telle opération (altération de zones humides, aménagement de plan d'eau, drainage...), cela n'interdit nullement de réaliser librement ces aménagements, s'ils ne sont pas assujettis à une **obligation administrative particulière**, voire de les autoriser exceptionnellement malgré tout, moyennant compensation maximale des impacts défavorables sur les milieux aquatiques et sous le contrôle éventuel du juge.

**LE : Le SDAGE est-il ou non créateur de droit, car les rumeurs contradictoires vont bon train ?**

PB : En effet, la confusion est aujourd'hui à son comble. On a longtemps dit que le SDAGE n'était pas créateur de droit, car ses dispositions n'avaient pas de portée réglementaire. En d'autres termes, le SDAGE ne produit d'effets juridiques que vis-à-vis des **personnes publiques** (l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics) dans leurs domaines de compétence respectifs, pour peu que la loi l'organise et dans le cadre d'un rapport souple de compatibilité (cf. infra). Et c'est vrai, le SDAGE ne produit pas d'effets juridiques directs à l'égard de tous les citoyens français. Pour autant, le SDAGE n'est pas exempt d'**effets juridiques indirects**, comme l'exprime l'abondante jurisprudence administrative, née depuis une dizaine d'années sur son fondement. Les annulations d'autorisations administratives dans le domaine de l'eau ou des installations classées, pour des motifs tirés des dispositions intéressées des SDAGE de 1996, sont nombreuses et variées. Le SDAGE est donc bien créateur de droit ; il produit des effets juridiques indirects à valeur non réglementaire.

**LE : Le travail d'audit juridique des projets de SDAGE a-t-il été correctement réalisé cet été ?**

PB : A l'heure où je m'exprime, il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur le «pré-jugement» des projets de SDAGE portés par les avocats consultés. Cependant, des problèmes de méthode apparaissent, sans préjudice d'éventuelles erreurs d'appréciation lourdes de conséquences. **Problèmes de méthode** liés à de potentiels conflits d'intérêt, ou à la participation des intérêts les plus influents du comité de bassin. **Erreurs d'appréciation** liées à l'essence d'un SDAGE ou à la détermination du champ d'application des dispositions du SDAGE. Ainsi, le SDAGE n'est pas un vulgaire «Code ROUSSEAU de l'eau», à l'instar du célèbre code expliquant et vulgarisant le code de la route, comme un avocat l'a propagé en Seine-Normandie. En effet, le SDAGE n'est pas un recueil illustré des modalités d'application du droit de l'eau, et de telles déclarations vulgarisatrices, reprises en cœur depuis lors, «démolissent» purement et simplement un outil aujourd'hui au



Crédit photo : jm3-Flickr



Crédit photo : France Nature Environnement

(23) Décision DC n° 2000-436 du 7 décembre 2000, relative à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, «Considérant, en second lieu, que les schémas de cohérence territoriale ont vocation à déterminer les orientations générales de développement à l'échelle de l'agglomération concernée ; que les autres documents d'urbanisme, et en particulier les plans locaux d'urbanisme élaborés par les communes, se voient imposer par l'article L. 122-1 une simple obligation de compatibilité avec ces orientations générales ; qu'une telle obligation n'est pas de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités concernées».

# Le SDAGE peut-il créer du droit ?

## Une controverse qui cache de vrais enjeux

coeur de l'atteinte effective de nos objectifs européens. C'est dire combien la mise en ordre juridique peut provoquer paradoxalement le désordre !

Il faut bien comprendre que le droit est un enjeu perpétuel d'interprétation, que seule la jurisprudence éclaire, en consacrant la correcte interprétation du droit existant. Les analyses juridiques «discutables» sur les projets de SDAGE sont légions, d'autant que la jurisprudence sur la légalité des SDAGE actuels est inexistante : aucun acteur de l'eau n'a osé contester les SDAGE - il est vrai peu prescriptif - établis en 1996... En sera-t-il autrement en 2009 ?

**LE : Pouvez-vous nous donner un exemple illustrant concrètement ces divergences d'appréciation ?**

Prenons le problème de la gestion des eaux pluviales et la politique de l'urbanisme. Quelques avocats considèrent que les SDAGE ne pourraient que «recommander» des principes de gestion de l'eau à transcrire dans un document local d'urbanisme, au regard du respect intangible du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Or, je soutiens que cette liberté n'est pas absolue, qu'elle doit être conciliée avec le principe constitutionnel de prévention environnementale posé par l'article 3 de la charte constitutionnelle de l'environnement, et qu'elle n'interdit nullement l'insertion dans le SDAGE de dispositions de fond dans le domaine de l'eau, de nature à encadrer la liberté d'organisation dévolue aux collectivités territoriales... dans le respect du cadre législatif et réglementaire. Ajoutons encore que le SDAGE est adopté par le Comité de bassin, composé à 40 % d'élus locaux et présidé par l'un d'entre eux. D'ailleurs, la discussion me semble vaine, puisque le Conseil Constitutionnel a déjà tranché la question à propos des schémas de cohérence territoriale(23), solution que ne manquerait pas de reprendre à son compte le Conseil d'Etat à propos des SDAGE, ou des SAGE d'ailleurs.

Ainsi, par exemple, en soumettant la politique locale d'urbanisme au SDAGE dans un rapport de compatibilité juridique, le législateur a implicitement, mais nécessairement, souhaité limiter cette liberté d'administration locale dans le domaine de l'urbanisme, pour des motifs d'intérêt général en matière d'eau. Les «souhaits», «invitations» et «recommandations» qui constituent de simples vœux pieux en pratique, dépourvus de toute influence et portée juridiques, ont été insérés systématiquement à tort dans certains projets de SDAGE. Est-ce là l'intention du législateur ? J'en doute d'autant plus que cela reviendrait purement et simplement à requalifier le rapport de compatibilité juridique en un simple rapport de prise en compte, lequel préexistait jusqu'à la loi d'avril 2004 en matière d'urbanisme local et n'a pas été reconduit par le législateur. Au final, voilà des conseils juridiques qui fragilisent sérieusement la sécurité juridique de ces SDAGE !



La gestion des eaux pluviales par les collectivités sera-t-elle encadrée par le SDAGE ?  
Crédit photo : Bernard Rousseau

**LE : Pour finir, pouvez-vous nous donner quelques enjeux de sécurité ou fragilité juridique des prochains SDAGE ?**

PB : Le SDAGE ne peut être contesté que dans les deux mois suivant l'achèvement de la dernière de ses formalités de publicité (24). A l'issue de ce délai, ses dispositions ne peuvent plus être remises en cause, car il n'apparaît pas possible de soulever l'exception d'illégalité d'un SDAGE approuvé et publié, à l'occasion d'un contentieux dirigé contre une décision administrative le concernant. En effet, cette dernière n'en constitue pas «une mesure d'application», mais une mesure autonome qui doit simplement être cohérente avec les dispositions de ces schémas.

Par contre, il appartient au SDAGE de garantir la non détérioration de la qualité des eaux(25) et la réduction du traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine(26), ce qui suppose nécessairement des dispositions fermes («doit», qui reste d'influence relative dans le cadre du rapport de compatibilité), et non des dispositions éventuelles ou simples préconisations («peut», d'influence nulle par essence). Un SDAGE faiblement prescriptif par rapport à ces enjeux (tels que les projets en Adour-Garonne et Seine-Normandie) risque d'encourir la censure du juge au regard de ces exigences réglementaires, dans un contexte de pollutions diffuses notamment d'origine agricole difficile à réguler. Ainsi, les tentatives de contournements du principe réglementaire d'équilibre de fertilisation sur le phosphore observées en Loire-Bretagne(27), ne sont guère justifiables légalement. Toutefois, en cas de contrôle par le juge administratif, toute censure au fond ne manquerait pas d'être limitée à certaines dispositions critiquables, et non à l'ensemble du SDAGE. A charge pour le juge d'enjoindre au comité de bassin de reprendre son ouvrage imparfait ?

(24) Article R. 212-7 dernier alinéa du code de l'environnement. (25) Article R. 212-13 du code de l'environnement. (26) Article R. 212-14 du code de l'environnement.  
(27) Voir le communiqué de presse du 17/10/07 de France Nature Environnement et Eau & Rivières de Bretagne : [http://www.fne.asso.fr/GP/actualite/Cp/cp\\_171007\\_2.pdf](http://www.fne.asso.fr/GP/actualite/Cp/cp_171007_2.pdf)



# Bilan des commissions géographiques 2007

## du bassin Loire-Bretagne

Des commissions géographiques se sont déroulées cet automne, en région, afin de recueillir les remarques et propositions des acteurs locaux sur la révision des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et l'élaboration des programmes de mesures. Retour sur ces réunions dans le bassin Loire-Bretagne auxquelles ont assisté deux compères éclairés, qui suivent le processus depuis le début.

### Organisation

Il est apparu intéressant d'assister à toutes les commissions géographiques du bassin, afin d'avoir une vision d'ensemble de la façon dont les différentes régions appréhendent la traduction future en SDAGE de la Directive-Cadre européenne sur l'Eau(1).

Le bassin Loire-Bretagne est divisé en six commissions géographiques, énoncées ici de l'amont vers l'aval, avec les dates auxquelles elles se sont tenues :

- ⇒ Allier-Loire amont : le 18/09 à Clermont-Ferrand ;
- ⇒ Vienne-Creuse : le 11/09 à Limoges ;
- ⇒ Loire moyenne : le 13/11 à Parçay-Meslay ;
- ⇒ Mayenne-Sarthe-Loir : le 03/10 au Mans ;
- ⇒ Vilaine et côtiers bretons : le 25/10 à St Gilles ;
- ⇒ Loire aval et côtiers vendéens : le 21/09 à Challans.

Une commission thématique «Littoral», le 07/09 à Cancale, est venue s'ajouter à ces réunions(2).

Chaque réunion a eu le même ordre du jour :

- ⇒ une présentation des modifications du SDAGE, rappelant la difficulté qu'il y a à intégrer toutes les demandes et interventions ;
- ⇒ une présentation des enjeux à l'échelle de la commission considérée, et du programme de mesures qui les accompagne ;
- ⇒ une présentation du cadre dans lequel s'inscrira la consultation du public entre le 15 avril et le 15 octobre 2008.

### Alors ce SDAGE, quoi de neuf ?

Le projet de SDAGE 2009, correspondant à la révision de celui de 1996, n'apporte, pour le moment, pas grande nouveauté. En tout cas, rien qui remette clairement en cause les usages destructeurs de l'eau...

Dans le désordre, citons comme points abordés par le projet de SDAGE, le principe de réduction du taux d'étagement (proportion du linéaire d'un cours d'eau influencé par les barrages et seuils), le respect de la fertilisation équilibrée en phosphore lors du renouvellement d'autorisation, l'interdiction de nouveaux plans d'eau dans certains cas précis, l'implantation de bandes enherbées et de CIPAN(3) en zone vulnérable, la promotion des méthodes sans pesticides dans les collectivités, l'inventaire des zones humides et des têtes de bassin... et aussi, toute une multitude de mesures correspondant à la réglementation actuelle. Il y a tout de même un principe intéressant, rendu obligatoire par le texte de la DCE : **le principe de non dégradation des milieux**. Il se traduit souvent dans le texte par des «compensations» lors de travaux destructeurs. Cela peut poser problème : quand un projet détruit une tourbière, sur combien de siècles sera financée sa récréation ?

Globalement, la DCE a été diluée par la loi sur l'eau, et le projet de SDAGE la dilue encore plus. Quelle valeur peut avoir, même devant une administration, un document qui n'a pas le pouvoir d'interdire, mais ne peut que «recommander», ou au maximum, «fortement déconseiller» ? Même si l'on nous assure que la portée en est inchangée, le risque de voir s'accumuler les vœux pieux est patent.

### Les limites de l'échange

Entre chaque point de l'ordre du jour, s'instaurait un dialogue avec la salle, sous forme de questions. «Dialogue» est un bien grand mot pour qualifier ce qui relevait plutôt d'affirmations de positions de chacun que d'un réel échange. De plus, bien des questions n'ont jamais reçu de réponse.

On pourrait croire que les problématiques ne seraient pas exactement les mêmes d'un bout à l'autre du bassin, et pourtant des constantes se dégagent. En particulier, le SDAGE est mal connu et mal perçu ; et la plus grande confusion règne en ce qui concerne les mesures envisagées et les buts poursuivis. Ce n'est pourtant pas faute d'avoir de la documentation et des présentations claires et régulières de la part des services de l'Agence de l'eau ! Mais la plupart des intervenants semblent délibérément ignorer les enjeux, perçus comme extérieurs à leurs problématiques locales. La DCE, l'Europe, comme une nébuleuse, c'est loin... et les pénalités, si tant est qu'on y songe seulement, c'est encore le citoyen qui les paiera.



La tribune de la commission géographique Vilaine et côtiers bretons...  
Crédit photo : Agence de l'Eau Loire-Bretagne

(1) DCE : directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 qui établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. (2) Il s'agit d'une commission «thématique» et non «géographique». Est-ce parce qu'elle concerne les marges du bassin qu'elle est si marginalisée ? Il semble en effet que le littoral subisse l'ensemble des rejets de la terre ferme sans trop avoir la possibilité de s'en défendre. Lors de cette commission, il a été présenté une remarquable étude de l'IFREMER de Brest, intitulée «Etude de détermination d'objectifs de qualité en nitrates et phosphates en Zone littorale». Cette modélisation montre par exemple que les nitrates de la Loire, mobilisés et relargués par le milieu plusieurs fois tout au long de leur parcours fluvial, ont un impact sur le littoral jusqu'au-delà de... Brest !



# Bilan des commissions géographiques 2007

## du bassin Loire-Bretagne

### Morphologie vous dites ?

La restauration de la morphologie des cours d'eau semble encore bien sombre pour beaucoup d'interlocuteurs. Sauf évidemment pour les marchands d'électricité, qui voient là une menace à leurs activités, ainsi que pour les propriétaires de moulins et seuils divers persuadés que sans leur bien, il n'y aura plus d'eau... Qu'ils se rassurent, si l'on retire les seuils, les rivières resteront !

Les mesures concernant les plans d'eau (suppression des inutiles et restrictions pour les nouveaux projets) sont mal reçues par les élus des communes littorales touristiques et par les agriculteurs irrigants ou éleveurs.

A l'inverse, ceux qui se préoccupent réellement de la restauration des cours d'eau (APNE, pêcheurs, consommateurs...) ne s'y trompent pas et tentent d'alerter sur la faiblesse globale du document, voire certaines incohérences.

### Mon agriculture, j'y ai droit !

S'il y a bien un sujet qui a fait parler (voire plus), c'est l'agriculture. L'évocation des termes «fertilisation équilibrée», «limitation des prélèvements», et «agriculture biologique» en a fait bondir plus d'un. Furieux de ne pas voir dans le SDAGE une «opportunité de développement de l'agriculture»<sup>(4)</sup>, ils ont clairement réclamé le droit de nourrir la planète et les cochons bretons avec du blé de Beauce et du maïs du Centre-Ouest, produits à grands coups de retenues de substitution, lisier, engrais chimiques et glyphosate. Avec une demande récurrente de leur part, dans toutes les commissions : qu'on ne rappelle pas dans le SDAGE l'obligation d'atteindre l'équilibre en phosphore, obligation qui date d'un décret de... 1977<sup>(5)</sup>!

Selon un *céréale killer*, «Ceci n'est pas du ressort du SDAGE, Monsieur, mais de la politique agricole !» ... en fait si : en lisant la DCE, on voit que le SDAGE s'applique à l'ensemble des activités qui ont une incidence sur l'eau. De plus, le discours récurrent et dépassé de l'agriculteur qui fait des efforts depuis 15 ans, est toujours servi : il serait temps de se demander ce que ces efforts ont apporté !

Aussi, la mode est à «l'embrouille agronomique» à propos des variations de «biodisponibilité et de solubilité des éléments nutritifs» : à les écouter, on croirait presque qu'ils ne polluent pas.

Passons sur les menaces et les demandes de non application du SDAGE, prononcées en guise de conclusion de leur temps de parole qui, dans certaines commissions, représentait presque  $\frac{3}{4}$  du temps alloué aux débats...

### Le reste, on s'en f... (ou presque)

Les autres sujets (zones humides, têtes de bassin, traitement des eaux usées, inondations...) n'ont pas passionné les foules. La faute à qui, à quoi ? Les uns n'imaginent même pas qu'un contentieux soit possible sur ces questions, et les autres n'y voient pas la remise en cause de leur activité et donc s'en désintéressent. Seuls ceux pour qui la restauration des milieux importe fustigent encore une fois le manque d'ambition ou les incohérences du texte.

Sur la consultation du public, il y a eu à peine plus de réactions : les gens n'y accordent pas trop d'importance. On a même pu entendre dans

deux commissions : «c'est bien inutile, ça va coûter de l'argent» ou, de la part d'un président de commission, «c'est un gâchis de papier, anti-écologique». Comme quoi, le lisier est toujours capable d'accuser le camembert de sentir mauvais... Pour ces gens-là, c'était tellement mieux quand il n'y avait que les «décideurs» pour définir notre avenir !

### Et les financements, dans tout ça ?

L'autre sujet qui a fait jaser est l'adéquation entre les financements dans le cadre du 9<sup>ème</sup> programme de l'Agence et les programmes de mesures accompagnant le SDAGE. Ou plutôt, on peut dire, l'inadéquation. En effet, comment réaliser un programme de mesures où actuellement 85 % des coûts concernent l'agriculture et la morphologie des cours d'eau, avec un programme de financement centré sur les collectivités et industriels à 60 % ?



... et son auditoire passionné !  
Crédit photo : Agence de l'Eau Loire-Bretagne

Même si la révision prochaine du 9<sup>ème</sup> programme est invoquée, cela ne suffit pas à convaincre l'assemblée que des changements assez profonds seront effectués pour réellement correspondre aux besoins. Et même ceux qui sont actuellement bien servis, collectivités et industriels, y trouvent à redire : non seulement leurs financements vont diminuer<sup>(6)</sup>, mais en plus, ils s'aperçoivent qu'en l'état actuel des redevances, ils vont devoir payer pour les dégâts de l'agriculture... ce qu'ils refusent légitimement.

Le discours de ceux qui veulent vider le SDAGE de toute substance peut donc se résumer ainsi : «On veut bien que tout bouge, mais à condition que rien ne change !».

Josselin de LESPINAY  
Délégué Régional ANPER-TOS Val de Loire  
266 avenue de Grammont - 37000 Tours

Raphaël CHAUSSIS  
Chargé de mission  
France Nature Environnement

(3) Culture Intermédiaire Piège A Nitrates, imposée par arrêtés préfectoraux, notamment dans le cadre des programmes d'actions pour la réduction des taux des nitrates dans les zones vulnérables. (4) Propos tenus par plusieurs agriculteurs. (5) Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. (6) En particulier, pour les collectivités, dans le cas où le programme de mesures est suivi.

# Contamination des sédiments une pollution cachée

Les PCB et le Rhône étaient à l'affiche ces derniers temps, illustrant la complexité des pollutions sédimentaires. Pourtant ce cas d'école n'est que la partie émergée de l'iceberg, puisqu'il existe un stock considérable de polluants bien enfouis dans les sédiments. Petit tour d'horizon d'une contamination tapie dans l'ombre.

## Eau et sédiments : une relation étroite et complexe

Un cours d'eau est un système dynamique, en perpétuelle évolution naturelle, à la recherche d'un équilibre entre sa charge solide, plus ou moins mobile, et son débit liquide capable de l'évacuer. Le débit d'un cours d'eau est très variable dans le temps. A cette variabilité vient s'ajouter des événements naturels tels que les crues, qui provoquent tantôt l'érosion, tantôt la sédimentation des matériaux solides. Ainsi, les hautes eaux jouent un rôle prépondérant : l'augmentation de la vitesse d'écoulement et des quantités d'eau donne à la rivière une plus grande capacité à transporter des sédiments et à modeler son environnement<sup>(1)</sup>.

La charge solide du cours d'eau est composée d'une grande diversité de sédiments plus ou moins grossiers : argiles, limons, sables, graviers, galets, blocs... Les modes de déplacements de ces matériaux seront donc différents, selon leur taille, mais aussi selon la capacité du cours d'eau à les déplacer. C'est pourquoi on distingue 2 types de sédiments :

- ➔ les sédiments grossiers du fond qui se déplacent peu, tels que les blocs ;
- ➔ les sédiments fins, résultat du dépôt des matières en suspension (MES). Ce sont pour l'essentiel des argiles et des limons, provenant de l'érosion des berges des cours d'eau et de l'ensemble du bassin versant.

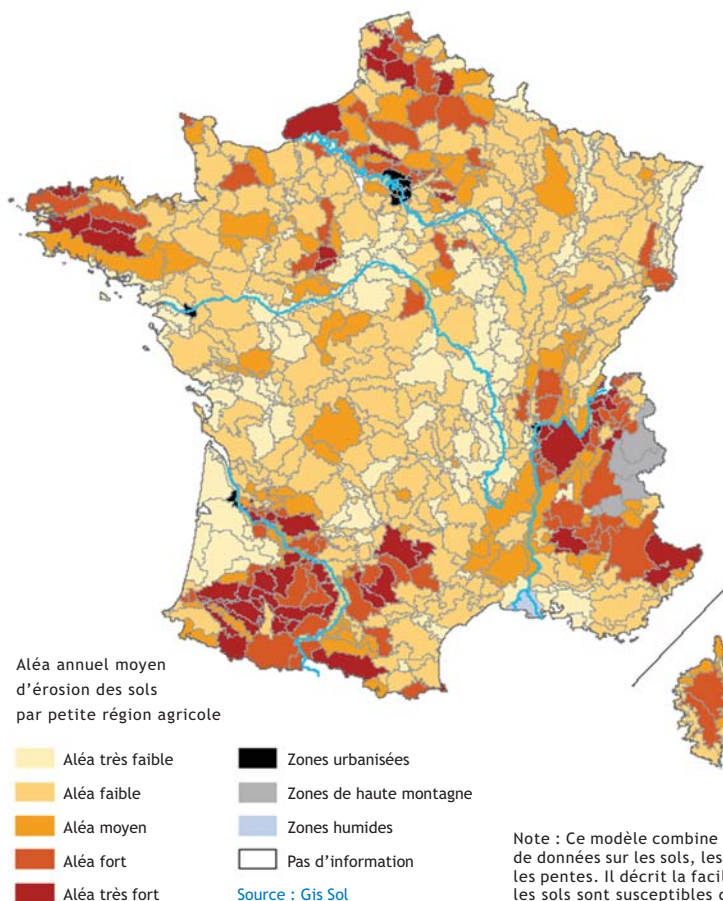
## La diversité morphologique, garante de la biodiversité

Tout au long du cours d'eau, il existe une succession régulière de zones peu profondes et rapides, les radiers, et de zones de surcreusement plus profondes et plus lentes, les moulles. Dans les premiers, les dépôts de matériaux sont plutôt grossiers, alors qu'ils sont plutôt fins dans les moulles.

Les plaines alluviales correspondent à des zones d'accumulation très importante des sédiments, qui peuvent y résider plusieurs millénaires. En effet, elles constituent une zone d'extension de crues, où l'eau est en lien étroit avec la terre, déposant ou mobilisant les sédiments au gré de ses variations. Dans les zones alluviales de la Loire par exemple, on estime qu'environ 10 milliards de m<sup>3</sup> d'eau sont stockés entre sables et graviers.

Ces relations complexes entre le cours d'eau et son bassin versant, entre l'eau et les sédiments, contribuent finalement au bon état de marche de la machine biologique que sont les milieux aquatiques. En effet, la diversité des habitats générés par l'érosion latérale des berges, ou encore la construction d'îlots de sable ou l'exondation de bancs de graviers, sont propices à l'installation d'une grande diversité faunistique et floristique. Cette biodiversité garantit au cours

## L'ALÉA D'ÉROSION DES SOLS



Source : Rapport de l'état de l'environnement en France, Ifen 2006

(1) Pour aller plus loin, voir le dossier n°4 réalisé par Alsace Nature : «De la liberté pour nos rivières», mai 2006. (2) Pour aller plus loin, voir le dossier du Réseau eau de FNE : «Barrages et modifications morphologiques des cours d'eau», septembre 2006, téléchargeable à l'adresse suivante : <http://www.fne.asso.fr/PA/eau/dos/dossiers.htm>  
(3) En certains lieux, et après 50 ans d'exploitation sans contrainte, il ne reste plus rien des zones alluviales, comme c'est le cas de la Seine et de ses affluents, décimés par le département d'Ile de France au rythme de 80 à 100 000 tonnes de matériaux extraits par jour. En 2001, 17,4 millions de tonnes de granulats ont été extraits dans le bassin Loire-Bretagne. A l'échelle nationale en 2004, plus du tiers des 408 millions de tonnes de granulats produits sont d'origine alluvionnaire. Ce type d'extraction est en relative diminution, l'extraction se reportant de plus en plus vers le milieu marin ou les roches massives.



# Contamination des sédiments : une pollution cachée

d'eau une grande robustesse biologique et une importante capacité d'auto-épuration.

## Des activités qui impactent l'hydromorphologie

La perturbation du réacteur biologique en général et du transit sédimentaire en particulier, a été - et est toujours - fortement amplifiée par de nombreux aménagements sur les cours d'eau. Parmi celles-ci, citons les plus impactantes :

➔ **la construction de seuils et de barrages** : ceux-ci constituent de véritables zones d'accumulation des sédiments, par dépôt des matières en suspension, sur lesquelles peuvent se fixer de nombreux polluants. Ceci a plusieurs effets avec le temps : réduction du volume de la retenue ; concentration des pollutions ; interruption du transport solide dans la rivière à l'aval du barrage, avec pour conséquence une modification du profil d'équilibre du lit. Par ailleurs, la stagnation et la grande profondeur des eaux ne permettent pas une oxygénation des sédiments accumulés dans le fond, ce qui entraîne des relargages d'éléments chimiques, l'eutrophisation ou encore le développement de cyanobactéries. De plus, lors des opérations de vidange, une partie de la matière accumulée au droit du barrage et dans la retenue, sera transférée à l'aval(2).

➔ **l'extraction de granulats** : bien que l'exploitation en lit mineur soit dorénavant interdite, elle continue toujours d'avoir cours en lit majeur(3), même si de nouvelles conditions sont affichées dans les projets de SDAGE (notamment des objectifs de réduction toutefois bien trop peu ambitieux). Ainsi, pendant l'activité d'extraction, la multiplication des trous d'eau peut perturber l'espace de mobilité des rivières, avec un impact indirect sur le régime des eaux superficielles et souterraines. Par ailleurs, le rejet des effluents liquides de toute nature perturbe la qualité de l'eau ou colmate les fonds. Enfin, la nappe alluviale est fragilisée, du fait d'une possibilité de mise à l'air libre de son eau qui aboutit à son eutrophisation. Pourtant, cette nappe peut constituer un gisement d'eau potable, immédiat ou futur, et une ressource économique d'intérêt général. Après l'exploitation, une carrière en eau, même réaménagée, constitue une zone potentielle de sédimentation des matériaux, elle restera toujours un point d'entrée majeur pour les pollutions éventuelles de la

nappe. Les plans d'eau artificiels créés ne remplaceront jamais les milieux naturels complexes qui existaient auparavant(4).

➔ **la chenalisation** : ces aménagements homogénéisent les cours d'eau et font disparaître toute la diversité des habitats, construits par les mécanismes expliqués plus haut. De plus, ces aménagements sont souvent liés à des constructions d'ouvrages et de seuils, pour la navigation par exemple. Dans ce cas, les vitesses d'écoulement diminuent... ce qui augmente la sédimentation. Les canaux constituent ainsi des zones préférentielles de stockage des sédiments, avec les polluants qui leurs sont associés. Ce phénomène est d'ailleurs amplifié par la disparition du pouvoir auto-épurateur des cours d'eau.

On peut noter qu'à l'échelle nationale, l'état des lieux de 2004 a fait apparaître que les MEA(5) et les MEFM(6) concernaient 25 % des masses d'eau de rivières, 80 % des masses d'eau de plans d'eau, 7 % des masses d'eau côtière et 27 % des masses d'eau de transition.

Ces aménagements limitent ainsi les apports de sédiments à la mer et participent au déficit général de sédiments sur les côtes, responsable pour une grande part de l'érosion littorale(7).

## Les sédiments : pièges à polluants...

Les matières en suspension (MES) jouent un rôle majeur dans la capture chimique, le transport et le dépôt des polluants. Outre qu'elles soient préjudiciables directement pour la qualité de l'eau (turbidité de l'eau, colmatage du fond...), elles sont systématiquement associées à ces polluants. Or, tous les secteurs d'activité sont source de MES. **Les modifications des pratiques agricoles** (agrandissement des parcelles, diminution des surfaces toujours en herbe, prédominance des cultures de printemps laissant les sols nus en hiver...) et **l'imperméabilisation des bassins versants** amplifient particulièrement le ruissellement et l'érosion... donc les rejets de MES dans les cours d'eau... dont une grande partie sédimentera. Les polluants finissent ainsi par être stockés dans les sédiments des cours d'eau, ou bien s'accumulent dans les bouchons vaseux au niveau des estuaires. Pour exemple, les apports de la Seine sont évalués entre 0,4 et 1,35 millions de tonnes par an.

Dans ces sédiments, se déroulent des processus bio-chimiques complexes en interaction permanente avec la phase liquide : **c'est un réacteur biologique à part entière**. Or, on retrouve dans les sédiments, et plus particulièrement dans les MES, un cocktail impressionnant, issu de pollutions diffuses ou



Exemple de la dynamique d'un cours d'eau : les méandres de l'Allier à Pré Redan, Créchy (03)  
Crédit photo : Loire Nature - CEPA - J.Saillard

(4) Pour aller plus loin, voir la fiche pédagogique du Réseau eau de FNE : «Zones humides et carrières», 2004, téléchargeable à l'adresse suivante : [http://www.fne.asso.fr/PA/eau/doc/fiche\\_eau\\_zoneshumides1.pdf](http://www.fne.asso.fr/PA/eau/doc/fiche_eau_zoneshumides1.pdf) (5) MEA : Masse d'Eau Artificielle. Masse d'eau de surface créée par l'homme, par exemple un lac artificiel ou un canal. (6) MEFM : Masse d'Eau Fortement Modifiée. Masse d'eau de surface ayant subi certaines altérations physiques dues à l'activité humaine, qui ont modifié profondément son caractère d'origine, par exemple une rivière chenalisée. (7) On estime ainsi que 100 millions de tonnes de sédiments sont bloqués annuellement par les barrages en Europe. Les apports alluviaux du Rhône par exemple, ont été divisés par trois depuis la fin du XIXe siècle, du fait de la fin du petit âge glaciaire, de la réduction des surfaces agricoles et de la construction de barrages sur le fleuve. Source : Dossier de l'IFEN - «Analyse statistique et cartographique de l'érosion marine», octobre 2007 ([http://www.ifen.fr/uploads/media/dossier06\\_02.pdf](http://www.ifen.fr/uploads/media/dossier06_02.pdf)).

## Contamination des sédiments : une pollution cachée

ponctuelles, d'origine agricole, industrielle ou domestique : matières organiques, phosphore, azote ammoniacal, métaux lourds, pesticides, éléments pathogènes, micropolluants organiques (comme les PCB(8), ou les HAP(9)), radioéléments... sans compter toute une myriade de nouvelles molécules, que l'on commence à peine à identifier : résidus médicamenteux, détergents, plastifiants... Ces nouvelles molécules sont certes souvent plus solubles, mais elles se dégradent aussi plus facilement en sous-produits, pour lesquels la connaissance en terme d'impact sur le milieu est bien... inconnue(10). Bien sûr, beaucoup d'éléments sont présents dans les sédiments à l'état naturel, mais ils le sont généralement en faible quantité. Or, les résultats d'analyses montrent des contaminations parfois très fortes, notamment pour des polluants «conservatifs» (c'est-à-dire non dégradés et stockés dans les sédiments), tels que les éléments métalliques ou encore les micropolluants organiques. Pour ces types de polluants, l'amélioration de la qualité du milieu passe exclusivement par l'arrêt des émissions et le traitement des sédiments, hélas souvent impossible.

Les plans d'eau sont loin d'être épargnés, même si très peu de données existent à leur sujet : en effet, l'état des lieux du bassin Loire-Bretagne affirme par exemple, que les aspects de qualité des sédiments n'ont pas été abordés, alors qu'ils peuvent jouer un rôle important dans la dégradation de la qualité des plans d'eau. On y trouvera notamment des matières organiques accompagnées de métaux lourds, de la terre et des particules d'argile provenant des champs laissés nus par l'agriculture intensive, des déchets industriels abandonnés ou mal stockés, des résidus de l'usure des voitures accumulés sur les routes et les parkings...

Au niveau du littoral, l'impact des ports est majeur, avec sa surconcentration de micropolluants minéraux ou organiques, comme le TBT(11), produit très rémanent qui provient des produits anti-salissures des bateaux, et qui s'accumule dans les sédiments. Les composés du TBT font partie des «substances prioritaires dangereuses» ciblées par la DCE, tout comme certains métaux tels que le cadmium, le plomb ou le mercure, pour lesquels la réduction de 50 % de leur émission est fixée à 2015 et leur suppression à 2027(12).

Le suivi des sédiments dragués dans le bassin Seine-Normandie montre que les **sédiments portuaires marins** contiennent des teneurs élevées en cadmium ou en cuivre. Ce dernier,



Rigoles d'écoulement sur les berges du Léguer à Lannion (22).  
Crédit photo : Nicole Keriell

présent surtout dans les ports de plaisance, est utilisé en remplacement du TBT dans les peintures anti-salissures.

Pour les **sédiments portuaires continentaux**, bien que l'on enregistre une amélioration depuis 20 ans, on constate par exemple que la contamination du port de Rouen reste supérieure aux valeurs de référence. Par ailleurs, le faible nombre d'analyses pour les PCB, le TBT et les HAP ne permet pas de dégager des tendances.

Ainsi, toutes les catégories d'acteurs sont sources de pollution sédimentaire :

- ➔ les industriels, responsables de 90 % des rejets directs de métaux toxiques sur le bassin Seine-Normandie ;
- ➔ les agriculteurs, responsables des rejets diffus d'éléments métalliques stockés dans les sols, provenant de l'utilisation massive d'engrais, mais aussi des déjections animales fortement chargées pour des motifs d'alimentation animale concentrée. Ces déjections finissent par rejoindre les milieux aquatiques du fait de l'important appauvrissement et de la forte érosion des sols qui caractérisent les paysages de monoculture intensive avec labours ;
- ➔ les particuliers à la marge, par les rejets ponctuels en réseau collectif, qui ne sont pas toujours éliminés en stations d'épuration ou qui

transitent et sont relargués, via l'épandage des boues...

### ... et sources de polluants pour le milieu

Ainsi, les sédiments constituent de vrais réservoirs de polluants, qui peuvent sembler inertes, ou du moins non détectables dans la colonne d'eau. Mais il s'agit là d'une pollution de long terme, car, en plus de l'impact immédiat qu'ils ont sur la faune et la flore benthiques (matières inhibitrices), ils se remettent périodiquement en suspension et sont remobilisés avec leur polluant à l'occasion d'épisodes naturels, voire d'activités humaines.

En effet, les **crues** ou encore les **variations de débit** jouent un rôle primordial : on constate par exemple de fortes variations interannuelles de la contamination métallique dans les MES à l'estuaire de la Seine, liées aux conditions hydrologiques et climatiques (rapport de 1 à 4 sur la période 1983-1999). En Seine-Normandie toujours, les sédiments des rivières présentent une qualité médiocre vis-à-vis des métaux, les principaux impliqués étant le plomb et le mercure, puis le zinc.

C'est pourquoi les sédiments, à l'origine de relargage permanent de polluants dans le milieu, sont des vecteurs de contamination chronique de la faune benthique, ceux-ci s'intoxiquant notamment par la filtration de cette eau polluée. Ces produits étant par ailleurs bioaccumulables et bioamplifiables, toute la chaîne trophique est touchée. Pour preuve, la contamination des poissons par les PCB dans le Rhône aboutissant à l'interdiction de leur consommation. Dans l'estuaire de la Seine, le suivi sur les moules et les huîtres, par le biais du RNO(13), montre des concentrations en métaux, PCB ou encore HAP, qui dépassent ponctuellement les teneurs maximales dans les denrées alimentaires.

Il existe également des possibilités de **relargage des polluants** lors d'opérations de dragages des ports, ou encore de curage des cours d'eau(14). Il est fondamental que ces opérations soient encadrées au mieux et fassent l'objet d'études approfondies, que ce soit en terme d'impacts physique et chimique sur le milieu, ou en terme d'analyses préalables de la qualité des sédiments.

Alors, que faire lorsque tout un écosystème est malade, comme c'est le cas pour le Rhône vis-à-vis des PCB ? Le volume des sédiments contaminés est gigantesque, puisque tout le cours est touché.

(8) PCB : Polychlorobiphényles. Ils constituent une famille de molécules chimiques proche de la famille des dioxines. Ils sont parfois dénommés Pyralènes (nom commercial d'un PCB courant en Europe). (9) HAP : Hydrocarbures Aromatiques Polycycliques. Ils proviennent principalement de la consommation énergétique (pétrole, charbon), du secteur des transports routiers (diesel) ou encore de certaines productions industrielles (aciéries). (10) De manière générale, une augmentation du nombre de substances observées dans le milieu peut être attendue, du fait de la poursuite des deux tendances que sont la diversification et l'augmentation des mises sur le marché de nouveaux produits, mais aussi l'accroissement de l'effort d'analyse et de la précision analytique. (11) TBT : Tri-Butyl-Etain. (12) Une circulaire du 7 mai 2007 fixe des objectifs nationaux d'émissions de ces 41 substances dangereuses : 21 dangereuses prioritaires (les plus toxiques) sont à éliminer dans un délai de 20 ans et doivent être réduites de 50 % de 2004 à 2015. Les autres, au nombre de 20, feront l'objet d'une réduction progressive de 30 % de 2004 à 2015. Les substances pertinentes, qui ne sont pas classées dangereuses, mais dont le suivi est pertinent, seront réduites de 10 % de 2004 à 2015. Parmi elles : des produits phytosanitaires, des métaux (cuivre, zinc), des hydrocarbures, des solvants.



## Contamination des sédiments : une pollution cachée

Il est donc unimaginable de les enlever, et impossible, notamment financièrement, de les traiter. La solution ne sera certes pas facile à trouver. Pourtant, cet exemple est un cas d'école dont on se doit de tirer tous les enseignements pour mieux prendre en compte et prévenir ce risque majeur à l'avenir, afin de mieux gérer l'ensemble des pollutions sédimentaires.

### Les retenues de barrages : nids de poisons... sans poisson.

Les MES sont des particules de petite taille, ce qui leur confère d'une part une grande aptitude à capturer les espèces chimiques présentes dans l'eau, et d'autre part un temps de sédimentation particulièrement élevé. En conséquence, tous les lieux de fort ralentissement de la vitesse de l'eau sont des lieux favorables à l'accumulation des MES et des produits chimiques qu'elles transportent.

Les retenues de barrages, de grande profondeur et de grande largeur, où les vitesses de circulation de l'eau sont extrêmement faibles, sont des pièges à sédiments privilégiés, particulièrement efficaces. Après plusieurs siècles d'une construction effrénée de barrages aux hauteurs et fonctions multiples, le stock de boues qu'il faudrait gérer aujourd'hui est des plus impressionnant, en particulier sur les ouvrages qui ne sont pas vidangés régulièrement, soit la plupart des principaux barrages<sup>(15)</sup>... On évalue ainsi à plus d'un million de tonnes (avec son lot de polluants métalliques) la vase retenue et stockée pendant des décennies dans le **barrage de Grangent** (43) sur la Loire<sup>(16)</sup>. En présence de « chaînes » de barrages comme sur la Creuse, la vidange du barrage supérieur, en l'occurrence celui d'**Eguzon** (36), déplace l'accumulation de sédiments et leurs cortèges de polluants... dans le barrage immédiatement situé en aval, et ainsi de suite à chaque crue ou vidange partielle. L'accumulation de phosphore et d'azote dans les sédiments de la **retenue de Villerest** (42) sur la Loire, entraîne son eutrophisation et provoque régulièrement le développement de cyanobactéries. On constate la production de nitrites et d'ammoniaque et le relargage du fer ou du manganèse par le **barrage de Rochebut** (23) sur le Cher... Même **Naussac** (48) sur l'Allier, qu'on pensait jusque-là préservé, car situé très en amont du bassin de l'Allier, est touché : on vient d'apprendre qu'une étude contre l'eutrophisation des eaux de la retenue est jugée nécessaire...

Par ailleurs, on observe une **stratification des sédiments** au cours du temps, les différentes couches ne contenant pas toujours les mêmes polluants ! Pourtant à ce jour, il n'y a aucune évaluation de ce gisement de déchets (notamment les produits de curage des cours d'eau) dans les planifications, ni à l'échelle des bassins (état des lieux des SDAGE ou des SAGE), ni à l'échelle départementale de gestion des déchets. De même, il serait nécessaire de mettre en place une filière de traitement spécialement adaptée à ces déchets.

Malgré ces faits, et en dépit de notre impuissance à résoudre ces problèmes de sédiments contaminés (du fait des volumes, des difficultés de récupération, de la chimie à mettre en oeuvre, et des coûts démentiels que cela représente), de grands projets de barrages reviennent encore à l'affiche : **Charlas** en Haute-Garonne, ou encore la **Trézence** sur la Boutonne, celui-là même qui serait un nid de poison pour l'activité conchylicole en aval au vu des quantités de pesticides et de bactéries qu'il stockerait et qu'il enverrait vers l'estuaire ! Il faudrait donner aux promoteurs des barrages une pelle, une brouette et une éprouvette, pour qu'enfin ils démontrent à la société qu'ils savent gérer les

sédiments empoisonnés des rivières, afin de conserver les milieux aquatiques dans un état écologiquement viable. Nul doute que le bilan coûts - avantages lié à l'aménagement de nouveaux barrages y gagnerait en fiabilité, et ne manquerait pas de remettre en cause des projets encore aujourd'hui vite pensés... et mal réfléchis.

Pour conclure, on retiendra du Grenelle de l'Environnement, qui a si mal traité la thématique eau, la mesure suivante : « **Restaurer la continuité des écosystèmes d'eau douce et enlever les obstacles les plus problématiques à la migration des poissons, après une étude ayant permis de les identifier** ». Fort bien, d'autant qu'une telle mesure correspond aux objectifs d'atteinte du bon état des eaux en 2015, avec cependant cette remarque : rien n'est dit sur la libre migration des sédiments en rivière et sur le traitement des sédiments assainis aux PCB, phosphore, mercure, HAP... ! Petits bras, ce Grenelle !

Bernard ROUSSEAU  
Pilote du réseau eau

Romain SUAUDEAU  
Chargé de mission du réseau eau  
France Nature Environnement

### Les PCB, un cas d'école de contamination généralisée des sédiments

Ces molécules, utilisées massivement jusque dans les années 70 pour la fabrication des transformateurs électriques, ont une très faible solubilité dans l'eau et une forte affinité pour les matières en suspension et les lipides. Ils s'accumulent donc dans le milieu naturel et se bio-accumulent fortement dans la chaîne alimentaire. **Leur présence demeure remarquablement stable dans certains « réservoirs » comme les sédiments marins ou de rivières.** Sauf exception, ils ne sont pas présents dans les eaux souterraines. Toutefois, les PCB, à la fois toxiques, persistants et bioaccumulables, ne figurent pas dans la liste des substances prioritaires.

La production des PCB est arrêtée depuis les années 80. Pourtant, aujourd'hui encore, certaines installations peuvent rejeter des PCB dans l'eau, en quantités faibles et contrôlées. Par ailleurs, les déversements sauvages d'appareils contenant des PCB ou le lessivage des sols pollués aux PCB restent encore des sources d'émission dans l'eau.

Les résultats publiés dernièrement par le MEDAD montrent une contamination alarmante pour 35 % des 852 sites analysés, dont 31 sont extrêmement pollués (> 400 µg/kg de matière sèche). Les bassins les plus touchés sont Artois-Picardie, Seine-Normandie et Rhône-Méditerranée. Celui de Rhin-Meuse est loin d'être épargné. Reste à savoir si la situation décrite aujourd'hui dans le grand Ouest tient à l'absence de pollution avérée dans les cours d'eau ou au manque de données réellement exploitables.

Bien que le Rhône, à juste titre, ait fait l'actualité ces derniers temps, l'état des lieux établi en 2004 montre que l'estuaire et la baie de Seine sont les zones les plus contaminées du littoral français, avec une contamination aux PCB jusqu'à 15 fois supérieure à la médiane nationale. Le RNO y montre une contamination actuelle particulièrement élevée : concentrations de 321 µg/kg de poids sec dans les mollusques, contre 26,2 à 55,7 µg/kg de poids sec pour les autres sites. Les niveaux de contamination sont pourtant en baisse depuis 1981.

Pour plus d'informations sur les actions de FNE et la FRAPNA sur ce dossier :

<http://www.fne.asso.fr/GP/actualite/PCB/PCBdossier/popupPCB.htm>

(13) RNO : Réseau National d'Observation géré par IFREMER. (14) Le nouvel article L. 215-15.II du code de l'environnement, introduit par la LEMA du 30 décembre 2006, dispose que «Le recours au curage doit alors être limité aux objectifs suivants : remédier à un dysfonctionnement du transport naturel des sédiments de nature à remettre en cause les usages visés au II de l'article L. 211-1, à empêcher le libre écoulement des eaux ou à nuire au bon fonctionnement des milieux aquatiques ; lutter contre l'eutrophisation ; aménager une portion de cours d'eau, canal ou plan d'eau en vue de créer ou de rétablir un ouvrage ou de faire un aménagement. Le dépôt ou l'épandage des produits de curage est subordonné à l'évaluation de leur innocuité vis-à-vis de la protection des sols et des eaux». (15) Normalement, une vidange tous les 10 ans est obligatoire. (16) La vidange de ce barrage en 1967 a contaminé les eaux de la ville de Blois, située à plus de 400 km à l'aval. Dans ce barrage, plus d'1 million de m<sup>3</sup> de matériaux pollués sont à l'heure actuelle accumulés et il n'y a pas de solution réaliste, techniquement et économiquement parlant, à leur élimination.

# Le renouvellement des concessions hydrauliques : une procédure clé pour les écosystèmes aquatiques

Les usines hydroélectriques sont environ au nombre de 2000 en France. Leur impact sur la vie aquatique peut être de plusieurs ordres : interruption du régime des cours d'eau, réduction de la vitesse d'écoulement et renforcement de la sédimentation, modification des habitats, des biocénoses et des conditions de vie, obstacles aux déplacements des espèces... Le renouvellement de leur «titre» (concession pour les plus puissantes) peut être une étape déterminante dans la reconquête de la qualité des eaux.

## La loi du 16 octobre 1919 : origines et prescriptions

Jusqu'à la Révolution, les moulins ont été la propriété des seigneurs ou la propriété du roi sur les fleuves et les rivières navigables, après l'édit de Moulins de 1566. À la Révolution<sup>(1)</sup>, l'édification des moulins relevait de l'autorisation administrative, mais devait recevoir l'accord des riverains, ou de l'Etat sur les eaux du domaine royal, devenu domaine public fluvial.

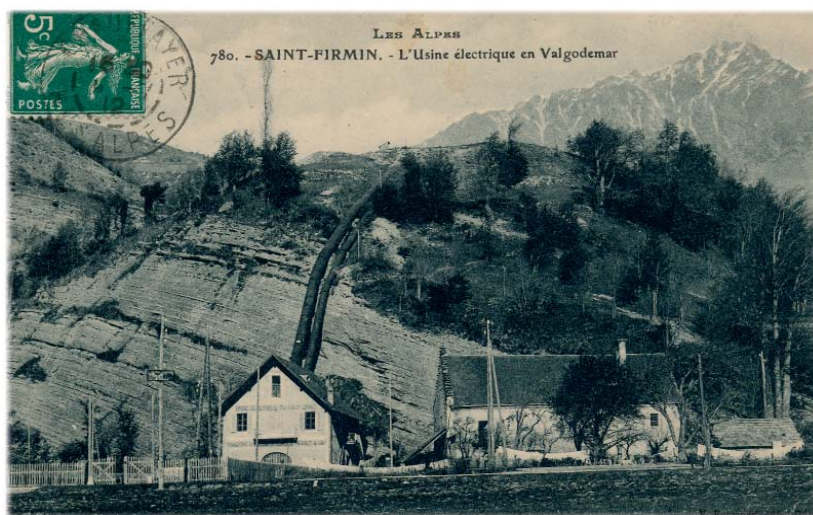
L'avènement de la turbine, de la possibilité d'y accoupler un générateur électrique, puis du transport de l'électricité, provoquent dès 1890 la multiplication des projets de centrales hydroélectriques ou «chutes».

Sur les cours d'eau du domaine privé, la nécessité de recueillir l'accord des riverains (propriétaires ou détenteurs de droits de riveraineté) entraînait des difficultés foncières inextricables, mises à profit par des affairistes capables de récolter ces accords à moindres frais. De leur côté, des riverains avisés, «les barreaux de chute», faisaient monter les enchères avant de céder quelques mètres de berges.

Sur le domaine public, son caractère inaliénable entraînait une certaine complexité juridique. Toutes ces difficultés ont abouti à la loi du 16 octobre 1919, instituant la «nationalisation» de la force motrice des eaux.

Désormais, les chutes sont exploitées sous un des deux régimes instaurés par cette loi : l'autorisation ou la concession. Au-delà d'une puissance brute<sup>(2)</sup> de 4 500 kW, les chutes ressortent obligatoirement à la concession. La différence fondamentale entre ces deux régimes réside dans la propriété de l'installation : une chute autorisée est une installation privée, une chute concédée appartient à l'Etat qui la concède à un tiers, le concessionnaire. Dans les deux cas, l'utilisation de la force motrice des eaux est délivrée par l'Etat<sup>(3)</sup> pour une durée limitée inférieure à 75 ans.

Un régime particulier transitoire était prévu pour les installations existantes<sup>(4)</sup> : ces chutes



Une des usines de la Concession de la Séveraise (05), première concession qui va passer d'EDF à un autre exploitant. (V. Fournier, 1912)

pouvaient turbiner encore pendant 75 ans, soit jusqu'au 16 octobre 1994, avant d'être soumises à autorisation ou concession.

## Le renouvellement des concessions : une procédure lourde

À l'échéance prévue par la loi, les installations concédées reviennent à l'Etat qui peut les faire exploiter par un nouveau concessionnaire, à des conditions régies par un nouveau «titre» contractuel et réglementaire, sans référence au titre passé. Sa procédure d'instruction, appelée **renouvellement de la concession**, est conséquente et proche de la procédure de premier établissement, comprenant notamment une étude d'impact et, pratiquement toujours, une enquête publique. L'article 13 de la loi de 1919 donne la préférence au concessionnaire «sortant», s'il accepte les conditions du nouveau cahier des charges.

La loi de 1946 créant EDF l'a instituée concessionnaire de la quasi-totalité<sup>(5)</sup> des concessions issues de la loi de 1919 et exploitante des installations concessibles qui étaient au

régime particulier transitoire. En tant qu'établissement public, EDF était donc garantie de rester concessionnaire de l'Etat pour toutes ces installations.

Depuis sa transformation en société anonyme par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004, la Commission Européenne a exigé la suppression de cette préférence. Depuis cette date, les renouvellements de concession sont donc soumis à concurrence. Il y a ainsi deux types de concessions en cours de renouvellement :

- une liste close de 42 chutes non soumises à concurrence, car la procédure de renouvellement ayant commencé avant le 9 août 2004, elles seront automatiquement concédées à EDF. Les chutes concessibles existant antérieurement au 16 octobre 1919 sont du nombre.

- toutes les autres pour lesquelles le choix du nouveau concessionnaire est soumis à concurrence.

«Avant [cette date] EDF n'avait pas intérêt à accélérer les opérations de renouvellement de ses concessions»<sup>(6)</sup> : en effet, tout retard à la procédure reculait la révision et le relèvement du débit réservé<sup>(7)</sup>, introduit par la loi «pêche»<sup>(8)</sup>

(1) Pour certains départements français, comme la Savoie et la Haute-Savoie par exemple, cette date est celle du rattachement à la France en 1860. (2) La puissance brute (W) est égale au produit du débit maximum (l/s) par la hauteur de chute (différence d'altitude entre surface de l'eau à la prise et surface de l'eau à la restitution, exprimée en mètres) et l'accélération de la pesanteur (9,81 m/s<sup>2</sup>). (3) Les installations de puissance supérieure à 100 MW sont gérées par le Ministre chargé de l'énergie, en deçà de cette valeur, c'est le Préfet de département qui s'en charge. (4) Hormis les installations les plus anciennes, existant avant la Révolution, qui bénéficiaient d'un droit d'eau «fondé en titre». (5) Les centrales de la Compagnie Nationale du Rhône et celles de la Société Hydro-Electrique du Midi, déjà nationalisées, y échappèrent. (6) Extrait du «Rapport sur le renouvellement des concessions hydroélectriques» (p.12), par le Conseil général des Mines, le Conseil général des Ponts et Chaussées et l'Inspection générale des finances, novembre 2006. Document téléchargeable : <http://www.industrie.gouv.fr/energie/electric/pdf/rap-cgm-concession-hydraulique.pdf> (7) Valeur du débit minimum qui doit être maintenu à l'aval d'une prise d'eau garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux au moment de l'installation de l'ouvrage (article L-214-18 du code de l'environnement).



# Le renouvellement des concessions hydrauliques

et évitait ainsi les pertes d'énergie qui en résultaient. Les intérêts d'EDF étaient alors servis par son protecteur tutélaire, les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, souvent engorgées<sup>(9)</sup> par un amoncellement de dossiers : la quasi totalité des concessions créées après la loi de 1919 ayant une durée de 75 ans et les installations existant avant le 16 octobre 1919 pouvant continuer à fonctionner aux conditions antérieures à cette loi pendant 75 ans, le problème du renouvellement ne s'est pratiquement pas posé avant le 16 octobre 1994. À cette date, des dizaines de chutes antérieures à 1919 devaient donc renouveler leur titre et passer sous le régime de la concession.

## L'enjeu environnemental au cœur du renouvellement des concessions

Le renouvellement d'une concession permet d'adapter les conditions d'exploitation avec la réglementation, mais aussi de réexaminer l'équilibre entre les usages : l'usage énergétique et les autres, tel celui un peu particulier, du milieu naturel. Cet enjeu se décline sous trois volets :

### 1. Les critères de sélection du nouveau concessionnaire

Alignée sur la procédure de premier établissement, la procédure de renouvellement est considérée comme lourde. Le coût de cette procédure, pourtant ridicule par rapport au coût des installations, et négligeable par rapport aux comptes d'exploitation annuels, a été jugé

inacceptable pour des candidats qui n'ont aucune certitude, du fait de l'appel d'offre, d'être le concessionnaire retenu.

Ce constat discutable ne permet pas, pour un aménagement donné, de disposer de la part des entreprises candidates, de propositions complètes, basées sur des études d'impacts et proposant des équilibres différents entre le respect de l'environnement et l'usage énergétique. La nécessité de satisfaire, au moins de façon apparente, à la logique de l'appel d'offre, a abouti à doter la procédure d'une étape préalable de sélection du « champion », le seul qui entamera la seconde étape : la **procédure de renouvellement** proprement dite, identique à la procédure de premier établissement ou de renouvellement, comprenant entre autres, étude d'impact et enquête publique.

Le processus de sélection du « champion » est crucial. Elle est effectuée dans le secret des arbitrages inter-ministériels et est complètement verrouillée par le Ministère de l'Industrie. Grande est la tentation de sélectionner le candidat au vu du seul critère énergétique. Ce point de vue a été affirmé très directement par certains responsables du Ministère de l'Industrie<sup>(10)</sup>.

### 2. La durée de la concession

Une durée de première concession de 75 ans était la règle pour la quasi-totalité des chutes, car le futur concessionnaire était aussi l'investisseur pour lequel une rentabilisation (finalement très généreuse...) des capitaux

engagés devait être garantie. Cela a rendu impossible durant 75 ans la révision des contrats et donc la moindre mesure de diminution des impacts des concessions sur leur l'environnement aquatique.

La question de la durée se pose tout autrement pour le renouvellement, puisque les équipements existent et sont amortis de longue date. Aujourd'hui, les pouvoirs publics s'orientent vers des durées de 30 à 50 ans. Ces durées sont également financièrement injustifiées et incompatibles avec la demande sociale pour des cours d'eau moins artificialisés<sup>(11)</sup>. Les programmes des agences de l'eau durent 6 ans, comme les délais de report prévus par la Directive Cadre sur l'Eau<sup>(12)</sup> pour l'atteinte du bon état ou du bon potentiel des eaux (2015-2021-2027). Alors pourquoi l'immunité des concessions serait-elle plus longue ?

### 3. Les chaînes d'ouvrages

Dans une chaîne d'ouvrages, comme sur le Rhône, la Durance ou la Dordogne (liste non close), tous les maillons devraient suivre une même logique d'exploitation et de réduction des impacts environnementaux, comme les perturbations des espèces aquatiques lors des chasses et des vidanges, l'obstacle à la libre circulation des espèces... Ceci impose la réunion de ces chaînes en une concession unique et sous un seul concessionnaire !

## Les demandes de France Nature Environnement

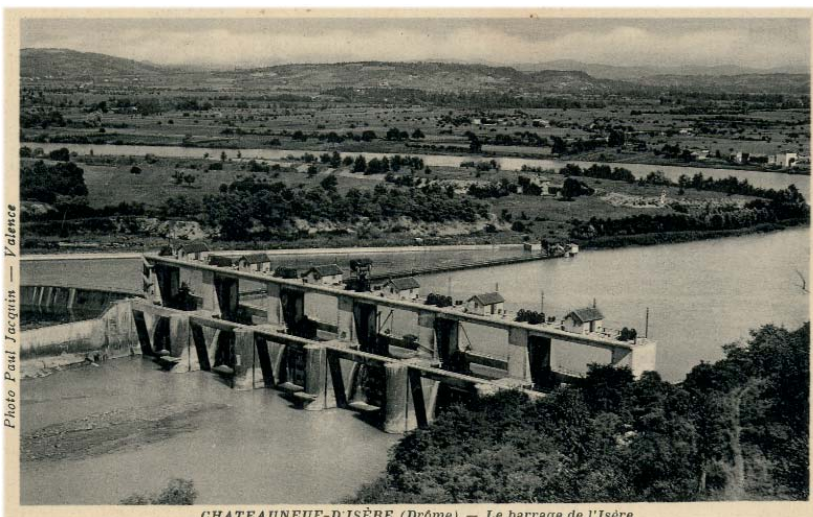
1 - La sélection du « champion » doit être rendue transparente et basée sur la prise en compte sur un pied d'égalité des **critères économiques, énergétiques et écologiques**.

2 - La durée des concessions renouvelées doit être **limitée à 6 ans**, et la durée de premier établissement à 20 ans.

3 - Chaque renouvellement d'une chute incluse dans une chaîne doit remettre en cause les concessions renouvelées de la chaîne<sup>(13)</sup> et intégrer progressivement ces chutes au sein d'une **concession unique**. Pourquoi l'État ne rachèterait-il pas par anticipation toutes les concessions d'une chaîne, tout en portant le coût de ce rachat au débit du futur concessionnaire, suggestion du « **Rapport sur le renouvellement des concessions hydroélectriques** »<sup>(6)</sup> ?

Jacques PULOU

Pilote du Réseau Eau de la FRAPNA  
jacques.pulou@wanadoo.fr



CHATEAUNEUF-D'ISÈRE (Drôme) — Le barrage de l'Isère

Le barrage de Beaumont-Monteux à Châteauneuf d'Isère (26), oublié par la DRIRE !  
( Paul Jacquin - Vers 1930)

(8) Loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eaux douces et à la gestion des ressources piscicoles. (9) L'administration devait «dénoncer» par lettre dix ans avant l'échéance du titre, les installations exploitées par EDF depuis 1946, mais n'ayant pas subi la procédure exigée par la loi de 1919. Faute de quoi, l'exploitation pouvait se poursuivre aux mêmes conditions, donc sans appliquer le relèvement des débits réservés introduits par la loi pêche. Le manque de zèle des administrations a été jusqu'à «oublier» de dénoncer une petite dizaine de chutes... (10) Voir notamment la note de présentation de la DRIRE Midi-Pyrénées, «Renouvellement des concessions hydro-électriques : échéances et enjeux», séance du 06/12/05 du Conseil d'Administration de l'Agence de l'eau Adour-Garonne (Point n° 4.5 de l'ordre du jour établi par J.P. Lalande et J.C. Devos). (11) Voir les résultats, dans chaque agence de l'eau, de la consultation du public de 2005, exigée par la Directive Cadre sur l'Eau : <http://www.lesagencesdeleau.fr/> (12) DCE : directive européenne n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 qui établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. (13) Ce n'est par exemple pas le cas de la basse Isère pour le renouvellement de la chute de Pizançon.

## Rareté de l'eau en France : toujours la même revendication, on irrigue !

A l'inverse de 1976 et 2003, années de sécheresse et de canicule, 2007 va rester dans nos mémoires comme le symbole des étés pourris. Pourtant, l'été de 2007 a commencé très tôt, en avril, avec des températures élevées qui ont réveillé, dans nos esprits formatés par les discours sur l'effet de serre, la crainte d'une canicule type 2003. Puis, le temps a bifurqué vers une période orageuse, lourdement humide, qui a fini par dégénérer en pluies, grêles et tempêtes à répétition pendant plusieurs mois : des conditions climatiques favorables aux attaques cryptogamiques ! Ainsi, la virulence des différentes espèces de mildiou a mis à mal les cultures de tomates, de pommes de terre, et les vignes, entraînant la surconsommation de fongicides, et l'épuisement des stocks dès la mi-juillet<sup>(1)</sup>.

### Une course à l'irrigation

À quelques variantes près, 2007 nous a rejoué le scénario de 1977, quand les orages du mois d'août avaient été si intenses sur la quasi totalité du Massif Central, que la Loire avait généré au 15 août à Orléans une imposante crue : plus trois mètres au dessus de son niveau de basses eaux. Cet épisode pluvieux faisait suite à la canicule de 1976, restée gravée dans les mémoires et dans les porte-monnaies... car, pour aider l'agriculture, un impôt «sécheresse» avait été décrété par le gouvernement.

Suite à cette sécheresse, et malgré l'épisode pluvieux qui suivit, l'irrigation s'était envolée, sous la pression des revendications agricoles, «boostée» par une multitude d'aides publiques, dont la fonction première visait, et vise toujours, à conserver l'électeur rural...

Cette politique de l'eau au service de l'agriculture irriguée, s'est traduite par la construction de barrages supplémentaires sur les cours d'eau, nouveaux pièges à sédiments<sup>(2)</sup> participant au stockage des poisons générés par l'activité humaine<sup>(3)</sup>... plus quelques autres calamités : eutrophisation des plans d'eau, interruption du transport solide, éradication des migrants, vidanges catastrophiques<sup>(4)</sup>...

### Des fausses solutions !

Impuissants à traiter les montagnes de sédiments contaminés accumulés dans ces retenues, et devant les conflits environnementaux que ces ouvrages suscitent, l'enthousiasme administratif pour de nouveaux projets s'est quelque peu refroidi, sans toutefois atteindre le zéro absolu. Le développement de l'irrigation étant toujours un objectif prioritaire, les nouvelles réserves se sont multipliées, cette fois, hors du lit des cours d'eau : les «retenues collinaires».

La prolifération de ces dispositifs censés améliorer la gestion de l'eau, a fini par atteindre l'objectif inverse. Organisée par un Etat<sup>(5)</sup> pas très regardant sur les conséquences des autorisations qu'il délivrait, l'explosion de l'irrigation a conduit en certains points du territoire à permettre des pompages trois ou quatre fois plus élevés que ce que le milieu naturel pouvait fournir.



Retenue de substitution dite de St Pierre le Vieux (85).  
Crédit photo : Jean-Jacques Guillet

Ces zones déficitaires en eau étant identifiées, des règles de prélèvement beaucoup plus contraignantes y ont été, en principe, instituées : l'eau potable est prioritaire, les volumes prélevés sont limités par les besoins du milieu naturel, un volume maximum exploitable est défini, les autorisations de prélèvement ne pourront excéder ce volume maximum à répartir entre les usagers... d'où leur dénomination de «zones de répartition des eaux» (ZRE). Des prélèvements supplémentaires ne peuvent y être autorisés, mais, à l'occasion de la révision du SDAGE<sup>(6)</sup>, cette mesure est contestée, au motif qu'il tombe des millions et des millions de millions de m<sup>3</sup> d'eau sur le monde !

### Pour toujours plus d'irrigation...

Ainsi, dans ces zones, pour faire face aux situations de pénurie, se développent des retenues d'un nouveau genre : les «retenues de substitution». Leur remplissage est assuré par des pompages en rivière ou en nappe, hors des périodes de basses eaux, et en substitution des prélèvements estivaux. En conséquence, de strictes dispositions réglementaires de prélèvement devraient être définies, notamment en hiver, que la très clairssemée police de l'eau devrait faire appliquer... sous la pression amicale des irriguants !

Tous ces dispositifs sont excessivement coûteux, mais l'Etat, qui demande «aux agences de l'eau de mener une politique volontariste de création de retenues de substitution» est généreux : il permet des financements qui, «tous financeurs publics confondus, ne devraient pas excéder 70 %»<sup>(7)</sup>. En cas de basses eaux hivernales, comment empêchera-t-on de remplir ces coûteux investissements... quasi publics, qui se multiplient comme des petits pains ?

Encouragées par le gouvernement, les retenues de substitution se multiplient dans les ZRE. En Poitou-Charentes, il existe plus de 100 projets : 11 ont passé l'enquête publique dans les Deux-Sèvres, 71 sont en gestation en Charente-Maritime, une cinquantaine se profilent autour du Marais Poitevin... Chacun veut sa «bassine», les céréaliers les plus fortunés se les payent eux-mêmes ! La dynamique est lancée, le rétropédalage de l'Etat, c'est pour quand ? Après mars 2008 ?

Bernard ROUSSEAU  
Pilote du réseau eau  
France Nature Environnement

(1) AGRA PRESSE Hebdo semaine du 30 juillet 2007 - N° 3115 (2) Par exemple le barrage de Grangent sur la Loire, où 1 à 2 millions de m<sup>3</sup> de sédiments sont accumulés et fortement pollués. (3) Mercure, phosphates, matière organique, éléments métalliques, PCB, HAP, pesticides organo-chlorés... (Voir l'article en page 10). (4) Par exemple, en 1967 la vidange du barrage de Grangent, près de Saint Etienne, avait contaminé l'eau potable de la ville de Blois qui la puise dans la Loire. Tous ces problèmes ne suffisent pas à décourager les militants du tout barrage, toujours actifs, qui se moquent, comme de leur première vanne, des polluants qui s'accumulent dans les retenues. (5) En fait les gouvernements successifs. (6) Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux qui doit être révisé pour l'été 2009. (7) Extrait de la lettre du 20/07/06 de Madame la Ministre au Président du Comité de Bassin Loire-Bretagne, dans le cadre de l'élaboration du 9<sup>ème</sup> programme des agences de l'eau.