

Avis du Conseil scientifique du Comité de Bassin sur le projet de SDAGE

RESUMÉ

La première partie de l'avis regroupe des remarques générales. Viennent ensuite des propositions spécifiques sur les objectifs de qualité des eaux et des milieux (enjeu 1 de la version IV), les aspects quantitatifs et la gestion des risques (enjeu 2 de la version IV), le financement et la gouvernance (enjeux 3 et 4 de la version IV) et, enfin la connaissance, nouvelle rubrique envisagée dans l'actuel projet de SDAGE.

I. Remarques générales

I.1. Dans un souci pédagogique et politique, le SDAGE devrait être situé par rapport à quatre aspects : la directive cadre sur l'eau et ses principales orientations, le SDAGE précédent de 1996 et son bilan, le nouveau contexte lié à la prise en compte du développement durable et, enfin, les changements globaux, auxquels l'opinion publique est désormais sensibilisée.

I.2. Pour donner toute sa dimension stratégique au SDAGE, mais aussi pour ne pas imputer à tort au Comité de bassin des échecs éventuels, il apparaît nécessaire de souligner qu'un nombre important des actions à mettre en œuvre ne dépend pas seulement des acteurs du secteur de l'eau et que d'autres politiques nationales, européennes ou globales joueront un rôle parfois déterminant.

I.3. Le fait que les orientations du SDAGE ne relèvent pas uniquement de l'obligation juridique (voir les parties « gouvernance » et « connaissances ») mais ont également une ambition politique et pédagogique ne doit être pas être occulté. Au contraire, il doit être un élément de mobilisation et d'incitation à imaginer les stratégies pertinentes pour que ses orientations soient effectivement mises en œuvre.

I.4. La rédaction du SDAGE se présente comme un catalogue de dispositions, regroupées en orientations qui semblent toutes placées sur un même plan. Une affirmation plus nette des priorités (par problèmes, acteurs, territoires) serait nécessaire. De même, il serait souhaitable de préciser quels sont les enjeux qui se situent plutôt dans une phase d'achèvement progressif, ceux où il faut accentuer l'effort, ceux, enfin, qui émergent et vont devenir des préoccupations fortes.

I.5. Les nombreuses propositions du SDAGE semblent traduire un nombre relativement restreint de règles, de valeurs ou de principes d'action qu'il conviendrait d'explicitier et de réaffirmer. Le conseil scientifique attire particulièrement l'attention du comité de bassin sur le principe de priorité à la prévention : en effet, l'obligation de résultats peut, à court terme, donner des atouts tant économiques que politiques aux solutions curatives, souvent plus « visibles » et plus rapides à mettre en œuvre.

I.6. Il serait souhaitable de présenter les différentes opérations proposées comme de véritables projets, en fournissant systématiquement les informations sur les opérateurs concernés, les enjeux de compatibilité avec d'autres politiques publiques ou d'autres planifications territoriales, les lieux prioritaires d'action, les indicateurs de réussite, les échéances et les dispositifs de suivi.

I.7. Enfin, le conseil scientifique attire l'attention du comité de bassin sur la nécessité de préciser certains termes de vocabulaire, qui sont d'usage courant pour les gestionnaires

de l'eau mais peuvent poser des problèmes d'interprétation, notamment vis-à-vis de la portée juridique du SDAGE.

II. La qualité de l'eau et des milieux

II.1. L'accent nouveau mis sur la « protection et la restauration des milieux aquatiques et humides » est une évolution majeure. Le Conseil propose donc de le placer en tête des défis identifiés, afin de sensibiliser les maîtres d'ouvrages dans ce domaine.

II.2. Protéger la santé et l'environnement sont deux enjeux intimement liés mais qui n'ont pas la même intensité en tous lieux et pour tous les problèmes. Il conviendrait donc de dégager plus clairement les actions destinées en priorité à la santé, ou au contraire à l'environnement, ou celles qui viseraient les deux, voire d'explicitier comment les actions « santé » bénéficieront à l'environnement et réciproquement.

II.3. Le passage à l'obligation de résultats posent plusieurs questions qu'il conviendrait de mieux examiner : Comment intégrer l'inertie du milieu, très variable selon les territoires ? Comment traiter l'agriculture et ses pratiques au regard de l'ensemble des sources de pollution possibles ? Comment traiter l'incertitude et mobiliser les connaissances dans cette optique, en particulier pour préciser les indicateurs et les dispositifs d'observation ?

III. Les aspects quantitatifs et la gestion des risques

III.1. La rédaction du SDAGE semble avoir une vision restrictive des situations de crise et de ce qui peut survenir à l'avenir. Ainsi :

- le texte ne s'interroge pas sur le champ d'application du SDAGE lui-même et sur sa pertinence pour traiter des évolutions comme l'augmentation des sources atmosphériques de pollution ;

- le questionnement est, de fait, limité à 2015 alors que des évolutions à plus long terme conditionnent dès maintenant de nombreuses évolutions ; c'est en particulier le cas des changements climatiques, qui nécessitent d'anticiper sur leurs conséquences à moyen terme ;

- le SDAGE ne retient comme situations de crise que les inondations et les sécheresses et semble aussi considérer que la question de la gestion quantitative de la ressource n'est pas problématique en dehors de situations « extrêmes » ;

- de la même manière, la démographie de la population avec toutes ses répercussions et les conséquences du développement économique, semblent sous-estimées alors que de grandes tendances sont à l'œuvre ;

- plusieurs dispositions concernent des ressources non renouvelables (granulats terrestres et marins par exemple) et devraient s'interroger, dans une perspective de développement durable, sur le caractère fini de ces ressources ;

C'est pourquoi le Conseil scientifique propose au Comité de Bassin d'inclure dans le SDAGE une nouvelle orientation qui intégrerait ces différentes préoccupations.

III.2. Par ailleurs, la gestion de crises liées à des pollutions ponctuelles accidentelles n'est pas évoquée, alors qu'une telle gestion dépasse les capacités d'un service de communication institutionnelle et demande de satisfaire en temps réel des besoins médiatiques lourds.

IV. Financement et gouvernance

IV.1. Le Conseil scientifique souligne que de nombreuses dispositions du SDAGE sont de l'ordre de la préconisation, de la recommandation, ou reposent sur des plans de gestion soumis à la concertation et qui devront s'articuler avec d'autres plans de gestion, liés eux mêmes en partie à d'autres exercices de planification territoriale. Cela suppose donc de préciser comment la politique définie par le SDAGE sera mise en œuvre et, en particulier, au niveau de quelles collectivités territoriales auront lieu ces concertations.

IV.2. Il est également nécessaire de rendre plus lisible et compréhensible les modalités juridiques permettant d'assurer la compatibilité du SDAGE avec les décisions, programmes et instruments de planification d'autres secteurs.

IV.3. Le Conseil scientifique souligne que le choix de la DCE d'imposer des normes de bon état pour l'ensemble des masses d'eau ne permet pas d'établir des hiérarchies d'action et élude la question de l'articulation entre le local (les masses d'eau individuelles) et le global (la qualité de la ressource sur l'ensemble du bassin). Le SDAGE devrait donc s'intéresser à ces hiérarchies d'action et à ces articulations entre le local et le global, même si elles se posent en termes éminemment politiques.

IV.4. Le Conseil scientifique propose que le SDAGE soit plus ambitieux en instituant un principe de subsidiarité et d'expérimentation pour les modalités d'élaboration de la politique de l'eau, permettant à des territoires de lancer des expériences pilotes sur des instruments de politiques publiques, notamment en matière de compensation entre acteurs locaux du territoire. Le comité de bassin devrait se donner un rôle d'évaluation, de conseil, de diffusion des bonnes pratiques et de financement des initiatives innovantes et expérimentations locales.

IV.5. Le Conseil scientifique souhaite mettre en évidence l'importance des instruments incitatifs pour la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ce cadre, il souligne que l'application des principes pollueur-payeur et de récupération des coûts devraient conduire à un recours plus important à l'ensemble des instruments économiques possibles, et en particulier les incitations par les taxes, qui peuvent compléter d'autres incitations par les subventions.

IV.6. Le Conseil scientifique est soucieux aussi de s'assurer que les mécanismes d'évaluation et de contrôle permettent bien la mise en œuvre et le suivi de la politique définie par le SDAGE. En effet, l'obligation de résultat exigera d'être en capacité de faire des diagnostics et de juger de l'efficacité des moyens utilisés et/ou envisagés pour corriger les pratiques. En particulier, la définition d'indicateurs sur les pratiques, ou d'autres types d'objectifs intermédiaires, serait nécessaire pour permettre une évaluation plus réactive, alors que les indicateurs finaux sont souvent d'une inertie très importante.

IV.7. Le Conseil scientifique souligne qu'un ensemble d'indicateurs utilisé comme outil de gestion n'est jamais neutre, puisqu'on souhaite qu'il contribue à envoyer un certain nombre de signaux incitatifs. Il importe donc de considérer que l'itinéraire de conception et de mise en œuvre d'observatoires n'est pas purement technique et que la communication vers les usagers, les consommateurs, et le public d'informations sur les états de la ressource et des milieux constitue un enjeu important de construction de cet observatoire. Cela nécessite en particulier de restaurer et de valoriser le dialogue entre les savoirs profanes et les savoirs experts.

V. Les connaissances : acquisition, diffusion, formation

V.1. Le Conseil scientifique est favorable à l'identification d'un volet spécifique relatif aux connaissances, à condition :

- qu'un tel volet ne soit pas présenté comme un point de passage obligé entre les défis identifiés et les mesures qui seraient prises. Le principe de précaution incite en effet à

ne pas subordonner l'action à l'acquisition de nouvelles connaissances « certifiées » et ce point est particulièrement important dans le domaine de l'eau. Il convient donc plutôt d'envisager un modèle « triangulaire », dans lequel les connaissances permettront, de manière dynamique, à la fois de préciser les défis et de contribuer à une meilleure gouvernance ;

- que ce volet porte à la fois sur le contenu des connaissances à rechercher ou à mobiliser (y compris les connaissances existantes) et sur les modalités d'acquisition et de diffusion de ces connaissances. En particulier, la question des recherches participatives, dans lesquelles l'acquisition et l'appropriation des connaissances sont des phénomènes simultanés, serait à mentionner ;

- que la question des dispositifs de suivi, d'observation et d'évaluation fasse partie de ce volet et que la question de la formation, tant initiale que permanente, soit également incluse.

V.2. En ce qui concerne le contenu des connaissances à acquérir, le Conseil scientifique souligne l'importance des domaines suivants :

- la toxicologie et l'écotoxicologie ; en soulignant l'importance de l'analyse des risques liés aux expositions aux mélanges de molécules ;

- les transferts dans la zone non saturée, en particulier les phénomènes d'inertie et de délai dans l'impact sur les nappes phréatiques ;

- le changement climatique, dans ses conséquences au niveau du bassin ;

- la modélisation des flux de diffusion de pollution microbiologique par temps d'orage et de pluies fortes.

- le « génie écologique », c'est-à-dire la définition des aménagements adaptés aux différents milieux, leur insertion dans les territoires agricoles et leur contribution à des orientations plus générales (trame verte, trame bleue) ;

- les systèmes de culture et d'élevage répondant, dans la diversité des situations agro-pédo-climatiques, au cahier des charges de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ;

- le « génie social », à savoir les recherches sur les politiques publiques, la gouvernance, et le pilotage des plans de gestion, pour éclairer notamment l'ensemble des questions de pilotage posées plus haut et, de manière générale, pour mieux prendre en compte le passage du local au Bassin et mieux articuler les décisions biotechniques et socioéconomiques.

V.3 Le Comité de Bassin, l'Agence de l'eau et les organismes gestionnaires devraient avoir une obligation budgétaire de participation à des programmes généraux de recherche, de recherche-intervention et de formation.

V.4 Les acteurs de la politique de l'eau devraient participer à la définition des programmes scolaires et de formation initiale ou permanente des agriculteurs.

V.5 Les liens entre les acteurs économiques, les organismes gestionnaires de la politique de l'eau et les organismes de formation devraient être développés par l'accueil systématique de stagiaires, de doctorants, et par des interventions des deux premiers dans les cursus de formation. Le comité de bassin, l'agence de l'eau et les organismes gestionnaires devraient avoir cette obligation budgétaire.

SOMMAIRE

I. Remarques générales	6
I.1. Une nécessaire mise en perspective	6
I.2. Une présentation réaliste des différents acteurs	7
I.3. Des priorités plus affirmées	8
I.4. Des règles à expliciter et à justifier	8
I.5. Des opérations mieux cadrées	9
I.6. Une articulation plus lisible	10
I.7. Un vocabulaire à préciser ou corriger	10
II. Les objectifs de qualité des eaux et des milieux aquatiques	11
II.1. Souligner le nouvel enjeu des milieux aquatiques.....	11
II.2. Distinguer, sans les opposer, les enjeux sanitaires et environnementaux.....	11
II.3. Préciser les enjeux sanitaires	11
II.4. Quelques conséquences de l'obligation de résultats de la DCE.....	12
II.5. Conclusion : propositions d'orientations ou de dispositions.....	13
III. Les aspects quantitatifs et la gestion des risques.....	14
III.1. Elargir le champ du questionnement.....	14
III.2. Préparer une véritable gestion des crises	15
III.3. Le cas du changement climatique.....	15
III.4. Conclusion : Proposition d'une nouvelle orientation 27 bis ou 31 bis	16
IV. Le financement et la gouvernance.....	17
IV.1. SDAGE et autres politiques.....	17
IV.2. La dimension territoriale	17
IV.3. Les instruments incitatifs	19
IV.4. Evaluation, contrôle, indicateurs.....	19
V. Les connaissances : pour une politique dynamique et intégrée.....	21
V.1. Les connaissances, fondement d'une politique évolutive.....	21
V.2. Une vision « triangulaire » des liens avec les défis et la gouvernance.....	21
V.3. Une définition large, incluant l'observation et s'inscrivant dans la durée.....	22
V.4. Une vision intégrée de l'acquisition des connaissances, de leur diffusion et de la formation	22
V.5. Quelques champs prioritaires.....	23

Le CS a examiné le projet de SDAGE dans sa version 4 du 17 avril 2007 et a également pris en compte la version 5 et les évolutions proposées dans la version 6¹.

Un travail en atelier lors du CS du 20 juin a permis d'élaborer un premier canevas, complété pendant l'été par des contributions personnelles des membres. Une seconde version a ensuite été préparée et discutée lors du CS du 12 octobre. Elle a été présentée dans ces grandes lignes le 15 octobre au groupe de rédaction du SDAGE présidé par Mr Jourdain.

Les remarques et propositions que présente le conseil scientifique concernent principalement le SDAGE proprement dit, à la fois dans sa présentation et dans ses orientations, mais certaines seront sans doute à prendre en compte dans d'autres documents (documents d'accompagnement de la consultation, programme de mesures, SAGEs, etc.).

La première partie de cet avis regroupe des remarques transversales, qui se placent surtout dans la perspective de faciliter une lecture du document par des non-spécialistes de la politique de l'eau. Viennent ensuite des propositions spécifiques sur :

- les objectifs de qualité des eaux et des milieux (enjeu 1 de la version IV) ;
- les aspects quantitatifs et la gestion des risques (enjeu 2 de la version IV) ;
- le financement et la gouvernance (enjeux 3 et 4 de la version IV) ;
- la connaissance, nouvelle rubrique envisagée dans le projet de SDAGE.

I. Remarques générales

I.1. Une nécessaire mise en perspective

Il serait souhaitable que le SDAGE soit davantage situé par rapport à quatre aspects :

- **La directive cadre sur l'eau et ses principales orientations.** En particulier, le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats, la notion de gestion par masses d'eau et la prise en compte des écosystèmes aquatiques à travers la notion de « bon état » (qui est un objectif non seulement environnemental mais social à travers la qualité de vie) sont des évolutions majeures qu'il convient de présenter, et, éventuellement, de mettre en débat (CONSULTATION)². Il conviendrait également d'indiquer que le SDAGE est bien la traduction de la notion de « plan de gestion » de la DCE, qu'il intègre les autres directives européennes dans ce domaine et de souligner les points, s'ils existent, où le SDAGE affiche des objectifs plus ambitieux que ceux prévus par ces directives.

- **Le SDAGE précédent de 1996, son bilan et le positionnement de ce nouveau SDAGE.** Le précédent a-t-il donné satisfaction et celui-ci en est-il la suite directe avec des ajustements mineurs ? Le précédent est-il jugé médiocre, bien adapté sur certains points, inadapté sur d'autres et celui-ci en est-il une évolution forte sur les points inadaptés ? Le précédent est-il majoritairement un échec et celui-ci représente-t-il une approche totalement différente ?

¹ Pour s'affranchir des problèmes de correspondance entre les différentes versions, quand référence est faite à des orientations et dispositions, celles-ci sont citées intégralement entre parenthèses et leur numérotation correspond à la version V6Bis.

² Cette notation indique des points qui pourront constituer des questions clés pour animer la consultation du public

- **Le nouveau contexte lié à la prise en compte du développement durable.** Cette prise en compte vise à dépasser le cadre de la gestion sectorielle et essentiellement technicienne des ressources et de l'environnement, au profit d'une approche plus systémique qui prenne en compte des intérêts multiples et parfois contradictoires. Cette démarche multicritères cherche à répondre ainsi aux besoins ou aux souhaits exprimés par les différents usagers de l'eau et des systèmes aquatiques. C'est par rapport à cette démarche que l'on peut introduire tant la notion de « gestion équilibrée » que la mise en place d'approches « participatives ».

- **Enfin, on ne peut ignorer que des changements de grande ampleur sont en cours :** changements climatiques, mais aussi, de manière plus générale, les changements globaux consécutifs aux progrès technologiques, au problème sanitaires liés au vieillissement de la population, aux politiques économiques, à l'accroissement démographique, à l'inquiétude face aux risques sanitaires émergents. Un plan, même sur une période courte, ne peut s'affranchir entièrement de ces tendances, qui doivent amener à réfléchir sur les priorités à donner et la pertinence des actions à entreprendre. Cette nécessité est d'autant plus forte que ces questions sont désormais largement médiatisées et que le public s'étonnerait de ne pas voir le SDAGE préciser son analyse et sa stratégie par rapport à ces questions (CONSULTATION).

1.2. Une présentation réaliste des différents acteurs

Il apparaît nécessaire au CS de souligner, pour donner toute sa dimension stratégique au SDAGE, mais aussi pour ne pas imputer à tort à l'Agence et au Comité de bassin des échecs éventuels, qu'un nombre important des actions à mettre en œuvre ne dépend pas seulement des acteurs du secteur de l'eau. Il importe donc de mettre en évidence que, face à l'obligation de résultats demandée par la Directive européenne, la capacité de pilotage de l'Agence et du Comité de bassin est relative.

En effet, on peut se poser la question de la compatibilité des objectifs poursuivis par d'autres politiques publiques, notamment sectorielles, avec ceux défendus par le SDAGE, par exemple la politique agricole, avec en particulier la question de la fin des jachères, ou la politique de l'énergie et des biocarburants, voire même la politique de transports (augmentation des transports fluviaux). En cas de divergences d'objectifs, quelle serait la capacité de la politique de l'eau à imposer des modifications des politiques sectorielles ? Ces éléments cruciaux doivent être explicités, car ils sont déterminants pour pouvoir exprimer un avis sur le SDAGE (CONSULTATION).

Par exemple, l'augmentation du prix des matières premières agricoles est susceptible de restimuler les usages de produits phytosanitaires pour obtenir des rendements élevés. Le développement des biocarburants, qui concerne particulièrement le bassin de la Seine, peut avoir le même effet, ces produits n'étant pas soumis aux contraintes de résidus des produits alimentaires. On citera également la récente prospective sur l'avenir de la PAC réalisée par le Crédit Agricole, Groupama et l'INRA, qui analyse les liens entre croissance mondiale et prise en compte d'objectifs environnementaux.

De plus, la politique de l'eau définie par le SDAGE se situe à plusieurs niveaux territoriaux, et il serait important de préciser par une lecture transversale du SDAGE comment il peut s'articuler avec d'autres exercices de planification territoriale, en particulier les politiques d'aménagement du territoire (voir IV.1).

Enfin, le fait que les orientations du SDAGE ne relèvent pas uniquement de l'obligation juridique (voir la partie « gouvernance ») mais ont également une ambition politique et pédagogique ne doit être pas être occulté. Au contraire, il doit être un élément de mobilisation et d'incitation à imaginer les stratégies pertinentes pour que ces orientations soient effectivement mises en œuvre (CONSULTATION).

I.3. Des priorités plus affirmées

La rédaction du SDAGE se présente comme un catalogue de dispositions, regroupées en orientations qui apparaissent toutes placées sur un même plan. Ce choix, probablement lié aux anciennes présentations du SDAGE, nous semble dommageable. On ne peut, en effet, manquer de s'interroger sur l'absence de :

- *hiérarchie entre les actions à mener*. L'organisation des actions à mener n'apparaît pas clairement, faute, entre autres, de l'absence d'un fil conducteur « écologique » sur lequel viendraient interférer les « activités humaines ». On comprend, la difficulté politique d'identifier des catégories d'acteurs, en suivant ce que l'on peut appeler des « filières » de pollution. Il en est de même pour les territoires et leur part de responsabilité dans la pollution générale du bassin comme leurs impacts sur ses milieux aquatiques. En revanche, à l'occasion d'un état des lieux, il devient possible d'assurer une prise de conscience en désignant clairement les objectifs prioritaires.

- *hiérarchie entre la santé et l'environnement* (voir II.2)

Cette absence de hiérarchie fait que n'apparaît pas de structuration forte à partir des problèmes reconnus comme majeurs.

A titre d'exemples, l'impact pour la santé des « substances prioritaires » est abordé à propos des pesticides, presque incidemment ; il en est de même pour le rôle de l'hydromorphologie sur l'environnement, évoqué fréquemment, mais toujours comme quelque chose à ne pas oublier ! De même, la formation et la recherche sont évoquées au fil des dispositions (voir V).

Le SDAGE n'apparaît ainsi pas comme un document synthétique organisé autour de l'eau et des milieux aquatiques, mais comme la réunion d'une succession de « mini-SDAGE », chacun destiné à une catégorie de problèmes devant être traités en eux-mêmes, sans hiérarchie et par des acteurs différents !

De même, il serait souhaitable de mettre dans une perspective longue les propositions en distinguant :

- les enjeux qui se situent plutôt dans une phase d'achèvement progressif ;
- les objectifs étant en passe d'être atteints (par exemple sur la pollution organique concentrée) ;
- les objectifs sur lesquels accentuer l'effort (pollution diffuse) ;
- les domaines qui émergent et vont devenir des préoccupations fortes (substances dangereuses) (CONSULTATION).

I.4. Des règles à expliciter et à justifier

Les nombreuses propositions du SDAGE nous semblent traduire un nombre relativement restreint de règles ou de principes (par exemple la volonté d'investir de plus en plus sur le préventif (à la source) par rapport au curatif ou le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats) qui ne sont pas toujours explicitées et justifiées. Ceci est particulièrement gênant pour le lecteur qui recherche une vue d'ensemble, qui demande une vision globale (et pédagogique) de ce que sera la politique de l'eau et des milieux aquatiques. Cela risque donc de l'être aussi pour les acteurs « généraux », ceux qui ont des responsabilités globales vis-à-vis du bassin. Ainsi, on ne perçoit pas clairement les dispositions pour lesquelles :

- l'argumentation écologique ou toxicologique les rend quasi « évidentes ».

Prenons l'exemple de la règle « Plutôt agir à la source » dans le point concernant la pollution des milieux aquatiques par les substances dangereuses : cela est-il demandé parce qu'on ne sait pas (ou mal) traiter en bout de chaîne une pollution déterminée ou pour une autre raison ? Autre exemple, la règle « restituer le débit qu'aurait eu le terrain naturel » dans le cas d'aménagements. A quelle

échelle veut-on traiter le problème ? Peut-on espérer maîtriser la croissance démographique et l'extension urbaine dans un contexte où la population des zones rurales se met à nouveau à croître ? Dernier exemple, la reprise des règles de gestion de la fertilisation des programmes d'actions « directive nitrate » dans les dispositions 8 et 9 (*Limiter l'impact des infiltrations en nappes* et *Renforcer la prise en compte des eaux pluviales par les collectivités*): est-ce par ce qu'elles sont adaptées, ou bien parce que l'on ne peut pas s'appuyer sur autre chose ?).

- l'argumentation est liée à une cohérence juridique, ou à des modalités de gestion des ressources qui sont acceptables socialement, sans forcément que la base en soit très solide sur le plan scientifique.

Par exemple la règle « équilibre des actions entre pollution ponctuelle et pollution diffuse par catégorie d'acteurs » dans le point concernant la pollution des milieux aquatiques par les substances dangereuses : cette idée d'équilibre est certes « sympathique et socialement acceptable », mais, a-t-elle toujours du sens ? Et, concrètement, comment l'appliquer ? Autre exemple, la règle « créer des « zones humides équivalentes » sur le plan fonctionnel et de la biodiversité ». Comment fait-on pour appliquer ce concept faussement précis ?

Le Conseil scientifique attire particulièrement l'attention du Comité de bassin sur la nécessité de réaffirmer et de refonder le principe de priorité à la prévention : en effet, l'obligation de résultats peut, à court terme, donner des atouts tant économiques que politiques aux solutions curatives, souvent plus « visibles » et plus rapides à mettre en œuvre. C'est en élargissant la vision, en particulier au-delà de la seule eau potable, et en rappelant les critères du développement durable – notamment la valeur patrimoniale et non marchande des biens environnementaux – que l'intérêt du préventif peut être remis en lumière.

Dans cette optique, le Conseil scientifique propose qu'un critère de conditionnalité des approches curatives soit mis en place, c'est-à-dire que ces approches ne pourront être soutenues que s'il est montré que toutes les mesures préventives économiquement et socialement acceptables ont été préalablement examinées et programmées.

1.5. Des opérations mieux cadrées

Pour les différentes opérations proposées, il serait utile de fournir plus systématiquement les informations sur :

- les opérateurs concernés, avec éventuellement l'indication d'un maître d'ouvrage principal, et en précisant les autres acteurs dont dépend la bonne mise en œuvre de la mesure, ainsi que les enjeux de compatibilité avec d'autres politiques publiques ou d'autres planifications territoriales ;

- les lieux prioritaires d'action, pour mettre en évidence la « logique territoriale » du SDAGE.

Peut-on par exemple mettre en évidence une logique du type : « Où faut-il agir en priorité pour avoir le plus d'effet ? » Ou bien une logique d'action spatialement homogène sur l'ensemble des masses d'eau ? Ou bien, enfin, une logique de masses d'eau « emblématiques » permettant de faire la preuve de la faisabilité d'une amélioration significative ? Est-on plutôt dans une stratégie de « points noirs », c'est-à-dire d'élimination prioritaires des situations les plus problématiques, ou, au contraire, de renforcement de la préservation des masses d'eaux et milieux de bonne qualité, ce dosage pouvant d'ailleurs varier selon les zones géographiques. Une autre question liée à la politique territoriale est celle des interactions, positives ou négatives entre les masses d'eau : comment ces interactions sont-elles prises en compte dans les choix de priorités ? (voir IV.2).

- les indicateurs de réussite, les échéances et les dispositifs de suivi. En particulier, lorsque les objectifs ne pourront être atteints en 2015, la définition « d'objectifs intermédiaires » pour cette date et « d'indicateurs avancés » – permettant de détecter des signes positifs lorsque les indicateurs classiques risquent de continuer à se détériorer (par exemple pour l'évolution des eaux souterraines) – serait souhaitable.

I.6. Une articulation plus lisible

Afin d'assurer une meilleure lisibilité, une dichotomie plus claire en « questions » et « réponses » apparaît nécessaire. La nouvelle organisation envisagée, qui distingue les « défis » (ex enjeux 1 et 2) et la « gouvernance » (ex enjeux 3 et 4) nous semblent aller dans ce sens, à condition que la correspondance entre ces deux volets apparaisse nettement. L'intérêt de la création d'une rubrique « connaissance » est analysée ultérieurement (voir V).

I.7. Un vocabulaire à préciser ou corriger

Le Conseil scientifique attire l'attention du Comité de bassin sur la nécessité de préciser ou corriger certains termes de vocabulaire, qui peuvent sembler d'usage courant pour certains gestionnaires de l'eau mais poseront de véritables problèmes d'interprétation, notamment vis-à-vis de la portée juridique du SDAGE. Dans cette optique, il est préférable de définir ces termes au sein du texte qui les mentionne plutôt que de renvoyer à un glossaire en fin de document.

C'est par exemple le cas pour :

- les « pesticides », utilisé souvent au sens large de « produits phytosanitaires » alors que, dans le Code Rural, ce terme à un sens restreint, qui exclut notamment les herbicides et les fongicides ;

- le terme totalement indéfinissable de « polluants classiques », qui semble, dans le texte, s'opposer à « substances dangereuses » et regroupe en outre des matières organiques d'origine anthropique et d'autres liées à l'évolution naturelle des matières organiques dans les sols (acides humiques et fulviques notamment) ;

- la notion de « polluants d'origine microbiologique » qui peuvent désigner soit des microorganismes pathogènes, soit des molécules naturelles à effet toxique produites par des microorganismes pathogènes ou non.

II. Les objectifs de qualité des eaux et des milieux aquatiques **(enjeu I de la version IV : protéger la santé et l'environnement – améliorer la qualité de l'eau et des milieux aquatiques)**

II.1. Souligner le nouvel enjeu des milieux aquatiques

L'accent majeur et nouveau, mis dans le SDAGE au sein de ce premier enjeu, sur la « protection et la restauration des milieux aquatiques et humides », suggère de faire de cette partie (orientations 14 à 20 comprise) un enjeu fondamental et de la placer en tête de l'enjeu 1. Un tel affichage pourrait contribuer à une sensibilisation salutaire dans ce domaine, même s'il s'agit d'un faible nombre de maîtres d'ouvrages. (PROPOSITION DE MODIFICATION).

II.2. Distinguer, sans les opposer, les enjeux sanitaires et environnementaux

Protéger la santé et l'environnement ne doivent pas être opposés étant, pour une large part, intimement liés comme le montre l'exemple historique des nitrates, avec des normes spécifiques pour la santé et pour l'environnement. Le Conseil scientifique insiste sur ce lien. Pour autant, et cette différence de normes le souligne, ces deux enjeux n'ont pas la même intensité sur tous les lieux. Or, la rédaction du SDAGE, polarisée par la DCE et l'échéance de 2015, ne dégage pas clairement les actions destinées en priorité à la santé, ou au contraire à l'environnement, ou ce qui viserait les deux, ni encore comment les actions « santé » bénéficieront à l'environnement et réciproquement.

Cette absence de priorité est illustrée par les orientations 10 (*Protéger les bassins d'alimentation de captage d'eau souterraine destinée à la consommation humaine contre les pollutions diffuses*) et 11 (*Protéger les bassins d'alimentation de captage d'eau de surface destinée à la consommation humaine contre les pollutions diffuses*) de la protection des captages d'eau pour l'alimentation en eau potable. Leur objectif vise clairement la santé. Or, ces deux orientations ne seront obligatoires que sur les périmètres réglementaires et non sur l'ensemble des bassins d'alimentation des captages. Cette situation n'est pas durable et acceptable, particulièrement pour les substances phytosanitaires (pesticides, herbicides...). En conséquence, ne faut-il pas classer en zones vulnérables tout ou partie des bassins d'alimentation, et peut-être en totalité au-dessus d'un certain volume de prélèvement ? Ne faut-il pas corriger en conséquence ces deux orientations ?

** (PROPOSITION DE DISPOSITION : N°35 BIS et N°35 TE R. VOIR RECAPITULATIF A LA FIN DE CE CHAPITRE)*

II.3. Préciser les enjeux sanitaires

Les aspects sanitaires liés à la récupération et à la réutilisation des eaux pluviales, aux installations hospitalières, aux effets du changement climatique sur les risques microbiologiques, aux différentes substances dangereuses, seraient à détailler et sont souvent décrits de manière approximative.

Tous ces domaines nécessitent une démarche d'intégration des enjeux sanitaires au sein des actions de gestion et d'ingénierie de l'environnement. Une partie des enjeux repose sur des actions d'acquisition de connaissances concernant des risques sanitaires connus à l'aide d'outils de mesure connus. Une autre partie concerne la recherche dans les domaines de l'épidémiologie, de l'évaluation toxicologique complexe des mélanges de polluants, la fiabilisation des ouvrages d'assainissement et leur adaptation à l'élimination des traces de composés indésirables ou encore l'évaluation de la part anthropique dans le contenu en

matières organiques dissoutes. Ces domaines de recherche sont nécessairement pluriannuels. Concernant l'utilisation des eaux pluviales, dans la disposition 11 (*Privilégier les mesures alternatives et le recyclage des eaux pluviales*).

, il est impératif de préciser que les actions envisagées ne doivent en aucun cas pouvoir induire un risque sanitaire pour les populations concernées.

II.4. Quelques conséquences de l'obligation de résultats de la DCE

Comme cela a déjà été souligné, la DCE entraîne une obligation de résultats. Est-on sûr que les solutions préconisées dans le SDAGE seront suffisamment efficaces ? Cela conduit à se poser les quatre questions suivantes, capitales mais relativement absentes des réflexions du SDAGE :

- *Comment intégrer l'inertie du milieu, très variable selon les territoires ?* Il est des milieux où les améliorations réelles de pratiques actuelles n'auront d'effet qu'au-delà de l'échéance 2015, voir à une échéance beaucoup plus lointaine. Aussi, lorsque le SDAGE propose d'élever le niveau d'application des bonnes pratiques agricoles, la réponse dans les eaux et les milieux aquatiques dépendra directement de l'inertie des milieux et pas seulement des évolutions réelles des pratiques agricoles. Une disposition spécifique sur l'estimation des inerties par grands types de milieu écologique devrait être rajoutée.

* (PROPOSITION DE DISPOSITION : N°40 BIS)

A cet égard, les eaux souterraines sont moins bien prises en charge dans le SDAGE que les eaux superficielles. Dans ce cas également, une disposition serait bien venue pour insister sur le besoin de recherche et de protection.

* (PROPOSITION DE DISPOSITION : Voir les aspects quantitatifs et la gestion des risques, enjeu 2 de la version 4).

- *Comment traiter l'agriculture au regard de l'ensemble des sources de pollution possible ?* La connaissance précise des pratiques agricoles, compte tenu de celle de l'inertie des milieux, reste une question centrale. Le SDAGE, relativement discret sur la question des observatoires des milieux, est totalement muet sur l'enregistrement des pratiques agricoles comme des pratiques non agricoles d'ailleurs. Une disposition mériterait de figurer sur le suivi des pratiques agricoles et non agricoles. Les modifications de pratiques sont des objectifs intermédiaires.

* (PROPOSITION D'UNE ORIENTATION 11 BIS, DISPOSITION : N°37 BIS).

- *Comment justifier le recours à la prévention plutôt qu'à des méthodes curatives face aux incertitudes croissantes et quels dispositifs réglementaires « inventer » pour développer ces actions de prévention, surtout lorsque ses résultats sont incertains sur le plan des échéances (par rapport à des technologies efficaces, par exemple dans le traitement des eaux). La formation ne sera, en effet, pas suffisante et il faudra aussi beaucoup de recherches écologiques et de sciences humaines.*

* (PROPOSITION DE DISPOSITION : N°40 BIS).

- *La nécessité d'augmenter les connaissances et donc d'intensifier la recherche et la formation sur ces thématiques.* Cette question n'est mentionnée qu'indirectement. Or, plusieurs questions se posent. Indiquons brièvement les points suivants, qui seront détaillés dans le financement et la gouvernance (enjeux 3 et 4 de la version IV) et dans la nouvelle rubrique envisagée dans le projet de SDAGE sur la connaissance :

o La recherche devra fournir beaucoup plus de connaissances pour que l'obligation de résultat n'entraîne pas une mise en œuvre abusive du principe de précaution.

○ Surveiller, certes mais quels seront les indicateurs réellement utilisés et leur pertinence ?

○ La question du bon état écologique et de la gestion des milieux introduit en particulier de nouveaux concepts (fonctionnalité des milieux, espaces de mobilité, continuité écologique, etc.) et de nouveaux indicateurs, pour lesquels un effort pédagogique devra être développé. La validité de ces indicateurs biologiques (qu'est-ce qu'ils intègrent ou n'intègrent pas ?) serait également à préciser.

II.5. Conclusion : propositions d'orientations ou de dispositions

Ces différentes remarques conduisent aux propositions suivantes.

* PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA DISPOSITION 11. PRECISER « *Les actions envisagées ne doivent en aucun cas pouvoir induire un risque sanitaire pour les populations concernées* ».

* PROPOSITION DE DISPOSITION 35 BIS : « *Développer des programmes de recherche pour mettre au point des systèmes de cultures et d'élevage moins polluants* ».

* PROPOSITION DE DISPOSITION 35 TER : « *Entreprendre AVEC la recherche une classification des captages basée sur les teneurs en pesticides et pas uniquement sur les nitrates* ».

* PROPOSITION DE DISPOSITION 40 BIS : « *Déterminer, par masse d'eau, l'inertie du milieu et les temps nécessaires pour un retour au bon état . On commencera par les zones vulnérables et les périmètres d'alimentation des captages. Cela pourra comprendre des recherches* ».

* PROPOSITION D'UNE ORIENTATION 11 BIS ET D'UNE DISPOSITION 37 BIS : « *Mettre en place un observatoire des pratiques agricoles et non agricoles, en matière de pesticides et de fertilisation, dans un premier temps dans les bassins d'alimentation des captages* ».

* PROPOSITION DE DISPOSITION : N° 40 BIS : « *Développer des dispositifs incitatifs pour des actions de prévention en accord avec les acteurs* ».

III. Les aspects quantitatifs et la gestion des risques

(enjeu 2 de la version IV : anticiper les situations de crise, inondations et sécheresses)

III.1. Elargir le champ du questionnement

La rédaction du SDAGE semble avoir une vision restreinte des situations de crise et de ce qui peut survenir à l'avenir. Cela se manifeste de différentes manières :

- Tout d'abord, *le texte ne s'interroge pas sur le champ d'application du SDAGE lui-même* et sur sa pertinence pour traiter des évolutions comme l'augmentation des sources atmosphériques de pollution (voir plus loin IV.1).

- *Le questionnement est, de fait, limité à 2015*. N'est-ce pas regrettable alors que l'on est « conditionné » par des évolutions à plus long terme : celles du changement climatique, évidemment, mais plus généralement celles des sociétés et de leurs représentations d'elles-mêmes, des connaissances scientifiques et des technologies... Comment, donc, « encastrent » le SDAGE dans ce contexte évolutif ? Comment le rendre lui-même capable d'évolution si le besoin s'en faisait sentir ?

**(PROPOSITION DE DISPOSITION DANS LA GOUVERNANCE).*

- *Le SDAGE ne retient comme situations de crise que les inondations et les sécheresses*. Cela témoigne à la fois du poids de l'histoire récente du bassin et d'une difficulté à introduire une analyse suffisamment distanciée de la situation. Lorsqu'un problème est connu, on trouve de nombreuses dispositions. Cela peut se comprendre mais face aux incertitudes de l'avenir que faudra-t-il faire ? Que dit-on des problèmes émergents ?

**(PROPOSITION D'UNE NOUVELLE ORIENTATION N°31 BIS).*

- *La rédaction actuelle semble aussi considérer que la question de la gestion quantitative de la ressource n'est pas problématique en dehors de situations « extrêmes »*. Ainsi, les orientations (21 à 24) de ce deuxième enjeu visent toutes à « restaurer » la situation actuelle pour certaines masses d'eau souterraines ou certains cours d'eau, parce que « la gestion des ressources est globalement satisfaisante ». Mais, précisément les conséquences du changement climatique, en particulier l'augmentation de la fréquence des événements « improbables », ont-elles été suffisamment prises en compte, sans compter la réussite-même d'autres dispositions du SDAGE ! A l'inverse, les mesures en faveur des zones humides auront-elles les mêmes impacts positifs dans un contexte d'incertitude climatique accrue ?

- *De la même manière, la démographie de la population avec toutes ses répercussions et les conséquences du développement économique, semblent sous-estimées* alors que de grandes tendances sont à l'œuvre. Quel est le devenir possible du bassin dans l'Europe de demain et quels seront alors les besoins, contradictoires, d'eau, de zones humides, d'espaces touristiques, de transport, d'énergie ? Comment donc ne pas s'interroger sur les conséquences de diverses tendances telles que l'accroissement démographique, l'évolution de la PAC, le devenir des jachères, le développement possible des biocarburants, l'évolution des moyens de transport...

**(PROPOSITION DE DISPOSITION DANS L'ORIENTATION 31 BIS).*

- Enfin, *de nombreuses dispositions concernent des ressources non renouvelables* plus ou moins directement liées à l'eau et aux milieux aquatiques. Est-il acceptable qu'aucune ne s'inquiète du caractère fini de ces ressources dans une

perspective de développement durable ? A titre d'exemple, citons les nombreuses dispositions concernant les granulats terrestres et marins.

**(PROPOSITION DE DISPOSITION A ECRIRE DANS L'ORIENTATION 31 BIS).*

III.2. Préparer une véritable gestion des crises

Il faut aussi remarquer que la gestion de crises prête elle-même à discussion. Ainsi, la gestion de crises liées à des pollutions ponctuelles accidentelles n'est pas mentionnée. Or, nous vivons aujourd'hui dans un contexte où une pollution accidentelle (accident localisé, catastrophe industrielle, catastrophe naturelle) ou intentionnelle (action désespérée de salariés d'une usine qui va fermer, terrorisme) peut nécessiter non plus seulement une gestion technique, mais aussi une gestion sociopolitique. Une telle gestion dépasse les capacités d'un service de communication institutionnelle, demandant de satisfaire en temps réel des besoins médiatiques lourds (cartes de situation, cartes de prévision, évaluation des risques, mesures et analyses, réponses aux attaques d'experts « indépendants »). Elle implique une cellule de crise interne à l'Agence, définie à l'avance, organisée, entraînée et cohérente avec les dispositifs de sécurité civile existants.

**(PROPOSITION DE DISPOSITION DANS L'ORIENTATION 31 BIS).*

III.3. Le cas du changement climatique

Illustrons le cas du changement climatique, car il est assez emblématique de ces liens renforcés que les gestionnaires de l'eau et le Comité de bassin devraient entretenir avec les instances de recherche et de formation.

**(PROPOSITION DE DISPOSITION DANS L'ORIENTATION 31 BIS).*

Les simulations du changement climatique donnent, à côté du réchauffement, une diminution des précipitations autour de la Méditerranée, voire sur presque toute la France, alors qu'elles doivent augmenter en Scandinavie. De même, beaucoup de simulations donnent une augmentation de la fréquence des événements météorologiques extrêmes. Quel en sera l'impact en Seine-Normandie ? Quelle sera la « période de retour » d'un événement jusqu'ici caractérisé de « centennal » ? En outre, si jusqu'ici les projections du changement climatique ont été faites pour l'horizon 2050 voire 2100, on reconnaît aujourd'hui qu'il existe un besoin et une demande pour des projections à plus court terme. Les équipes de modélisation estiment pouvoir faire de telles projections.

Dans cette optique, le SDAGE devrait établir un cadre pour un meilleur dialogue avec les ingénieurs et chercheurs travaillant sur les problèmes du changement climatique, en vue (notamment pour les SDAGE qui devront suivre celui-ci) d'une mise à jour régulière et d'une prise en compte de l'évolution réelle des variations climatiques constatées dans le bassin Seine-Normandie. Il faudrait aussi mieux prendre en compte les progrès existants et attendus dans les projections des modifications des flux moyens d'eau à l'échelle régionale, et de leurs effets sur l'état des eaux de surface (et du sous-sol) comme des modifications des risques d'événements extrêmes. Les gestionnaires de l'eau devraient aussi mieux préciser quels produits de simulations climatiques leur seraient les plus utiles.

Par ailleurs, les impacts du changement climatique sur les activités humaines sont absents de cette rédaction du SDAGE. Or, ils seront susceptibles de jouer sur le développement des transports fluviaux, sur le tourisme, balnéaire ou non, les besoins en eau des citadins, ...

**(PROPOSITION DE DISPOSITION DANS L'ORIENTATION 31 BIS).*

III.4. Conclusion : Proposition d'une nouvelle orientation 27 bis ou 31 bis

Le conseil scientifique considère globalement que le futur n'est pas assez présent dans les différentes orientations et dispositions concernant les aspects quantitatifs et la gestion des risques (enjeu 2 de la version IV). C'est pourquoi il propose au Comité de Bassin d'inclure dans le SDAGE une nouvelle orientation reprenant les remarques précédentes :

« Faire une place croissante aux problèmes émergents, particulièrement au changement climatique et aux évolutions de la société dans les actions de prévention, de sensibilisation et d'amélioration des connaissances. Intégrer les incertitudes de l'avenir dans les plans de gestion ».

Cette orientation comporterait les dispositions suivantes :

Disposition- « Sensibiliser les acteurs, les chercheurs et formateurs, et les citoyens en général à la nécessaire prise en compte du temps long, au-delà de 2015, en matière d'environnement, par des actions de formation adéquates ».

Disposition- « Communiquer sur les évolutions du climat et des aspects socio-économiques qui caractérisent les bassins. La gestion quantitative de la ressource en eau peut être problématique en dehors des situations « extrêmes », en particulier du fait du changement climatique ».

Disposition- « Organiser des recherches et des études à visée prospective pour modéliser des situations de crise, particulièrement autour du changement climatique (température et précipitations), des évolutions démographiques du bassin et des évolutions des systèmes de production de l'agriculture. L'étude des interactions entre ces divers paramètres est essentielle et doit être confrontée aux différentes échéances du moyen terme ».

Disposition ... - « Organiser des recherches et des études à visée prospective sur la gestion des ressources non renouvelables (granulats terrestres et marins, par exemple). Proposer des plans de gestion plus conservatoire de ces ressources dans une perspective de développement durable ».

Disposition ... - « Créer, au sein de l'Agence de l'eau, une cellule de crise interne, définie à l'avance, organisée, entraînée et cohérente avec les autres dispositifs existants ».

IV. Le financement et la gouvernance

(ex enjeux 3 et 4 : Favoriser un financement ambitieux et équilibré et renforcer, Développer et pérenniser les politiques de gestion locale)

Le Conseil scientifique se réjouit que les deux volets du financement et de la gouvernance, qui comportent de nombreuses interrelations, aient été regroupés.

IV.1. SDAGE et autres politiques

Le Conseil scientifique souligne que de nombreuses dispositions du SDAGE sont de l'ordre de la préconisation, de la recommandation, ou bien reposent sur des plans de gestion soumis à la concertation. Cela suppose donc que la politique définie par le SDAGE dépend de l'organisation et du pilotage d'un ensemble d'autres plans de gestion, liés eux mêmes en partie à d'autres exercices de planification territoriale. Au niveau de quelles collectivités territoriales auront lieu ces exercices de concertation, et comment s'assurer qu'ils permettent la mise en œuvre de la politique définie par le SDAGE ?

Il est également nécessaire de rendre plus lisible et compréhensible les modalités juridiques permettant de mettre en œuvre le rapport de compatibilité du SDAGE avec les décisions et programmes et les instruments de planification d'autres secteurs qui sont mentionnés dans le document, et de préciser leur territorialisation. Il convient par ailleurs de s'interroger sur la capacité du SDAGE à encourager l'émergence ou le fonctionnement de SAGEs en particulier dans les territoires où une action collective en faveur d'un meilleur état écologique de l'hydrosystème apparaît nécessaire.

De plus, le champ d'application du SDAGE pose problème, en particulier pour ce qui concerne son articulation avec d'autres politiques sectorielles. A titre d'exemple, la disposition 23 (*Prendre en compte la pollution des milieux aquatiques par les retombées atmosphériques (HAP...), notamment dans les domaines de l'énergie et du transport*) précise que la réduction à la source des retombées atmosphériques, hors du champ du SDAGE, est à prendre en compte dans les plans et programmes relatifs à la qualité de l'air, des transports et de l'énergie. Ainsi, de fait, la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, dans la mesure où elle pourrait être notablement influencée par ces retombées atmosphériques, se retrouve pour partie hors du champ du SDAGE. Les modalités de l'articulation du SDAGE avec ces politiques sectorielles doivent elles aussi être précisées.

Proposition de disposition : voir ci-après, élaboration de plans de gestion

Point important pour la consultation : Mettre en évidence qu'un nombre important des actions du SDAGE ne dépend pas seulement des acteurs du secteur de l'eau et que d'autres politiques territoriales, nationales, européennes ou globales joueront un rôle parfois déterminant.

IV.2. La dimension territoriale

Le Conseil scientifique soulève la question suivante : le choix de la Directive Cadre sur l'Eau d'imposer des normes de bon état pour l'ensemble des masses d'eau ne traduit-il pas la reconnaissance d'une incapacité, de fait, à établir des hiérarchies d'action et à conjuguer le local (les masses d'eau individuelles) et le global. Cette « philosophie » « additive » et conçue pour que tout soit « parfait » partout est admissible à une échéance suffisamment lointaine, mais il est évident que dans le court terme cela est discutable et peu compatible avec les moyens disponibles. On est ramené à la question « que veut la société et quelles sont les priorités qu'elle se donne en matière de gestion des hydrosystèmes ? »

Par exemple, l'annexe 4 fixe des objectifs et des échéances par masse d'eau, l'annexe 5 détermine les substances prioritaires, mais comment pilotera-t-on le local et le global et comment fera-t-on pour fixer des priorités qui prennent en charge l'ensemble du bassin et correspondent aux échéances qui ont paru raisonnables ? Pour toutes les masses d'eau pour lesquelles le SDAGE soit accepté l'échéance 2015, soit demande un report, sur quelles connaissances le pronostic a-t-il été construit, quels sont les « paris » qui sont faits ?

Proposition de modification : La rédaction des annexes 4 et 5 du SDAGE devrait expliciter les priorités territoriales et l'articulation entre les objectifs à l'échelle locale et à l'échelle globale, en introduisant une page méthodologique pour chacune et en l'annonçant dans la partie générale.

Pour piloter les états de l'environnement dans le cadre d'une société changeante, face à des menaces émergentes, le SDAGE devrait donc s'intéresser à ces hiérarchies d'action et à ces articulations entre le local et le global, même si elles se posent en termes éminemment politiques.

Le Conseil scientifique propose que le SDAGE soit plus ambitieux en instituant un principe de subsidiarité et d'expérimentation pour les modalités d'élaboration de la politique de l'eau, permettant à des territoires de lancer des expériences pilotes sur des instruments de politiques publiques, notamment en matière de compensation entre acteurs locaux du territoire. Il faut insister sur la nécessité d'éviter de trop codifier : il faut absolument que les acteurs locaux puissent s'emparer des problèmes et trouver, de manière concertée, des solutions applicables et adaptées aux particularismes locaux ; c'est comme cela que les plans de gestion seront « leur affaire ». Certes, des incitations réglementaires sont nécessaires pour que la concertation soit menée, mais ne la codifions pas trop ! Il serait utile, par exemple, de rendre plus faciles et explicites les négociations entre les usagers des ressources en eau et des milieux aquatiques à une échelle adéquate, par exemple en créant l'équivalent des « comités et contrats de rivière » pour des collectifs adéquats.

Les expériences pilotes sont indispensables pour donner à voir les efficacités et complexités des solutions tant préventives que curatives. Ce qui fera la différence concerne à la fois le « portage » et le « porter à connaissance » de telles expériences. En effet, les solutions curatives sont en général richement informées, cataloguées et argumentées par les opérateurs, alors que les solutions préventives (par exemple, des négociations locales aboutissant à une forme de contractualisation) sont moins informées et les porteurs de ces projets ont beaucoup moins de moyens et de compétences pour les rendre lisibles.

Pour accompagner cette politique, le Comité de bassin devrait se donner un rôle d'évaluation, de conseil, de diffusion des bonnes pratiques et de financement des initiatives innovantes et expérimentations locales.

Un enjeu particulier de cette dimension territoriale concerne les complémentarités et les dépendances entre zones urbaines et zones rurales : une réflexion sur ce sujet devrait être développée, tant pour ce qui concerne la qualité des eaux, que pour ce qui concerne son usage ou la protection vis-à-vis des inondations. A ce titre, la question des solidarités, notamment financières, entre ces types d'espace au sein des différents bassins versants devrait être discutée, ou pour le moins évoquée.

PROPOSITION DE DISPOSITION N°48 BIS ET 51 BIS, 33 BIS (MAIS IL FAUDRAIT AUSSI L'INCLURE DANS UNE 23 BIS ET 40 BIS) : « Elaborer des plans de gestion en coopération avec les acteurs et prévoir le financement de leur animation ainsi que des contrôles nécessaires. »

Autres propositions de dispositions possibles :

Expérimentations locales - « Pour adapter les niveaux de concertation à la prise en charge par les acteurs locaux des problèmes et de la mise en œuvre des plans de gestion,

et pour rendre plus faciles et explicites les négociations et concertations entre les usagers des ressources en eau et des milieux aquatiques à une échelle pertinente, des expérimentations locales pourront être lancées, s'inspirant notamment des « Comités et des contrats de rivière », pour des collectifs adéquats. Le Comité de bassin sera chargé d'un rôle d'évaluation, de conseil, de diffusion des bonnes pratiques et de financement des initiatives locales ».

Expertise interne des gestionnaires - « Pour permettre aux différents gestionnaires de mieux instruire les dossiers devant aboutir à des plans de gestion et faire avancer l'idée que le SDAGE est un outil de gestion plus que de coercition, l'Agence de l'Eau et les DIREN doivent avoir une véritable expertise et un nombre d'agents suffisant leur sera garanti à cet effet ».

IV.3. Les instruments incitatifs

Le Conseil scientifique souhaite mettre en évidence l'importance des instruments incitatifs pour la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ce cadre, il souligne que l'application des principes pollueur-payeur et de récupération des coûts devraient conduire à un recours plus important à l'ensemble des instruments économiques possibles, et en particulier les incitations par les taxes, qui peuvent compléter d'autres incitations par les subventions. Le recours aux taxes peut dépasser le domaine d'action du SDAGE, mais il serait nécessaire que le SDAGE mentionne l'utilité de cet outil pour la mise en œuvre des objectifs et des principes qui lui sont fixés (voir orientations 32 : Améliorer la connaissance des coûts et promouvoir la transparence et 33 : Renforcer le principe pollueur payeur par la tarification de l'eau et les redevances)

Point de débat important pour la consultation : La place des instruments économiques incitatifs dans le SDAGE devrait être précisée pour la consultation, en mettant en évidence les principes initiaux et les contraintes imposées par la législation.

De plus, il serait utile de lancer une réflexion pour identifier l'utilité et les possibilités de conditionner le versement d'aides pour des mesures curatives à l'exploration préalable de solutions préventives, voire à leur mise en œuvre.

IV.4. Evaluation, contrôle, indicateurs

Le Conseil scientifique est soucieux aussi de s'assurer que les mécanismes d'évaluation et de contrôle permettent bien la mise en œuvre de la politique définie par le SDAGE. Le SDAGE ne semble pas avoir pris en charge la différence qui existe entre l'enregistrement des pollutions et la conduite d'un plan de gestion : au-delà de la réponse à des injonctions réglementaires par des mesures, l'obligation de résultat exige d'être en capacité de faire des diagnostics et de juger de l'efficacité des moyens utilisés et/ou envisagés pour corriger les pratiques. Sur ce point, à titre d'exemple, la définition d'un minimum de bonnes pratiques à respecter par les utilisateurs de fertilisants pour ne pas dégrader les masses d'eaux souterraines et superficielles reste à réaliser : non seulement des recherches supplémentaires sont nécessaires, mais il faut également penser aux formes organisationnelles efficaces tant pour l'incitation que pour le contrôle. De manière générale, la définition d'indicateurs sur les pratiques, ou d'autres types d'objectifs intermédiaires, est nécessaire pour permettre une évaluation plus réactive, dans le pas de temps du SDAGE, alors que les indicateurs finaux sont souvent d'une inertie très importante.

Le Conseil scientifique relève aussi une trop grande absence des dispositifs de surveillance dans le SDAGE : quels seront les indicateurs utilisés et leur pertinence ? Seront-ils évolutifs ? Ce système de surveillance devrait être rendu plus explicite. Le Conseil scientifique souligne en particulier qu'un ensemble d'indicateurs utilisé comme outil de

gestion n'est jamais neutre, puisqu'on souhaite qu'il soit approprié pour envoyer un certain nombre de signaux incitatifs, et que son utilisation est toujours stratégique. Il importe donc de considérer que l'itinéraire de conception et de mise en œuvre d'un tel observatoire n'est pas purement technique. Le volet organisationnel du SDAGE devra donc préciser qui va traiter des données pour en faire un véritable observatoire.

En particulier, le Conseil scientifique, conscient de l'existence d'un système d'information sur l'eau impliquant plusieurs organismes et l'ONEMA, souhaite cependant soulever les questions suivantes liées aux rôles des établissements de recherche et de formation : qui recueillera les données ? Une fois les informations recueillies, qui les traitera ? Comment les organismes responsables de la politique de l'eau pourront-ils traiter des données en interne ? Comment établiront-ils des relations avec les établissements de recherche et de formation ? Il faut que l'Agence de l'eau et les DIREN puissent avoir une véritable expertise avec un nombre d'agents suffisant, pour faire le lien entre ces systèmes de surveillance et le pilotage de la gestion.

Toujours en référence à l'ONEMA, la question de dispositifs de suivi et d'indicateurs communs aux différents SDAGE, permettant d'avoir au niveau national un véritable tableau de bord de la politique de l'eau en France sera à traiter avec attention.

PROPOSITION D'UNE ORIENTATION 11 BIS, DISPOSITION N°37 BIS « Mettre en place un observatoire des pratiques agricoles et non agricoles, en matière de pesticides, dans un premier temps dans les bassins d'alimentation des captages ».

AUTRE PROPOSITION D'ORIENTATION : « Développer, en coordination avec les services des DIREN, et en relation avec la recherche, les capacités de l'Agence de l'eau pour le traitement des informations tirées du suivi des observatoires mais aussi pour l'interprétation des évolutions non prévues ou non anticipées de l'état de l'hydrosystème ».

De plus, pour l'organisation de l'évaluation de l'impact des politiques de l'eau, il est non seulement nécessaire d'assurer un suivi d'un certain nombre d'indicateurs, mais il s'agit également de mettre en place systématiquement des processus d'évaluation qui conduisent à questionner les dispositifs concrets mis en œuvre. Notamment, à cet effet, un effort de soutien technique et financier doit être envisagé à l'échelle de chaque SAGE.

La communication vers les usagers, les consommateurs, et le public de ces informations sur les états de la ressource et des milieux constitue également un enjeu important de construction de cet observatoire. Outre les aspects techniques (telle la conception de l'outil pertinent utilisant au mieux les technologies disponibles), cela nécessite de restaurer le dialogue entre les savoirs profanes et les savoirs experts, sans mettre en doute la validité d'une catégorie spécifique pour le savoir développé par les experts, et en développant des pédagogies adaptées. Il importe aussi de penser à l'information du public à propos des expériences innovantes menées localement, et il est utile aussi de penser à des dispositifs spécifiques permettant de porter à connaissance, par exemple le système de pancartes et d'indications territoriales précisant aux acteurs des zones de protection comme les bassins d'alimentation des captages (sur l'exemple des Wasserschutzgebiete en Allemagne).

V. Les connaissances : pour une politique dynamique et intégrée

Le Conseil scientifique se félicite de voir inscrit au sein du SDAGE une ambition forte en matière de connaissances. Il a souhaité approfondir la réflexion sur le statut des connaissances vis-à-vis de la politique de l'eau, tant sur les modalités d'acquisition, de diffusion et d'utilisation de ces connaissances que sur le contenu des connaissances à acquérir.

V.1. Les connaissances, fondement d'une politique évolutive

La DCE est, sur bien des aspects, une directive « révolutionnaire », assise sur des connaissances en cours d'élaboration, en particulier sur l'écologie des hydrosystèmes. Sa mise en oeuvre intelligente nécessite donc la mise en place de recherches finalisées et d'observations impliquant étroitement les acteurs de l'eau.

Les politiques de l'eau sont parmi les plus complexes et intégrées qui soient. Les sciences de l'eau, dans leur acception la plus traditionnelle, sont loin d'être les seules concernées. Le conseil scientifique insiste sur la nécessité de prise en compte des nombreuses disciplines qui peuvent éclairer ces politiques, des sciences exactes aux sciences humaines et sociales. Un des enjeux principaux est leur intégration afin de résoudre les vrais problèmes posés par la gestion de l'eau au sein des territoires pertinents.

Les connaissances sont également à la base de toute évaluation et l'ampleur des politiques publiques concernées oblige à procéder de façon particulièrement stricte à leur évaluation. Les connaissances acquises au sein du bassin au fur et à mesure de l'action constitueront donc un appui précieux pour la conduite des politiques de l'eau.

La mobilisation de connaissances existantes ou nouvelles interviendra donc à la fois a priori, en accompagnement, et a posteriori, dans une vision évolutive des politiques mises en oeuvre.

V.2. Une vision « triangulaire » des liens avec les défis et la gouvernance

Le Comité de bassin doit être sensible au fait qu'en règle générale les politiques de prévention sont à long terme plus efficaces sur le plan économique que les actions de réparation, quand celles-ci sont possibles. Or, sans connaissances il n'est pas possible de prédire et par conséquent toute politique de prévention devient hasardeuse. Pour autant l'absence de connaissances ne devra jamais être un prétexte à l'inaction. Le respect du principe constitutionnel de précaution s'entend autant comme la prise de mesures conservatoires immédiates que comme une obligation de connaissances pour la prévention.

La connaissance ne doit donc pas être présentée comme un point de passage obligé entre les défis identifiés et les actions à mettre en oeuvre mais, plutôt, comme un troisième pôle susceptible à la fois de contribuer à préciser ces défis et à appuyer et évaluer les actions. L'utilisation appropriées des connaissances, existantes ou nouvelles, doit en particulier faire partie des outils de la gouvernance.

V.3. Une définition large, incluant l'observation et s'inscrivant dans la durée

Le Conseil scientifique souligne la nécessité d'une définition large des connaissances, s'entend à la fois comme le produit des observations des milieux et du développement des savoirs, notamment par la recherche. Le couplage de ces deux activités, via notamment la modélisation, est porteur d'informations pertinentes pour la gestion et la prévention des atteintes aux écosystèmes aquatiques. C'est pourquoi une interaction permanente entre recherches et observations sera à promouvoir, ce qui implique d'organiser et de fiabiliser, mais de ne pas trop autonomiser les dispositifs d'observation.

Par ailleurs, l'acquisition de connaissances, qu'il s'agisse d'observer ou d'acquérir des savoirs, implique un engagement de long terme. Sa cinétique n'est pas celle de l'action de tous les jours. Les programmes sous la maîtrise d'ouvrage du comité de bassin devront prendre en compte cette dimension et sécuriser les financements, afin de les protéger des aléas de l'urgence quotidienne. Cela ne devra pas empêcher de gérer ces programmes par objectifs et de les évaluer avec autant de rigueur que n'importe quelle activité professionnelle.

Enfin, dans le domaine de l'observation, le Comité de bassin doit avoir conscience de l'importance du couplage de l'ensemble des informations environnementales. Autant que celle des milieux aquatiques, la connaissance des sols, des conditions météorologiques, des activités humaines, des propriétés des substances chimiques, etc., conditionne la mise à disposition des informations pertinentes pour les décideurs. La participation aux activités nationales d'observation et aux programmes européen GMES et international GEOSS sera la bienvenue à cet égard.

V.4. Une vision intégrée de l'acquisition des connaissances, de leur diffusion et de la formation

Les connaissances, dans le domaine de l'environnement comme dans d'autres, prennent de la valeur quand elles sont partagées. La dissémination des connaissances consécutives au dynamisme des acteurs du bassin Seine-Normandie servira les politiques de l'eau en France et en Europe. A l'inverse, l'ouverture des activités de connaissances aux acteurs des autres bassins renforcera l'efficacité de la gestion de façon extrêmement efficace en termes de coûts. Des liens étroits devront donc être établis avec l'ONEMA et le MEDAD ainsi qu'avec les acteurs européens de la protection des milieux aquatiques et de la gestion des eaux.

Cet enjeu de diffusion et d'appropriation des connaissances doit donc faire partie intégrante de cette politique des connaissances. Le Conseil scientifique souligne notamment que, dans les domaines de l'eau et des milieux aquatiques, existent de nombreux savoirs profanes et compétences d'amateurs, qui pourraient être associés à l'acquisition et à la diffusion de connaissances selon des approches participatives. De même, les expériences nouvelles, au sens innovations vis-à-vis de ressources en eau, peuvent être sources de connaissances. Ces expériences, souvent locales, et leurs résultats instruits sont des moyens à la fois d'acquérir et de s'approprier des connaissances et de faire évoluer les voies et moyens de gouvernance.

Dans cette optique d'une gestion dynamique des connaissances, l'orientation 39 (*sensibiliser, former et informer tous les publics*) serait à intégrer dans ce chapitre. La question de la formation (Dispositions 164 : *Former les acteurs ayant des responsabilités dans le domaine de l'eau* et 165 : *Soutenir les programmes d'éducation à la citoyenneté dans le domaine de l'eau*) devrait être élargie, notamment pour tenir compte des interventions possibles en faveur de la politique de l'eau au niveau de la définition des programmes scolaires et de la formation initiale, notamment celle des agriculteurs. Les remises à jour des programmes de l'enseignement supérieur devraient mobiliser des

« porteurs de projets » de la politique de l'eau du bassin. Une articulation entre le niveau national des programmes et les six bassins français devrait être trouvée à cet effet.

Toujours dans ce domaine de la formation, il conviendrait également de favoriser les liens entre les acteurs économiques, les organismes gestionnaires et les organismes de formation par l'accueil systématique par les deux premiers de stagiaires, de doctorants, et par des interventions dans les cursus de formation. Le Comité de bassin, l'Agence de l'eau et les organismes gestionnaires devraient se donner cette orientation budgétaire. (*Proposition de disposition*)

V.5. Quelques champs prioritaires

Pour ce qui concerne le développement des connaissances sur des thèmes où les recherches sont encore trop peu nombreuses, le Conseil scientifique souligne l'importance des domaines suivants :

- la toxicologie et l'écotoxicologie, en soulignant l'importance de l'analyse des risques liés aux expositions aux mélanges de molécules et aux phénomènes de latence (effets à long terme) ; la question de l'interaction entre polluants et agents pathogènes, avec les éventuels phénomènes de synergie, sera également à aborder ;

- les transferts dans la zone non saturée, en particulier les phénomènes d'inertie et de délai dans l'impact sur les nappes phréatiques ;

- le changement climatique, dans ses conséquences au niveau du bassin ;

- la modélisation des flux de diffusion de pollution microbologique par temps d'orage et de pluies fortes ;

- le « génie écologique », c'est-à-dire la définition des aménagements adaptés aux différents milieux, leur insertion dans les territoires agricoles et leur contribution à des orientations plus générales (trame verte, trame bleue) ;

- les systèmes de culture et d'élevage répondant, dans la diversité des situations agro-pédo-climatiques, au cahier des charges de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ; ces systèmes seraient définis par des bonnes pratiques et des indicateurs permettraient de suivre leur évolution ;

- le « génie social », à savoir les recherches sur les politiques publiques, la gouvernance, et le pilotage des plans de gestion, pour éclairer notamment l'ensemble des questions de pilotage posées plus haut et, de manière générale, pour mieux prendre en compte le passage du local au Bassin et mieux articuler les décisions biotechniques et socioéconomiques.

Proposition de disposition : « Développer des programmes de recherche sur ces enjeux ».

Pour favoriser ces recherches, il conviendrait de favoriser les liens entre les acteurs économiques, les organismes gestionnaires et la recherche en prévoyant une participation à des programmes généraux de recherche et de recherche-intervention (du type du PIREN Seine). Le Comité de bassin, l'Agence de l'eau et les organismes gestionnaires devraient se donner cette orientation budgétaire. (*Proposition de disposition*)