

# Éléments complémentaires suite à l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée 2022-2027

Mars 2021

Suite à l'adoption du projet de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée 2022-2027 par le comité de bassin le 25 septembre 2020, l'Autorité environnementale (Ae) a été saisie pour avis par le président du comité de bassin, conformément aux dispositions des articles L122-7 et R122-17 du code de l'environnement. L'Ae a reçu le dossier de saisine le 9 octobre 2020. Son avis a été délibéré et adopté le 23 décembre 2020, puis transmis au président du comité de bassin.

Cet avis est joint au dossier de consultation des assemblées et du public sur le projet de SDAGE. Il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de SDAGE. Il est publié sur le site de l'Ae : [http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/201223\\_sdage\\_rhone-mediterranee\\_delibere\\_cle75d451.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/201223_sdage_rhone-mediterranee_delibere_cle75d451.pdf)

Si l'Ae souligne que « Cette troisième édition du SDAGE pour le bassin Rhône-Méditerranée est un document de qualité qui a cherché à tirer les enseignements des précédents cycles », elle rend compte, en synthèse, de l'avis suivant :

« L'évaluation environnementale reste trop formelle et peu centrée sur les objectifs du SDAGE. Elle n'analyse pas suffisamment les freins à la mise en œuvre du précédent SDAGE et ne fournit aucun élément visant à démontrer que les évolutions du SDAGE ou du programme de mesures sont de nature à renforcer l'efficacité du schéma pour atteindre les objectifs fixés par masse d'eau et limiter le risque de dégradation. Il est nécessaire de faire de l'évaluation environnementale un outil de pilotage et de suivi du SDAGE afin d'identifier les dispositions ou les mesures qu'il conviendrait de renforcer en priorité pour atteindre le bon état des différentes masses d'eau.

L'effectivité du SDAGE repose sur la mise en œuvre du programme de mesures ainsi que sur la prise en compte de ses dispositions dans les démarches locales de gestion de l'eau et sur leur déclinaison dans les documents d'urbanisme. Elle requiert une bonne appropriation par le public et les élus.

Face à ce constat, l'Ae recommande principalement :

- d'élaborer un document synthétique accessible à tous et de recourir à des dispositifs innovants pour faciliter la participation du public lors de la consultation prévue en 2021,
- d'intensifier au niveau de l'État les négociations avec la Suisse pour mettre en place rapidement une instance de gouvernance partagée sur la gestion du Rhône,
- de s'assurer de la portée juridique du SDAGE et le cas échéant d'adopter des formulations adaptées pour en assurer la robustesse et tirer le meilleur parti de son articulation avec les autres plans,
- de rappeler l'objectif de l'atteinte du bon état par 100 % des masses d'eau ;
- de bien intégrer au niveau de l'État les objectifs ambitieux de préservation de la biodiversité dans la mise en œuvre et le renouvellement des concessions hydro-électriques,
- de tirer les enseignements du constat que le SDAGE actuel n'a pas permis d'inverser la tendance à la dégradation des zones humides pour renforcer les dispositions correspondantes. »

La présente note apporte un éclairage sur la manière dont ont été élaborés les projets de SDAGE et de programme des mesures (PDM) 2022-2027 du bassin Rhône-Méditerranée, en particulier sur les points soulevés par l’Autorité environnementale dans son avis.

Il est à noter par ailleurs que le rapport d’évaluation environnementale sera mis à jour dans sa version finale, après la consultation du public et des assemblées, pour prendre en compte certaines des remarques de l’Ae ainsi que, s’il y a lieu, des éléments qui ressortiront de la consultation. Cette mise à jour intégrera notamment une analyse plus poussée des objectifs du SDAGE, à partir des bilans de mise en œuvre des SDAGE 2010-2015 et 2016-2021 et des avancées du SDAGE 2022-2027. Entre autres, elle renforcera également l’analyse de l’articulation du SDAGE avec les plans qui doivent lui être compatibles en identifiant les conditions nécessaires pour favoriser l’effet de levier de ces plans pour la mise en œuvre effective des dispositions du SDAGE. Des préconisations en la matière sont d’ores et déjà identifiées dans le SDAGE (ex : liste des dispositions concernant les documents d’urbanisme) ou dans les documents de référence pour sa mise en œuvre (guide « EAU ET URBANISME EN RHÔNE-MÉDITERRANÉE Assurer la compatibilité des documents d’urbanisme avec le SDAGE et le PGRI », décembre 2019 : [https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/siERM/files/content/2020-06/20191125-PUB-SDAGE-PGRI-RM-Urbanisme\\_BasseDef\\_2.pdf](https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/siERM/files/content/2020-06/20191125-PUB-SDAGE-PGRI-RM-Urbanisme_BasseDef_2.pdf)).

## 1. Une actualisation du SDAGE visant plus d’efficacité pour atteindre les objectifs environnementaux

Le projet de SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027 est dans la continuité du SDAGE 2016-2021, dont les orientations fondamentales et dispositions sont toujours d’actualité et appropriées par les acteurs. Il s’agit de poursuivre et d’accentuer leur mise en œuvre mais aussi de **renforcer leur efficacité** pour atteindre les objectifs de la Directive Cadre sur l’Eau (DCE), en prenant en compte les évolutions du contexte du bassin Rhône-Méditerranée, les instructions nationales relatives à la politique de l’eau et les conclusions pour la France de l’analyse des SDAGE réalisée par la Commission Européenne en 2019.

L’actualisation du SDAGE et de son programme de mesures a été conduite dans cet esprit, à la lumière des bilans de mise en œuvre du SDAGE et du PDM 2016-2021, des consultations réalisées auprès des acteurs du bassin et du retour d’expérience des services de l’Etat.

### *Actualisation des orientations fondamentales du SDAGE*

La première étape du processus d’élaboration du projet de SDAGE 2022-2027 a été d’actualiser la synthèse des questions importantes qui se posent sur le bassin Rhône-Méditerranée. Cette synthèse vise à mettre en évidence les problèmes qui s’opposent à l’atteinte des objectifs du bon état des eaux et des milieux aquatiques. Elle identifie l’enjeu majeur d’améliorer l’efficacité et l’efficience des actions pour l’atteinte du bon état et la pérennisation des améliorations obtenues dans l’objectif de non-dégradation. Dans cette optique, elle souligne les points de blocage constatés dans la mise en œuvre du SDAGE.

La synthèse des questions importantes a fait l’objet d’une consultation du public et des assemblées, entre novembre 2018 et mai 2019. Pour chaque question, les contributeurs ont été invités à s’exprimer sur les leviers de renforcement de l’efficacité et de pérennisation des actions mises en œuvre pour la préservation et la restauration de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Les contributions reçues dans le cadre de cette consultation ont alimenté l’actualisation du SDAGE 2022-2027 (voir la présentation faite en séance du comité de bassin du 6 décembre 2019 : [https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/siERM/files/content/2020-01/20191206-CB-synthese\\_QI\\_0.pdf](https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/siERM/files/content/2020-01/20191206-CB-synthese_QI_0.pdf)).

Parmi l'ensemble des retours issus de cette consultation, trois sujets majeurs sont apparus comme particulièrement à enjeu pour l'élaboration du SDAGE 2022-2027 :

- la gestion équilibrée de la ressource en eau dans le contexte de changement climatique ;
- la lutte contre les pollutions par les substances dangereuses ;
- la restauration physique des cours d'eau, en lien avec la réduction de l'aléa d'inondation.

Les enseignements de cette consultation sur les questions importantes ont guidé l'importante concertation politique menée avec l'ensemble des acteurs, dans le cadre du comité de bassin, pour l'actualisation du SDAGE et de ses orientations fondamentales en particulier. Notamment, à l'automne 2019, des groupes de contribution politiques puis des commissions géographiques participatives ont été réunis pour débattre des 3 sujets majeurs identifiés lors de la consultation sur les questions importantes. Lors de ces réunions, les acteurs ont pu échanger sur les freins et leviers identifiés dans la mise en œuvre des actions sur chaque thématique et faire valoir leurs expériences et contributions pour améliorer l'efficacité du SDAGE sur ces sujets.

En parallèle de ces concertations, le travail conduit par le secrétariat technique de bassin a permis de prendre en compte le retour d'expérience des services de l'Etat dans la mise en œuvre du SDAGE. Il s'est notamment appuyé sur l'expérience acquise en matière de portée juridique du SDAGE (expertise juridique externalisée pour le cycle 2010-2015, relecture réglementaire par les services de l'Etat pour les cycles 2016-2021 et 2022-2027, jurisprudence) afin d'aboutir à des rédactions conformes à la portée juridique du SDAGE. En effet, le SDAGE est opposable à toutes les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, aux SAGE ainsi qu'aux documents d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale (ScoT) et, en l'absence de SCoT, aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales, et aux schémas régionaux des carrières, dans un rapport d'obligation de compatibilité de ces décisions avec le SDAGE. Lorsque le SDAGE est approuvé, ces décisions administratives doivent être, si nécessaire, mises en compatibilité avec lui. Cette notion de compatibilité est moins contraignante que celle de conformité puisqu'il s'agit d'un rapport de non contradiction avec les orientations fondamentales et les objectifs du SDAGE.

**A l'issue de ce processus d'élaboration, le projet de SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027 adopté par le comité de bassin affiche bien l'ambition d'une plus grande efficacité.** Cette ambition se décline dans les orientations fondamentales et dispositions du SDAGE, dont les principales évolutions visent à :

- développer des approches intégrées, permettant de cibler et prioriser les actions à mettre en œuvre, en privilégiant des actions coût/efficaces et adaptées localement, en mobilisant et concertant l'ensemble des types d'acteurs concernés. Ces approches sont en particulier préconisées pour répondre aux enjeux de :
  - réduction des émissions de substances dangereuses (OF5C), pour laquelle la consultation sur les questions importantes a montré que la réglementation seule n'était pas suffisante et qu'il fallait mobiliser les acteurs locaux, y compris les usagers domestiques et le grand public ;
  - restauration des milieux aquatiques (OF6), pour laquelle la Commission Européenne recommande de cibler les secteurs les plus soumis à des pressions et la consultation sur les questions importantes a souligné l'intérêt d'approches globales concertées ;
- suivre et évaluer les plans d'actions mis en œuvre en application du SDAGE 2016-2021, pour les adapter si nécessaire. Ces dispositions concernent notamment les plans de gestion de la ressource en eau (PGRE – OF7) et les démarches de captages prioritaires (OF5E), en écho aux retours de la consultation sur les questions importantes ;

- concrétiser la mise en œuvre du principe de non dégradation des milieux aquatiques, en précisant davantage les attendus de la séquence « Eviter-Réduire-Compenser » (ERC), en renforçant et facilitant la prise en compte des objectifs de la politique de l'eau dans les projets et l'aménagement du territoire (OF2). En particulier, les modalités de mise en œuvre de la séquence ERC sont précisées pour la préservation des zones humides, dans l'OF6B (disposition 6B-03), afin que son application commence dès la conception des projets, en amont de la constitution des dossiers réglementaires de déclaration ou d'autorisation et de leur instruction ;
- renforcer l'adaptation au changement climatique, en déclinant cet objectif dans l'ensemble des orientations fondamentales. L'anticipation du changement climatique fait l'objet d'une orientation fondamentale dédiée (OF0) et est en particulier pleinement intégrée à l'OF7 relative à la gestion quantitative de la ressource, via la déclinaison de l'instruction nationale sur les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) et l'introduction de la démarche de suivi/évaluation et actualisation des PGRE, intégrant un volet prospectif pour l'anticipation du changement climatique. Ces évolutions font écho au besoin exprimé lors de la consultation sur les questions importantes de développer une vision globale des territoires et des besoins et de mesurer l'impact des actions mises en œuvre ;
- renforcer la concertation et la gouvernance locale de l'eau, indispensables à la mobilisation de tous les acteurs pour une mise en œuvre efficace et partagée du SDAGE et de son programme de mesures. La consultation sur les questions importantes a en effet fait ressortir le rôle indispensable de la sensibilisation et de la concertation avec les usagers dans les instances de gouvernance et de l'association du citoyen.

### *Actualisation des objectifs et élaboration du programme de mesures (PDM)*

L'actualisation des objectifs du SDAGE et l'élaboration du projet de programme de mesures se basent sur l'état des lieux du bassin mis à jour et adopté par le comité de bassin en décembre 2019. L'état des lieux évalue, pour chaque masse d'eau, son état et le risque de non atteinte des objectifs environnementaux (RNAOE). L'actualisation de ce risque consiste à simuler l'évolution des pressions à l'horizon 2027 en appliquant un scénario tendanciel d'évolution des activités et en tenant compte autant que possible des effets positifs attendus de la mise en œuvre du programme de mesures 2016- 2021.

L'état des lieux 2019 montre que l'état des masses d'eau est relativement stable alors que dans le même temps les pressions augmentent (hausse de la population, évolution de l'usage du sol, développement des activités économiques). Ce constat conforte la stratégie de ciblage de l'action sur l'impact des pressions significatives, appliquée pour l'élaboration du programme de mesures.

Le projet de programme de mesures 2022-2027 est construit pour **réduire l'impact des pressions à l'origine d'un risque à l'horizon 2027 et atteindre le bon état de toutes les masses d'eau à terme**. Il vise ainsi à restaurer le bon état des masses d'eau dont l'état est d'ores et déjà dégradé par ces pressions mais aussi à préserver les masses d'eau actuellement en bon état mais soumises à des pressions dont les impacts pourraient conduire à une dégradation à horizon 2027 si rien n'est fait. Il est alimenté par le bilan à mi-parcours du SDAGE 2016-2021, appelé tableau de bord du SDAGE, réalisé en 2019, et élaboré à la lumière du bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du programme de mesures 2016-2021.

La synthèse de la mise en œuvre à mi-parcours du PDM 2016-2021, établie en 2018, a montré le bon avancement des actions mais aussi un reste à faire important pour atteindre les objectifs. Les freins à lever pour renforcer la mise en œuvre ont été identifiés : absence de maîtrise d'ouvrage, défaut de mobilisation des acteurs, manque d'identification de solutions coût-efficaces...

Face à ces freins, la concertation entre les acteurs et les services dans les territoires apparaît à renforcer. Pour le petit cycle de l'eau, comme pour le grand cycle, la restructuration des collectivités en application des lois NOTRe et MAPTAM donnera plus de moyens techniques et financiers pour assurer le portage des actions. Une structuration à l'échelle des bassins versants permettra notamment une gestion intégrée des enjeux de l'eau.

La recherche des solutions techniques les plus coût-efficaces s'impose du fait de l'importance de certains impacts constatée sur les masses d'eau. Il ne s'agit pas forcément d'agir partout mais de cibler les secteurs où l'effet attendu sur le milieu est le plus significatif et bénéficie au plus grand nombre de masses d'eau, permettant ainsi la restauration d'un fonctionnement satisfaisant du bassin versant. Il s'agit également de concentrer les moyens humains, techniques et financiers là où cela est le plus pertinent pour l'atteinte des objectifs environnementaux du SDAGE.

**Ces leviers d'amélioration ont guidé l'élaboration du projet de programme de mesures 2022-2027.**

Ainsi, le comité de bassin a fixé le principe que « les orientations pour l'élaboration du programme de mesures 2022- 2027 doivent viser un juste équilibre entre le nécessaire pour réduire l'impact des pressions à l'origine d'un risque de non-atteinte des objectifs environnementaux et le réalisable au regard des capacités de mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'eau ». **La construction du projet de PDM a été conduite dans une logique de ciblage et de priorisation** des actions à mettre en œuvre :

- le ciblage a consisté à déterminer les mesures nécessaires et suffisantes pour réduire l'impact des pressions significatives et atteindre le bon état ;
- la priorisation détermine ce qu'il est possible de faire entre 2022 et 2027, reportant au-delà de l'échéance de 2027 les autres mesures nécessaires à la réduction de l'impact des pressions significatives.

Ces principes ont guidé les concertations engagées avec les acteurs des territoires, grâce à plus de 100 réunions locales de co-construction du projet de PDM entre mai et octobre 2019. Cette étape a permis d'assurer la cohérence du projet de programme de mesures avec les réalités de terrain et les politiques de gestion locale de l'eau menées dans le bassin, afin de faciliter la mise en œuvre des mesures (ex : existence d'une maîtrise d'ouvrage, etc.).

Les objectifs visés à l'horizon 2027 par le projet de SDAGE 2022-2027 découlent directement de cette démarche de ciblage et de priorisation. Ils sont par conséquent cohérents avec l'ambition pragmatique de restauration des milieux portée par le programme de mesures, gage de leur pertinence. La détermination des objectifs d'état des masses d'eau s'est d'abord appuyée sur une exploitation des données locales (état des masses d'eau, suffisance des mesures 2022-2027 pour réduire significativement l'impact des pressions à l'origine d'un RNAOE à l'horizon 2027) puis sur des ajustements limités des propositions de mesures issues des réunions locales (programmation anticipée de mesures initialement proposées post-2027) afin d'aboutir à un niveau d'objectif de bon état écologique en 2027 cohérent avec l'ambition nationale (68% de masses d'eau en bon état en 2027, +20 points de pourcentage par rapport à 2019).

Il découle de cette approche pragmatique que toutes les masses d'eau ne pourront pas recouvrer un bon état en 2027 du fait de l'ambition réaliste du programme de mesures. Pour 32% des masses d'eau il sera en effet nécessaire d'inscrire les efforts sur un temps plus long que le seul cycle 2022-2027. Ces masses d'eau font ainsi l'objet d'objectifs dérogatoires moins stricts que le bon état dans le projet de SDAGE 2022-2027, comme cela est prévu par la directive cadre sur l'eau et rappelé dans le chapitre 3 partie 2.1 du SDAGE (p. 326).

**Un objectif moins strict est à considérer comme un objectif intermédiaire atteignable en 2027, l'objectif ultime restant à terme le retour au bon état.** C'est pour cela que des mesures sont d'ores et déjà prévues au cours du cycle 2022-2027 et que d'autres devront l'être au cours des cycles suivants pour une trajectoire de restauration permettant l'atteinte du bon état de ces masses d'eau dès que possible après 2027.

Les bilans de mise en œuvre des SDAGE 2010-2015 et 2016-2021 montrent qu'il n'existe pas de garantie d'atteindre les objectifs initialement fixés, compte tenu des évolutions des pressions démographiques et économiques qui s'exercent sur le territoire. Toutefois, le SDAGE et le PDM identifient de manière concrète et pragmatique les leviers, actions et moyens à déployer localement pour éviter ou réduire l'impact de ces pressions, et in fine progresser vers l'atteinte du bon état.

## ***2. L'enjeu de mobilisation des acteurs pour la mise en œuvre du SDAGE et du PDM***

La mise en œuvre du SDAGE et de son PDM nécessite la mobilisation et l'engagement des acteurs du bassin, en particulier des élus mais aussi du grand public. Il s'agit d'une dynamique nécessairement collective, comme décrit dans les chapitres 1.3 et 1.4 du projet de SDAGE.

Pour favoriser cette dynamique, les projets de SDAGE et de PDM ont été construits après une large concertation avec les acteurs du bassin, comme rappelé en partie 1.

A la suite de leur adoption par le comité de bassin, les projets de SDAGE et de PDM sont soumis à la consultation des assemblées et du public, à partir du 1<sup>er</sup> mars 2021. Cette consultation officielle vise à recueillir les avis des acteurs du bassin et leurs contributions pour améliorer les projets de SDAGE et de PDM en vue de leur finalisation et leur adoption par le comité de bassin en mars 2022.

Afin d'élargir la consultation institutionnelle, le bassin Rhône-Méditerranée consulte à cette occasion une liste d'assemblées et partenaires techniques beaucoup plus importante que celle listée dans l'article R212-6 du code de l'environnement. Sont ainsi consultés l'ensemble des syndicats de bassin versant, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des collectivités porteuses de schéma de cohérence territoriale (SCOT), des structures porteuses de captages prioritaires, mais aussi des associations, des sociétés d'aménagement et principaux producteurs d'électricité.

L'élargissement de la consultation institutionnelle vise notamment à mieux associer les acteurs de l'aménagement du territoire. L'enjeu est de renforcer la prise en compte des objectifs de la politique de l'eau dans l'aménagement du territoire, d'assurer la compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDAGE, et au-delà de mobiliser les acteurs de l'aménagement dans la mise en œuvre concrète du SDAGE.

Concernant le grand public, la consultation sur le projet de SDAGE est adaptée pour favoriser la participation du plus grand nombre. Elle prend la forme d'un questionnaire dématérialisé et vulgarisé, ciblé sur les grands enjeux de l'eau du bassin. Cette consultation est relayée par les sites Internet institutionnels, par des collectivités et par différents réseaux partenaires du bassin. Une plaquette de communication synthétisant le contenu des projets de SDAGE et de PDM est également mise à disposition en accompagnement de la consultation.

En complément, un appel à projets (AAP) de l'agence de l'eau RMC lancé en septembre 2020 auprès des collectivités des bassins Rhône-Méditerranée et de Corse pour développer des projets de « participation citoyenne sur les grands enjeux de l'eau » permettra de promouvoir la consultation et indirectement de faire participer à la consultation.