



ORIENTATION FONDAMENTALE N°1

**PRIVILEGIER LA PRÉVENTION
ET LES INTERVENTIONS
A LA SOURCE POUR
PLUS D'EFFICACITÉ**

PRIVILEGIER LA PRÉVENTION ET LES INTERVENTIONS A LA SOURCE POUR PLUS D'EFFICACITÉ

INTRODUCTION

Prévenir vaut mieux que guérir. Prévenir, c'est souvent la solution la moins chère sur le long terme, voire la seule possible. Le SDAGE fait le choix d'une approche de développement durable et recherche les équilibres entre impératifs environnementaux, intérêts sociaux et réalismes économiques. La prévention prendra une place prépondérante quand le seul recours à une logique non durable de correction des impacts négatifs des activités aura été abandonné. Les logiques comme « mieux gérer avant d'investir » dans le domaine de la gestion de la ressource en eau ou « éviter – réduire – compenser » dans le domaine de la biodiversité méritent d'être amplifiées.

Pour dépasser la timidité actuelle des politiques de prévention, le SDAGE doit aider à anticiper les problèmes à venir et à sortir des solutions trop sectorielles qui ne sont pas toujours adéquates pour prendre en compte les interactions complexes qui caractérisent les équilibres de l'eau (évolution des modes de production, produits utilisés par les professionnels, pratiques des consommateurs, modes d'occupation de l'espace, etc.). A titre d'exemple, le développement de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (agriculture biologique, agro écologie) et des politiques d'urbanisme intégrant les enjeux de l'eau produisent des bénéfices multiples pour les milieux aquatiques et les usages de l'eau.

Le SDAGE propose des actions concrètes de prévention :

- la protection des captages d'eau potable est l'exemple même d'une économie financière possible à faire en prévenant les pollutions (jusqu'à 2,5 fois moins cher que de traiter l'eau polluée). De même les pollutions par les substances dangereuses méritent d'être arrêtées à la source pour s'économiser les impacts sur la santé et les milieux aquatiques (orientation fondamentale n°5);
- les gaspillages d'eau aboutissent à des déficits d'eau en année sèche dont tous pâtissent et subissent un coût élevé. La chasse aux gaspillages et le

rétablissement des équilibres de manière concertée entre les usagers de l'eau constituent une politique de prévention efficace et rentable (cf. les orientations fondamentales n°0 sur le changement climatique et n°7 sur la gestion quantitative de la ressource);

- la préservation du bon fonctionnement des milieux est nécessaire à la biodiversité et utile à la société (ex : services rendus par les zones humides en termes d'autoépuration et de régulation des extrêmes hydrauliques). Le SDAGE prévoit des dispositifs pour assurer la non-dégradation des milieux aquatiques (orientations fondamentales n°2 sur l'objectif de non-dégradation et n°6 sur le fonctionnement des milieux aquatiques);
- des dégâts graves faits par les inondations peuvent être prévenus par une politique de réduction de l'aléa. Le SDAGE promeut le respect de l'espace de la rivière (espace de bon fonctionnement, champs d'expansion de crue, zones inondables - orientations fondamentales n°6A et n°8) et la réduction de l'imperméabilisation des sols (orientations fondamentales n°5A et n°8) ;
- les dommages environnementaux, l'augmentation des coûts de restauration des milieux à long terme, la dégradation de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement doivent être évités. Tel est l'objet de l'orientation fondamentale n°3.

Ces solutions, qui ne sont pas exclusives d'actions curatives, doivent être calibrées dans la concertation locale entre les acteurs concernés. Le SDAGE recommande l'approche par comparaison d'options de gestion, en s'appuyant sur des scénarios d'évolution permettant d'évaluer les effets des évolutions prévisibles et de débattre des changements possibles sur la base de scénarios prospectifs alternatifs.

Pour assurer pleinement cette politique de prévention, le SDAGE ne se limite pas aux seuls outils de la gestion de l'eau et recourt aux autres leviers efficaces comme ceux de la politique d'aménagement du territoire ou d'autres politiques sectorielles. L'urbanisme occupe une place privilégiée pour la protection des milieux

aquatiques, des ressources en eau et des capacités des milieux récepteurs.

La prévention nécessite l'implication du plus grand nombre : citoyens, acteurs économiques, élus, responsables associatifs. Le SDAGE engage une politique de sensibilisation renforcée. L'ensemble des informations, ressources documentaires et connaissances relatives à la prévention est mis à disposition de tous et regroupé sur le site www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr

LES DISPOSITIONS

A. AFFICHER LA PRÉVENTION COMME UN OBJECTIF FONDAMENTAL

Disposition 1-01

Impliquer tous les acteurs concernés dans la mise en œuvre des principes qui sous-tendent une politique de prévention

S'appuyant sur une valorisation des acquis des actions menées en matière de prévention, tous les acteurs de la politique de l'eau sont invités à afficher très clairement et à intégrer dans leurs politiques respectives les principes essentiels qui permettront de garantir la montée en puissance rapide d'une politique de prévention :

- démarche privilégiant les analyses coûts-bénéfices, pouvant conduire à la remise en cause éventuelle des actions curatives ;
- recherche, dans tous les domaines, de stratégies d'action à la source en vérifiant leur pertinence aux plans social, économique et environnemental ;
- recherche, dans ce cadre, de partenariats entre les acteurs de l'eau et les acteurs hors eau en faisant jouer au maximum les synergies possibles au service d'une politique de prévention.

Les dispositions qui suivent donnent des pistes opérationnelles pour la mise en œuvre de ces principes.

B. MIEUX ANTICIPER

Disposition 1-02

Développer les analyses prospectives dans les documents de planification

Dans l'optique d'améliorer l'intégration et l'anticipation des enjeux liés à l'état de l'eau et des milieux aquatiques, les documents de planification développent des analyses prospectives concernant l'eau.

Ces analyses prospectives, qui consistent à examiner des variantes et différents futurs possibles à long terme (de l'ordre de 30 ans), contribuent à éclairer les décisions à prendre aujourd'hui sur les actions nécessaires à la protection de l'eau et des milieux aquatiques. Elles sont différentes mais complémentaires du scénario tendanciel qui envisage l'évolution plausible de la situation et des conséquences pour la gestion de l'eau « si rien de plus qu'aujourd'hui n'est entrepris » et si les dynamiques externes (économique, démographique...) se poursuivent à l'identique.

Ces analyses prospectives doivent à la fois présenter un caractère exploratoire (ouvrir le champ des possibles) et normatif (intégrer dans la réflexion les différentes exigences réglementaires).

Elles doivent être menées à l'échelle appropriée, c'est-à-dire celle à laquelle les acteurs concernés ont la capacité de mettre en œuvre les choix qui seront faits au vu de cette analyse. Sont concernés les documents de planification suivants, dans la mesure où les délais d'élaboration de ces documents le permettent : schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), schéma de cohérence territoriale (SCoT), stratégie locale de gestion du risque d'inondation (SLGRI), schéma régional des carrières, schéma régional climat air énergie (SRCAE), schéma régional de cohérence écologique (SRCE), plan régional de l'agriculture durable (PRAD), plan pluriannuel régional de développement forestier

(PPRDF). Selon les cas, ces documents de planification peuvent prévoir une analyse prospective dédiée à l'eau ou bien intégrer un volet « eau » dans les analyses prospectives menées sur le sujet dédié à l'objet du schéma.

Ces analyses doivent porter sur les impacts des scénarios envisagés sur l'atteinte du bon état des eaux, la disponibilité de la ressource, l'état écologique et chimique des eaux, la qualité des milieux aquatiques et des zones humides, les risques pour la santé ou pour les inondations. Ces scénarios doivent tenir compte des changements globaux, notamment les effets du changement climatique sur les enjeux ciblés comme forts dans les différents territoires concernés.

Pour les documents de planification visés ci-dessus qui ne relèvent pas du domaine de l'eau, ces analyses s'appuient sur les connaissances rendues disponibles par les acteurs de l'eau (porteurs de SAGE et de contrat de rivières notamment).

L'évaluation environnementale de ces documents de planification permet de s'assurer de la bonne prise en compte de cette disposition et de ses enjeux associés.

C. RENDRE OPÉRATIONNELS LES OUTILS DE LA PRÉVENTION

Disposition 1-03

Orienter fortement les financements publics dans le domaine de l'eau vers les politiques de prévention

En référence aux instruments économiques prévus par la directive cadre sur l'eau, en complément des mesures de base, les institutions (État, agence de l'eau, collectivités) sont incitées à privilégier les aides financières aux actions préventives, en raison notamment de leur intérêt économique à long terme. Le SDAGE recommande que les services de bassin élaborent en partenariat une méthode de suivi spécifique des mesures de prévention, dotée d'indicateurs.

Les organismes financeurs sont par ailleurs incités à mettre en place des règles globales d'éco-conditionnalité dans l'attribution des aides publiques. Le SDAGE préconise à ce titre que chaque institution renforce les règles permettant que les maîtres d'ouvrage mettent en œuvre une politique volontariste de gestion économe de la ressource, de préservation du fonctionnement des milieux, de préservation contre les pollutions diffuses et répondant aux objectifs environnementaux de la directive.

Disposition 1-04

Inscrire le principe de prévention dans la conception des projets et les outils de planification locale

Lors des différentes phases d'élaboration des SAGE et contrats de milieux, les conditions selon lesquelles a été traité le principe de prévention doivent être explicitées dans les divers domaines concernés : économie d'eau et partage de la ressource, développement des technologies propres en industrie, réduction des intrants en agriculture, lutte contre les pollutions diffuses dans les aires d'alimentation de captage, préservation des champs d'expansion de crue, préservation du fonctionnement naturel des milieux aquatiques et des zones humides, réduction des apports polluants à la mer, préservation des habitats marins particulièrement sur les petits fonds côtiers... La portée juridique des objectifs et des zonages des SAGE doit contribuer à rendre opérationnelles les actions préventives (règles de partage de l'eau et d'occupation du sol notamment).

Les documents de planification visés à la disposition 1-02 ci-dessus doivent intégrer des règles de gestion préventives contribuant à l'atteinte du bon état des eaux.

D'une façon plus générale, les services de l'État s'assurent que les projets soumis à décision administrative intègrent le principe « éviter – réduire – compenser » dans les conditions prévues dans l'orientation fondamentale n°2 du SDAGE. Ils demandent aux maîtres d'ouvrage d'intégrer ce principe dès la conception de leur projet.

Dans ce cadre, l'application du principe de prévention doit notamment conduire à préserver les capacités fonctionnelles des milieux.

Les mesures compensatoires éventuelles porteront notamment sur la restauration des capacités fonctionnelles et de la biodiversité des milieux aquatiques et des zones humides.

Disposition 1-05

Impliquer les acteurs institutionnels du domaine de l'eau dans le développement de filières économiques privilégiant le principe de prévention

Les acteurs institutionnels du domaine de l'eau doivent se rapprocher des filières économiques pour aider et inciter à faire émerger sur le marché des produits de consommation répondant au principe de prévention, en veillant à recueillir l'adhésion simultanée des

producteurs et des consommateurs. Un soutien particulier pourra ainsi être apporté aux modes de production moins consommateurs d'eau ou moins polluants. Le SDAGE préconise à ce titre aux acteurs du bassin de relayer les actions menées au niveau national sur ce sujet et souligne l'intérêt d'initier certaines actions plus régionales ou locales en veillant à :

- faire connaître aux acteurs concernés les expériences réussies dans d'autres territoires ;
- développer la concertation avec les professionnels et les consommateurs ;
- prendre en compte les nécessaires délais d'adaptation des moyens de production et des circuits de marchés, à court et moyen termes ;
- développer des labels « eau et environnement » ;
- soutenir l'innovation, notamment via l'expérimentation et le suivi des procédés innovants et via l'accompagnement de la prise de risque des maîtres d'ouvrage qui se lancent dans des projets innovants.

Disposition 1-06

Systematiser la prise en compte de la prévention dans les études d'évaluation des politiques publiques

Le SDAGE préconise que les études d'évaluation des politiques publiques intègrent la question de la prévention. En particulier, le SDAGE préconise que les études d'évaluation des politiques locales de l'eau et du programme de l'agence de l'eau analysent les modalités d'application opérationnelle du principe de prévention.

Disposition 1-07

Prendre en compte les objectifs du SDAGE dans les programmes des organismes de recherche

Afin d'améliorer la réponse et l'accompagnement scientifique à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau et des autres directives concernant l'eau (directive cadre stratégie pour le milieu marin, directive nitrates...), le SDAGE préconise que les organismes publics de recherche fondamentale ou appliquée (tels l'INRA, l'IFREMER, l'IRSTEA, le BRGM, le CNRS, les universités, etc.) :

- intègrent d'une manière générale dans leurs travaux les réflexions nécessaires à l'amélioration des connaissances et du savoir permettant une bonne application de ces directives ;
- mettent en œuvre en particulier des programmes de recherche et développement axés sur des politiques de prévention, par exemple pour soutenir des systèmes de productions économiquement performants, ou bien des politiques d'urbanisme et de développement économique, et répondant aux enjeux de gestion équilibrée de la ressource en eau.

LES DISPOSITIONS – ORGANISATION GÉNÉRALE

PRIVILEGIER LA PRÉVENTION ET LES INTERVENTIONS A LA SOURCE POUR PLUS D'EFFICACITÉ

A. Afficher la prévention comme un objectif fondamental	B. Mieux anticiper	C. Rendre opérationnels les outils de la prévention
1-01 Impliquer tous les acteurs concernés dans la mise en œuvre des principes qui sous-tendent une politique de prévention	1-02 Développer les analyses prospectives dans les documents de planification	1-03 Orienter fortement les financements publics dans le domaine de l'eau vers les politiques de prévention
		1-04 Inscrire le principe de prévention dans la conception des projets et les outils de planification locale
		1-05 Impliquer les acteurs institutionnels du domaine de l'eau dans le développement de filières économiques privilégiant le principe de prévention
		1-06 Systématiser la prise en compte de la prévention dans les études d'évaluation des politiques publiques
		1-07 Prendre en compte les objectifs du SDAGE dans les programmes des organismes de recherche