

**SCHEMA D'AMENAGEMENT ET DE GESTION
DES EAUX
(SAGE)
du Cher amont**

ENQUETE PUBLIQUE PREALABLE

A L'APPROBATION DU PROJET de SAGE

CONCLUSIONS et AVIS MOTIVE

Commission d'enquête

Président : Yves HARCILLON
Membres : Jacques ADVENIER
Roland SCHMIDT
Dominique BERGOT
François HERMIER
Henry PERRAUD
Jean-Marie RAYNAL

Février 2015

Sommaire

Conclusions et Avis de la Commission d'enquête.....	3
1 Rappels.....	3
1.1 <i>Objet de l'enquête</i>	3
1.2 <i>Déroulement de l'enquête</i>	3
1.3 <i>Publicité et information du public</i>	5
1.4 <i>Permanences de la Commission d'enquête</i>	5
2 Composition du dossier d'enquête.....	5
3 Avis et conclusions motivés de la commission.....	6

Conclusions et Avis de la Commission d'enquête

1 Rappels

1.1 Objet de l'enquête

L'enquête publique est relative au projet de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) du Cher amont, adopté par la Commission Locale de l'Eau Cher amont le 27 septembre 2013.

Le périmètre du SAGE couvre 6750 km² et regroupe 355 communes réparties sur trois régions administratives (Centre, Auvergne, Limousin) et cinq départements (Cher, Indre, Puy de Dôme, Allier, Creuse).

Le SAGE, outil de planification, est né de la loi sur l'eau de 1992, confirmé par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 et par son décret d'application du 10 août 2007, codifiés au code de l'environnement (Articles L212-3 à L212-6 et R212-26 à R212-48).

Ce document fixe les objectifs généraux et des orientations permettant de satisfaire aux principes d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, à la préservation des milieux aquatiques et à la protection du patrimoine piscicole. Cette gestion équilibrée et durable doit permettre de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population.

Les lois sur l'eau confèrent au SAGE une valeur juridique, son règlement est opposable aux tiers.

Le SAGE Cher amont doit répondre aux grands enjeux du SDAGE Loire-Bretagne et être compatible avec ses orientations et dispositions.

1.2 Déroulement de l'enquête

Pour diriger cette enquête, le président du Tribunal Administratif d'Orléans a désigné une commission d'enquête de sept membres par décision N° **E14000161/45** du 2 octobre 2014.

Elle est composée de :

M. Robert Vasset, président

MM. Yves Harcillon, Jacques Advenier, Roland Schmidt, Dominique Bergot, François Hermier, Henry Perraud, membres titulaires.

M. Jean-Marie Raynal et Louis Alexis Roudillon, membres suppléants.

Commission d'enquête : Yves Harcillon, Jacques Advenier, Roland Schmidt, Dominique Bergot, François Hermier,
Henry Perraud, Jean-Marie Raynal

Suite à la démission de Robert Vasset, après la publication de l'arrêté organisant l'enquête, une décision modificative a été prise par le TA d'Orléans, le 25 novembre 2014 désignant Yves Harcillon en qualité de président de la commission et désignant Jean-Marie Raynal en qualité de membre titulaire. Danièle Wojcieckowski est désignée en qualité de membre suppléant, en remplacement de Jean-Marie Raynal.

La commission qui a conduit l'enquête était composée d'Yves Harcillon, président, Jacques Advenier, Dominique Bergot, François Hermier, Henry Perraud, Jean-Marie Raynal, Roland Schmidt, membres titulaires.

**L'enquête s'est déroulée sur une période de 39 jours consécutifs,
du lundi 1^{er} décembre 2015 au jeudi 8 janvier 2015 inclus.**

La mairie de Montluçon était le siège de l'enquête.

L'enquête s'est déroulée dans des conditions normales, hormis la difficulté pour le retour des registres d'enquête signalée dans le rapport.

Les 25 mairies où ont eu lieu les permanences ont fourni aux commissaires enquêteurs de bonnes conditions matérielles d'installation et ont tenu les documents d'enquête à la disposition du public, pendant toute la durée de l'enquête, aux heures normales d'ouverture de leurs services.

Les maires avaient effectué l'affichage légal de l'avis d'enquête et avaient établi les certificats d'affichage et de mise à la disposition du public des documents de l'enquête.

A noter toutefois que les élus, à de très rares exceptions près, n'ont pas cherché à rencontrer les commissaires enquêteurs lors de leur permanence en mairie.

Les services de la mairie de Montluçon, en la personne de Mme Nadia Duclos, se sont tenus à l'écoute des commissaires enquêteurs et leur ont apporté une aide précieuse pour le bon déroulement de l'enquête, principalement le retour des registres d'enquête, après cloture de cette dernière.

Les remarques et observations du public ont été très inégalement réparties suivant les départements.

La mobilisation du public a été essentiellement le fait des agriculteurs, éleveurs à l'amont du périmètre, des céréaliers irrigants en aval du bassin.

Au total, 357 personnes ont apporté leurs contributions au cours de l'enquête :

- **59** personnes ont déposé des observations écrites dans les registres,
- **30** ont adressé un courrier au siège de l'enquête ou l'ont annexé au registre,
- **75** signatures ont été comptabilisées dans les registres (une même contribution pouvant avoir plusieurs signataires)
- **8** personnes ont fait une observation verbale lors des permanences.

Une lettre circulaire initiée par la Chambre d'Agriculture de la Creuse a été déposée dans différents registres ou adressée au siège de l'enquête par **185 personnes**.

Le procès verbal de synthèse des observations recueillies au cours de l'enquête, reprend la plupart des observations du public et souligne, en particulier, les préoccupations exprimées par le monde rural.

Sur d'autres points, la commission a mené sa propre réflexion, indépendamment des observations du public, et a formulé des questions à la CLE dans ce procès verbal de synthèse qui a été remis et commenté par la commission, au vice-président de la CLE, Jacques Pallas, le 30 janvier 2015 en présence de Laurent Boisgard, animateur du projet SAGE Cher amont.

1.3 Publicité et information du public

L'arrêté préfectoral d'ouverture d'enquête a fait l'objet de parutions légales dans la presse dans les délais prescrits.

L'ouverture de l'enquête a également été annoncée à la population par voie d'affichage dans les mairies et sur les panneaux municipaux ainsi que dans les préfectures des trois départements.

De plus, un affichage sur le terrain, bien que non obligatoire, avait été mis en place dans 55 communes du périmètre en des endroits visibles de la voie publique.

1.4 Permanences de la Commission d'enquête

Vingt sept permanences ont été tenues par les commissaires enquêteurs dans 25 communes du périmètre pendant la durée de l'enquête, neuf dans l'Allier, huit dans le Cher, trois dans l'Indre, cinq dans la Creuse et deux dans le Puy de Dôme.

2 Composition du dossier d'enquête

Le dossier d'enquête était conforme à la réglementation en vigueur instaurée par le décret d'application du 10 août 2007 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA).

Il comprenait bien les cinq pièces exigibles :

- le rapport de présentation,
- le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD),
- le règlement qui est la pièce opposable au tiers,
- l'évaluation environnementale,
- les différents avis recueillis, dont l'avis de l'Autorité Environnementale (AE).

3 Avis et conclusions motivés de la commission

En conclusion de cette enquête, en l'état actuel du dossier, de l'examen des observations recueillies, des réponses apportées par la CLE Cher amont, dans son mémoire en réponse, de la comparaison entre la situation présente du bassin hydrologique du Cher amont et l'état futur après la mise en œuvre du SAGE, il ressort que:

- l'analyse des 25 registres d'enquête fait apparaître de nombreuses oppositions aux grandes orientations du projet, en particulier à la délimitation des zones humides et à leur gestion ;
- aucune commune ne remet en cause l'opportunité du projet dans son ensemble, ni le bien-fondé de ses enjeux ;
- dans l'évaluation environnementale, le document soumis à l'enquête distingue deux situations différentes :
 - celle évaluée en l'absence de la politique volontariste de gestion de l'eau, telle que le SAGE ;
 - celle qui résulterait de la mise en œuvre des objectifs du SAGE sur les différentes composantes environnementales.

Cette comparaison met en évidence que, sans l'intervention des mesures spécifiques du SAGE, les enjeux identifiés ne seraient pas ou que partiellement satisfaits à moyen terme, compte tenu des politiques actuelles.

Selon le pétitionnaire, ce constat s'applique au cinq enjeux identifiés comme prioritaires par le SAGE.

En l'absence de SAGE,

- Gouvernance : malgré des démarches encourageantes, l'organisation des porteurs de projets reste incertaine,
- Gestion quantitative : difficultés de maîtrise des prélèvements au regard des disponibilités de la ressource,
- Gestion qualitative : Peu ou pas d'amélioration des rejets de l'assainissement collectif ni des pollutions d'origine agricole,
- Qualité des milieux : pas d'amélioration généralisée de l'hydromorphologie sur le périmètre,
- Inondations : mise en œuvre des mesures réglementaires auprès de la population concernée.

Avec le SAGE,

- Gouvernance : organisation, coordination et communication permettront aux maîtres d'ouvrage de porter les contrats territoriaux et de mettre en œuvre le SAGE, sous réserve toutefois d'un engagement volontariste des partenaires financiers,
- Gestion quantitative : la sécurisation en eau potable et industrielle est un objectif fort du projet. La mise en œuvre du SAGE doit permettre d'harmoniser *a minima* les débits seuils et les mesures de restrictions/suspensions d'usages. Elle permettrait, dans une logique de solidarité amont-aval, une gestion cohérente sur la zone d'influence d'une station hydrométrique de référence, quels que soient les départements dans lesquels sont réalisés les prélèvements,
- Gestion qualitative : le projet vise l'amélioration de la qualité des eaux vis-à-vis des macro-polluants en amont de Rochebut. Sur le bassin de l'Œil (rejets industriels), le projet permettra dans un premier temps d'améliorer les connaissances des impacts engendrés par les industriels et de poursuivre la concertation dans le but de définir les moyens matériels pour atteindre les objectifs de la Directive cadre sur l'eau (DCE). La CLE a par ailleurs défini le bassin Œil-Aumance comme l'un des territoires prioritaires sur lequel il est important d'engager un contrat territorial pour améliorer la qualité fonctionnelle (autoépuration) de l'Œil.
- Gestion des milieux et des espèces : le projet fixe comme objectif fort la protection et la préservation des zones humides et de la biodiversité. Dans le cadre des politiques contractuelles, les objectifs de gestion des zones humides seront définis en partenariat notamment avec les exploitants et devraient ouvrir droit à des aides financières sur la base de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), auxquelles les agriculteurs pourront souscrire s'ils le souhaitent.
- Inondations : sans être un acteur réglementaire, la CLE accompagnera les collectivités dans la prise en compte de la culture du risque et les encouragera fortement à participer aux démarches de réduction de la vulnérabilité.

Selon le pétitionnaire, la mise en œuvre de la stratégie du SAGE apporte donc une sensible plus-value pour l'atteinte des objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau (DCE) qui est à la base de sa démarche.

La commission note que le pétitionnaire a pris conscience :

- de l'étendue importante du périmètre du SAGE, qui entraîne une méconnaissance de certaines parties du territoire ;
- de ses insuffisances en matière d'information et du manque de relais d'animation ;
- d'une nécessaire obligation d'éducation des acteurs de terrain au domaine de l'Eau et des Milieux Aquatiques ;
- d'une nécessité d'émergence d'éléments moteurs de proximité et de structuration des moyens d'action ;

- de la nécessité de suivre l'évolution du projet fédérant l'action de tous les acteurs (État, élus, associations, usagers, etc...) ;
- du besoin d'actualisation régulière des données relatives à la ressource « Eau » sous tous ses aspects.

La commission estime que :

- Même si les rédacteurs se sont efforcés de présenter un projet le plus clair possible, les documents du dossier restent techniques et denses. Certaines données sont parfois anciennes et l'ensemble pour le moins difficile d'appropriation pour des non spécialistes,
- Manifestement, les réunions qui se sont tenues préalablement n'ont pas eu une portée suffisante pour expliciter les raisons et la teneur du projet,

C'est pourquoi, la commission a été amenée à se poser la question de la pertinence du projet par rapport à un territoire aussi étendu et aussi peu cohérent.

Le périmètre du SAGE Cher amont est-il cohérent au sens de l'article R 212-27 de code de l'environnement ?

A titre liminaire, il convient de rappeler que ce SAGE constitue, de manière réglementaire, la déclinaison du SADGE Loire-Bretagne approuvé et mis en place en 2005.

Le 2^{ème} alinéa de l'article R 212-27 dispose :

« Lorsque ce périmètre ne correspond pas à une unité hydrographique cohérente identifiée par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, le projet est accompagné d'un rapport justifiant la cohérence hydrographique ».

Dans son mémoire en réponse le porteur de projet rappelle les raisons historiques qui ont conduit à cette délimitation :

- La version de 1996 du SDAGE Loire-Bretagne a défini « *comme unité cohérente et indivisible le bassin versant du Cher de ses sources jusqu'à Vierzon* » ; cette appréciation a été reconduite en 2004-2005 lors de la définition des SAGE Cher amont et aval ; à cette occasion, **le nombre trop important de morcellements du bassin est apparu contraire à une bonne coordination de la gestion.**
- à l'origine, cette délimitation reposait sur les solutions alternatives qui ont dû être recherchées « *à la suite de l'abandon du projet de barrage de Chambonchard, l'objectif principalement recherché était sur le plan quantitatif d'assurer les besoins de l'agglomération montluçonnaise et de la vallée du Cher... les solutions retenues concernaient notamment la gestion des retenues de Rochebut et Sidiailles situées sur le sous-bassin de l'Arnon, d'où la nécessité de mener une réflexion à l'échelle de l'ensemble du bassin* » (cf. réponse de la CLE, point n°7).

Or, la commission note que les données recueillies au cours de la présente enquête publique marquent une évolution importante par rapport aux éléments de réflexion qui ont conduit au choix de cette délimitation :

- tout d'abord, il convient de rappeler que seule la retenue de Sidiailles est située dans le sous-bassin de l'Arnon ; le barrage de Rochebut se trouve dans le bassin du Cher en amont de Montluçon ;
- ces deux retenues prennent une part capitale dans l'approvisionnement en eau potable (AEP) des populations desservies par leurs réseaux interconnectés ;
- une baisse de la quantité d'eau distribuée a été signalée par les distributeurs grâce à une amélioration des réseaux ;
- l'absence de besoins nouveaux de la part des industriels et une perspective de demande moindre à l'avenir liée à la baisse démographique ont été constatées ;
- au plan agricole, le territoire est composé de deux entités très contrastées et présentant des préoccupations très différentes au regard de l'utilisation de la ressource : l'amont utilise une eau de surface pour l'abreuvement des troupeaux, alors qu'à l'aval, l'eau est puisée dans le socle jurassique pour l'irrigation des cultures.

Les observations recueillies lors de l'enquête publique, au plus près du territoire, montrent que le contexte qui a prévalu pour définir les limites du territoire du SAGE Cher amont a profondément changé. Il est patent que les besoins en eau de 1996 ou ceux de 2005 ne sont pas de bonne référence 20 ou 10 ans plus tard.

C'est pourquoi, la commission estime que ce constat conforte le ressenti et donne du bien-fondé aux observations des personnes qui se sont exprimées pour demander de la concertation et une approche locale pragmatique de leurs préoccupations.

La mise en application de ce projet demande de donner ou de redonner de la confiance à tous les usagers inquiets, voire pour certains, désemparés.

Dans tous les cas, une meilleure gestion de la ressource en eau nécessite de gros efforts de sensibilisation, d'information, d'éducation de tous les instants ; ils n'ont certainement pas été à la bonne hauteur jusqu'à présent dans ce projet de SAGE. D'ailleurs, le public a dénoncé, à juste titre, les difficultés d'appréhension, le décalage et la déconnexion des documents présentés, notamment, par rapport au contexte actuel et aux difficultés de certains acteurs.

La commission considère comme déterminants pour la crédibilité du projet les points suivants sur la méthodologie :

- ***Elle constate que l'élaboration du SAGE a été longue, relativement déconnectée du terrain, incomplètement aboutie et repose d'une manière générale sur des données trop anciennes pour établir un état des lieux actualisé fiable.***
- ***Elle considère que l'EP Loire, choisi par la CLE pour le portage du projet, se trouve face au défi de « fournir un effort supplémentaire d'animation » pour la mise en œuvre du projet. D'ores et déjà, certains partenaires ont fait savoir***

qu'ils ne poursuivraient pas leur contribution financière, faute de moyens budgétaires suffisants.

Au final, la CLE devra montrer un réel engagement pour qu'une implication volontariste de l'ensemble des acteurs locaux permette la mise en œuvre du SAGE Cher amont et le financement des mesures à l'échelle d'un bassin dont la cohérence est sans doute à reconsidérer.

Par ailleurs, un projet de SAGE a pour objet de mettre en œuvre la directive cadre sur l'eau (DCE) et ses textes d'application. Il ne peut donc pas douter d'atteindre ses objectifs. Il doit au contraire engager une obligation de moyens pour y parvenir. Or, en ce qui concerne plus particulièrement l'Œil et la retenue de Rochebut, la commission d'enquête estime que les actions retenues (transmission des bilans de rejets industriels et concertation avec les industriels) – uniquement sous forme de recommandations – ne sont pas de nature à l'atteinte du bon état des eaux.

* * *

Prenant en compte les objectifs affichés du SAGE, mais aussi les faiblesses du projet pointées dans son analyse, la commission,

- après avoir analysé les observations du public,
- développé sa propre réflexion,

considère que le SAGE Cher amont est un outil stratégique de planification adapté à la recherche d'une harmonisation et d'une solidarité amont-aval ayant pour buts l'atteinte d'un équilibre entre la satisfaction des usages et la protection des ressources et des milieux aquatiques.

Elle émet donc

UN AVIS FAVORABLE SOUS RESERVE

La réserve de la commission porte sur :

Une information claire et simple concernant les zones humides doit être apportée par la CLE avant l'approbation du SAGE, aux agriculteurs, éleveurs, exploitants et propriétaires de l'amont du bassin, via leurs représentations professionnelles, leur confirmant qu'elle a « *toujours considéré l'élevage comme une nécessité pour assurer l'entretien des milieux et que le contenu du projet de SAGE ne remet pas en cause les pratiques traditionnelles comme les rigoles ou encore l'abreuvement du bétail* ».

En conséquence, la commission s'oppose à l'application de l'article 3 du règlement (protéger les zones humides et la biodiversité) tant que :

- une méthodologie claire pour la délimitation des zones humides n'est pas arrêtée. Cette méthodologie devra indiquer le pilote de l'opération, les modalités de fonctionnement et d'organisation du groupe de travail, la procédure suivie pour la réalisation des inventaires, les partenaires concernés, les rôles des maires et des services de l'état, l'échelle retenue, les coûts prévisibles et les financements mobilisables, les délais de réalisation.
- un inventaire des zones humides réelles, accompagné d'une cartographie fiable, établie en concertation, fondée sur des inventaires de terrain, n'est pas réalisé. Cet inventaire, même s'il n'est pas exhaustif, devra identifier les zones humides réelles au sein desquelles les zones humides d'intérêt stratégique seront distinguées des zones humides ordinaires, où des règles moins contraignantes seront envisagées.

Dans cette attente, les zones humides restent soumises aux dispositions de la loi sur l'eau et des arrêtés de 2008 et 2009 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides.

La commission recommande :

Sur les aspects organisationnels :

- **que la gestion des réseaux d'acteurs de terrain** fasse l'objet d'une communication attentive aux partenaires, à leurs données, à leur demande de délais pour des synergies constructives équilibrant la satisfaction des enjeux du SAGE et les potentialités socio-économiques et financières.
- qu'une attention particulière soit portée à **la qualité des données** et à la plus large concertation avec les publics concernés lors des phases de révision du SAGE, qui seront entreprises en lien avec la révision du SDAGE Loire-Bretagne. Cette méthode permettra l'élaboration d'un SAGE de plus grande qualité.
- que ne soit pas rejetée, a priori, l'éventualité d'une réversibilité de certaines mesures prises au titre du SAGE, pour le cas où celles-ci créeraient des problèmes nouveaux.

Sur les aspects techniques :

- qu'une définition cohérente des **retenues sur cours d'eau** soit portée à l'information du public. Elle demande l'ajout du terme « *retenues collinaires* » avant « *réserves de substitution* » à la règle 3.4 du règlement. Elle recommande une attention particulière pour l'autorisation des retenues permettant la diversification des productions agricoles économes en eau et des réserves affectées au service des populations (réserves incendie ou barrages décanteurs) ;
- de clarifier auprès des acteurs concernés la notion d'harmonisation des arrêtés cadre sécheresse, pour qu'elle reste au plus près des bassins et sous bassins ;
- que les volumes hivernaux soient révisés en concertation entre les organismes uniques et les réseaux d'acteurs sans qu'il soit nécessaire de fixer des volumes sur six ans.

Sur les fondements du SAGE :

- que soit envisagée l'**introduction de règles** fixant la concentration maximale en arsenic en amont de Rochebut d'une part, et déterminant d'autre part les concentrations maximales en matières organiques et en azote sur l'Œil, sur la base de la circulaire du 7 mai 2007.
- que son constat sur **la cohérence du périmètre**, dans un contexte profondément modifié par rapport à sa délimitation initiale en 1996, **soit pris en compte** dans le cadre de l'élaboration en cours du SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021.

Fait à Montluçon, le 22 février 2015

Original signé

Yves HARCILLON

Original signé

Jacques ADVENIER

Original signé

Dominique BERGOT

Original signé

François HERMIER

Original signé

Henry PERRAUD

Original signé

Jean-Marie RAYNAL

Original signé

Roland SCHMIDT