

<p style="text-align: center;">Directive européenne établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau Délimitation des masses d'eau</p>

La "directive cadre" a été adoptée en octobre 2000, et sa transposition en droit français est en cours (adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale).

Cette directive est parfois présentée comme une reconnaissance du "modèle" français de gestion de l'eau par bassin. Elle introduit pourtant de nombreux concepts nouveaux, et fixe des objectifs ambitieux pour la restauration et la préservation des eaux superficielles, souterraines et littorales. Elle fixe également un calendrier contraignant, tant pour les phases de mise en œuvre que pour les délais d'obtention des résultats.

On résumera les principales étapes de ce calendrier:

- avant décembre 2004 : caractérisation du district hydrographique, établissement du registre des zones protégées;
- avant décembre 2006 : programme de surveillance en place et début des consultations;
- avant décembre 2009 : publication du premier programme de mesures et du premier plan de gestion ;
- avant décembre **2015 : date butoir pour la satisfaction de l'objectif de "bon état des eaux"**;
- 2021 et 2027 limite des reports dérogatoires éventuels.

De nouveaux termes font leur apparition :

- le **district hydrographique**. Il est défini comme une "zone terrestre et maritime, composé de plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et côtières associées".

D'ores et déjà la France a fait le choix de considérer (à quelques adaptations locales près) les périmètres des **Comités de Bassin (et Agences de l'Eau) comme équivalent au District**. Ce choix est logique et peut-être facilement argumenté au regard de plusieurs décennies de politique de l'eau en France. Dans le contexte de préparation d'une nouvelle phase de décentralisation, le débat aurait pu évaluer la pertinence d'autres découpages comme la prise en compte des Régions, ou des grands bassins fluviaux.

- les **masses d'eau**. Elles sont présentées comme des unités d'évaluation de l'état des eaux pour la réalisation des objectifs de la directive cadre. Chaque masse d'eau est caractérisée par un état unique, et se voit fixer un objectif unique. Elle doit donc présenter une homogénéité forte tant vis-à-vis des caractéristiques naturelles que des pressions amenées par les activités humaines.

La délimitation et la qualification des masses d'eau sont en cours de réalisation par l'Agence de l'Eau Loire Bretagne. Ce découpage revêt un aspect très technique, mais n'est pas sans conséquence sur la mise en pratique des futurs plans de gestion, et sur les objectifs à atteindre. Ce rapport porte donc en particulier sur la proposition de délimitation des masses d'eau du bassin de la Vilaine. D'autres chapitres de la directive cadre comme l'association du public, l'analyse économique des coûts, le registre des zones protégées ...ne seront pas directement abordés mais pourront faire l'objet de questions en séance.

Méthode de description et délimitation des masses d'eau.

Les masses d'eau sont des unités élémentaires pour lesquelles sont définies un état du milieu et un objectif de qualité. Les éventuelles dérogations seront définies à l'échelle de ces masses d'eau.

La directive cadre définit cette notion nouvelle comme une "partie distincte et significative" mais ne précise pas directement la méthode de délimitation des masses d'eau. Cette méthode de délimitation a fait l'objet d'un travail technique entre experts au niveau européen ayant abouti à un guide méthodologique.

Les masses d'eau doivent présenter une bonne homogénéité, tant sous l'angle des caractéristiques naturelles que des pressions exercées par les activités humaines.

Les masses d'eau des cours d'eau

La définition des types naturels de masses d'eau de cours d'eau est effectuée en croisant d'une part des « hydroécorigions » et d'autre part la taille des cours d'eau.

Les hydroécorigions sont des unités homogènes du point de vue de la géologie, du relief et du climat. Vingt deux grandes hydroécorigions ont été définies à l'échelle nationale, huit d'entre elles étant présentes dans le bassin Loire-Bretagne. Il est apparu en outre nécessaire de subdiviser en deux l'hydroécorigion du massif armoricain, pour tenir compte des comportements différents de la partie nord et ouest où les écoulements sont sensiblement plus rapides qu'au sud et à l'est.

La taille des cours d'eau est prise en compte par le « rang » longitudinal du cours d'eau. Ce "rang" décrit les caractéristiques physiques du cours d'eau : pente, largeur, morphologie, température de l'eau. Les principaux facteurs conditionnant la biologie des cours d'eau sont ainsi pris en compte et il est possible de définir des masses d'eau homogènes de ce point de vue, ce qui est l'objectif recherché. On considère que les petits cours d'eau ont de rang 1 à 3, et les grands cours d'eau un rang supérieur ou égal à 4.

A ce stade de la proposition de découpage, les petits cours d'eau n'ont pas été individualisés. Ils sont groupés en ensembles homogènes du point de vue de l'hydroécorigion et du domaine piscicole (salmonidé, cyprinidé ou intermédiaire) défini par le Conseil supérieur de la pêche. Un découpage fin reste donc à réaliser.

Pour les grands cours d'eau, afin d'éviter l'individualisation de masses d'eau trop petites, il a été défini une longueur minimale de tronçons, plus grande quand le rang augmente et adaptable au contexte local par expertise.

On aboutira donc à distinguer :

- **des masses d'eau de grands cours d'eau (rang supérieur ou égal à 4) représentées de façon linéaire, comme sur les cartes linéaires de qualité classiquement utilisées,**
- **des masses d'eau de petits cours d'eau (rang inférieur ou égal à 3) représentées de façon surfacique.**

Le bassin de la Vilaine serait ainsi divisé en environ 65 masses d'eau "grands cours d'eau" et un nombre encore indéterminé (et élevé) de masses d'eau "petits cours d'eau". (voir carte)

Les autres masses d'eau : plans d'eau, eaux souterraines, eaux littorales,

La directive prévoit de distinguer les **plans d'eau** naturels de ceux créés par l'homme. Dans le bassin de la Vilaine aucun plan d'eau n'est strictement d'origine naturelle car ils résultent de l'aménagement de cours d'eau. Le critère principal de délimitation de ces masses d'eau est la surface. Environ 20 étangs sont ainsi listés (voir carte).

Les **eaux souterraines** ont fait l'objet d'une démarche d'identification spécifique basée sur les caractéristiques des aquifères (bassins sédimentaires, systèmes alluviaux, socle ...). Chaque masse d'eau a été identifiée selon des critères hydrogéologiques et ses éventuels échanges avec d'autres masses d'eau. Sur le bassin de la Vilaine, la proposition de découpage en cours aboutirait à décrire une grande masse d'eau souterraine de type socle recouvrant l'ensemble du bassin. Sur cette première masse seraient superposées une masse d'eau pour l'aquifère des alluvions de la Vilaine, et une masse d'eau du bassin sédimentaire rennais.

Les **eaux littorales**, que la directive scinde en eaux marines et eaux de transition, sont délimitées sur la base de critères physico-chimiques (renouvellement des eaux, nature des sédiments). L'estuaire de la Vilaine constitue, dans l'état actuel du découpage, une masse d'eau.

Les masses d'eau artificielles et les masses d'eau fortement modifiées

La directive cadre introduit une notion supplémentaire pour les eaux de surface (continentales et littorales) : les **masses d'eau artificielles ou fortement modifiées**.

Les masses d'eau artificielles sont celles qui ont été créées de toutes pièces par l'homme. Les masses d'eau fortement modifiées sont celles dans lesquelles des modifications hydromorphologiques assez fortes pour perturber les peuplements vivants ne pourraient être supprimées sans effets négatifs sur l'environnement ou sur les activités dites de « développement humain durable ».

Une circulaire de la Direction de l'eau précise qu'il s'agit d'identifier de façon prévisionnelle les masses d'eau ayant une forte probabilité d'être désignées ultérieurement en « fortement modifiées ». Sera ainsi établie une liste de masses d'eau sur lesquelles seront, par la suite, menées les études socio-économiques permettant de vérifier que ces masses d'eau sont fortement modifiées, ou non, au sens de la DCE.

Cette qualification de "fortement modifié" est directement liée à l'objectif de qualité assigné à la masse d'eau (voir *infra*).

La proposition de découpage en cours identifie comme "masses d'eau fortement modifiées" l'ensemble des masses d'eau des deux axes canalisés "Vilaine-Rance"(canal d'Ille et Rance et Vilaine) et Oust-Isac (canal de Nantes à Brest), ainsi que les 20 étangs listés dans la catégorie "plans d'eau".

Sur le bassin de la Vilaine les masses d'eau artificielles ne sont pas encore précisément cartographiées. En première approche cette liste serait limitée aux trois biefs de partage des canaux : Blavet-Oust, Isac-Erdre, Ille-Rance, aux biefs artificiels du secteur de Redon (La Potinais-Redon, les Bellions-Redon), et aux "rigoles" d'alimentation de ces biefs comme la rigole d'Hilvern, la rigole de Vioreau, la rigole du Boulet.

Les objectifs de qualité

Les objectifs visés par la directive cadre sont le maintien ou l'obtention :

- du **bon état écologique et chimique pour les masses d'eau de surface;**
- du **bon potentiel écologique et du bon état chimique pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées;**
- du bon état quantitatif et chimique pour les masses d'eau souterraines.

Les références précises permettant de qualifier le bon état (ou le bon potentiel) ne sont pas encore arrêtées, et font encore l'objet de comparaison et de discussion entre les États-membres. Cependant plusieurs points doivent d'ores et déjà être soulignés.

Tout d'abord, la référence à un bon état écologique constitue une approche nouvelle de la qualité des eaux dans le système réglementaire français. La directive, dans ses annexes, renvoie explicitement à des paramètres de description de la flore aquatique et de la faune (invertébrés et poissons). De façon simplifiée, le "très bon état" est défini comme correspondant à des conditions naturelles non perturbées, alors que le "bon état" admet de constater de "légères" modifications par rapport à un état non perturbé.

Ensuite, le bon état chimique est également évalué par rapport aux besoins de l'écosystème (et non seulement des usages humains) et les substances polluantes devront faire l'objet d'une norme de qualité environnementale. Une liste indicative des principaux polluants est annexée à la directive-cadre. Elle est large et permet d'englober pratiquement tous les polluants et substances contribuant à l'eutrophisation.

Cette notion de bon état peut donc apparaître plus "sévère" que les objectifs actuels, ou tout au moins introduire dans nos objectifs "classiques" des paramètres nouveaux ou moins bien connus des gestionnaires de terrain.

La directive précise le programme permettant de surveiller la qualité des masses d'eau; ce programme de surveillance constitue une des premières échéances de la mise en œuvre de la directive (décembre 2006). Une certaine ambiguïté persiste sur la précision du réseau de surveillance par rapport à chaque masse d'eau, et notamment aux masses d'eau des petits cours d'eau.

Le risque de non-respect des objectifs par masse d'eau doit être évalué dès l'état des lieux. Cette évaluation, qui reste à mener, est liée avec la validation des scénarios démographiques et économiques qui permettront de fixer des hypothèses sur la situation en 2015. C'est évidemment un exercice de prévision à haut risque ; les hypothèses présentées sont lacunaires et encore imprécises. Leur validation est un choix éminemment crucial, qui dépasse le simple constat, et conditionne l'élaboration du plan de gestion.

Programme de mesures-Plan de gestion

La directive impose de réaliser avant la fin 2009 un "**programme de mesures**" pour chaque district (et donc pour nous à l'échelle de Loire-Bretagne). Ce programme de mesures peut renvoyer à la législation nationale. Les mesures décrites dans ce programme doivent être opérationnelles dans les trois ans suivant leur publication. Ces programmes sont révisés tous les 6 ans. Ce "programme" semble peu relever de la programmation selon l'acception classique française et peut, en simplifiant, être qualifié de "réglementaire".

Les "**plans de gestion**" sont établis à la même échelle, et selon le même calendrier que les programmes de mesures. L'annexe consacré à ce sujet dans la directive cadre leur donne un lien fort avec le "programme de mesures", puisque cette annexe précise que le plan de gestion doit comporter pour une grande part le rappel et le résumé des mesures prises dans les domaines visés par la directive cadre.

La Directive précise que les plans de gestion peuvent être complétés par la production de programmes et de plans de gestion plus détaillés pour un sous-bassin, un secteur ou un problème particulier.

Le projet de Loi transposant la Directive en France confère aux SDAGE (qui devront être révisés pour cela) le statut de "plan de gestion". Le "programme pluriannuel de mesures" est établi et mis à jour par l'autorité administrative (l'État) pour "contribuer à la réalisation des objectifs du SDAGE".

Conclusions- Orientations pour un débat.

En premier lieu, il faut souligner l'important travail réalisé par les services de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, et la large association des partenaires de l'Agence dans la préparation de ce dossier. L'association, la consultation et le recueil d'avis se font très en amont de la procédure, avec comme corollaire immédiat, -qu'il serait injuste de reprocher à l'Agence, un nombre important de questions restant à travailler.

Nous sommes sollicités pour avis sur une première délimitation des masses d'eau, et de la qualification de "fortement modifié" attribuée à certaines d'entre elles. Cependant, ces questions qui peuvent apparaître comme très techniques peuvent entraîner des réflexions plus générales sur l'application de cette directive, et en particulier le rôle futur de la CLE et des gestionnaires de terrain.

La délimitation des masses d'eau. Les critères de délimitation des masses d'eau résultent du croisement entre une application d'un calcul de rang et de l'identification des pressions humaines. Dans beaucoup de cas, les données utilisées ne sont pas à la hauteur de la finesse du découpage. Lors de l'examen des découpages, les atteintes ponctuelles (rejets industriels ou urbains) sont surévaluées par rapport aux pressions diffuses. Ceci aboutit souvent à scinder certains linéaires de cours d'eau dont le rang est pourtant proche entre les deux masses d'eau (exemple du Don, de la Seiche ...).

Le **nombre de masses d'eau** est extrêmement important ; l'individualisation des masses d'eau des petits cours d'eau augmentera énormément ce nombre. Cette précision, vue sous l'angle de l'outil d'évaluation de la qualité, pourrait être considérée comme une bonne chose. Elle permet de faire réellement ressortir les secteurs à problème, et de ne pas qualifier de "médiocre" un vaste ensemble avec des situations mélangées. Vu sous l'angle de la lisibilité des actions de terrain, elle apporte probablement complexité et difficultés de communication.

Les masses d'eau sont-elle seulement un seul outil d'évaluation de la qualité ? La délimitation des masses d'eau est parfois comparée à la délimitation des tronçons de rivière pour les cartes d'objectif de qualité (un "simple thermomètre"). Ceci est vrai, mais la délimitation des masses d'eau permet d'assigner des objectifs de qualité différents à des espaces proches, et donc de différencier leur gestion future. Cette délimitation ne sera donc pas sans conséquence sur le travail de terrain à mettre en place.

Dans le cas des **masses d'eau fortement modifiées**, il est évident que leur délimitation crée une zone d'objectifs moins contraignants. Il ne s'agit donc pas d'un simple outil d'évaluation. On notera que cette désignation est provisoire, et ne sera acquise qu'après étude technique et économique des alternatives d'aménagement. Rien n'est dit de l'organisation de ces études et de leur porteur (Agence? Structures porteuses des CLE?).

Complexité du programme de surveillance. On doit souligner la difficulté de qualification du bon état écologique par rapport à un hypothétique état non perturbé. Outre les difficultés scientifiques de définition d'un tel état dans des milieux qui sont largement influencés par l'homme depuis très longtemps, on soulignera que les outils de surveillance et de mesure actuels ne répondent pas à la demande de la directive. Ainsi les indices utilisés comme l'IBGN (indice biologique global normalisé) ou l'IBD (indice biologique diatomées) ne font pas référence aux peuplements non perturbés. Le seul indice proche de ces besoins est la caractérisation des peuplements en poissons. On rappellera que la description des "contextes piscicoles" avait été utilisée dans l'état des lieux du SAGE Vilaine comme élément caractéristique de la qualité de l'eau, mais que ce genre d'études ne peuvent être reproduites à intervalles rapprochés.

Étendue du réseau de surveillance. L'établissement d'un réseau de référence sur 36 stations représentatives du bassin de la Vilaine est un objectif du SAGE en passe d'être satisfait, mais non sans difficulté. Ce réseau s'intéresse à un nombre de substances limitées, sans aborder l'angle des perturbations environnementales. On peut s'interroger sur la possibilité pratique de mettre en place et d'entretenir un réseau beaucoup plus complexe et étendu. Il est envisagé de mettre en place des systèmes d'évaluation statistique pour qualifier les masses d'eau des petits cours d'eau. Ce système serait probablement peu utile aux gestionnaires locaux, et ne leur permettrait pas de motiver leurs programmes vis-à-vis des partenaires locaux. Cette complexité de la surveillance milite pour une réduction du nombre des masses d'eau.

Rôle futur de la CLE et articulation avec les SAGE. Le projet de loi cite les SAGE en leur donnant un caractère quasi-obligatoire (ils peuvent être élaborés ou révisés par l'autorité administrative si cela n'est pas fait par la CLE dans les délais prescrits par le SDAGE). Cependant la contribution du SAGE au Plan de Gestion-SDAGE n'est pas évoquée par la Loi. Dans le cas du bassin de la Vilaine, une des préconisations fortes du SAGE était de motiver les acteurs locaux. L'échelle des structures intercommunales, agissant à l'échelle du bassin versant d'un affluent de la Vilaine (le Meu, le Don, la Seiche, le Lié) était considérée comme la bonne échelle d'action. Nous avons durant ces derniers mois sollicité et encouragé ces structures à porter des politiques de qualité et d'aménagement sur les bassins versants.

La directive cadre ne doit pas créer de démotivation, de dilution des responsabilités et d'illisibilité pour l'action de ces structures. La multiplication des unités d'évaluation et de fixation des objectifs (les masses d'eau), des objectifs très ambitieux, le positionnement incertain de la CLE et du SAGE dans ce dispositif.