

La carte maîtresse



La loi crée de multiples obligations aux riverains et aux aménageurs en ce qui concerne les cours d'eau... Mais qu'est-ce qu'un cours d'eau ? Une carte va désormais officiellement fournir la réponse.

“Jusqu’ici, il n’existait pas de définition des cours d’eau au plan national. Chaque département avait sa propre interprétation”, explique Estelle Godart, chef du service eau et environnement à la DDTM de Loire-Atlantique. Le plus souvent, comme en Loire-Atlantique, on utilisait le référentiel IGN Scan 25 : étaient considérés comme cours d’eau les traits bleus pleins ou pointillés de la carte, nommés ou pas. Certains Départements avaient réalisé leur propre inventaire qui venait d’ailleurs s’ajouter à ceux réalisés par les SAGE. Mais cela ne permettait pas de statuer officiellement et était source de litiges réguliers. “Il pouvait arriver que des travaux soient réalisés en toute bonne foi sur des cours d’eau considérés à tort comme des fossés... Ou même pas vus du tout !”

Instruction ministérielle

En 2015, des experts du ministère de l’Environnement, de l’Énergie et de la Mer ont réalisé un audit sur le contrôle des exploitations agricoles. Ils sont arrivés à la conclusion qu’une clarification des règles était indispensable en matière de cours d’eau, allant même jusqu’à recommander la réalisation d’une cartographie nationale. En juin 2015, une instruction

ministérielle a ainsi demandé aux préfets de réaliser une cartographie des cours d'eau de leur département avec l'objectif de couvrir les deux tiers du territoire dans les six mois. Afin de bien cadrer l'approche, quelques lignes directrices ont été données en parallèle : une liste des référentiels utilisables, une définition précise des cours d'eau – reprise dans la loi sur la biodiversité adoptée le 20 juillet dernier –, l'obligation de travailler de façon concertée et, enfin, de réaliser une cartographie actualisable.

Les SAGE à la rescousse

Face à ces contraintes, la DDTM a commencé par dresser un état des lieux de la situation. "Nous avons vite vu que le territoire était couvert par deux SAGE importants, le SAGE Estuaire de la Loire et le SAGE Vilaine, et que tous les deux avaient réalisé des inventaires de cours d'eau avec des cahiers des charges bien cadrés, précise Estelle Godart. L'analyse des cahiers des charges a en effet montré que leur approche était proche de la méthode préconisée par l'instruction ministérielle : ils étaient repartis de la référence IGN assortie d'une expertise terrain et d'une concertation locale, avec de bons critères de base et une validation finale par la CLE. Nous avons donc estimé que les différents volets de l'instruction étaient couverts."

Une nouvelle doctrine pour les marais

En partant de cette base solide, la DDTM a réussi à couvrir 80 % du territoire. "Cela a quand même été relativement long, souligne Estelle Godart. Nous avons beaucoup discuté avec les SAGE, les agriculteurs et l'Onema. Il était essentiel d'être bien d'accord au départ afin de ne pas avoir à tout refaire ensuite." Un second débat a alors émergé sur la façon de traiter le cas des marais. Jusqu'ici, on leur appliquait en effet les mêmes critères que pour les cours d'eau, ce qui était particulièrement contraignant. "L'idée a été de se fixer comme doctrine que le réseau tertiaire n'avait pas besoin de suivre les règles de la loi sur l'eau. Nous avons donc décidé de pousser l'inventaire des SAGE sur les marais en distinguant les réseaux primaires, secondaires et tertiaires. Une personne a travaillé sur cet aspect, en lien avec les syndicats de rivière et les gestionnaires des marais." Sur le reste du territoire les choses seront plus progressives : la DDTM va travailler sous-bassin par sous-bassin en conservant l'IGN Scan 25 comme référence pour l'instruction des dossiers, en attendant.

Consultable en ligne

Mais la cartographie souhaitée est déjà en place, interactive et dynamique, et surtout accessible en ligne. "N'importe quel utilisateur, un agriculteur par exemple, peut vérifier si son projet est concerné ou non par la loi sur l'eau et s'il doit présenter un dossier préalable à son aménagement." Pour être facilement utilisable, un zoom au format PDF est prévu pour les zones de marais. L'actualisation de la carte en ligne devrait désormais intervenir une fois par an.

Jean-Christophe Boursin, directeur départemental des territoires et de la mer de la Loire-Atlantique

“En matière de cours d’eau, la loi est très difficile à appliquer... D’où l’idée d’une seule carte de référence”



*Quels étaient les enjeux liés à la cartographie des cours d’eau et comment a-t-on procédé ?
Explications de Jean-Christophe Boursin.*

Quels sont les enjeux liés à cette cartographie des cours d’eau ?

La Loire-Atlantique est le deuxième département français en termes de surfaces de zones humides. Il compte 10 000 kilomètres de cours d’eau et autant de fossés. Or, il est souvent difficile de faire la différence entre les deux. Ce sont des milieux très riches et protégés mais avec des contraintes réglementaires différentes. Il faut donc savoir ce que l’on peut y faire ou pas. Aujourd’hui, la jurisprudence donne surtout des indices et des indicateurs. Il y a les cartes IGN, les SAGE qui ont fait des inventaires, l’Onema qui intervient sur le terrain et qualifie les cours d’eau selon sa propre connaissance, les agriculteurs qui ont souvent une vision sur plusieurs générations et avec leurs propres usages... La loi est donc très difficile à appliquer. D’où l’idée d’une seule carte de référence.

Vous avez mené ce travail en grande partie en prenant comme référence les inventaires réalisés par les SAGE...

Ce sont le SAGE Estuaire de la Loire et le SAGE Vilaine qui ont mené le travail le plus abouti en matière d'inventaire de cours d'eau à partir de très nombreux critères. Il était logique de se reposer sur leur travail, tout en discutant aussi avec les autres parties prenantes, les agriculteurs et l'Onema, notamment, afin d'obtenir l'accord de tout le monde sur notre démarche et sur la façon dont nous pourrions l'actualiser. Mais à la base, c'est aussi une reconnaissance du travail des SAGE, de leur implication, de la qualité scientifique et technique de leur approche et de leur gouvernance.

Qu'est-ce que cette carte va changer ?

En premier lieu, la carte mise en ligne constitue une référence pour tout le monde : elle fait foi et est opposable. D'autant que comme elle est conçue pour évoluer dans le temps, toute erreur éventuelle pourra être corrigée. Pour la police de l'eau, c'est une grande avancée : si le dossier concerne quelque chose qui n'apparaît pas sur la carte, il n'y a pas lieu d'intervenir ou de surinterpréter. Cela simplifie le débat ! Et encore une fois, si on rencontre un problème, on poursuit la discussion et on corrige. La carte inclut aussi les trois niveaux de réseaux de marais. Nous considérons que la loi sur l'eau doit s'appliquer sur les deux premiers.

La concertation était un aspect important de ce dossier. A-t-elle été compliquée ?

Nous avons effectivement travaillé notamment avec les SAGE et les agriculteurs qui ont des regards et des besoins différents dans ce domaine. Mais ils se retrouvent ! Il est clair que personne ne peut intervenir seul dans son coin. Nous avons surtout insisté sur le fait que nous restions ouverts sur le sujet. Il peut y avoir des erreurs : elles seront corrigées, rien n'est bloqué. De toute façon, nous serons à l'écoute. S'il le faut, nous irons sur le terrain pour trancher. Et la loi sur la biodiversité adoptée en juillet dernier va nous aider à encadrer encore un peu plus les choses sur le plan légal.

Que va-t-il se passer maintenant ?

Nous devons mener la concertation avec les acteurs locaux sur les zones non encore traitées – surtout le sud du département, NDLR – afin de compléter la carte. Cela prendra deux ou trois ans. Parallèlement, nous affinerons notre cartographie au fil de l'eau.

Plus globale, plus efficace



Depuis un an, les projets d'installations, ouvrages, travaux et activités (Iota) soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau bénéficient d'une procédure simplifiée. Et une nouvelle évolution réglementaire se profile...

En 2014, les régions Paca et Languedoc-Roussillon ont démarré à titre expérimental une procédure simplifiée pour les projets d'installations, ouvrages, travaux et activités (Iota) soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau, ainsi que ceux qui touchent aux espèces ou habitats protégés, aux sites classés, aux réserves naturelles nationales ou qui nécessitent un défrichement. Cette expérimentation a été étendue au territoire national le 17 août 2015. Objectif : rassembler plusieurs procédures du Code de l'environnement (et du Code forestier pour le défrichement) en une seule, sans bien sûr diminuer le niveau de protection environnementale, et fournir un cadre aux porteurs de projets. Un seul dossier, un seul interlocuteur, une seule instruction, une seule enquête publique et un seul arrêté avec une durée maximum de dix mois de procédure... La formule permet aussi aux services de l'État de travailler en transversalité et d'avoir une vision globale du dossier, ce qui doit conduire à réduire les délais d'instruction et limiter les incompréhensions ou les contentieux. Il est toutefois recommandé aux maîtres d'ouvrage de prévoir une pré-instruction en amont dès lors qu'il existe plusieurs enjeux. Mais il ne s'agit que d'une étape : dès cet automne, les administrations planchent sur la mise en place de l'autorisation unique environnementale (AUE) qui doit aller encore plus loin en termes de simplification, de prise en compte globale des enjeux et donc de protection de l'environnement. L'AUE, qui devrait entrer en vigueur dès l'an prochain, renforcera également les phases de pré-instruction pour consolider les échanges entre les maîtres d'ouvrage et les services instructeurs de l'État.

Place aux actions !



Réalisé par le département de la Loire-Atlantique, le diagnostic des sites portuaires a pour objectif de réduire la pollution des rivières. Il s'inscrit dans le cadre du SAGE Estuaire de la Loire.

“Nous nous sommes appuyés sur la démarche de diagnostic mise en œuvre dans les ports maritimes et nous l’avons adaptée à la problématique fluviale où les pollutions et les enjeux sont différents. La zone d’étude est en effet plus difficile à délimiter puisqu’il existe plusieurs petits sites éparpillés avec des services portuaires de niveaux très différents”, précise Isabelle Authier, ingénieur au service infrastructures maritimes et voies navigables au Conseil départemental de Loire-Atlantique. L’étude portait initialement uniquement sur l’Erdre, très fréquentée et soumise à de nombreux usages, avant d’être étendue à toutes les voies navigables du département. Au final, 35 sites répartis sur l’Erdre (28 kilomètres), le canal de Nantes à Brest (73 kilomètres) et la Sèvre nantaise navigable (21 kilomètres) ont ainsi été sondés. Un état des lieux de la prévention, de la gestion des déchets, des eaux usées et de l’énergie, et des contraintes naturelles et des pollutions y a été réalisé. Un travail de communication a ensuite été mené auprès des gestionnaires des sites portuaires afin de les informer de la situation et des actions qu’ils devront mettre en œuvre. “Le Conseil départemental va également porter certaines actions comme la création d’un guide de bonnes pratiques à l’attention des usagers de la voie d’eau pour la saison de navigation 2017. Nous allons aussi réaliser une étude de faisabilité et d’opportunité afin d’aménager, en bordure de l’Erdre, une aire de carénage pour les bateaux. Le Département travaille enfin sur l’enlèvement des épaves qui constituent aussi une source de pollution pour la rivière.” L’installation de pompes pour permettre aux plaisanciers de vider leurs eaux usées sans polluer, de panneaux d’informations sur les déchets dangereux et de compteurs spécifiques sur les bornes à eau est aussi envisagée. La plupart des actions pourraient être mises en œuvre en 2017 et 2018.

Futur contrat bien ficelé



Depuis janvier, Cap Atlantique mène une démarche exemplaire afin de bâtir un nouveau projet de programme eau et milieux aquatiques pour la période 2017-2022.

“Notre premier contrat territorial s’est achevé sur un bilan positif en 2015. Pour cette année, notre objectif est de terminer les actions engagées tout en travaillant sur un nouveau projet de programme eau et milieux aquatiques pour 2017-2022”, précise Maud Gendronneau, responsable du service qualité des milieux aquatiques à Cap Atlantique. La collectivité a ainsi engagé une phase de concertation pour chacun des cinq bassins versants et des deux espaces annexes de son territoire avec tous les acteurs concernés, et partagé avec eux le bilan du premier contrat, les enjeux et les prochaines pistes d’actions. “Nous avons en effet tout balayé avec les acteurs locaux, agriculteurs, paludiers, représentants des structures locales, soit 85 personnes. Pour leur permettre de s’approprier les bilans, nous avons organisé les réunions par bassin versant et travaillé en atelier de janvier à fin avril. Cela nous a notamment permis de définir les actions à faire, celles à ne pas faire, et de demander aux participants quels étaient les enjeux sur chaque territoire.” Un comité de pilotage de restitution a eu lieu fin avril réunissant 46 personnes. Sur les 69 actions proposées, 30 sont nouvelles par rapport au précédent programme. Une analyse des moyens humains et financiers est actuellement en cours avant de les valider. “Le premier contrat s’était surtout focalisé sur la qualité des eaux, désormais nous souhaitons intégrer toutes les entités d’un bassin versant, de la source à l’exutoire, de façon à avoir une vision plus globale.” Une charte pour l’eau et les milieux aquatiques 2017-2022 est également en cours de rédaction. Quant à l’étude de faisabilité, achevée en septembre, elle va permettre de prioriser les actions. “Tout au long de la démarche, les gens ont été très présents, et c’est une grande satisfaction.” Les élus ont acté cette phase de concertation tout à fait comparable à celle de la construction d’un SAGE.