



Classement en zone de répartition des eaux

Quels critères et quelles conséquences ?

Juin 2017

Contributions :

Le groupe de bassin « gestion quantitative » est chargé de traiter les sujets spécifiques relatives à la gestion quantitative des ressources en eau sur le bassin Rhône-Méditerranée. Ce groupe est composé des DREAL du bassin, de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, de l'agence française de la biodiversité (AFB), de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) Auvergne-Rhône-Alpes, des directions départementales des territoires (DDT) de la Drôme de l'Isère et du Vaucluse. L'ensemble des membres du groupe de bassin a contribué à ce document.

Mise en œuvre :

Les actions relatives au classement en Zone de Répartition des Eaux (ZRE) mentionnées dans ce document sont mises en œuvre par les DREAL Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur et les DDT(M) du bassin.

Coordination, rédaction et validation :

La coordination du classement et la rédaction du document sont assurées par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes - Délégation de bassin Rhône-Méditerranée. Ce document a été mis à jour et validé par les directeurs des DREAL du bassin suite à la réunion des directeurs des DREAL du bassin du 23 juin 2017.

Site à consulter :

<http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/>

rubrique : gestion de l'eau/classements réglementaires/Zonage réglementaire quantité

1. Rappel de l'objectif général

L'article R211-71 du code de l'environnement définit une zone de répartition des eaux (ZRE) comme une « zone présentant une insuffisance autre qu'exceptionnelle des ressources en eau par rapport aux besoins »

Ce classement délimite des territoires sur lesquels il est nécessaire d'agir prioritairement en vue d'une gestion quantitative équilibrée et durable de la ressource en prenant en compte la préservation des milieux aquatiques associés et les adaptations nécessaires au changement climatique (L211-1 du Code de l'environnement). Il constitue l'**outil réglementaire** visant la résorption des déséquilibres quantitatifs.

Parallèlement et dans un **cadre contractuel**, sur les mêmes territoires, l'équilibre quantitatif est à reconquérir par la combinaison de différentes actions de réduction des prélèvements, par des actions d'économie d'eau tous usages confondus et, si ces dernières ne s'avèrent pas suffisamment efficaces sur les milieux aquatiques, par la mobilisation d'autres ressources de substitution. Ce panel d'actions concertées et partagées par les acteurs du territoire au sein d'un plan de gestion quantitative des ressources en eau (PGRE) est renforcé parfois, pour l'atteinte de cet objectif commun, par le classement d'une zone en ZRE évitant ainsi l'aggravation du déséquilibre par de nouveaux prélèvements sollicités pendant la période d'élaboration et de mise en œuvre du PGRE.

Dès lors que le déséquilibre est avéré entre la ressource et les prélèvements existants et si la zone n'a pas déjà été classée antérieurement, la ZRE est à mettre en place à la suite du rendu de l'étude d'évaluation des volumes prélevables globaux (EVPG).

Le classement en ZRE est le signal de reconnaissance par la puissance publique d'un déséquilibre quantitatif avéré entre la ressource et les prélèvements existants. C'est le zonage réglementaire adapté pour que s'applique le code de l'environnement dans le domaine de la résorption des déficits quantitatifs de la ressource liés aux prélèvements.

Dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion de la ressource en eau (PGRE), le classement en ZRE signale une contribution renforcée de l'État vers l'objectif commun de résorption des déséquilibres quantitatifs en parallèle des actions d'économies d'eau et, le cas échéant de substitution, portés par les autres acteurs.

Par ailleurs, ce classement ne détermine pas en lui-même les moyens à mettre en œuvre pour résorber le déséquilibre mais permet une gestion plus fine et renforcée des nouvelles demandes de prélèvements à l'échelle du territoire, via l'abaissement des seuils d'autorisation des éventuels nouveaux prélèvements.

Les principaux éléments justifiant le classement en ZRE sont les suivants :

- Le classement en ZRE permet d'**éviter toute accentuation** du déséquilibre quantitatif, en particulier en période d'étiage, en améliorant la connaissance des prélèvements existants et par l'abaissement des seuils d'autorisations qui conduit à une gestion volumétrique et spatiale de ces derniers ;
- Le classement en ZRE est un outil équitable dans le sens où il **concerne l'ensemble des prélèvements** quel que soit leur usage ;

- Le classement en ZRE contribue à sécuriser les usages déjà en place en renforçant les possibilités d'opposition de l'administration face aux nouvelles demandes d'autorisations de prélèvement qui pourraient impacter les usages en place ; il permet ainsi d'exercer un « **moratoire** » vis-à-vis de nouveaux prélèvements quand la pression de prélèvement est déjà forte par rapport à l'équilibre des ressources en eau ;
- Le classement ZRE n'est pas un outil de partage de l'eau ; il complète l'organisation mise en place ou à mettre en place sur le territoire considéré pour organiser le partage de la ressource ;
- Le classement en ZRE et le contrôle par la police de l'eau qu'il implique, constitue un moyen efficace qui peut être mis en place assez rapidement pour limiter une dégradation plus poussée du milieu alors même que certaines mesures exigeront un temps de mise en œuvre parfois long (notamment temps de concertation du PGRE puis de sa mise en œuvre).
- Le classement en ZRE favorise la mise en place d'une organisation des prélèvements pour l'irrigation via la mise en place d'un organisme unique de gestion collective (OUGC) d'irrigation.

2. Critères de classement

Depuis 2011, le classement en ZRE s'établit sur la base des conclusions des études EVPG. Les éléments issus des EVPG constituent ou complètent le socle des connaissances techniques nécessaires à l'identification de nouvelles ZRE.

La connaissance du fonctionnement des systèmes hydrologiques étant suffisamment fine à l'issue des études EVPG, la ou les zones de répartition des eaux peuvent être établies sur une partie du sous-bassin ou d'un aquifère désignée « périmètre de gestion ».

Si, dans le cadre de l'étude, un **déséquilibre quantitatif lié aux prélèvements est avéré** sur un périmètre ou plusieurs périmètres de gestion, le sous-bassin ou parties de sous-bassin ont vocation à être classées.

Si **l'équilibre est fragile ou précaire**, c'est-à-dire que ces masses d'eau ont déjà connues des déséquilibres historiquement ou que les ressources ont des capacités de réalimentation faibles, l'opportunité du classement peut se poser. L'analyse est menée par les DDT/DREAL en prenant en compte le caractère stratégique de la ressource (en particulier certaines ressources exploitées pour l'AEP ou parties de ressources stratégiques), la volonté des acteurs locaux des structures de gestion ou/et des syndicats d'eau de protéger ces ressources et les évolutions prévisibles des prélèvements (projet d'urbanisation, industriels...)

Règle d'exception :

Le classement en ZRE peut ne pas être exigé bien que le déséquilibre soit confirmé, dans la situation suivante :

- l'origine du déséquilibre est parfaitement identifiée,
- et
- le déséquilibre peut être résorbé rapidement par la mise en place de solutions techniques identifiées et accessibles économiquement,
- et

- les évolutions prévisibles du territoire ne conduisent pas à une hausse des prélèvements (développement de nouvelles activités industrielles, agricoles ou évolution démographique),

et

- le nombre de prélèvements sur le secteur est très limité (de 0 à 10 points de prélèvements tous usages confondus ce qui permet au service de police de réviser l'ensemble des autorisations de prélèvements dans l'année et d'assurer leur contrôle).

3. Déclassement en ZRE

Parallèlement, il est nécessaire de pouvoir lever le classement en ZRE lorsque le déséquilibre est durablement résorbé.

Le déclassement des zones en ZRE est envisageable dans les mêmes conditions que le classement. Cette procédure étant déconcentrée à l'échelle du bassin (depuis 2009), elle peut être adaptée au rythme de l'évolution des ressources en eau en tenant compte du temps incompressible des procédures administratives de ce type (1 à 1,5 ans).

Le déclassement peut s'envisager après le constat d'un retour durable de l'équilibre quantitatif, sous les conditions suivantes :

- Les objectifs quantitatifs fixés (DOE, NPA) sont respectés sur une période inter-annuelle suffisante. D'un point de vue technique, sur le bassin Rhône-Méditerranée, il est convenu que le retour à l'équilibre de la ressource en eau peut justifier un déclassement s'il est constaté sur une période minimale de 5 ans à partir de la mise en place des mesures du PGRE pour les systèmes hydrologiques et hydrogéologiques à dynamique rapide et sur une période minimale de 10 ans pour les systèmes hydrogéologiques à dynamique lente ;

et

- Le constat du retour à l'équilibre se fait notamment à partir du suivi des points stratégiques de référence (PSR) identifiés dans le SDAGE sur les eaux superficielles et les eaux souterraines ; l'appel à d'autres données de suivi est recommandé si elles sont disponibles ;

et

- Les actions du PGRE sont mises en place et fonctionnelles.

Le suivi des PSR du SDAGE doit être maintenu après la levée de la ZRE afin de s'assurer sur le long terme du retour durable à l'équilibre.

4. Rappel des modalités de classement

Sur la base des rapports des études EVPG validés, les services de l'Etat proposent et précisent à la DREAL de bassin les sous-bassins ou les masses d'eau souterraines (tout ou partie) au classement pour que ceux-ci soit intégrés au prochain arrêté de classement ZRE de bassin.

4.1. Les modalités réglementaires de classement

La procédure de délimitation des ZRE est déconcentrée au niveau des bassins hydrographiques, la compétence de leur désignation étant transférée au préfet coordonnateur de bassin (décret du 17 juillet 2006).

La délimitation des ZRE s'effectue selon les deux étapes prévues aux articles R211-71 et R211-72 du code de l'environnement :

- Le préfet coordonnateur de bassin désigne par arrêté les zones de répartition des eaux (art. R211-71) proposées par les préfets,
- Le préfet de département constate ensuite par arrêté la liste des communes concernées (art. R211-72) par ce classement. Dans le cas des eaux souterraines, pour chaque commune est précisée la profondeur ou la cote en dessous de laquelle les dispositions relatives à la ZRE deviennent applicables.

Une commune dont une partie du territoire seulement serait concernée, doit être incluse dans la ZRE pour la totalité de son territoire, la ZRE s'appliquant uniquement sur la masse d'eau visée.

A noter que la nappe d'accompagnement des parties de cours d'eau concernés est classée automatiquement en ZRE dans la mesure où le sous-bassin superficiel l'est (Cf. article R211-71 du code de l'environnement).

4.2. Les modalités de consultation retenues sur le bassin Rhône-Méditerranée

Les différentes étapes de consultation pour le classement ont été retenues par le préfet coordonnateur de bassin :

1. Proposition de classement indiquée dans la notification des résultats de l'étude EVPG ou proposée par les DDT/DREAL sur sollicitation de la DREAL de bassin au lancement d'une nouvelle vague de classement au regard des équilibres constatés par les études EVPG,
2. Concertation et information au niveau départemental laissées à l'appréciation des préfets (CODERST, CLE...),
3. Validation de la liste en Commission Administrative de Bassin,
4. Avis du bureau du Comité de Bassin par délégation du comité de bassin conformément à la délibération n°2012-4 du 14 septembre 2012,
5. Consultation de type « participation du public » sur le projet d'arrêté de bassin,
6. Signature par le préfet coordonnateur de bassin de l'arrêté de bassin,
7. Signature par les préfets départementaux des arrêtés de classement à la commune pour chaque ZRE (après consultation du CODERST).

5. Conséquences du classement en ZRE sur un territoire

5.1. Les conséquences réglementaires de classement

Le classement en ZRE permet une connaissance accrue des prélèvements existants en imposant un régime adapté pour les procédures d'autorisation/déclaration des prélèvements au titre de la loi sur l'eau (R214-1 à R214-6 du Code de l'Environnement), à l'échelle d'un bassin versant ou d'une entité hydrogéologique. Il permet ainsi de prendre en compte les effets cumulés de la somme des autorisations individuelles.

Ainsi, en ZRE tout prélèvement relatif à la masse d'eau concernée par le classement que ce soit dans les eaux souterraines, les eaux de surface ou les nappes d'accompagnement est soumis à autorisation (supérieur ou égal à 8 m³/h) ou déclaration (inférieur à 8 m³/h) à l'exception :

- des prélèvements soumis à une convention relative au débit affecté (art. R211-73) mais ceux-ci sont soumis par ailleurs à déclaration,
- des prélèvements réputés domestiques inférieurs à 1000 m³/an (art. R214-5).

Le classement en ZRE concerne ainsi tous les prélèvements quel qu'en soit leur usage (à l'exception des prélèvements domestiques inférieurs à 1000 m³/an).

Pour ce qui concerne les prélèvements industriels, l'instruction des demandes de prélèvements selon ces seuils s'effectue dans le cadre des procédures ICPE instruites par les services des unités (inter-)départementales des DREAL.

Ce classement renforce ainsi les possibilités d'opposition de l'administration face aux demandes de prélèvement. En particulier, pendant l'élaboration des PGRE, ce classement peut permettre à l'administration d'exercer un moratoire temporaire et efficace vis-à-vis de tout nouveau prélèvement qui viendrait aggraver le déséquilibre constaté, jusqu'à la révision des autorisations de prélèvement existants. L'inventaire poussé des prélèvements, mené dans le cadre de ces études, doit en effet rester la base de discussion de la répartition du volume prélevable entre les usages identifiés lors de l'élaboration du PGRE, le délai entre la fin de l'étude et la validation politique de la répartition de ce volume prélevable étant de l'ordre d'1 à 2 ans.

Les autorisations temporaires de prélèvement sont autorisées jusqu'au 31 décembre 2016, lorsqu'un organisme unique a été désigné avant le 31 décembre 2018 dans les nouvelles ZRE créées depuis le 1er janvier 2013 (Cf article R214-24 du code de l'environnement).

5.2. Les conséquences financières du classement

5.2.1. Redevance « prélèvement »

D'un point de vue financier, le taux de redevance est le même sur les zones identifiées en déséquilibre sur les cartes 7A-1, 7A-2, et 7B du SDAGE (zones marrons) et dans les ZRE. Le classement en ZRE n'entraîne pas de majoration de la redevance pour prélèvement d'eau ; il n'obère pas l'attribution de financement du FEADER 2014-2020.

Les taux de redevance pour prélèvement en eau potable lié au taux de rendement des réseaux ne sont pas liés au classement en ZRE.

Plus précisément, la redevance pour prélèvement d'eau perçue par l'Agence de l'eau est équivalente sur l'ensemble des secteurs identifiés comme nécessitant une amélioration de la gestion quantitative de la ressource en eau dans le SDAGE (zones marrons), que ces secteurs soient ou non classés en ZRE. En revanche, en cas de reconnaissance en ZRE, il est possible depuis 2015 de retourner à un taux non-majoré de la redevance prélèvement pour les usagers agricoles si un OUGC est constitué.

Le taux de redevance « prélèvement en eau potable » est lié à l'analyse du déséquilibre des ressources en eau mais aussi au taux de rendement des réseaux d'eau potable. Ces taux ont été réévalués dans le cadre des 10^{ème} programme d'interventions de l'agence de l'eau 2013-2018 afin de les rendre cohérents avec les enjeux forts d'économie d'eau. Il s'agit d'inciter les collectivités à lutter contre les fuites des réseaux d'eau potable, en application du principe « préleveur-payeur ». Pour l'application de ce dispositif, les rendements des réseaux des syndicats intercommunaux sont bien pris dans leur globalité. Ces taux qui tiennent compte des performances des rendements de réseaux sont applicables partout sur le territoire du bassin Rhône-Méditerranée. Ils ne sont pas liés au classement en ZRE.

L'application de la redevance prélèvement est ciblée depuis 2016 sur les secteurs classés en ZRE, à savoir si une ZRE est mise en place sur une partie d'un sous-bassin ou d'une nappe identifiée en déséquilibre quantitatif dans le SDAGE, le taux de redevance sera majoré uniquement sur le secteur classé en ZRE lorsque les irrigants ne se sont pas regroupés en OUGC. Les prélèvements situés sur la partie du territoire non classée en ZRE ont un taux de redevance non majoré.

Pour plus d'informations sur la redevance pour prélèvements d'eau, vous pouvez consulter la fiche à partir du lien suivant ;

https://www.eaurmc.fr/fileadmin/documentation/brochures_d_information/programme_inter_et_sdage/redevances/

5.2.2. Financement des projets

Concernant les possibilités de financement par le FEADER pour la période 2014-2020, l'article 46 du règlement n°1305/2013 relatif au développement rural (RDR) encadre précisément le financement des investissements d'hydraulique agricole. Il permet le financement d'investissements contribuant à la résorption des déséquilibres ou au développement des surfaces irriguées, avec des conditions différentes selon l'état quantitatif des masses d'eau où sont réalisés les prélèvements, sans faire mention des ZRE.

Sur l'ensemble du bassin, les interventions financières de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse en faveur des économies d'eau en irrigation et des ouvrages de substitution (retenues, réseaux de transfert à partir de ressources non déficitaires) s'inscrivent dans le cadre des Plans de Développement Rural Régionaux (PDRR) 2014-2020. Dans les PDRR des régions du sud du bassin (Occitanie, PACA, Bourgogne-Franche-Comté) le caractère collectif des projets de substitution portés par les irrigants est une condition d'attribution des aides.

Le programme d'intervention de l'Agence 2013-2018 « Sauvons l'eau » cible d'ores et déjà les territoires identifiés par le SDAGE comme devant faire l'objet d'actions pour résorber les déséquilibres quantitatifs (territoires en marron) ou préserver les équilibres quantitatifs (territoires en jaune) et atteindre le bon état des eaux, qu'ils soient ou non classés en ZRE.

Abréviations :

AEP : Alimentation en Eau Potable

CoDERST : Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques

CLE : Commission Locale de l'Eau

DCR : Débit de Crise

DDT(M) : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DOE : Débit d'Objectif d'Étiage

DREAL: Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

Etude EVPG : étude d'Évaluation des Volumes Prélevables Globaux

FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

NPA : Niveau Piézométrique d'Alerte

OUGC : Organisme Unique de Gestion Collective d'irrigation

PDRR : Plan de Développement Rural Régional

PGRE : Plan de Gestion quantitative de la Ressource en eau

PSR : Point Stratégique de Référence

RDR : Règlement de Développement Rural

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

ZRE : Zone de Répartition des Eaux