



Assemblée Plénière du 7 avril 2015

**Avis sur les projets de
SDAGE et de PDM associés intéressant Midi-Pyrénées
pour la période 2016-2021**

**Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de
Midi-Pyrénées**

SOMMAIRE

**Discours introductif de Monsieur Jean-Louis CHAUZY,
Président du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de
Midi-Pyrénées (extrait)**

AVIS

**Extrait de l'intervention de
Monsieur Jean-Louis CHAUZY
Président du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de
Midi-Pyrénées**

Monsieur le Préfet de région,
Madame, Monsieur le Conseiller,
Madame, Monsieur,

(...)

Cette première assemblée plénière de l'année sera consacrée à la présentation et au vote de deux projets d'avis, s'inscrivant dans l'actualité du moment, l'un intitulé « Avis sur les projets de SDAGE et de PDM (Programmes de Mesures) associés intéressant Midi-Pyrénées pour la période 2016-2021 », et l'autre sur « les sorties sans diplôme de toutes les filières de l'enseignement supérieur – Analyses et propositions ». Le premier est un avis réactif sur saisine des présidents des Comités de Bassin et des Préfets coordonnateurs de Bassin, le second, une autosaisine.

Le projet d'avis sur le SDAGE et les PDM associés 2016-2021 vous sera présenté par Norbert DELPHIN, celui sur les sorties sans diplôme de l'enseignement supérieur par Michel RINALDI. Je les remercie pour leur implication.

(...)

Gestion quantitative et qualitative de l'eau : un grand manque d'ambition !

La problématique de l'eau ne cesse ces derniers mois d'alimenter les chroniques de la presse. L'affaire très médiatique et dramatique de la retenue de Sivens invite à s'interroger sur les enjeux de cette ressource qui sont à la fois économiques, écologiques, et liés à l'attractivité et à la nouvelle démographie de notre région.

Au travers du projet d'avis sur le SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) et PDM (programme de mesures) associés pour 2016-2021, le rapporteur Norbert Delphin montra que ces dispositifs démocratiques et réglementaires à la hauteur de l'enjeu de la politique de l'eau ont été mis en place en vue notamment d'améliorer la gestion quantitative et qualitative de l'eau dans les territoires. Le SDAGE, après un état des lieux des ressources en eau des bassins et l'identification des problèmes se posant en matière de gestion de l'eau, fixe les orientations et les objectifs de la politique de l'eau. Le PDM précise les moyens et/ou les actions permettant d'atteindre les objectifs fixés.

Ce SDAGE 2016-2021 concerne les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée auxquels Midi-Pyrénées prend part. Il est au service des mêmes enjeux principaux que le SDAGE 2010-2015, avec une mise à jour pour intensifier les efforts sur les secteurs à risques. Ce SDAGE intègre quelques nouveautés telles que la lutte contre les inondations, la nouvelle stratégie pour le milieu marin, l'adaptation aux répercussions du changement climatique.

Quatre orientations majeures sur le bassin Adour-Garonne ont été identifiées, pour atteindre le bon état des eaux (superficielles ou souterraines) en 2021 : poursuite de la réduction des pollutions de toutes origines, à commencer par les pollutions diffuses ; restauration de l'équilibre quantitatif des ressources en eau ; restauration de la continuité, de la biodiversité et de la dynamique physique des milieux aquatiques ; renforcement de la gouvernance en privilégiant l'approche territoriale.

Le CESER se satisfait de ces orientations tout en faisant part de quelques remarques plus spécifiques pour chacune d'entre elles, qui seront développées par le rapporteur.

Partant d'une analyse détaillée des documents qui lui sont soumis, le CESER considère tout d'abord que l'insuffisance des résultats jusqu'alors obtenus dans la recherche du bon état des eaux conjuguée aux perspectives tracées par le changement climatique en ce qui concerne les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée, oblige à mettre en œuvre une stratégie de grande ampleur qui aura de fait des incidences environnementale, économique et sociale. Il y a un prix à payer pour préserver un certain équilibre entre les besoins vitaux des populations et les ressources disponibles. De fait, ces questions sont porteuses d'un choix de société.

Ces projets de SDAGE et PDM notamment pour ce qui concerne Adour-Garonne peuvent être encore améliorés : les priorités restent à affirmer et il faut une plus grande sélectivité opérationnelle.

Les mesures préventives telles que les économies d'usages, la préservation des milieux aquatiques, des zones humides, l'information, la formation, l'anticipation de la préservation de la ressource en eau ... sont à privilégier pour le CESER. Une priorité absolue doit être donnée à la protection de l'eau potable, et le CESER rappelle son attachement au service public de l'eau.

La sécurisation de l'approvisionnement en eau est une préoccupation séculaire des hommes, notamment dans le grand Sud-Ouest. L'aménagement d'ouvrages hydrauliques (Canal du midi, réservoirs hydro-électriques en montagne, système « Neste » en Gascogne...) se sont avérés nécessaires pour les besoins croissants des villes et de l'activité humaine.

Le Grand Sud-Ouest, c'est l'existence d'un château d'eau avec 2 grands massifs montagneux (Pyrénées et Massif central), où tombent environ 100 milliards de m³ de pluies, et un déficit structurel entre ressources et besoins globaux. En moyenne, il y a 40% de volumes prélevés annuellement pour l'irrigation de cultures variées, et d'autres prélèvements destinés à l'eau potable et à l'industrie. Le déficit structurel du bassin Adour-Garonne, c'est-à-dire la différence entre les disponibilités en place et les besoins totaux y compris d'étiage est estimé aujourd'hui à 220 millions de m³.

Renforcer le stockage d'eau par les barrages existants !

Nous devons aujourd'hui demander au Gouvernement, et notamment à la Ministre de l'Écologie et du Développement durable Ségolène ROYAL, la prolongation des concessions hydrauliques d'EDF - car l'eau doit rester un bien public – et autoriser l'entreprise à investir 1,5 à 2 milliards d'euros pour renforcer le barrage de la Truyère, et de la Dordogne ce qui permettrait dès 2016 de générer d'énormes investissements pour sécuriser les ressources en eau, sécurisant ainsi les ouvrages.

Ces investissements permettraient à la fois de dégager la création de 1500 à 2000 mégawatts et de renforcer l'énergie renouvelable.

Ces réserves d'eau optimisées de manière responsable, dans une logique d'intérêt général, peuvent aussi de manière concertée répondre aux besoins du milieu naturel et des autres usages de l'eau (irrigation, usage domestique, industriel, navigation, pêche, tourisme, sport, soutien d'étiage).

Il en est de même dans les Pyrénées où la retenue d'eau de Montbel en Ariège pourrait être rehaussée pour dégager ainsi 3 millions de m³ d'eau supplémentaires.

Ce schéma n'est pas à la hauteur des enjeux.

Mais la fonction d'un schéma, c'est aussi d'anticiper et de prévoir, depuis plus de 20 ans nous savons ce qu'il faut faire et nous ne le faisons pas.

Outre sa complexité, le Programme de Mesures proposé n'est pas à la hauteur des enjeux démographiques, économiques et écologiques.

Nous pourrions prendre exemple sur nos voisins et nous préparer avec nos collègues du CESER Languedoc-Roussillon à préparer et proposer un schéma régional de réserves d'eau !... pour une nouvelle région qui va accueillir 510 000 habitants supplémentaires dans les 10 prochaines années !!!

(...)

Assemblée Plénière du 7 avril 2015

**Avis sur les projets de
SDAGE et de PDM associés
intéressant Midi-Pyrénées
pour la période 2016-2021**

Adopté à l'unanimité
Suffrages exprimés : 94

Rapporteur : Monsieur Norbert DELPHIN

Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de
Midi-Pyrénées

Remerciements

Le Conseil Economique Social et Environnemental Régional de Midi-Pyrénées adresse ses remerciements aux personnes auditionnées lors de l'élaboration de cet avis :

- Monsieur Patrick FLOUR, Directeur de la délégation Régionale de Toulouse de l'Agence de l'eau Adour-Garonne
- Madame Emeline ROLLAND, Chargée d'intervention spécialisée - délégation régionale de Toulouse de l'Agence de l'eau Adour-Garonne
- Madame Aurélie LAURENS, Cheffe de division service biodiversité et ressource naturelle de la DREAL Midi-Pyrénées
- Madame Magali GERINO, Professeur à l'Université Paul Sabatier – Equipe BIOREF - ECOLAB – Laboratoire Ecologie Fonctionnelle et Environnement
- Madame Françoise GOULARD, Conseiller Recherche, Prospective et Innovation - Mission d'Appui Prospective et International - Agence de l'eau Adour-Garonne

Table des Matières

Introduction	1
I – Les grandes orientations des projets de SDAGE	3
1) Orientation A – Créer les conditions de gouvernance favorables à l’atteinte des objectifs du SDAGE	4
2) Orientations B – réduire les pollutions	5
3) Orientation C – Améliorer la gestion quantitative	7
4) Orientation D – Préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques	9
II – Un PDM en quête de maîtres d’ouvrage et de financements	11
1) La question de la maîtrise d’ouvrage	12
2) la question du financement	13
Conclusion	14
Annexe : Analyse détaillée des dispositions du projet de SDAGE Adour-Garonne 2016-2021	15
Sigles et acronymes	23
Explications de vote	27

Introduction

Conformément à l'article R.212-7 du Code de l'environnement, les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER) sont consultés pour avis sur les projets de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) des grands bassins hydrographiques qui les concernent.

Courant décembre 2014, le CESER de Midi-Pyrénées a ainsi été saisi pour avis, par les Présidents des Comités de Bassin et les Préfets coordonnateurs de Bassin, des projets de SDAGE et de Programmes de Mesures (PDM) associés pour 2016-2021 des deux bassins auxquels Midi-Pyrénées prend part : le bassin Adour-Garonne qui couvre la quasi-totalité du territoire régional, mais aussi, pour 9 communes, le bassin Rhône-Méditerranée.

Cette consultation s'inscrit dans le cadre d'un processus de planification largement inspiré par la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE). De fait, cette directive, transposée en droit français en 2004, a pour objectif principal d'atteindre, en 2015, un bon état de l'ensemble des masses d'eau, superficielles ou souterraines, sauf exemption motivée qui autorise un report de délai à 2021 ou 2027 et/ou un objectif moins strict pour un des paramètres. Dans ce sens, elle organise la gestion de l'eau à l'échelle des grands bassins hydrographiques selon trois cycles de six ans : 2010-2015, 2016-2021 et 2022-2027.

Chaque cycle comporte pour chacun des bassins :

- un état des lieux des ressources en eau du bassin,
- l'identification des questions importantes, c'est-à-dire les problèmes majeurs qui se posent en matière de gestion de l'eau,
- un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) qui, en regard de ces problèmes, fixe les orientations et les objectifs de la politique de l'eau,
- un Programme de Mesures (PDM), associé au SDAGE, qui précise les moyens et/ou les actions permettant d'atteindre les objectifs fixés.

Les SDAGE et les PDM associés pour la période 2010-2015, respectivement élaborés par les Comités de bassins et par les préfets coordonnateurs de bassin, doivent ainsi être mis à jour en vue d'une publication au Journal officiel avant le 17 décembre 2015.

Engagé dès 2012 avec l'actualisation de l'état des lieux et des questions importantes, ce deuxième cycle de planification de la gestion de l'eau a conduit à la construction et à l'adoption par les Comités de Bassin, des projets de SDAGE et de PDM qui sont aujourd'hui soumis à la consultation du public et des partenaires institutionnels. L'adoption finale de ces documents, éventuellement modifiés en fonction des consultations en cours est prévue pour décembre 2015. Ils seront ensuite mis en œuvre à partir de janvier 2016 et prendront alors le relais des SDAGE et PDM actuels.

Pour l'heure, le CESER est, pour chacun des deux bassins hydrographiques qui le concernent, appelé à établir son avis sur la base d'un ensemble de documents dont la richesse de contenu n'a malheureusement d'égale, une fois de plus, que la complexité conceptuelle :

- le projet de SDAGE 2016-2021 et ses documents d'accompagnement ;
- le projet de Programme de Mesures 2016-2021
- le rapport d'évaluation environnementale du projet de SDAGE
- l'avis de l'autorité environnementale

De problèmes et d'enjeux en orientations fondamentales ou bien de dispositions en mesures, le CESER tient en tout cas, comme il l'avait déjà fait pour les actuels SDAGE-PDM, à dénoncer d'entrée, pour un bassin comme pour l'autre, le manque de clarté, voire le caractère artificiel, de l'articulation entre le diagnostic initial et le SDAGE puis entre le SDAGE et le PDM. Au total, l'architecture des projets reste peu accessible ce qui limite évidemment l'appropriation de ces documents, leur critique et, in fine, dessert de fait la participation active du plus grand nombre à leur construction et, demain, à leur suivi.

Au-delà de cette difficulté d'appropriation récurrente, qu'il conviendrait pourtant de pallier au plus tôt, les projets de SDAGE et de PDM avancent naturellement différents choix que le CESER a souhaité apprécier, tout d'abord en les confrontant à ses expressions antérieures en matière de politique de l'eau, et singulièrement à l'avis qu'il avait rendu en 2009 sur les projets de l'actuelle génération de SDAGE et de PDM, mais également à des éléments d'appréciation nouveaux ou aujourd'hui plus sensibles, comme, par exemple :

- le souci croissant de la sécurisation de la production d'eau potable ;
- les perspectives tracées en raison du changement climatique ;
- la raréfaction des financements publics ;

Compte tenu de l'importance respective des bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée pour Midi-Pyrénées mais aussi, en retour, de l'importance de Midi-Pyrénées dans l'un et l'autre de ces bassins hydrographiques, le CESER a choisi de privilégier l'analyse des projets du bassin Adour-Garonne et de s'appuyer sur leur structure pour en rendre compte et exprimer son avis. Pour autant, des remarques concernant les projets du bassin Rhône-Méditerranée y seront insérées au fil des questions abordées.

Cela étant, cet avis sera divisé en deux parties. La première sera consacrée à l'analyse des projets de SDAGE à partir des quatre orientations fondamentales retenues pour le bassin Adour-Garonne.

La seconde partie développera une approche plus synthétique à partir des principaux défis à relever au regard de la faisabilité du PDM.

Une analyse détaillée des dispositions du projet de SDAGE Adour-Garonne complétera cet avis dans une annexe.

I – Les grandes orientations des projets de SDAGE

La procédure et le calendrier d'élaboration des SDAGE sont très codifiés. Partant d'un diagnostic de l'état des milieux aquatiques établi en 2012, puis d'un travail sur les « questions importantes » courant 2013, un certain nombre d'orientations fondamentales pour l'action à mener ont été définies pour chacun des deux bassins hydrographiques concernant Midi-Pyrénées. Ces orientations fixent les grandes priorités des projets de SDAGE 2016-2021 aujourd'hui soumis à la consultation institutionnelle.

Le CESER prend ainsi acte de documents aux architectures très différentes d'un bassin à l'autre. Le projet de SDAGE du bassin Adour-Garonne est ainsi organisé selon 4 orientations fondamentales déclinées en 152 dispositions tandis que celui du bassin Rhône-Méditerranée présente 8 orientations fondamentales pour 112 dispositions. Le projet du bassin Adour-Garonne consacre une de ses orientations à la question de la gouvernance et traite de manière transversale la problématique de l'adaptation au changement climatique. Le projet du bassin Rhône-Méditerranée propose une approche exactement inverse.

Par son moindre nombre d'orientations fondamentales, le projet de SDAGE du bassin Adour-Garonne paraît, a priori, avoir mieux hiérarchisé ses différentes ambitions. Encore faut-il que ce ne soit pas uniquement sur la forme comme le laisse craindre un nombre de dispositions qui, bien qu'en forte baisse¹, est significativement plus important que celui du projet du bassin Rhône-Méditerranée.

Quoi qu'il en soit, le CESER se réjouit des 4 orientations fondamentales retenues dans le projet de SDAGE Adour-Garonne. Elles correspondent en effet, très exactement, aux priorités qu'il met en avant de longue date² :

- réduire les pollutions de toutes origines, à commencer par les pollutions diffuses, notamment dans les secteurs considérés comme prioritaires pour l'alimentation en eau potable ;
- préserver et restaurer le fonctionnement naturel des écosystèmes aquatiques en rétablissant la continuité écologique et en prenant en compte la morphologie des milieux ;
- maintenir une quantité d'eau suffisante dans les rivières et les nappes en été et en automne en mettant en place une gestion économe et rationnelle de la ressource en eau y compris par la création de nouvelles réserves, là où c'est nécessaire.
- assurer les conditions d'une meilleure gouvernance.

¹ On en compte 232 dans l'actuel SDAGE Adour-Garonne

² Cf. Avis relatif à la révision du SDAGE Adour-Garonne conformément à la Directive Cadre Européenne sur l'eau – Conseil Économique et Social Régional de Midi-Pyrénées – Assemblée plénière du 13 décembre 2004.

Ce satisfecit d'ensemble quant aux orientations du projet de SDAGE Adour-Garonne doit cependant être accompagné de quelques appréciations plus spécifiques aux questions soulevées par chacune d'entre elles.

1) Orientation A – Créer les conditions de gouvernance favorables à l'atteinte des objectifs du SDAGE

Comme il l'avait déjà fait, en 2009, à propos de l'actuelle génération de SDAGE³, le CESER souligne à nouveau le caractère déterminant d'une gouvernance adaptée pour la bonne fin des SDAGE, voire pour la définition de larges parts de l'action projetée. Il se réjouit donc de l'importance que les projets de SDAGE soumis à consultation accordent à cette question et singulièrement de la place que lui réserve le projet du bassin Adour-Garonne en lui consacrant l'une de ses quatre orientations fondamentales.

De fait, les bilans à mi-parcours des actuels SDAGE montrent que, sous différentes formes (maîtrise d'ouvrage, acceptation sociale...), les difficultés de gouvernance figurent en bonne place au nombre des principaux freins à la mise en œuvre des SDAGE et que celle-ci gagnerait effectivement à une gouvernance de la politique de l'eau plus transparente, plus cohérente et à la bonne échelle.

A cet égard, le CESER relève tout particulièrement l'intérêt des dispositions visant à faire émerger les maîtrises d'ouvrages utiles à la conduite des projets pour lesquels les responsabilités restent insuffisamment définies (réduction des pollutions diffuses, préservation et restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques et humides, gestion quantitative de l'eau) ou ceux pour lesquels les maîtres d'ouvrage potentiels ne sont pas organisés à la bonne échelle territoriale. Pour la plupart, ces dispositions ne sont cependant pas nouvelles et force est de constater qu'elles n'ont pas, pour l'heure, produit tous les résultats escomptés. La nécessité prochaine pour les collectivités territoriales d'assumer la compétence GEMAPI peut, certes, favoriser les structurations souhaitables. Il n'empêche, le CESER invite l'ensemble des acteurs publics de l'eau à valoriser pleinement ces dispositions, faute de quoi une partie non négligeable des ambitions opérationnelles des SDAGE restera lettre morte.

Plus globalement, une meilleure gouvernance nécessite aussi certaines clarifications : celle, déjà évoquée et primordiale, des responsabilités de chacun, mais aussi celle des étapes d'un processus de décision notamment en ce qui concerne les modalités de prise en compte des consultations menées. A ce dernier égard, le CESER tient d'ailleurs à signaler l'intérêt que présenterait à son sens un travail sur les outils d'aide à la négociation.

³ Cf. Avis sur les projets de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux et de Programmes de Mesures 2010-2015 intéressant Midi-Pyrénées – CESR Midi-Pyrénées – 30 avril 2009

Pour éclairer la décision, le CESER est également convaincu du bien fondé d'un recours accru à l'analyse économique, incluant notamment la valeur patrimoniale de l'eau. Constatant cependant le peu de progrès réalisés à ce sujet depuis l'adoption des actuels SDAGE, singulièrement dans le bassin Adour-Garonne, il insiste pour que les projets de SDAGE et de PDM prévoient une accélération significative des travaux utiles afin de proposer au plus tôt les données nécessaires à la prise de décision, qu'il s'agisse d'apprécier le bien-fondé d'une orientation, de choisir entre différentes solutions ou bien encore de peser le rapport coût/efficacité d'une norme au regard de ses conséquences économiques et sociales.

L'effort en matière de connaissances devra d'ailleurs, plus généralement, rechercher une plus grande robustesse et une mise à jour permanente des éléments à même d'éclairer les choix.

Cela étant, en matière de gouvernance, le CESER tient surtout à mettre en avant l'enjeu que constitue la mobilisation d'un large partenariat qui rende compte de la complexité de la problématique de l'eau. De fait, il relève l'effort important qui reste à accomplir pour impliquer plus largement les usagers de l'eau dans la définition, la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'eau.

Pour ce faire, le CESER considère que, pour le bassin Adour-Garonne comme pour le bassin Rhône-Méditerranée, la préoccupation première des SDAGE-PDM doit être celle de l'information, de son accessibilité et de sa fréquence de mise à jour, pour que tous les acteurs de l'eau puissent se prononcer en toute connaissance de cause sur les questions en débat. A la croisée de l'information et de la formation, le CESER souligne par ailleurs l'importance d'une action de sensibilisation en direction des élus locaux, notamment pour faciliter leur bonne prise en compte de la compétence GEMAPI et promouvoir une meilleure intégration des politiques liées à l'eau dans les politiques d'urbanisme.

2) Orientation B – Réduire les pollutions

En matière d'action sur les rejets en macropolluants et micropolluants, le CESER prend tout d'abord connaissance de la notion de flux admissibles avec une certaine inquiétude. Au regard de cette notion centrale pour les projets de SDAGE-PDM, il craint en effet que les flux admissibles ne se transforment finalement en flux admis qui n'auraient plus à être traités. Ce serait là sans doute un mauvais signal pour la lutte contre les pollutions.

De fait, cette notion, par ailleurs parfaitement fondée, de flux que les milieux aquatiques peuvent tolérer sans dommage ne doit être utilisée que de manière conjoncturelle et avec la plus grande précaution, d'autant qu'en cas de dépassement, il s'agirait d'affronter les difficultés inhérentes à la gestion de flux « mutualisés ». Elle ne saurait en tout cas exonérer quiconque de ses devoirs de dépollutions. L'ambition des SDAGE-PDM doit bien être de réduire les pollutions à la source selon une approche d'abord basée sur la prévention.

Cela étant, le CESER souligne l'intérêt de poursuivre une politique d'incitation aux investissements visant à la résorption des foyers de macro-pollution. En la matière la question première est à l'évidence celle de la mobilisation des moyens utiles ; financiers et techniques. Dans ces domaines, il s'agit en effet, principalement, d'amplifier ou du moins de poursuivre des actions dont la plupart sont parfaitement identifiées et techniquement maîtrisées, à commencer par la mise au norme ou la modernisation des stations d'épuration et la rénovation des réseaux d'assainissement collectif.

A cet égard, le CESER relève en premier lieu la difficulté à laquelle seront certainement confrontés les acteurs de l'eau, et plus particulièrement ceux du bassin Adour-Garonne, pour satisfaire des besoins d'investissements encore importants en matière d'assainissement, collectif ou non, compte tenu de financements appelés à diminuer. De fait, il s'inquiète quant au niveau des financements envisagé pour l'assainissement d'autant qu'il convient également de soutenir l'assainissement non-collectif dans la limite de normes judicieuses, c'est-à-dire à la fois bénéfiques pour l'environnement applicables techniquement et compatibles avec les revenus de chacun. Le CESER soutient d'ailleurs que la promotion de l'assainissement non-collectif ne saurait uniquement résulter de préoccupations budgétaires et doit être également appuyée sur une efficacité satisfaisante. Des systèmes non-collectifs « alternatifs » (filtre à sable, phyto-épuration, toilettes sèches...) peuvent d'ailleurs être parfois mieux adaptés et plus performants que les systèmes « classiques ».

Pour ce qui est des pollutions d'origine agricole et assimilée auxquelles il serait d'ailleurs préférable de substituer la dénomination de pollutions diffuses, la problématique est bien différente. En effet, si l'origine de ces pollutions diffuses et les voies d'amélioration des pratiques qui les génèrent sont relativement bien connues, tout changement significatif en la matière se heurte d'abord au nombre et à la variété des acteurs concernés, des contraintes économiques et plus généralement des intérêts en cause. Dès lors, la principale voie de progrès relève sans doute de la conviction de chacun à modifier ses pratiques et comportements. A cet effet, il est cependant souhaitable que l'amélioration des connaissances et l'accès à l'information, la sensibilisation et la formation débouchent progressivement sur plus d'actions.

Le CESER considère ainsi que, désormais, l'essentiel de l'effort doit porter, en agriculture comme dans les autres domaines concernés (gestion des collectivités et des réseaux...) sur la poursuite, voire le développement d'une politique d'aide à de nouvelles pratiques avec des objectifs clairement affichés de diminution du volume de substances actives à l'échelle des bassins versants. Pour l'heure, le CESER relève que le faible attrait et l'instabilité des incitations mises en place dans ce sens n'ont pas permis de progrès significatif des pratiques respectueuses de la qualité de l'eau et des milieux. L'insuffisance des résultats obtenus, même s'il faut prendre en compte le temps de réponse des milieux, constitue un défi majeur pour la politique de l'eau, tout particulièrement en ce qui concerne le bassin Adour-Garonne. Pour le CESER, elle appelle une remise à plat des politiques aujourd'hui mises en œuvre en matière de production agricole pour promouvoir les bonnes pratiques aussi bien au plan technique, qu'économique et social. Cette problématique dépasse certes, et de loin,

quelque district hydrographique que ce soit. La réduction des pollutions d'origine agricole interpelle en effet la politique agricole commune. Pour autant, compte tenu de l'importance de l'agriculture pour l'aménagement et le développement durable du bassin Adour-Garonne, cette problématique y a une acuité particulière qui justifierait sans doute un engagement local plus résolu par l'intermédiaire de dispositions spécifiques du SDAGE, complémentaires aux mesures nationales et européennes, adaptées aux principaux enjeux locaux et dotées de moyens à la hauteur d'une certaine ambition.

Cela étant, le CESER relève à nouveau que l'action sur les pollutions diffuses se heurtera à l'absence de maîtres d'ouvrages évidents et que c'est là un premier problème à prendre en compte.

De fait, le CESER rappelle que ce qui est en cause, au-delà des pollutions de toute nature, c'est avant tout la potabilité de l'eau et la santé des populations. A son sens, la protection de l'eau potable doit ainsi être la priorité première et absolue de la politique de l'eau et partant des SDAGE. De ce point de vue, les périmètres rapprochés des zones de protection de captage doivent donc être exemptes de toute activité humaine qui pourrait porter atteinte à la potabilité de l'eau. Il convient par ailleurs de se doter de moyens de réduire les pollutions constatées pour éviter leur propagation et la contamination de nouveaux points de captage.

Plus globalement, le CESER remarque que si la stratégie de protection des aires de captage d'eau qu'avancent les projets de SDAGE-PDM est parfaitement appropriée pour les prélèvements dans les eaux souterraines, elle est inopérante pour les prélèvements en eau de surface, largement majoritaires en Midi-Pyrénées. Un milieu aquatique vivant, des rivières suffisamment abondantes y compris pendant la période d'étiage, sont ici tout aussi nécessaires à la sécurisation de la production d'eau potable, notamment dans le cas fréquent où le prélèvement est effectué à l'aval du rejet des villes de l'amont.

Le CESER regrette ainsi que les projets de SDAGE et de PDM, notamment ceux du bassin Adour-Garonne, ne fassent pas suffisamment ressortir le lien entre les questions d'eau potable et de biodiversité des milieux aquatiques, entre les questions de quantité et de qualité et surtout qu'il n'en tirent donc pas les conséquences sous quelque angle que ce soit.

3) Orientation C – Améliorer la gestion quantitative

Les termes de l'équation quantitative à laquelle doit répondre la politique de l'eau à l'échelle des districts hydrographiques sont en évolution constante. Compte tenu des perspectives tracées de changement climatique et des difficultés déjà éprouvées pour satisfaire tout à la fois les différents besoins, qu'il s'agisse de maintenir les débits nécessaires à la sécurisation de l'alimentation en eau potable et au bon fonctionnement des milieux aquatiques, d'assurer l'irrigation de la production agricole ou encore d'autoriser le développement de l'hydroélectricité, le CESER avance en tout cas que la gestion durable de l'eau ne peut être correctement envisagée sans rétablir, au plus tôt,

les équilibres quantitatifs par une meilleure maîtrise des usages ainsi que par la création de nouvelles ressources, là où c'est nécessaire. Dans la situation de relative urgence que connaît singulièrement le bassin Adour-Garonne (en déséquilibre quantitatif de plus de 200 millions de mètres cubes avec des perspectives 2030 et 2050 très défavorables), il convient en effet de ne négliger aucune des possibilités d'action.

Dans la perspective de l'action qu'il appelle de ses vœux, le CESER relève cependant le préalable que constitue la connaissance des prélèvements réels de toute origine. Il se félicite donc des dispositions des projets de SDAGE-PDM allant dans ce sens.

Partant de la connaissance précise des prélèvements, le CESER avance que, pour le bassin Adour-Garonne comme pour le bassin Rhône-Méditerranée, la recherche de l'équilibre à ménager entre les besoins liés au bon fonctionnement des milieux aquatiques, les différents prélèvements et la ressource disponible doit s'intéresser, successivement et cumulativement, aux possibilités offertes par :

- une gestion plus rationnelle de l'eau et la réalisation d'économies d'eau
- la mobilisation de retenues existantes
- la création de nouvelles ressources

C'est dire que, pour le CESER, les projets de SDAGE-PDM doivent, en situation de déséquilibre quantitatif, privilégier et promouvoir une gestion économe de la ressource en eau et la valorisation des équipements existants, mais prévoir que, si les bénéfices ainsi envisageables n'étaient pas en mesure de répondre aux besoins, la création de nouvelles réserves à hauteur du complément utile, soit autorisée, dans le cadre d'un même projet de bassin versant.

Plus globalement, le CESER considère que les projets de SDAGE-PDM doivent affirmer la primauté des économies d'eau sur la création de ressources. Pour autant, là où il n'y a pas de déséquilibre, il serait dommage de ne pas autoriser, dans le cadre d'un SAGE dûment concerté, la création des réserves possibles, notamment pour sécuriser les revenus des agriculteurs locaux.

Concernant les eaux souterraines, le CESER de Midi-Pyrénées propose qu'une priorité quasi-exclusive soit donnée à l'alimentation en eau potable, et qu'en conséquence soit engagée une réduction des autres usages. S'agissant d'une ressource particulièrement fragile et encore mal connue, il regrette toutefois dans l'immédiat l'absence de mesures conservatoires de limitation de l'usage de ces eaux. Il souhaite également que soit mis en œuvre au plus tôt un programme de rebouchage des forages abandonnés et que la création de nouveaux forages soit plus rigoureusement encadrée, notamment en ce qui concerne les initiatives individuelles.

4) Orientation D - Préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques

Partant d'une compréhension toujours plus fine des hydrosystèmes et de leur fonctionnement, cette orientation confirme le changement majeur opéré par la DCE dans l'appréhension des politiques de l'eau, et déjà mis en œuvre dans les actuels SDAGE-PDM : les milieux naturels sont placés au cœur de la politique de l'eau. La préservation et l'amélioration de la qualité des écosystèmes aquatiques constituent des objectifs de bonne gestion. Le CESER de Midi-Pyrénées soutient le bien-fondé de cette évolution et de ses déclinaisons dans les projets de SDAGE et de PDM.

De fait, le CESER est convaincu que, comme l'affirme le projet de SDAGE 2016-2021 du bassin Adour-Garonne, « Il convient ... de privilégier, partout où cela est réalisable, un fonctionnement le plus « naturel » possible des milieux aquatiques garant de leur bonne résilience, c'est-à-dire de leur capacité à s'adapter aux pressions humaines et au changement climatique, sans remettre en cause systématiquement les aménagements anciens et les équilibres qui en découlent ». Le défi opérationnel est alors de trouver les bons compromis entre préservation ou restauration écologique et usages économiques et sociaux des milieux aquatiques et humides.

A cet égard, la recherche du bon équilibre entre le développement de la production hydroélectrique et la préservation des milieux aquatiques constitue certainement un enjeu important. Compte tenu du nécessaire développement des énergies renouvelables pour atténuer le changement climatique, l'hydroélectricité regagne, en effet, de la valeur. Pour autant, son développement ne peut pas être sans conséquence sur les écosystèmes aquatiques. Le développement de l'hydroélectricité est ainsi l'objet d'une forte contradiction entre l'intérêt, voire la nécessité, d'accroître la production de ce type d'énergie propre et le souci de limiter les atteintes au milieu.

Face à cette contradiction, le CESER souligne à nouveau que le SDAGE doit d'abord permettre de préciser les termes de l'arbitrage entre énergie et eau à partir d'analyses économiques qui montrent l'évolution des valeurs comparées de l'eau et de l'énergie suivant les différents usages, et qui analysent les services rendus par les écosystèmes comparés à la réduction de notre empreinte carbone. Dans l'attente de ces éléments, le CESER se félicite que le projet de SDAGE du bassin Adour-Garonne privilégie l'optimisation des aménagements existants à la création de nouveaux ouvrages. Il regrette d'ailleurs que le projet du bassin Rhône-Méditerranée soit à cet égard moins explicite. Plus globalement, le CESER considère qu'il est en tout cas indispensable que le SDAGE s'impose au SRCAE.

Cela étant, la prise en compte de la nécessité de préservation des milieux aquatiques par la production hydroélectrique est également affaire de bonne de gestion des ouvrages qu'il s'agisse du respect du débit minimal, dont il est d'ailleurs souhaitable d'adapter la valeur en cas de doute, ou de la réduction de l'impact des éclusées et des vidanges de retenues. A ce sujet, le CESER relève la nécessité de dispositions visant à ce que les cahiers des charges des concessions précisent très clairement les bonnes pratiques à respecter, notamment en ce qui concerne la nécessaire coordination de la gestion des ouvrages à l'échelle des bassins versants.

L'extraction de granulats alluvionnaires est également une source de perturbation considérable du fonctionnement des écosystèmes aquatiques. Pour le CESER, elle doit donc être limitée autant que faire se peut. Bien que cela dépasse le strict cadre du SDAGE, le CESER plaide ainsi pour que les schémas régionaux des carrières favorisent effectivement l'usage de matériaux locaux de substitution, à commencer par des matériaux de recyclage. Il note que les appels d'offres et les marchés publics pourraient d'ailleurs être d'excellents vecteurs pour promouvoir l'utilisation de ces matériaux locaux de substitution.

Pour en revenir à ce qui relève directement des SDAGE, il serait cependant utile qu'une disposition précise que les schémas régionaux des carrières doivent prévoir les mesures nécessaires pour s'assurer que l'éventuel comblement des gravières soit bien réalisé avec des matériaux inertes et de granulométrie acceptable pour l'écoulement des eaux.

S'agissant des dispositions relatives à la gestion, l'entretien et la restauration des cours d'eau et du littoral, le CESER se félicite tout particulièrement de l'attention particulière qui est portée à la situation des têtes de bassins versants. Ces espaces « châteaux d'eau » jouent en effet un rôle très important en terme de réservoir de biodiversité régionale (lacs, tourbières, espèces endémiques, etc.). Particulièrement sensibles, ils sont en outre porteurs de problématiques spécifiques comme, par exemple, celle de la gestion des aménagements hydroélectriques ou encore celle des prélèvements en eau des stations de ski pour alimenter les canons à neige.

Cela étant, eu égard à des territoires aux moyens économiques souvent limités, l'enjeu central est celui de la cohérence amont-aval à l'échelle du bassin et d'un certain équilibre des droits et devoirs de ces territoires que la contractualisation doit permettre de concrétiser. Le CESER souhaite donc, une nouvelle fois, que les projets de SDAGE-PDM en prévoient la perspective et les formes.

Mais, en définitive, le CESER tient surtout à insister sur l'absolue nécessité de stopper la dégradation anthropique des zones humides et de promouvoir leur restauration. A cet égard, il souligne le bien-fondé d'une référence à la séquence « éviter, réduire, compenser », mais relève que les compensations éventuelles devraient être systématiquement préalables.

Plus généralement, le CESER estime que la restauration des zones humides doit être une des priorités opérationnelles des SDAGE et doit donc disposer d'une ligne de financement spécifique.

Il est par ailleurs nécessaire de mieux définir les différentes zones de préservation afin d'éviter d'éventuelles différences d'interprétation selon les acteurs, et de permettre la mise en place des actions en connaissance de cause.

II – Un PDM en quête de maîtres d'ouvrage et de financements

Etablis pour la même période que les SDAGE, les PDM constituent en fait le recueil des mesures dont la mise en œuvre est nécessaire pour atteindre les différents objectifs fixés par les SDAGE, en application de la Directive Cadre européenne sur l'Eau, ou de son propre ressort. C'est donc au niveau du PDM que sont définies les choix stratégiques effectués à partir des orientations fondamentales de même que les modalités opérationnelles du SDAGE.

Déterminants pour la bonne fin du cycle de planification 2016-2021, les projets PDM soumis à la consultation en ce qui concerne les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée sont pourtant, l'un et l'autre, bien peu explicites, en tout cas réservés à des initiés, ce qui est tout à fait regrettable.

Le CESER a cependant compris que chacun de ces projets de PDM témoignait d'un considérable changement de niveau d'ambition mais aussi de profondes réorientations des politiques menées à l'échelle de chacun des bassins hydrographiques.

En effet, comparés à leurs prédécesseurs, ces projets sont caractérisés par des coûts estimés bien moindres ; de -19% pour le bassin Adour-Garonne et – 28% pour le bassin Rhône-Méditerranée. C'est sans doute là, la traduction première du réalisme revendiqué par les projets de bassin.

Avec un coût estimé de près de 3,4 milliards d'euros, le projet de PDM du bassin Adour-Garonne reste par ailleurs significativement plus ambitieux que celui du bassin Rhône-Méditerranée dont le coût estimé s'élève à un peu moins de 2,6 milliards d'euros. Des deux bassins versants, c'est donc le moins étendu, le moins peuplé et probablement aussi le moins riche qui affiche le projet le plus ambitieux. Ambition ou besoin ? Cet état de fait ne laisse en tout cas d'interroger le CESER Midi-Pyrénées.

Cela étant, la répartition du coût des PDM marque aussi des évolutions sensibles.

C'est ainsi que le projet de PDM du bassin Adour-Garonne propose :

- une réduction considérable des enveloppes consacrées à la dépollution agricole, mais aussi, bien qu'à un moindre niveau, de celles affectées à la dépollution industrielle et à l'assainissement des collectivités locales ;
- une augmentation importante des moyens affectés aux ressources en eau et, bien que plus modeste en proportion, une hausse significative des financements prévus en faveur des milieux aquatiques.

Pour sa part, le projet de PDM du bassin Rhône-Méditerranée avance :

- une très importante baisse des enveloppes consacrées aux problématiques en rapport avec l'agriculture, notamment les pollutions diffuses, mais aussi une diminution des moyens affectés à l'industrie d'une part et à l'environnement d'autre part ;

- une hausse des enveloppes dévolues aux collectivités et d'abord à l'assainissement. Le CESER prend acte de ces projets. Il s'étonne néanmoins de telles réorientations sans qu'ait été réalisée d'évaluation des actuels PDM.

Cela étant, le CESER constate à nouveau que ces projets de PDM sont porteurs de deux redoutables défis : celui de la gouvernance et celui du financement

1) La question de la maîtrise d'ouvrage

De fait, l'action menée à juste titre pour favoriser l'émergence et l'identification des maîtrises d'ouvrages utiles n'a pas encore donné tous les résultats souhaitables. C'est en particulier le cas en ce qui concerne le bassin Adour-Garonne. Or, le projet de PDM de ce bassin prévoit de consacrer une part accrue de ses moyens, environ 60%, à des domaines d'action qui n'ont pas de maîtrise d'ouvrage clairement définie : réduction des pollutions diffuses, préservation et restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques et humides, gestion quantitative de l'eau. Des actions pourraient ainsi ne pas pouvoir être lancées tandis que d'autres prendraient d'importants retards au risque d'obérer l'atteinte des objectifs du projet de SDAGE dans son ensemble.

Le CESER a bien sûr noté avec le plus grand intérêt que la première orientation fondamentale du SDAGE Adour-Garonne, consacrée aux conditions de gouvernance, traite, notamment, de la question des maîtrises d'ouvrage. Au regard de la modestie des résultats obtenus sur une base similaire depuis 2010, il craint néanmoins que les objectifs qui y sont affichés, même s'ils sont assez ambitieux, soient insuffisants et de toute façon d'une réalisation trop tardive pour changer significativement le cours des choses d'ici 2021.

En la matière, le CESER espère donc beaucoup des évolutions que favorisera la prise en main de la compétence GEMAPI par les collectivités territoriales. Cette perspective a cependant des limites au regard desquelles le CESER souligne une nouvelle fois que si la Région ne saurait être le maître d'ouvrage par défaut de tous les projets orphelins, elle est sans doute, conformément à sa compétence générale d'aménagement et de développement du territoire, le bon niveau d'animation et d'organisation des maîtrises d'ouvrage à l'échelle de son territoire et de maîtrise d'ouvrage directe pour les projets et actions d'intérêt régional.

2) La question du financement

Même si le coût estimé des projets de PDM est en baisse, malgré les problématiques qualitatives et quantitatives à prendre en compte, le réalisme financier de ces projets n'en pose pas moins question eu égard, notamment, à l'apport attendu des collectivités territoriales.

Dans le contexte de crise que connaît aujourd'hui l'économie avec ses répercussions sur les ménages, le CESER considère en tout cas qu'il convient de privilégier les mesures préventives, plus économes pour la collectivité : économies d'eau, gestion respectueuse des milieux aquatiques et des zones humides, formations et accompagnement technique et financier aux pratiques respectueuses des sols, de l'eau et de la biodiversité. A cet égard, il tient à saluer le fait que les projets du bassin Rhône-Méditerranée affirment clairement ce choix stratégique⁴ dans tous les domaines d'action. Il souhaite d'ailleurs que les projets d'Adour-Garonne s'en inspirent.

Pour relever le défi du financement, le CESER souligne également les possibilités qu'offrirait l'identification de ce qui est essentiel par rapport à ce qui est accessoire. La sélectivité envisagée dans la mise en œuvre des différentes mesures du PDM du bassin Adour-Garonne va dans ce sens. Il est cependant dommage que les choix ne soient pas argumentés. Quoi qu'il en soit, le CESER considère que c'est bien dans ce sens qu'il convient d'aller. L'évaluation des actuels SDAGE-PDM devrait y aider.

⁴ Voir en particulier l'orientation fondamentale 1: Privilégier la prévention et les interventions à la source pour plus d'efficacité.

Conclusion

En effet l'impact du changement climatique sur les bassins hydrographiques concernant Midi-Pyrénées, oblige à mettre en œuvre une stratégie de grande ampleur qui aura de fait des incidences environnementale, économique et sociale. Il y a un prix à payer pour préserver un certain équilibre entre les besoins vitaux des populations et les ressources disponibles. Ces questions nous confrontent à un choix de société.

Face à ces échéances, le CESER considère que les projets de SDAGE-PDM des bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée peuvent être encore significativement améliorés. Pour l'heure, l'approche qu'ils proposent en matière de planification de la politique de l'eau relève plus, en effet, du catalogue d'actions que d'un raisonnement systémique pourtant essentiel au regard de la complexité des enjeux à relever.

De fait, en dépit d'objectifs louables, ces projets risquent, singulièrement en ce qui concerne Adour-Garonne, de perdre leur sens dans la mise en œuvre d'une multitude de dispositions de toute nature et de toute valeur. De fait, s'il salue la volonté affichée de réalisme et de renforcement de la dimension opérationnelle des projets, le CESER s'inquiète d'une traduction de ces ambitions encore insuffisante. Des priorités mieux affirmées et une plus grande sélectivité opérationnelle sont sans doute souhaitables.

Pour sa part, le CESER avance, d'une part, l'intérêt de privilégier les mesures préventives : économies d'usages, préservation des milieux aquatiques et des zones humides, formation-information, développement et promotion de pratiques respectueuses des écosystèmes aquatiques, notamment en matière agricole, et d'autre part, la nécessité d'anticiper la préservation et la sécurisation de la ressource en eau.

Le CESER tient à souligner la priorité absolue qui doit être donnée à la protection de l'eau potable. A cet égard, il rappelle enfin son attachement au service public de l'eau et souligne que, même si elle a une valeur, l'eau ne devrait pas être un bien marchand.

ANNEXE

- Analyse détaillée des dispositions du projet de SDAGE Adour-Garonne 2016-2021

Annexe : Analyse détaillée des dispositions du projet de SDAGE Adour-Garonne 2016-2021

Orientation A – Créer les conditions de gouvernance favorables à l'atteinte des objectifs du SDAGE

⇒ Optimiser l'organisation des moyens et des acteurs – A1 à A10

La disposition A5 apparaît particulièrement importante compte tenu de l'absence de coordination avec l'Espagne et des problèmes hydromorphologiques qui en résultent pour les rivières concernées, notamment du fait d'éclusées incontrôlées ;

L'intérêt de la disposition A10 est à souligner. Les associations pourraient cependant être utilement invitées à y participer au même titre que les chambres consulaires ;

⇒ Mieux connaître pour mieux gérer – A11 à A24

Concernant la disposition A15, des études seraient également souhaitables en ce qui concerne l'intérêt de l'agroforesterie ;

La pertinence de la préoccupation qui fonde la disposition A19 est indéniable. La mise en œuvre de cette action demande pourtant de ne pas perdre de vue un objectif de double bénéfice, écologique et énergétique ;

⇒ Développer l'analyse économique – A25 à A30

⇒ Concilier les politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire – A31 à A37

Concernant cette orientation A, il convient de relever l'enjeu majeur que constitue la formation des élus compte tenu en particulier de la nécessaire prise en main de la compétence GEMAPI.

Orientation B – Réduire les pollutions

⇒ Agir sur les rejets en macropolluants et micropolluants – B1 à B7

Une question première se pose au sujet de la disposition B1 : quelle est la méthode de détermination des flux admissibles ? Cette méthode doit en toute hypothèse être parfaitement transparente. Les flux admissibles doivent par ailleurs faire l'objet de la plus large information ;

Concernant la disposition B3, il convient de relever l'enjeu important que constitue la mise aux normes des systèmes d'assainissement non-collectifs. Or les incitations paraissent bien faibles ;

La promotion de l'assainissement non-collectif envisagée par la disposition B4 ne saurait être uniquement fondée sur les préoccupations budgétaires des collectivités. Par ailleurs, des systèmes d'assainissement non-collectifs « alternatifs » (micro-stations, filtre à sable, phyto-épuration, toilettes sèches etc.) sont parfois mieux adaptés et plus performants que les systèmes classiques.

Plus globalement, il convient de rappeler que l'ambition première de **l'action sur les rejets de polluants** doit être de réduire les pollutions à la source dans une logique d'intervention d'abord fondée sur la prévention ;

⇒ **Réduire les pollutions d'origine agricole et assimilée – B8 à B22**

L'amélioration des connaissances et l'accès à l'information, qui fondent la disposition B8, sont bien sûr essentiels. Il est néanmoins souhaitable que l'information laisse progressivement la première place à l'action ;

La nécessité de communiquer sur la qualité des milieux et les stratégies de prévention relatives aux pressions polluantes (disposition B10) dépasse, et de loin, la seule agriculture ;

Les dispositions B14 et B15 mériteraient quelques explications : S'agit-il simplement d'adapter le programme d'action national aux situations locales, ce qui paraît devoir aller de soi, ou est-il question d'autre chose ?

L'ambition de réduction de l'usage des produits phytosanitaires (disposition B15) ne doit pas se limiter aux filières agricoles. Le jardinage domestique est également concerné et, souvent, dans des proportions relatives bien plus importantes ;

L'importance de l'existence et de l'opérationnalité de filières pérennes de récupération des produits phytosanitaires non utilisables et des emballages vides doit être soulignée. Il conviendrait d'ailleurs que des filières de récupération plus pratiques, notamment en termes de fréquences de collecte, soient mises en place pour d'autres « déchets » agricoles, par exemple les pneus usagés, les bâches ou les ficelles, qui aujourd'hui posent problème (cf. disposition B19) ;

L'acquisition foncière, peut parfois constituer un outil intéressant pour la protection de la ressource en eau. Evoqué dans la disposition B22, cet outil doit toutefois être utilisé avec discernement afin de ne pas mettre en danger les activités agricoles. Il est d'ailleurs parfois regrettable que certains zonages de protection interdisent toute forme d'agriculture ;

Plus fondamentalement, la réduction des pollutions d'origine agricole interpelle la politique agricole commune.

⇒ **Préserver et reconquérir la qualité de l'eau pour l'eau potable et les activités de loisirs liées à l'eau-** B23 à B34

La protection de l'eau potable doit être la priorité première et absolue de la politique de l'eau et partant du SDAGE. Les périmètres rapprochés des zones de protection de captage doivent donc être exemptes de toute activité humaine qui pourrait porter atteinte à la potabilité de l'eau. Il convient par ailleurs de se doter de moyens de réduire les pollutions constatées pour éviter leur propagation et la contamination de nouveaux points de captage (Cf. disposition B24).

⇒ **Sur le littoral, préserver et reconquérir la qualité des eaux et des lacs naturels-** B35 à B43

Bien que Midi-Pyrénées ne dispose pas de littoral, la continuité qui caractérise le fonctionnement des hydrosystèmes impose une certaine solidarité amont-aval.

Orientation C – Améliorer la gestion quantitative

⇒ **Mieux connaître et faire connaître pour mieux gérer –** C1 à C2

La connaissance des prélèvements réels (disposition C2) est essentielle à une bonne gestion. Cela étant, cette connaissance doit être étendue à l'ensemble des prélèvements y compris ceux des collectivités, singulièrement quand il s'agit de produire de la neige artificielle ;

⇒ **Gérer durablement la ressource en eau en intégrant le changement climatique**
C3 à C19

La disposition C5 dont le titre devrait d'ailleurs être complété par l'ajout : « compte tenu des usages », apparaît comme la clef de voûte des dispositions du SDAGE en matière de gestion quantitative de l'eau. Cette disposition mériterait donc d'être explicitée, singulièrement en ce qui concerne les méthodes d'analyse qui fondent la caractérisation des différents types de bassins versants. Les données prises en compte pour chacun des bassins versants devraient en outre être rendues accessibles à tous par la DREAL de bassin ;

L'approche proposée par la disposition C7 pour atteindre l'équilibre entre les prélèvements et la ressource disponible mériterait sans doute d'être précisée pour faire apparaître l'ordre des facteurs à mobiliser : gestion rationnelle de l'eau et réalisation d'économies d'eau mobilisation de retenues existantes création de nouvelles ressources.

Outre la mobilisation des retenues existantes, il conviendrait d'ailleurs d'en envisager l'optimisation, par exemple dans le cas de retenues collinaires sous utilisées. Cette disposition doit de préférence se concrétiser dans les SAGE plutôt que dans les PGE ;

La disposition C8 apparaît indispensable pour suivre la mise en œuvre des protocoles d'accord. Ce suivi suppose toutefois la définition préalable d'indicateurs précis et transparents ;

Concernant la disposition C18, il convient d'affirmer le primat des économies d'eau sur la création de nouvelles retenues. Pour autant, il serait dommage de se priver de créer des réserves possibles, notamment pour sécuriser les revenus des agriculteurs dans le cadre d'un projet territorial.

Orientation D - Préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques

⇒ **Réduire l'impact des aménagements hydrauliques – D1 à D12**

Il est permis de s'interroger sur l'intérêt d'une disposition D1 qui relève en fait du rappel réglementaire ;

La recherche du bon équilibre entre le développement de la production hydroélectrique et la préservation des milieux aquatiques constitue effectivement un enjeu important au regard duquel il est indispensable que le SDAGE s'impose au SRCAE (cf. disposition D2) ;

Concernant la disposition D4, la communication sur les bilans écologiques du fonctionnement des centrales nucléaires gagnerait sans doute à prévoir également la production d'une information synthétique à destination du grand public ;

S'agissant de la disposition D6, l'adaptation effectivement souhaitable de la valeur du débit minimal en cas de doute doit être envisagée non pas seulement en augmentation, mais bien en termes d'ajustement (en plus ou en moins) selon une approche véritablement intégrée ;

La bonne mise en œuvre de la disposition D8 nécessite que les cahiers des charges des concessions hydroélectriques précisent très clairement les bonnes pratiques à respecter pour les vidanges de retenues ;

L'extraction de granulats alluvionnaires doit être limitée autant que faire se peut. Il est donc nécessaire d'insister pour que les schémas régionaux des carrières favorisent effectivement l'usage de matériaux locaux de substitution, à commencer par des matériaux de recyclage. Les appels d'offres et les marchés publics pourraient d'ailleurs être d'excellents vecteurs pour promouvoir l'utilisation de ces matériaux locaux de substitution.

Il serait en outre souhaitable que la disposition D11 précise que « les schémas régionaux des carrières doivent prévoir les mesures utiles pour s'assurer que l'éventuel comblement des gravières soit bien réalisé avec des matériaux inertes et de granulométrie acceptable pour l'écoulement des eaux.

⇒ **Gérer, entretenir et restaurer les cours d'eau et le littoral – D13 à D24**

Il est souhaitable que la disposition D14 précise la composition de la cellule de coordination dont elle propose la mise en place comme suit : « ...il est recommandé de mettre en place, sous l'autorité du Préfet, une cellule de coordination composée des services de l'Etat, des collectivités concernées et des usagers, permettant d'apprécier... » ;

La disposition D16 doit préciser à qui incombe la responsabilité de créer le groupe de travail et de concertation prévu et quelle sera la composition de ce groupe ;

La disposition D19 est sans doute à préciser en ajoutant « auxquelles il participe » après « ... l'état écologique des masses d'eau » ;

L'approche du SDAGE en ce qui concerne la gestion et la régulation des espèces envahissantes doit être envisagée de manière coordonnée avec les autres programmes régionaux relatifs à cette problématique. La disposition D24 doit donc indiquer ce souci de coordination.

⇒ **Préserver, restaurer la continuité écologique- D25**

Il convient de s'interroger quant à l'intérêt d'une disposition D25 se résume à un rappel de la réglementation.

⇒ **Préserver et restaurer les zones humides et la biodiversité liée à l'eau- D26 à D47**

La restauration des zones humides, telles que définie par la loi, doit être une des priorités opérationnelles du SDAGE et doit donc disposer d'une ligne de financement spécifique ;

La cartographie des milieux humides prévue par la disposition D38 doit prendre en compte les zones humides perdues, potentiellement restaurables ;

Les zones humides sont des éléments essentiels pour le bon état des eaux. Leur préservation et, le cas échéant, leur restauration doivent donc être pour le SDAGE des sujets de préoccupation premiers. A cet égard, il est en particulier indispensable que les mesures compensatoires prévues à la disposition D40 soient systématiquement qualifiées de « préalables ».

En ce qui concerne la définition de ces mesures compensatoires préalables, la disposition D40 gagnerait d'ailleurs à être partiellement réécrite en reprenant ce que prévoit sur ce point le projet de SDAGE Loire-Bretagne :

○ « A défaut d'alternative avérée et après réduction des impacts du projet, dès lors que sa mise en œuvre conduit à la dégradation ou à la disparition de zones humides, les mesures compensatoires proposées par le maître d'ouvrage doivent prévoir la création ou la restauration de zones humides, cumulativement :

- *dans le bassin versant de la masse d'eau,*
- *équivalente sur le plan fonctionnel,*
- *équivalente sur le plan de la qualité de la biodiversité.*

A défaut de la capacité à réunir les trois critères listés précédemment, la compensation porte sur une surface égale à au moins 200% de la surface supprimée sur le bassin versant d'une masse d'eau à proximité. »

Il est par ailleurs nécessaire de préciser que la réalité fonctionnelle de la compensation doit donner lieu à une obligation de résultat et donc faire l'objet d'un suivi ;

Le titre de la disposition D42 devrait être modifié pour devenir : Organiser et mettre en œuvre une politique de restauration, de préservation et de gestion des zones humides ; Au-delà des espèces citées, la disposition D47 doit sans doute prendre en compte l'ensemble des espèces protégées au niveau européen.

⇒ **Réduire la vulnérabilité et les aléas d'inondation – D48 à D51**

Par souci de cohérence entre les différentes préoccupations du SDAGE, la disposition D48 visant à mettre en œuvre les principes du ralentissement dynamique devrait beaucoup plus clairement prendre le parti de la valorisation des infrastructures naturelles plutôt que celui d'une construction d'ouvrages de ralentissement qui en tout état de cause ne saurait être envisagée que comme un ultime recours. De fait, l'hydromorphologie doit constituer le moyen privilégié de régulation des cours d'eau ;

Le titre de la disposition D49 devrait être complété en toute fin par le qualificatif « concernés » ;

Le texte de la disposition D50 serait enrichi par l'ajout, en toute fin, de « en ménageant les zones d'expansion des crues » ;

Pour la bonne compréhension de la disposition D51, le terme « mitigation » devrait être remplacé par « atténuation des risques ». Il est par ailleurs souhaitable que cette disposition indique que les collectivités prennent les mesures nécessaires pour ne pas construire dans les zones inondables.

SIGLES ET ACRONYMES

Liste des sigles et acronymes

DCE	Directive cadre sur l'eau
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
GEMAPI	Gestion de l'eau et des milieux aquatiques et prévention des inondations
PDM	Programme de mesures
PGE	Plan de gestion des étiages
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SRCAE	Schéma régional climat, air, énergie

EXPLICATIONS DE VOTE

1^{er} Collège - Entreprises et activités professionnelles non-salariées

- Intervention de Monsieur Michel BAYLAC au nom du 1^{er} collège

2^{ème} Collège – Syndicats de salariés

- Intervention de Monsieur Joël LAVAIL au nom de la CGT

- Intervention de Madame Eliane TEYSSIE au nom de la CGT- Force Ouvrière

- Intervention de Monsieur Michaël PINAULT au nom des organisations syndicales de l'UNSA, la CFE-CGC, la CFTC et la CFDT.

3^{ème} Collège – Organismes et associations concourant à la vie collective

- Intervention de Monsieur Gérard MOLENAT au nom du groupe « Associations » du 3^{ème} collège

- Intervention de Madame Marie-Laure CAMBUS au nom de FNE Midi-Pyrénées

Suffrages exprimés : 94

Pour : 94

Contre : 0

Abstention : 0

L'Avis a été adopté

1^{er} Collège

Intervention de Monsieur Michel BAYLAC au nom du 1^{er} collège

Monsieur le Président,
Mes chers collègues,

Je voudrais d'abord remercier le Président de ce groupe de travail et celui de la Commission également, Olivier BRUSQ s'est beaucoup investi et le rapporteur a bien exprimé l'avis et la teneur des débats.

Pour les entreprises industrielles, commerciales, agricoles qui composent le premier collège, une gestion durable de l'eau fondée sur une approche équilibrée entre économie, environnemental et social est indispensable.

Comme le précise l'orientation générale du SDAGE, pour un développement durable il est nécessaire de « concilier l'atteinte des objectifs environnementaux avec le développement des activités économiques et humaines sur le territoire, aujourd'hui et pour les générations futures ».

Nous partageons plusieurs des remarques de l'avis proposé par le CESER (notamment sur la structure du SDAGE, la gouvernance, la nécessité de bien définir les zones de préservation). Cependant, plusieurs éléments de cet avis nous semblent peu précis et aller ainsi à l'encontre d'un développement durable et pourraient remettre en cause l'avenir de l'agriculture sur notre bassin, notamment les propositions portant sur les pollutions diffuses et la gestion qualitative de l'eau.

Détail des remarques sur l'avis proposé par le CESER :

Concernant la structure du SDAGE, je partage la difficulté liée à la multitude de dispositions de toutes natures et de toutes valeurs qui ne sont pas toujours cohérentes entre elles. Une politique de l'eau lisible, claire et simplifiée est indispensable et cela passe par une cohérence entre les différentes orientations du SDAGE. Par exemple, les nombreuses dispositions de l'orientation D concernant la préservation et la restauration des milieux aquatiques peuvent rendre inopérantes les dispositions concernant l'amélioration de la gestion quantitative vues dans l'orientation C, en particulier la création de nouvelles réserves en eau.

Concernant la gouvernance, partie A, on peut partager l'avis proposé par le CESER sur la nécessité d'un recours accru à l'analyse économique et sur l'effort en matière de connaissance. Nous partageons l'avis proposé par le CESER sur la nécessité d'une mise en œuvre concertée et locale de la politique de l'eau.

Concernant la réduction des pollutions, nous ne partageons pas forcément la nécessité « d'une remise à plat des politiques mises en œuvre en matière de productions

agricoles pour promouvoir les bonnes pratiques tant au plan technique qu'économique et social », ni le fait que « les voies d'amélioration des pratiques qui génèrent des pollutions diffuses sont relativement connues » et que « la principale voie de progrès relève sans doute de la conviction de chacun à modifier ses pratiques et ses comportements ».

Il est nécessaire de garder une certaine continuité des politiques mises en œuvre, pour ne pas parler de transitions qui prennent forcément du temps à porter leurs fruits. Ainsi, le plan Ecophyto a commencé à être mis en œuvre en 2009, c'est une avancée, et a été réellement opérationnel en 2011. Pour les actions de recherche, de référence, de formation, les premiers résultats n'apparaissent qu'aujourd'hui comme le groupe des Fermes DEPHY.

Le temps des réponses des milieux a été pris en compte. Certaines voies d'amélioration sont connues et ne sont pas toutes faciles à mettre en œuvre ou ne répondent pas à toutes les problématiques plus complexes, (par exemple pour le désherbage) ou ne permettent pas de maintenir un rendement/marge à minima équivalent. Des efforts importants de recherche et d'innovation sont encore nécessaires.

L'avis du CESER pourrait plutôt encourager la poursuite de bonnes initiatives. Il est vrai que depuis vingt ans l'agriculture n'est pas passée à côté d'une remise en question et la nécessité de mettre en place des politiques d'appui à l'innovation sur le long terme.

Concernant la gestion quantitative (partie C), les besoins en eau pour l'ensemble du bassin sont estimés à 220 millions de m³ pour satisfaire l'ensemble des besoins, y compris le soutien d'étiage. Ce déficit structurel devrait augmenter avec le changement climatique.

La pluviométrie annuelle sur le bassin est de 90 milliards de m³, la pluviométrie efficace de 35 milliards de m³. Les prélèvements sont de 2,3 milliards de m³ dont 900 millions pour l'agriculture, soit 1 % de la pluie annuelle et 2,6 % de la pluie efficace.

Les économies d'eau et l'optimisation de la gestion des ressources existantes sont des actions nécessaires qui peuvent être renforcées, mais qui ne sont pas suffisantes pour rétablir les équilibres, notamment dans la perspective du changement climatique. L'étude prospective de Garonne 2050 montre que la création des réserves était une mesure d'adaptation « sans regrets », nécessaire, quel que soit le scénario envisagé pour le futur. La création de retenues est nécessaire à plusieurs usages : ce n'est pas uniquement une question d'irrigation.

Il ne faut pas forcément prioriser la gestion rationnelle de l'eau, bien sûr il faut parler de la gestion rationnelle, mais toutes ces actions doivent être menées en parallèle et cumulativement. C'est un peu facile de se dire « on va prioriser la biodiversité », à condition qu'on se mette d'accord sur la définition, au nom de la biodiversité on peut empêcher une retenue collinaire et il ne faudrait pas.

Donc, il ne faut pas a priori prioriser. Il faut regarder un territoire dans son ensemble, comme je le disais plus haut.

Il est donc nécessaire que le SDAGE propose également des mesures d'anticipation pour sécuriser la ressource en eau.

La création des réserves doit se faire dans le cadre de projets concertés, mais pas nécessairement dans le cadre d'un SAGE.

Concernant les eaux souterraines, la nécessité de donner une priorité quasi exclusive à l'alimentation en eau potable et de réduire les autres usages ne peut être décrétée de manière générale. On le sait, l'eau potable est une priorité. L'analyse doit se faire également par territoire.

Concernant la préservation et la restauration des milieux aquatiques, nous partageons l'avis du CESER sur la nécessité de mieux définir les différentes zones de préservation afin d'éviter que les définitions soient soumises à interprétation des différents acteurs et permettent de mettre en œuvre des actions en connaissance de cause. Exemple : les têtes de bassin versant.

En résumé, le 1^{er} collège affirme que les agriculteurs sont engagés pour une agriculture triplement performante, aussi bien du point de vue économique, environnemental et social.

Le SDAGE et son PDM doivent permettre :

- de poursuivre l'exercice de l'agriculture sur notre territoire, et pour cela le SDAGE et le PDM doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique de l'eau visible, claire et simplifiée ;
- affirmer de manière volontariste et prioritaire le nécessaire retour à la création de nouvelles réserves en eau pour tous les usages, pas uniquement l'agriculture ;
- permettre la mise en place d'un plan régional de création de réserves ;
- permettre le respect des protocoles entre l'État et la Chambre régionale d'agriculture, protocole qui a été décrié, mais qui portait sur des réformes de volumes prélevables et qui donnait à la Chambre régionale d'agriculture un certain nombre de responsabilités, mais ces transferts n'ont pas été faciles à gérer, y compris pour la Chambre d'agriculture.
- afin de mieux prendre en compte les activités économiques, au nom du 1^{er} collège je le répète, et humaines sur nos territoires.

Enfin il est nécessaire et chacun s'accorde à le rappeler de créer les conditions d'un dialogue permanent et constructif pour que chaque citoyen puisse comprendre l'autre (quelqu'un a parlé tout à l'heure du vivre ensemble) et jeter ainsi les bases d'une gestion raisonnée et durable de l'eau.

C'est parce que cet état d'esprit a prévalu au sein de la Commission 1, au sein du groupe de travail, vous l'avez vu ce matin, on peut avoir des avis divergents, mais l'envie de travailler ensemble l'emporte. **C'est pour cette raison que le 1^{er} collège votera cet avis.**

2^{ème} Collège

Intervention de Monsieur Joël LAVAIL au nom de la CGT

Monsieur le Président du CESER
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

Comme l'affirme l'avis du CESER dans sa conclusion, la CGT réaffirme que l'eau doit être un bien commun non marchand, accessible de droit à chaque être humain. Sa gestion doit être contrôlée par la puissance publique car c'est un patrimoine commun qu'il faut protéger et défendre.

La CGT partage l'avis du CESER concernant les difficultés de gouvernance. Celle-ci n'étant pas clairement définie, il est à craindre que le contenu des orientations et surtout le programme de mesures restent en partie sans suite.

Nous souhaitons que cette gouvernance reste plurielle, notamment en impliquant plus largement les usagers domestiques de l'eau et les acteurs sociaux économiques, dans la définition et la mise en œuvre de la politique de l'eau. Cependant, pour la CGT, il est nécessaire de limiter le poids des lobbies et d'encadrer leur participation dans le processus décisionnel.

La CGT rejoint le CESER dans son inquiétude et conteste la notion de flux admissibles pollués qui pourraient, sous le poids des intérêts économiques, se transformer en flux admis, qui n'auraient plus à être traités. De fait, certaines pollutions deviendraient légales.

Pour la CGT, la priorité est avant tout le maintien de la potabilité de l'eau et la santé des populations. A ce titre, une politique ambitieuse de recherche et de dépollution est nécessaire et nous regrettons que le lien ne soit pas suffisamment fait entre l'eau potable et la biodiversité des milieux aquatiques.

La CGT affirme que la priorité doit être donnée également à une gestion plus rationnelle de l'eau et à la réalisation d'économie d'eau. Cela passe inmanquablement par une modification, notamment, des pratiques de productions agricoles, pour aller vers une diminution des quantités d'eau consommée mais aussi par des modifications de nos choix alimentaires.

La seconde des priorités réside dans l'amélioration des retenues existantes et par exemple par une rehausse des barrages hydroélectriques existants.

Enfin, en troisième priorité, nous n'écartons pas la nécessité de créer de nouvelles ressources ou réserves partout où cela s'avérera nécessaire et possible, après mise en œuvre des deux premières priorités.

Pour la CGT, l'ambition du SDAGE de préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques est essentielle. Nous n'ignorons pas que pour atteindre cet objectif, il faudra arbitrer entre les différentes utilisations potentielles de la ressource en eau : consommation d'eau potable, consommation d'eau à usage industriel et agricole, production hydroélectrique.

A ce jour, la gestion des barrages est confiée à une entreprise publique EDF (état actionnaire majoritaire à 84%). Celle-ci de par son caractère de service public peut arbitrer au mieux entre production électrique et gestion de l'eau.

Qu'en sera-t-il demain, quand les barrages seront mis en concession et livrés aux appétits financiers du secteur privé ? L'eau deviendra un bien marchand qui sera vendu en fonction des profits attendus.

La CGT s'oppose donc fermement à la mise en concession des barrages et réaffirme que l'eau est un bien public qui doit rester géré par le service public national.

Dans le PDM, la CGT constate une réduction considérable des enveloppes consacrées à la dépollution agricole et à la dépollution industrielle.

Pour la CGT, cette réduction doit être compensée par une participation plus importante des acteurs économiques à hauteur des pollutions qu'ils engendrent. A ce titre, il y a lieu de mettre en place un service public de contrôle et de suivi.

La CGT dénonce le flou autour de la maîtrise d'ouvrage et demande que cette question soit clarifiée notamment à quel niveau elle doit se situer. La CGT affirme que la maîtrise d'ouvrage ne peut être que publique.

En conclusion, l'avis du CESER concernant le SDAGE 2016-2021, moins partial que le précédent, permet de définir des priorités dans les actions à mener pour répondre aux objectifs du SDAGE.

Les questions portant sur la prise en compte du changement climatique et ses conséquences ont été abordées dans cet avis, ce qui n'était pas le cas dans le document du SDAGE 2010-2015.

Ceci tend à démontrer que la question sociétale de l'environnement évolue positivement même si, pour la CGT, les solutions préconisées sont encore timides et ne répondent pas à l'ampleur des besoins : exemple du déficit technique posé par les nouveaux polluants, notamment les médicaments.

La CGT avait voté contre le précédent avis sur le SDAGE. Aujourd'hui l'avis proposé est plus équilibré dans son analyse et ses propositions, nous le voterons.

2^{ème} Collège

Intervention de Madame Eliane TEYSSIE au nom de la CGT – Force Ouvrière

Monsieur le Président du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,
Mesdames, Messieurs,

Ce Projet d'Avis sur les Projets de SDAGE et de PDM associés concernant Midi-Pyrénées pour 2016-2021, a fait l'objet de débats animés et parfois passionnés en commission.

Mais quoi de plus normal ? En effet, l'eau est nécessaire et vitale pour tous. Respecter l'eau et la nature revient donc à respecter l'humanité. Les mépriser, c'est mépriser les générations futures et toute autre forme de vie. Les besoins économiques liés à l'agriculture et à l'industrie ne sauraient donc servir de prétexte à ne pas tout tenter pour préserver mais aussi améliorer l'état des réserves d'eau, où qu'elles soient.

Pour autant, il serait totalement utopique et même inconscient de ne pas considérer les besoins liés à l'activité économique.

La préservation et l'amélioration de la qualité de l'eau relèvent de responsabilités autant individuelles que collectives, et nous devons absolument prendre conscience qu'il est nécessaire de changer nos pratiques sans tarder, progressivement certes, mais sans tarder.

Ce Projet d'Avis est consensuel, notamment en matière de création de nouvelles réserves qui doit rester à la marge et uniquement là où le besoin s'en fait sentir pour préserver l'activité agricole et autres intérêts collectifs.

Il considère qu'en matière de pollution agricole, une modification des pratiques s'impose mais que cela ne pourra passer que par l'information, la sensibilisation et la formation. La remise à plat des politiques agricoles est également nécessaire ainsi qu'un engagement local plus résolu, souhaitable.

Pour autant, la pollution agricole n'est pas la seule en cause, loin de là.

Economie de l'eau et préservation de sa potabilité doivent devenir des priorités absolues pour tous. Le Projet d'Avis préconise également un usage des eaux souterraines exclusivement réservé aux besoins d'alimentation en eau potable, le rebouchage des forages abandonnés, accompagné d'une création plus encadrée des nouveaux points, et enfin une extraction de granulats alluvionnaires limitée avec des schémas régionaux des carrières qui favoriseraient effectivement l'usage de matériaux locaux de substitution, à commencer par les matériaux de recyclage.

Le SDAGE qui doit relever les défis de la gouvernance et du financement, doit s'imposer au SRCAE.

Pour FORCE OUVRIERE, la baisse du coût estimé des projets du PDM est une raison supplémentaire pour économiser l'eau, veiller à sa préservation et maintenir sa gestion dans le domaine du Service Public.

Le consensus auquel nous sommes parvenus dans ce Projet d'Avis s'il ne satisfait pas pleinement les parties en opposition, a cependant été trouvé et convient à la Confédération Générale du Travail - FORCE OUVRIERE.

Le Groupe FORCE OUVRIERE votera ce Projet d'Avis.

2^{ème} Collège

Intervention de Monsieur Michaël PINAULT au nom des organisations syndicales de l'UNSA, la CFE-CGC, la CFTC et la CFDT.

Monsieur le représentant de Monsieur le Préfet,
Monsieur le Président du Conseil Régional,
Monsieur le Président du CESER de Midi Pyrénées,
Chers collègues, chers amis,

Je vous présente donc la déclaration commune des organisations syndicales de l'UNSA, la CFE-CGC, la CFTC et la CFDT.

De prime abord le projet de SDAGE est une approche technique d'un sujet technique. Mais l'analyser comme tel reviendrait à ne pas répondre à la question cruciale de ce que nous sommes prêts collectivement à faire pour rendre possible un futur annoncé particulièrement préoccupant et dégradé pour la qualité de notre eau et la diminution des débits sur notre bassin.

C'est bel et bien un choix de société. Un choix de société dans lequel chacun des acteurs en présence doit se positionner en fonction non pas des acquis et intérêts individuels à préserver mais des enjeux auxquels il faut répondre collectivement.

Le projet du SDAGE peut porter aussi des lignes de rupture entre notamment politique environnementale et politique économique. Et, de fait, le CESER porte parfois également en son sein ces clivages, liés aux enjeux de croissance économique, agricole et démographique, liés aux enjeux environnementaux et confrontés à la nécessaire mais douloureuse anticipation devant les effets du changement climatique.

Aussi nous relevons tout d'abord que le travail réalisé par le CESER a réussi à faire émerger un texte de compromis entre les positions des uns et des autres. Cette écriture prudente est le pendant d'une assemblée composite qui a réussi à discuter, débattre et trouver un sens commun autour d'un projet de SDAGE qui est lui aussi resté assez prudent. Et dont on a souligné collectivement la faiblesse. Aussi nous adressons aussi nos remerciements au rédacteur, au rapporteur, et aux membres du groupe de travail ainsi qu'au président de la commission. Car l'exercice n'était pas facile et au final nous avons un texte ayant réussi à retranscrire ce délicat équilibre.

Nos quatre organisations s'inscrivent dans le jeu de cet équilibre.

Alors, sans refaire les débats en plénière, nos quatre organisations syndicales souhaitent revenir sur plusieurs points de manière synthétique.

Sur la Gouvernance...

Tout d'abord l'avis du CESER a bien entendu raison de souligner l'importance de mettre ainsi la question de la gouvernance comme question centrale.

Nous rajouterions qu'une meilleure gouvernance passe également par la mise en place d'un référentiel partagé, permettant de mesurer puis de comparer les impacts sociaux, économiques et environnementaux des décisions prises et des mesures à prendre. Permettant de fait d'aller au-delà des jeux d'acteurs et des postures idéologiques parfois corporatistes.

Les différentes approches tant environnementales qu'économiques doivent absolument se rejoindre face aux enjeux posés notamment par les impacts du réchauffement climatique dans notre région et le déficit d'eau attendu dans les prochaines années.

Au-delà des consensus à minima, l'urgence doit nous appeler à partager une même vision débouchant sur des mesures « sans regret ».

Un de ces enjeux principaux réside dans l'obligation de pourvoir au déficit en eau d'une part par la réduction drastique des usages en eau. Il s'agit là notamment de mettre en œuvre une modification très importante des pratiques agricoles et industrielles, et des modes de consommation des populations.

D'autre part par la mise en œuvre de réserves supplémentaires pour faire face à la réduction semblant irrémédiable de nos cours d'eau.

D'un point de vue économique et dialogue social, nos organisations syndicales ont également leur mot à dire. Nous souhaitons faire référence aux emplois directement et indirectement liés à l'eau, que ce soit l'ingénierie d'hydraulique rurale, la conception et la gestion des réseaux, et bien sûr l'activité liée à l'énergie hydraulique. Mais il faut également prendre en compte toute la nouvelle ingénierie écologique qui émerge autour de la gestion et restauration des zones humides, de l'étude de la biodiversité aquatique, des assainissements alternatifs... Elle offre des débouchés pour de jeunes diplômés et permet des expérimentations intéressantes qui peuvent aussi s'exporter.

Nous appelons de fait l'ensemble des partenaires à se mobiliser sur ces questions sous l'angle de la formation, des crédits de recherche, des aides incitatives et des compétences car nous avons là un gisement d'emplois qui doit être à la hauteur des enjeux à venir.

Nous soulevons également la question de la négociation collective dans les entreprises en matière de sobriété énergétique, et donc de gestion de l'eau. L'ensemble des parties prenantes a un rôle à jouer ; la négociation de la sobriété en matière de gestion de l'eau peut créer un espace de collaboration non négligeable dans l'entreprise et devenir un projet mobilisateur.

Il nous semble aussi intéressant que l'ensemble du CESER se félicite du récent projet législatif qui vise à confier aux intercommunalités la compétence de gestion des réseaux, des assainissements collectifs et non collectifs. Cette nouvelle disposition devrait être source de rationalité de gestion, d'économie de ressources tant pour l'eau que l'argent public.

Sur les questions environnementales...

Pour nos organisations, l'incitation à la dépollution et à la restauration de la qualité de l'eau doit rester la priorité. L'avis du CESER va dans ce sens.

Nous sommes particulièrement préoccupés par tout ce que l'on ne voit pas, à commencer par la dégradation quasi-invisible de la qualité des eaux et réserves souterraines. Si l'eau est une ressource inépuisable, l'eau potable confrontée à l'activité humaine ne l'est plus. Elle est menacée.

Nous avons assez peu d'éléments à ce jour et peu d'expressions pour qualifier l'état prospectif des nappes souterraines. Il s'agit pourtant et, de très loin de nos plus grandes réserves mais aussi des milieux les plus fragiles.

Sur la question de la gestion quantitative

Nous soutenons la position de l'avis du CESER considérant que les projets de SDAGE-PDM doivent affirmer la primauté des économies d'eau sur la création de ressources.

Cependant notre bassin Adour-Garonne connaît une situation de déficit important. L'accélération des impacts du réchauffement climatique ne peut que dégrader davantage les débits d'étiage de nos cours d'eau. Même si le contexte sociétal, est exacerbé par le drame de SIVENS, il ne faut pas pour autant se créer un clivage idéologique sur la mise en place nécessaire de réserves d'eau dont on aura besoin. Non pour maintenir en état des pratiques de consommation et d'usage mais pour mettre en œuvre une réponse à une situation future clairement menaçante. Voilà pourquoi nous soulignons l'importance d'un référentiel partagé !

Se pose aussi la question du financement.

Bien que le coût estimé des projets de PDM soit en baisse, le réalisme financier de ces projets n'en pose pas moins question. Rappelons par exemple deux points préoccupants :

- La capacité des collectivités territoriales pour abonder ces besoins de financements ;
- La nécessité de créer des ressources en eau avec un déficit estimé à plus de 200 millions de m³ à ce jour.

Le PDM ne semble pas calibré face à la hauteur des enjeux.

Pour finir...

Nos quatre organisations syndicales, l'UNSA, la CFE-CGC, la CFTC et la CFDT soulignent le caractère d'urgence. Et comme dans toute situation amenant une menace, c'est aux pouvoirs publics et aux acteurs concernés de choisir d'agir maintenant plutôt que de s'adapter dans la contrainte.

Il nous faut choisir pour la qualité de notre eau à protéger et la protection de notre environnement, il y a urgence à mettre en œuvre dès maintenant une autre pratique agricole et une meilleure gestion de notre urbanisation, il y a urgence à modifier en profondeur nos modes de consommation individuels tant alimentaire que sur notre recours à l'eau potable. Il y a urgence enfin à considérer la vraie valeur économique à

l'eau qui est aujourd'hui, on le voit, une denrée vitale nécessitant des investissements importants. Comme toute ressource précieuse, l'eau et sa gestion ont un coût qui n'est pas suffisamment reporté sur l'ensemble des usagers.

La qualité de notre eau et son accès à tous nécessite un plan d'investissement d'envergure et une mobilisation qui dépasse largement le projet du SDAGE.

Nous partageons l'esprit qui a animé la réflexion de la commission et du groupe de travail.

Nous voterons donc cet avis.

3^{ème} Collège

Intervention de Monsieur Gérard MOLENAT au nom du groupe Associations du 3^{ème} collège

Monsieur le Président du Conseil Régional,
Monsieur le Président du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,
Mesdames, Messieurs,

J'interviens pour le groupe « Associations » du 3^{ème} collège, regroupant les associations de consommateurs, de sports, de la jeunesse et de l'éducation populaire, des parents d'élève, des familles, de l'environnement, de la chasse, de la coordination occitane, du conseil du cheval et de l'économie sociale et solidaire.

Préambule

Le groupe « associations » pourrait faire couler beaucoup d'encre pour évoquer la politique de l'eau et l'intégrité absolue que représente une gestion globale et raisonnée de ce bien irremplaçable pour toute notre humanité.

Certes le sujet peut recouvrir des expressions différentes selon les sensibilités, les intérêts, les lieux de vie de chacun et notre propre culture mais il y a « confluence » de nos opinions pour dire d'une même voix notre responsabilité de rechercher le sens d'orientations pertinentes et de moyens nécessaires pour une gestion durable de cette ressource qui n'est pas un bien comme un autre.

Le secteur associatif parce qu'il a à cœur, les préoccupations de chaque territoire et de leur habitant, parce qu'il porte en lui les valeurs de solidarité, de coopération, de développement équilibré et de respect de la connaissance scientifique et parce qu'il attache une place particulière à l'exercice du dialogue civil, ne peut que manifester son intérêt pour la consultation lancée par l'Agence de l'Eau Adour Garonne.

Ces projets, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et Programme de Mesures (PDM), sont-ils à même de répondre à nos attentes en termes de besoins immédiats mais aussi dans un objectif de garantir pour le futur la nature même de l'eau, en qualité comme en disponibilité ?

Au regard des travaux menés de manière complémentaire par la Commission « Aménagement du territoire-Environnement » et par le groupe de travail thématique « SDAGE », dont nous tenons à féliciter tant le Président que les deux co-rapporteurs, nous ferons certaines remarques en revenant sur des points évoqués dans l'avis présenté aujourd'hui.

Sur la forme de la consultation :

La démarche peut paraître exemplaire de par les moyens dédiés et par l'ouverture à participation faite à chaque citoyen.

Nous regrettons cependant que pour les partenaires institutionnels, le délai pour émettre un avis ait été fixé au 18 avril, car situé dans une période où s'inscrivaient par ailleurs des élections départementales il ne peut de fait qu'avoir limité leur participation.

Néanmoins, l'effort d'information est à souligner puisque toutes les municipalités du bassin et donc de Midi-Pyrénées ont reçu une version numérique du SDAGE et du PDM.

Sur le plan pédagogique, il est à pointer la complexité des documents de consultation, rendant une appropriation difficile.

Sur l'analyse générale des deux documents soumis à consultation :

Nous demandons que les intentions de transparence des flux économiques entre les divers usagers de l'eau, d'acceptabilité sociale et économique, d'efficacité des programmes à moindre coût, de renforcement des outils financiers ou d'anticipation de besoins de financement soient concrètement déclinées dans les mesures du PDM et par l'exercice d'une gouvernance renouvelée car équilibrée et perspicace.

Nous approuvons les efforts envisagés pour un suivi des coûts et bénéfices environnementaux et nous serons attentifs à la mise en place d'outils de calcul adaptés à cet objectif.

Rappelons notre fort attachement à 3 principes qui doivent fonder à nos yeux, la politique de l'eau :

- le principe de « pollueurs/payeurs » qui doit être plus justement appliqué,
- le principe de « l'argent de l'eau doit aller à l'eau » c'est-à-dire financer exclusivement les investissements ou le fonctionnement liés à la gestion de l'eau.
- le principe d'une tarification sociale, modulée et accessible, pour la première part des m³ nécessaires aux besoins vitaux des foyers à revenus modestes.

Concernant les 4 orientations et les mesures préconisées :

Orientation A « Créer les conditions de gouvernance favorables à l'atteinte des objectifs du SDAGE »

Nous soulignerons :

- Le fait d'instaurer et de faciliter les démarches pour des maîtrises d'ouvrages clairement identifiées, indépendantes et adaptées aux enjeux d'un projet ayant un impact sur tout un bassin versant.
- La nécessité de renforcer la coordination entre ces maîtres d'ouvrages réalisant des travaux de restauration ou d'aménagement sur un même bassin où l'ensemble des milieux forme un continuum écologique en équilibre.
- L'intérêt d'associer tout organisme (associations ou autres structures de recherche, ...) compétent au développement de la connaissance mais aussi des formations et de soutenir des actions régulières d'information et de sensibilisation des publics.
- L'exigence d'améliorer les systèmes de négociation, les procédures de décision et les démarches de concertation multi-usagers ; nous sommes là au cœur d'une problématique majeure porteuse d'une autre façon de voir, de gérer ensemble et de négocier le devenir des espaces naturels.
- La nécessité de situer la gestion de l'eau dans le cadre de chaque projet de développement territorial.

Orientation B : « Réduire les pollutions »

Nous mettrons en avant l'importance de connaître et de prendre des mesures appropriées pour limiter l'impact des substances d'origines médicamenteuses et hormonales mais aussi des nanoparticules dont nous ne savons pas encore les effets sur la santé humaine. Parmi ces pollutions, les sels et autres saumures répandus sur nos routes et qui progressivement vont altérer la qualité des eaux de notre environnement. Nous retiendrons les bonnes dispositions liées aux protections rapprochées des milieux aquatiques et à la promotion de pratiques agricoles respectueuses de la qualité des eaux, mais il faut y adapter les outils de mise en œuvre et de suivi d'une agriculture utilisant moins d'intrants.

Nous souhaitons également rappeler le rôle essentiel que peut jouer l'arbre, notamment dans un système agro-écologique. C'est un outil indéniable dans la réduction des pollutions, plus globalement pour la qualité de l'eau.

Orientations C : « Améliorer la gestion quantitative »

Soulignons :

- La nécessité de mieux définir les bassins versants en déséquilibre

- La priorité à accorder aux économies d'eau dans tous les domaines d'activités et pour tous les usages : il faut affronter toutes formes de gaspillage en luttant principalement contre les fuites dans les réseaux (+ de 20% de l'eau traitée), en récupérant les eaux de pluie, en généralisant les systèmes économes dans l'habitat, en veillant à un urbanisme qui intègre une gestion systémique de l'eau et en faisant la promotion des « process » de production industrielles et agricoles qui consomment, récupèrent, recyclent l'eau ... Il y a dans ce modèle de sobriété et de rationalisation des usages de l'eau, des travaux de recherche, des transferts de technologie et une économie porteuse d'emplois et de plus-value pour notre environnement.

- Face aux évaluations des impacts du changement climatique il y a nécessité de valoriser les ressources existantes, d'optimiser l'ensemble du potentiel de stockage existant, et de rechercher des disponibilités complémentaires notamment en combinant davantage les masses d'eau des barrages hydroélectriques avec le soutien d'étiage, voire en substituant pour partie le volume de ces masses d'eau pour des usages autres et en développant parallèlement les autres formes de production d'énergie verte.

- La création de nouvelles réserves est une solution parmi d'autres, faisant partie d'un choix stratégique global pour une gestion raisonnée de l'eau et son accès équitable selon ses multi-usages et selon chaque bassin.

- La nécessité de déterminer un débit minimum au-dessous duquel le remplissage doit se faire, garantissant ainsi le bon fonctionnement de l'écosystème.

Orientation D : « Préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques »

D'une manière générale l'orientation D, accuse un défaut de prise en compte sérieuse de l'hydro-morphologie et de la restauration des continuités écologiques. Deux éléments fondamentaux qui contribuent à garantir les conditions de bon état des eaux et qui devraient être plus explicitement au cœur de toutes politiques publiques de l'eau. A noter qu'accompagner les territoires pour qu'ils prennent en compte ces aspects participe aussi à la maîtrise du risque et des aléas liés aux inondations. Les actions de sensibilisation et d'information des décideurs locaux dans ces domaines sont primordiales.

Sur des points plus précis nous noterons le besoin de prendre en compte :

- La réduction et la compensation de l'impact des installations, ouvrages, travaux ou aménagements dès leur conception.

- La détermination et l'évaluation du débit minimal en aval des ouvrages dans une logique de bassin versant et au regard des débits reconstitués, et dans le même ordre d'idée l'amélioration de l'évaluation de l'impact des éclusées et leur suivi.

La préservation des zones humides doit être renforcée et systématiquement envisagée à leur juste valeur au regard des services sociaux et environnementaux qu'elles produisent. Nous demandons une gestion conservatoire adaptée à chaque territoire et reposant sur une confiance partagée entre tous les acteurs.

En conclusion pour le groupe « associations », comme l'écrit Erik ORSENNA dans son livre « L'avenir de l'eau » : *« Apprendre à gérer l'eau c'est apprendre à vivre ensemble », il y a donc nécessité de développer une conscience collective pour une gestion durable de l'eau ».*

Les projets de SDAGE et de PDM présentés et bien que perfectibles, y contribuent. Sur la base de ces documents qui pourront d'ici leur approbation définitive, en décembre 2015, être complétés en prenant en compte les points évoqués précédemment:

Le groupe associations votera l'avis du CESER.

3^{ème} Collège

Intervention de Madame Marie-laure CAMBUS au nom de FNE Midi-Pyrénées

Mesdames, Messieurs,

Le SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) du Bassin Adour-Garonne est révisé selon les modalités précisées dans le code de l'environnement, afin d'atteindre le bon état des eaux.

Le CESER Midi-Pyrénées s'est exprimé sur ce document, grâce au travail assidu du groupe de travail, et de la commission 1. L'avis qui en ressort est issu de consensus et de compromis, mais semble aller dans le bon sens. Le groupe « association » vient de s'exprimer sur cet avis, et je tiens à compléter ici mon explication de vote.

En effet, des points de convergence ont émergés au sein de la commission entre les différents acteurs, tels que :

- L'appel aux acteurs publics de l'eau à se saisir des dispositions sur la gouvernance pour assurer une politique de l'eau plus transparente et cohérente.
- La nécessité d'informer, de former et de sensibiliser l'ensemble des acteurs ; de rendre accessible l'information à travers la vulgarisation des informations et la mise à disposition aisée des documents au plus grand nombre.
- La priorité donnée à la réduction des pollutions à la source pour l'ensemble des acteurs, malgré l'absence de maître d'ouvrage évident nécessaire à la réduction des pollutions diffuses
- L'affirmation du CESER de privilégier et promouvoir la gestion économe de la ressource en eau, la valorisation des ouvrages existants, et si nécessaire la création de nouvelles réserves à hauteur de compléments utiles, dans le cadre d'un même projet de bassin versant.
- Le soutien du CESER à la préservation et l'amélioration de la qualité des écosystèmes aquatiques, en privilégiant partout où cela est réalisable, un fonctionnement le plus « naturel » possible.
- L'insistance du CESER sur l'absolue nécessité de stopper la dégradation anthropique des zones humides, et de promouvoir leur restauration. Le CESER affirme que la restauration des zones humides doit être une priorité opérationnelle du SDAGE, qui doit donc disposer d'une ligne de financement spécifique.

Concernant le projet de PDM (Programme de Mesures), FNE Midi-Pyrénées partage les regrets du CESER portant sur la réduction du financement du PDM de manière significative, qui se répercute sur 3 volets pourtant indispensables à l'objectif de bon état de l'eau : la réduction des pollutions diffuses agricoles, l'accompagnement de l'industrie et la protection de l'environnement.

Nous confirmons et regrettons également le manque de lisibilité dans la déclinaison du SDAGE en PDM, qui rend difficile l'appropriation de ce SDAGE par les acteurs et le grand public.

Néanmoins, FNE Midi-Pyrénées souhaite rappeler que l'objectif de la Directive Cadre sur l'Eau est d'atteindre le bon état écologique et chimique des cours d'eau. Il s'agit donc de travailler avec tous les usagers socio-économiques ou représentants de la société civile, pour limiter les impacts sur les masses d'eau, encourager à innover dans ce sens, afin de préserver les ressources et les milieux, enjeux majeurs pour le futur.

Pour FNE Midi-Pyrénées, l'avis du CESER aurait donc dû soulever divers points qui constituent des faiblesses du SDAGE.

En effet, les PGE (Plan de Gestion des Etiages) sont des outils spécifiques au Bassin Adour-Garonne, ne traitant que de la gestion quantitative. Nous demandons à ce que cet outil soit progressivement supprimé pour être remplacé par des SAGE, comprenant un volet dédié à la gestion quantitative, permettant ainsi de garantir la prise en compte des autres enjeux, notamment les milieux aquatiques et humides.

Concernant le changement climatique, les mesures d'atténuation du changement climatique sont assez peu intégrées au SDAGE. Sont surtout abordées dans les dispositions l'adaptation au changement climatique, c'est-à-dire les conséquences, alors qu'il est encore possible d'agir sur les causes. FNE Midi-Pyrénées estime donc que le changement climatique a certes été pris en compte, mais de manière insuffisante.

Le SDAGE fait référence aux protocoles d'accord qui ont été signés entre l'Etat et les chambres d'agriculture. Ils n'ont pas fait l'objet de concertation avec les acteurs de l'Eau dans une quelconque instance, ce qui est en contradiction avec les principes de gouvernance évoqués dans le SDAGE et par le CESER. Par ailleurs, FNE Midi-Pyrénées juge que ces protocoles d'accord vont à l'encontre de la Directive Cadre sur l'Eau et de la charte de l'environnement. C'est pourquoi nous demandons à ce que des indicateurs d'évaluation des protocoles d'accord, clairs et objectifs, soient rapidement mis en place et soient partagés, permettant ainsi de faire la transparence sur leur bilan.

Le CESER a noté dans son annexe le fait que la disposition C5, véritable clé de voute du SDAGE dans son orientation gestion quantitative est peu argumentée et analysée. La carte qui est annexée au SDAGE est très peu lisible et accessible, FNE Midi-Pyrénées regrette que cette disposition ne soit pas davantage explicitée, afin d'être intelligible au plus grand nombre puis débattue.

FNE Midi-Pyrénées souhaite que l'utilisation rationnelle et économe de l'eau soit une priorité du SDAGE qui doit s'appliquer à tous les usagers. En effet, il existe un Plan National d'Adaptation au Changement Climatique, qui définit un objectif de 20% d'économie d'eau en 2020, dont il n'est pas fait allusion dans le SDAGE.

Enfin, FNE Midi-Pyrénées regrette qu'il ne soit pas davantage fait mention de « projets de territoires » tels que définis dans le rapport Martin de 2013 sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture. En effet, ces projets de territoires permettent de travailler de manière plus globale. La gestion quantitative est alors une des solutions à

apporter pour une sécurisation de l'agriculture de Midi-Pyrénées. FNE Midi-Pyrénées tient à rappeler son attachement à l'agriculture des petites et moyennes fermes de la région, et souligne leur rôle déterminant tant dans le maintien du tissu socio-économique dans les zones rurales, que dans la diversité des paysages et des milieux de la région. Nous espérons fortement qu'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et des hommes soit une perspective qui prenne forme dans les années à venir, à travers notamment la déclinaison régionale du projet d'agro-écologie souhaitée par le Gouvernement.

Malgré les absences de l'avis que je viens de souligner, je voterai l'avis.

