

Consultation sur l'eau (SDAGE et PGRI)

Séance plénière du 26 février 2019

Le CESER et la consultation sur l'eau

Le CESER Nouvelle-Aquitaine a été sollicité par les autorités en charge de la coordination des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne dans le cadre de consultations ouvertes sur plusieurs documents en cours de révision : schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et leurs programmes de mesure (PDM), et Plans de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI).

Pour répondre à cette sollicitation, le CESER s'est appuyé sur les documents de synthèse des agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne soumis à la consultation¹ et sur des travaux du CESER menés antérieurement sous cette mandature ou les précédentes².

La volonté du CESER d'apporter sa contribution est liée au constat préoccupant de la situation de cet élément fondamental en Nouvelle-Aquitaine, région à cheval entre les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne qui représentent plus de la moitié du réseau hydrographique français. L'eau subit de multiples pressions de la part des activités humaines. Il en résulte un état des masses d'eau globalement très éloigné des objectifs fixés par la Directive Cadre sur l'Eau adoptée en 2000 qui en fixait le bon état écologique : 2/3 des masses d'eau superficielles sont considérées comme dégradées, 1/3 des masses d'eau souterraines sont en mauvais état chimique. Le déséquilibre hydrologique dans l'ensemble du bassin versant Adour-Garonne est déjà de 200 à 250 millions de m³ par an, engendrant de façon régulière des restrictions d'usage en période estivale et la persistance de pressions sur la période hivernale. Les pressions sont appelées à s'amplifier avec l'accroissement démographique et l'évolution du climat, dont les effets attendus sont multiples (baisse du débit des rivières, augmentation de la température moyenne de l'eau, élévation du niveau de la mer...), certains se ressentant déjà. Le déficit en eau pourrait s'élever à 1,2 milliards de m³ en 2050 alors que la population pourrait progresser de 1,5 millions d'habitants.

Le CESER note, pour le bassin Loire-Bretagne, une amélioration lente de l'état des eaux souterraines et superficielles, mais des résultats présents lorsque les actions sont menées de façon « éclairée et concertée » (réduction des pollutions liées à l'amélioration du traitement résiduaire des eaux urbaines, tendance à la diminution des teneurs en nitrates dans les eaux de surface, notamment dans les bassins versants en contentieux sur les eaux brutes potabilisables...).

¹ Synthèse provisoire des questions importantes – Les enjeux pour l'avenir de l'eau et des milieux aquatiques du bassin Adour-Garonne

Questions importantes et programme de travail pour la gestion de l'eau de 2022-2027 du bassin Loire-Bretagne

² - Avis adopté en séance plénière du CESER sur la Stratégie Régionale de l'Eau en Nouvelle-Aquitaine - 21 juin 2018,

- contribution à la préparation du SRADDET - Janvier 2017,

- rapport et avis sur « La qualité des eaux littorales en Nouvelle-Aquitaine » - Avril 2017,

- rapport et avis sur « Les enjeux de l'eau potable en Limousin » - Juin 2013.

SDAGE

Accord avec les quatre grands enjeux identifiés de longue date et accentués par les évolutions du climat et de la démographie

Le CESER partage les quatre grands enjeux identifiés pour la gestion de l'eau qui sont identiques dans les deux bassins hydrographiques, même s'ils sont formulés de manière différente. Le comité de bassin Loire-Bretagne les définit comme suit :

- qualité : que faire pour la santé des hommes, la vie des milieux aquatiques et les différents usages, aujourd'hui, demain et pour les générations futures ?
- quantité : comment partager la ressource disponible et réguler ses usages ? Comment adapter les activités humaines et les territoires aux inondations et aux sécheresses ?
- milieux aquatiques : comment préserver et restaurer des milieux aquatiques vivants et diversifiés, des sources à la mer ?
- gouvernance : comment s'organiser ensemble pour gérer ainsi l'eau et les milieux aquatiques dans les territoires en cohérence avec les autres politiques publiques ? Comment mobiliser nos moyens de façon cohérente, équitable et efficiente ?

Le comité de bassin Loire-Bretagne insiste fort justement sur l'interdépendance entre les trois premiers enjeux et l'importance de ne pas les hiérarchiser.

Difficulté à répondre à la consultation du fait de l'absence d'un bilan intermédiaire précis

L'objet de la consultation est de donner un avis sur les pistes d'action proposées pour répondre aux enjeux. Or, pour chacun des deux bassins hydrographiques, le document de synthèse servant de base à la consultation ne présente ni ne renvoie à un bilan précis des phases précédentes, ou intermédiaire du programme de mesures en cours. Ainsi, il est indiqué que telle somme a été investie ou que x mesures ont été mises en œuvre, mais sans rappel des objectifs fixés globalement et pour la période 2016-2021. Il aurait été souhaitable de fournir, pour la consultation, une synthèse, par objectif, des avancées, des difficultés rencontrées et des mesures techniques, financières ou réglementaires identifiées pour lever celles-ci.

Au final, les pistes d'actions soumises à consultation ne semblent pas différer SDAGE après SDAGE. Face au risque de non atteinte des objectifs de la directive cadre Eau (DCE), ce constat interroge : les SDAGE et les programmes d'actions qui en découlent sont-ils suffisamment ambitieux ? Les règlements d'intervention sont-ils cohérents avec les ambitions affichées ?

En Adour-Garonne, un renoncement à l'atteinte des objectifs qui interroge

Pour le bassin Adour-Garonne, il est prévu la révision à la baisse des ambitions pour le 3^{ème} et dernier cycle de mise en œuvre de la DCE et le recours pour cela aux dérogations permises par celle-ci. L'argument avancé est celui de la réalité technico-économique des territoires. Le CESER considère que les enjeux sanitaires et environnementaux ne peuvent passer au second plan.

Qualité

Le CESER partage l'objectif d'une priorité à donner à la réduction à la source des pollutions mais constate que les pollutions diffuses contribuent encore fortement à la dégradation de la qualité des eaux. A cet égard, il soutient les actions collectives à l'échelle territoriale ou de la filière, dont les résultats apparaissent encourageants. Les substances émergentes, perturbateurs endocriniens et nanoparticules sont aussi sources de préoccupation, ce d'autant qu'ils ne sont pas éliminés par les stations d'épuration (STEP).

Le CESER porte une attention particulière aux eaux littorales où les pressions démographiques, économiques et touristiques s'exercent de manière exacerbées, sachant par ailleurs que 80% des pollutions qui s'y trouvent proviennent des bassins versants (effluents polluants résiduels issus des stations d'épuration et pollutions diffuses). Outre le risque sanitaire, la mauvaise qualité de ces eaux porte préjudice aux écosystèmes aquatiques (eaux continentales et marines) et aux différents secteurs économiques qui y sont liés, en particulier la filière aquacole, la pêche, le tourisme (qualité des eaux de baignade).

Quantité

Il y a consensus au CESER sur la nécessité de rétablir les équilibres quantitatifs entre ressources disponibles et prélèvements, et pour cela économiser l'eau quel que soit l'usage.

Il n'y a cependant pas unanimité pour ce qui concerne l'usage agricole de l'eau. Divers acteurs économiques, dont la profession agricole, souhaitent un soutien plus volontaire à la création d'ouvrages permettant une gestion efficiente de l'eau basée sur un stockage hivernal pour les cultures (régularité, diversité des productions) et l'abreuvement du bétail.

Les représentants du monde de l'environnement mettent en avant l'impact des ouvrages de stockage sur les milieux naturels, notamment des retenues barrant les rivières qui, entre autres, entravent la circulation des poissons³. Pour eux, la priorité ce sont les économies d'eau et donc, la nécessité pour cela d'un changement de pratiques en agriculture également nécessaire pour réduire les pollutions diffuses liées aux pesticides et aux nitrates. La question de l'évolution du modèle agricole fortement consommateur d'eau et d'intrants est posée par certains, au-delà du simple changement de pratiques.

Les projets de territoire, au sens de l'instruction gouvernementale de 2015⁴, sont considérés comme une opportunité pour sortir des blocages actuels, dès lors qu'ils associent tous les partenaires concernés par le sujet, contribuent à un diagnostic partagé sur l'état des lieux, et qu'ils permettent d'explorer l'ensemble des solutions possibles pour économiser l'eau, assurer le soutien d'étiage des rivières et les usages eau potable et économiques (dans le respect de la hiérarchie réglementaire des usages) et non la seule création de nouveaux ouvrages de stockage.

Le CESER s'étonne que, le taux d'aide des agences Loire-Bretagne et Adour-Garonne soit plus important pour la création de retenues de substitution pour l'irrigation dans les zones de répartition des eaux (ZRE) que celui pour les actions d'économie d'eau des collectivités et des activités économiques (respectivement 70% et 50% avec une possibilité de majoration, en Loire-Bretagne).

Milieux aquatiques

Le CESER soutient les mesures proposées en direction des milieux aquatiques (eaux continentales et marines) et l'accent mis sur les têtes de bassin et les zones humides. La préservation de la biodiversité est aussi celle des multiples services qu'elle rend gratuitement à la société. Les zones humides épurent naturellement – et gratuitement – les eaux, participent à leur régulation quantitative et jouent un rôle significatif dans le stockage du carbone et l'adaptation au changement climatique. Bien que leur préservation soit identifiée comme un enjeu aux plans international, national et dans les précédents SDAGE, les atteintes à leur encontre continuent de se perpétuer, ce qui pose la question de la suffisance des mesures actuellement prévues pour les préserver.

Gouvernance

Le CESER est attaché à l'organisation actuelle des acteurs de l'eau par grand bassin hydrographique et sous bassins, pour assurer la cohérence de la protection et de la gestion de l'eau. C'est pourquoi, il regrette l'affaiblissement des moyens octroyés aux agences de l'eau. Il souligne l'importance du principe de solidarité entre l'amont et l'aval, interrégionale et transfrontalière. Il attire l'attention sur le fait que les EPTB ne recouvrent pas l'ensemble des territoires et que les EPCI ne leur transfèrent pas systématiquement leur compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Les EPCI constituent des acteurs à part entière de la gestion de l'eau et doivent permettre une meilleure prise en compte des enjeux de l'eau dans les documents d'urbanisme.

D'une manière générale, les collectivités doivent mieux intégrer cette préoccupation dans leurs documents de planification, comme le SRADDET pour ce qui concerne les régions.

Chacun d'entre nous, en tant que citoyen, consommateur, salarié, chef d'entreprise, etc., porte une part de responsabilité quant à l'état de la ressource à travers ses usages eau potable et économiques de l'eau. Pour nous éclairer à ce sujet, il aurait été important de pouvoir disposer pour cette consultation, des informations sur le financement des services de l'eau par grand secteur (eau potable, industrie, agriculture), sur la contribution des différents usagers au financement de ces services et sur les transferts monétaires entre eux, comme le prévoit la directive cadre Eau.

³ Le bassin Adour-Garonne est le seul bassin européen à accueillir l'ensemble des huit grandes espèces de poissons migrateurs amphihalins

⁴ Cette instruction est en cours de révision pour tenir compte des conclusions de la cellule d'expertise sous l'égide du préfet Bisch

Zoom sur l'eau potable

Pour le CESER, la préservation de l'ensemble des captages et plus généralement de leurs bassins d'alimentation constitue un enjeu essentiel, de même que la possibilité pour chacun d'accéder à l'eau dans des conditions économiquement acceptables et pour cela de garantir le service public de l'eau. A ce sujet, le CESER pose la question des écarts de prix observés entre les territoires et, pour concilier enjeu social et enjeu environnemental, celle d'une tarification incitative, c'est-à-dire, d'un prix du m³ augmentant avec les volumes consommés au-delà d'un volume de base nécessaire aux besoins vitaux.

Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI)

Dans le cadre de travaux récents, en particulier lors de leur contribution au SRADDET, les commissions du CESER ont formalisé un certain nombre d'attentes et de préconisations face aux risques naturels d'inondation et de submersion.

Afin de prévenir et de gérer les risques naturels dans une approche intégrée et partagée, le CESER estime qu'il convient de :

- rendre plus performants les outils d'aide à la décision : compte-tenu de la récurrence et de l'importance du risque d'inondation en région Nouvelle-Aquitaine, il importe d'avoir une connaissance plus précise des enjeux (estimation plus exhaustive de la superficie des territoires, des populations et des activités les plus directement exposés, ainsi que de l'évolution des populations sur les zones concernées) ;
- ne pas simplement « éviter » mais interdire l'implantation de nouvelles populations en zones inondables ;
- introduire l'obligation d'un volet « réduction de la vulnérabilité » dans les plans inondables déjà urbanisés ;
- améliorer la sensibilisation des élus et des citoyens et œuvrer pour une meilleure acceptation et adaptation aux risques naturels (nécessité d'une « culture du risque de submersion ») ;
- permettre une approche intégrée et partagée des risques naturels dans les démarches de planification, à des échelles territoriales plus adaptées ;
- favoriser l'échange et le transfert d'expériences ;
- favoriser l'implantation des haies dont la destruction a favorisé les inondations par ruissellement ;
- assurer la conservation de la fonctionnalité des marais et lagunes aquitaines, et assurer la concertation de tous les acteurs concernés pour coordonner la gestion et leur fonctionnement (notamment le marais poitevin, le marais de Rochefort, le marais aquitain).

Le CESER rappelle la nécessaire réparation du préjudice subi par les exploitants dont les activités agricoles se situent dans des zones d'expansion des crues aménagées pour la protection des zones habitées, mesure prévue dans le protocole établi à ce sujet. L'aménagement de zones d'expansion de crues pour la protection de zones habitées, peut porter atteinte aux activités agricoles qui s'y déploient. Le CESER considère que le choix entre indemnisation des agriculteurs et acquisition des zones d'expansion des crues doit être regardé au prisme de l'intérêt général.

Il convient également de veiller à une bonne articulation non seulement entre le PGRI et le SDAGE, mais également avec le SRADDET.

Le CESER considère que cette multitude de réglementations et de procédures gagnerait en efficacité par un renforcement du rôle de l'Etat, en tant que garant de la sécurité publique, allié à une sensibilisation et un dialogue accrus avec la société civile et les administrés.

Conclusion

Les documents supports de la consultation ne permettent pas de cerner les points d'achoppement sur lesquels buttent les politiques et qui constituent des freins à une réelle amélioration de la ressource en eau et des milieux aquatiques. La pertinence des mesures envisagées n'apparaît donc pas toujours clairement.

Le CESER souhaite, au-delà de ce bilan intermédiaire, pouvoir obtenir à ce sujet des informations précises et synthétiques lors des étapes ultérieures d'élaboration du SDAGE 2022-2027 qui résulteront de cette phase de consultation.

Le CESER estime que chacune des solutions identifiées devra faire l'objet d'un bilan coûts/avantages économique, social et environnemental.

Il souligne l'importance de permettre, auprès du public, un meilleur « porter à connaissance » des constats, analyses, actions menées, financements engagés et transferts monétaires entre les différents usagers de l'eau.

Enfin, conscient de la complexité du sujet, le CESER souligne l'indispensable vigilance quant aux cohérences entre les diverses politiques et outils de décisions.



Présidente : Christine JEAN
Rapporteur : Bernard GOUPY

Avec l'apport des 5 commissions du CESER réunies le lundi 14 janvier 2019 à l'occasion de la présentation des documents soumis à la consultation, par les représentants des DREAL Occitanie et Centre-Val de Loire ainsi que des Comités de Bassin Adour-Garonne et Loire-Bretagne.

Vote sur l'avis du CESER

Consultation sur l'eau (SDAGE et PGRI)

100 votants

Adopté à l'unanimité

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine