AVIS

Avis sur les projets de Sdage[1] et de PGRI[2] 2022-2027 des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne

Séance plénière du 16 juillet 2021

La directive cadre sur l'eau a fixé comme objectif le bon état de l'ensemble des masses d'eau de l'Union européenne. Cet objectif est exigeant mais nécessaire et le CESER le partage : le bon état de l'eau est vital, il conditionne la santé humaine, la préservation de la biodiversité et l'accès à l'eau pour les différents usages.

Si les précédents Sdage des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne ont indiscutablement abouti à des progrès, ces derniers ne sont pas suffisants. Les résultats ne sont en effet pas sur la bonne trajectoire pour atteindre le bon état de l'ensemble des masses d'eau des deux bassins en 2027. Les projets de Sdage 2022-2027 ne le visent même pas.

Le CESER considère qu'il est à présent temps de donner l'alerte. La situation est inquiétante et va se dégrader rapidement du fait du changement climatique. Atteindre le bon état des eaux est d'autant plus urgent que les difficultés vont s'ajouter les unes aux autres. Les pouvoirs publics doivent donc tout mettre en œuvre pour atteindre cet objectif. Le CESER propose notamment :

- *(1) d'intégrer l'objectif de bon état des eaux dans l'ensemble des politiques publiques, en particulier l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'agriculture, l'énergie, le tourisme et l'industrie. Ces politiques devraient par ailleurs être évaluées au regard de leurs conséquences sur l'eau ;*
- *(2) d'allouer des moyens humains et financiers à la hauteur de l'ambition d'atteindre le bon état pour l'ensemble des masses d'eau. Les moyens doivent être définis en fonction de l'objectif à atteindre et non l'inverse. Attention toutefois : les budgets d'autres politiques publiques doivent aussi être mobilisés, comme les politiques industrielles ou agricoles. Il ne revient pas à l'eau de financer l'ensemble de la transition écologique. Par ailleurs, les données de l'eau devraient voir leur financement renforcé ;*
- *(3) d'affiner l'évaluation des actions financées dans le cadre de la politique de l'eau, pour s'assurer que les moyens sont mobilisés de manière efficace et les réorienter dans le cas contraire ;*

[1] Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.
[2] Plans de gestion des risques d'inondation.

- *(4) d'anticiper, de manière prospective, les risques et enjeux induits par la perspective de raréfaction de la ressource en eau, afin de garantir l'accès à l'eau pour les besoins fondamentaux des populations ;*
- *(5) d'organiser la nécessaire solidarité territoriale et d'adapter dès à présent les activités agricoles et économiques vers des usages économes en eau.*

Le CESER ne peut ainsi apporter son soutien aux projets de Sdage Adour-Garonne et Loire-Bretagne, lesquels sont bien moins ambitieux que ne l'exige l'intérêt général. C'est la raison pour laquelle il émet un avis défavorable sur les deux projets de Sdage, alors même qu'il partage de nombreuses orientations et actions proposées dans ces schémas.

Les réflexions du CESER dessinent en effet les contours d'une gestion collective et durable de l'eau qui rejoint plusieurs dispositions des projets de Sdage. Ces réflexions peuvent se résumer comme suit :

- *Le changement climatique est un défi majeur pour les politiques de l'eau. Il est nécessaire de mieux prendre en compte ses effets.*
- *Les dynamiques démographiques doivent également être prises en considération.*
- *L'eau doit être considérée comme un enjeu de santé publique et de santé des écosystèmes, dans le cadre de l'approche « une seule santé ».*
- *Penser la gestion de l'eau à des échelles suffisamment larges, en premier lieu celle du bassin hydrographique, est essentiel pour assurer la cohérence des actions, l'atteinte de l'objectif du bon état des eaux et la solidarité entre les territoires. L'échelon local, qui est celui de la mise en œuvre des actions et de leur évaluation, est aussi crucial pour obtenir des avancées concrètes.*
- *Il faut poursuivre les efforts de réduction des pollutions afin d'assurer la qualité de l'eau, en particulier de l'eau potable et des eaux littorales. La transition agro-écologique est un levier en ce sens.*
- *La gestion quantitative de l'eau doit être abordée en fonction des potentiels hydrologiques et des priorités d'usages afin d'assurer prioritairement l'accès à l'eau pour les besoins fondamentaux des populations, des milieux et des activités essentielles. De ce point de vue, le CESER considère comme indispensable d'engager à court terme une réflexion pour définir clairement les critères permettant de qualifier ce qui est fondamental et essentiel, tout en respectant la directive cadre eau.*
- *Il est nécessaire de préserver la biodiversité et les milieux aquatiques, en assurant en particulier des débits suffisamment élevés dans les cours d'eau. Il est également nécessaire de trouver des solutions fondées sur la nature aux problèmes rencontrés.*
- *La gouvernance de l'eau, publique, doit être collective, territorialisée et équilibrée entre les différents acteurs, basée sur la solidarité, fondée sur les connaissances scientifiques, de la prospective ainsi que des bilans économiques, sociaux, environnementaux. Les actuelles instances de la démocratie de l'eau (comités de bassin et commissions locales de l'eau) fonctionnent de manière globalement satisfaisante. L'exclusion des CESER des comités de bassin est toutefois fortement regrettée.*

Par ailleurs, les préconisations suivantes peuvent être formulées:

- ***Les citoyennes et les citoyens devraient pouvoir être mieux intégrés dans la gouvernance à l'échelon local, au travers de démarches de démocratie participative complétant la démocratie représentative de l'eau.***
- ***L'information et la sensibilisation de chacune et de chacun aux questions de l'eau devraient pour cela être renforcées.***
- ***Il faut améliorer les connaissances en renforçant en particulier la collecte et la préservation des données.***
- ***Les Sage[3] et les collectivités territoriales ont un rôle clé à jouer dans les politiques de l'eau (Sraddet, PLUi[4]).***

A noter : certaines positions défavorables aux projets de Sdage tiennent au fait que ces derniers sont au contraire considérés comme trop ambitieux sur certains points.

Enfin, le CESER partage les grandes orientations des projets de PGRI et émet quelques préconisations à destination des acteurs locaux de la prévention des inondations. Il est ainsi favorable aux projets de PGRI des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne.

Le CESER Nouvelle-Aquitaine a été saisi pour avis par les Préfets coordonnateurs des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne au sujet des documents suivants :

- **Les projets de Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage)**. Les Sdage sont les documents de planification de la politique de l'eau à l'échelle des bassins hydrographiques. Ils sont pluriannuels et visent à atteindre le bon état des masses d'eau du bassin, en application de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne. Les grandes orientations des Sdage se traduisent concrètement dans leur programme de mesures (Pdm), programme de financement d'actions dédiées à l'eau.
- **Les projets de Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)**. Les PGRI sont les documents de planification de la politique de prévention et de gestion des risques d'inondation à l'échelle des bassins hydrographiques. Ils sont également pluriannuels et visent à réduire les dommages causés par les inondations, en application de la directive cadre inondation de l'Union européenne.

Pour mener ses travaux, le CESER s'est appuyé sur les présentations des dossiers réalisées par les Agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne, ainsi que par les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) coordinatrices de ces deux bassins. Ces présentations ont été complétées par l'audition de différents experts :

- M. Bruno COUPRY, Directeur et fondateur du bureau d'études Eaucea ;
- M. Alain DALY, Conseiller au CESER et ancien représentant de ce dernier au Comité de bassin Adour-Garonne ;
- Mme Christine JEAN, Présidente de la commission « *Environnement* » du CESER, en tant que membre associée de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ;
- M. Bernard LEGUBE, Président du Conseil scientifique du Comité de bassin Adour-Garonne.

Que toutes les personnes auditionnées dans le cadre de ces travaux soient ici vivement remerciées.

[3] Schémas d'aménagement et de gestion des eaux.
[4] Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; plan local d'urbanisme intercommunal.

La structure de l'avis est la suivante : après l'analyse des implications du changement climatique (I), les projets de Sdage sont examinés au regard de leurs grandes orientations (II), avant une analyse des projets de PGRI (III). Des résumés des grandes orientations et des principes des projets de Sdage figurent en annexe, par thématique. Sont également présentés en annexe les objectifs des projets de PGRI.

Les projets de Sdage et de PGRI des deux bassins sont étudiés conjointement car les grands messages clés que le CESER porte à leur égard sont les mêmes pour les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne. Néanmoins, il ne s'agit pas de comparer l'état de ces bassins, dont le contexte et les dynamiques sont très différents.

Des Sdage et PGRI sous contrainte climatique

L'eau est une ressource indispensable à la vie sous toutes ses formes et les sociétés humaines en dépendent. Sans un accès à une eau de qualité, nombre d'activités humaines ne pourraient subsister. C'est pourquoi l'eau est considérée comme faisant partie du patrimoine commun de la nation. Il importe donc que sa gestion relève d'une responsabilité publique et collective.

Cette exigence s'impose encore plus compte-tenu des défis auxquels nous sommes confrontés, **au premier rang desquels le changement climatique. Celui-ci est en cours et va bouleverser profondément les régimes hydriques et les milieux aquatiques[5].**

- **La quantité d'eau disponible s'érode progressivement**. Si la pluviométrie évolue peu avec les saisons, l'évapotranspiration de l'eau par les plantes et les feuillus augmente fortement entre le printemps et l'automne. Ce phénomène explique la baisse du débit des cours d'eau à cette période : l'eau est captée par la végétation puis évaporée, au lieu de s'écouler dans les cours d'eau. L'augmentation de l'évapotranspiration, déjà observée par les agriculteurs irrigants, va se poursuivre en lien avec l'élévation de la température, alors qu'il ne pleuvra pas davantage. L'élévation des températures érode ainsi progressivement mais rapidement le capital en eau des territoires : l'eau sera de moins en moins disponible pour les milieux aquatiques et les usages humains. Cette érosion sera accentuée par la fonte plus rapide et donc plus précoce d'un volume de neige plus faible, lequel ne jouera plus son rôle de « pluie à retardement »[6] et ne soutiendra plus les débits des cours d'eau au début de l'été. Ainsi, l'intensification prévue des événements extrêmes se manifestera notamment par des périodes de basses eaux (étiages) plus intenses et plus longues.
- **La qualité de l'eau sera de plus en plus menacée**. Deux raisons principales concourent à faire diminuer la qualité de l'eau. Premièrement, la baisse des débits signifie qu'il y aura moins d'eau et donc que les polluants, à quantité égale, seront de moins en moins dilués. Deuxièmement, les polluants présents dans les sédiments pourraient s'en détacher (être « remobilisés ») du fait de l'augmentation de la température et de la fréquence d'événements hydrologiques extrêmes. Des recherches complémentaires sont nécessaires sur ce sujet.
- **Les milieux aquatiques seront de plus en plus fragiles**. La moindre quantité d'eau disponible devrait en effet rendre de plus en plus ardu le respect des débits minimum nécessaires pour assurer le maintien des écosystèmes aquatiques. Cette baisse des débits se fait et se fera en particulier ressentir à l'aval des cours d'eau et dans les estuaires, en provoquant la remontée du front de salinité. Associée à l'élévation de la température de l'eau, la baisse des débits provoque aussi la diminution de l'oxygène dissous voire une désoxygénation de l'eau l'été. Ces deux paramètres sont néfastes aux écosystèmes estuariens. Le risque est celui de la rupture en période d'étiage de la continuité écologique entre les eaux littorales et les eaux douces. De même, certains usages comme l'irrigation pourraient être rendus plus difficiles avec une augmentation de la salinité des eaux.
- **Les risques d'exposition aux phénomènes d'érosion et/ou de submersion vont s'accroître** en lien avec l'élévation du niveau de la mer et avec l'apparition de crues plus fortes.

Les conséquences du changement climatique sont donc multiples, en chaîne, et s'ajoutent les unes aux autres. **La Nouvelle-Aquitaine, touchée par des étés plus chauds et secs, sera l'une des**

[5] Les éléments de description des effets du changement climatique sont issus des auditions réalisées. Ces dernières ont pris appui sur les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et du groupement scientifique régional AcclimaTerra, entre autres sources scientifiques.

[6] Selon l'expression de M. Bruno COUPRY, directeur et fondateur d'Eaucea.

régions les plus affectées par la baisse des débits des cours d'eau. En outre, il existe une grande disparité des territoires de la région vis-à-vis de la ressource en eau, qui devrait se renforcer. Cette disparité est liée à la géographie et à la nature du sol : les zones montagneuses sont les plus arrosées ; celles disposant de sols maigres, comme les Landes, ne retiennent pas l'eau. Dans l'ensemble, la région est pour l'instant riche en eau par rapport à d'autres régions françaises ou européennes mais certains de ses territoires, comme la région niortaise, sont naturellement exposés à la sécheresse.

Si les premiers effets du changement climatique se font sentir, la majeure partie des bouleversements reste à venir, alors que la région connaît déjà des tensions autour de la ressource en eau. 75% du territoire régional est ainsi classé en zone de répartition des eaux (ZRE) du fait d'un déséquilibre chronique entre prélèvements et ressource disponible.

Une partie de ces changements est inéluctable et il faut s'y adapter, mais il reste aux sociétés humaines une marge de manœuvre pour en limiter l'ampleur à long terme : atteindre la neutralité carbone à horizon 2050 pour freiner l'évolution du climat. Des transformations majeures sont nécessaires pour cela[7].

Les difficultés d'accès à l'eau – et à une eau de qualité – dans un contexte de changement climatique pourraient être encore renforcées par les dynamiques démographiques à l'œuvre, pour lesquelles les leviers d'actions sont plus directs à l'échelle régionale. La région Nouvelle-Aquitaine, notamment les départements littoraux, est en effet attractive. Les projections de long terme évoquent une population de 6,3 millions d'habitants en 2027 et près de 6,9 millions en 2050, tandis que l'attractivité touristique, en particulier estivale, est élevée. La pression sur la ressource en eau – en termes de prélèvements et de rejets – est ainsi appelée à s'intensifier, globalement comme de manière saisonnière, accentuant d'autant la pression sur les milieux aquatiques. Les dynamiques sont cependant différentes selon les territoires, et les problématiques démographiques se posent tout particulièrement pour l'arc littoral néo-aquitain.

Face à ces défis, la question de l'eau et de sa gestion comme bien commun est appelée à s'inscrire de manière durable comme un thème central du débat public. Le défi à venir est de partager de manière équitable une ressource en eau de moins en moins abondante tout en assurant le bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques. Il y a donc nécessité de renforcer la gouvernance et la gestion de l'eau, qui sont des questions profondément politiques et démocratiques. Les propositions du CESER détaillées tout au long de cet avis vont dans ce sens.

- **L'eau est une ressource indispensable à la vie sous toutes ses formes. Il s'agit d'un bien précieux, commun, qui doit impérativement être préservé.**
- **Des tensions sur la ressource en eau existent déjà et seront démultipliées à l'avenir par l'aggravation des conséquences du changement climatique en cours. Ce dernier induit une diminution de la quantité et de la qualité de l'eau disponible, ainsi qu'une dégradation des écosystèmes aquatiques**. **Les bouleversements seront graves et de grande ampleur en Nouvelle-Aquitaine.**
- **Il est donc urgent de s'adapter au changement climatique tout en parvenant à la neutralité carbone à horizon 2050.**
- **L'attractivité de la région Nouvelle-Aquitaine, dont la population augmente de manière saisonnière – en période estivale – ainsi que globalement, en particulier pour la partie littorale, contribuera à accroître les pressions sur la ressource en eau. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire doivent être mobilisées pour limiter ces pressions.**

[7] Pour en savoir plus, se référer au rapport du CESER adopté en juillet 2019 et intitulé *Enjeux d'une neutralité carbone en 2050 en Nouvelle-Aquitaine. De la prise de conscience au changement de modèles.*

Des projets de Sdage insuffisants au regard des enjeux et des objectifs de bon état des eaux : avis défavorable du CESER

Dans le but de préserver la santé humaine et les écosystèmes, la directive cadre sur l'eau adoptée en 2000 s'est fixé pour objectif d'atteindre le bon état des eaux de l'Union européenne d'ici 2015. Des reports d'objectifs ont été permis jusqu'en 2027. Les Etats membres devront pouvoir justifier de la non-atteinte du bon état à cette date.

Pour piloter la politique de l'eau, chaque grand bassin hydrographique de l'Union européenne est découpé en masses d'eau homogènes dans leurs caractéristiques physiques, biologiques et physico-chimiques. En France, les Sdage fixent par cycles successifs (2010-2015 ; 2016-2021 ; 2022-2027) les objectifs de bon état à atteindre pour chaque masse d'eau des bassins : bon état écologique et chimique pour les masses d'eau superficielles (cours d'eau, plans d'eau, estuaires et eaux côtières) ; bon état chimique et quantitatif pour les masses d'eau souterraines (nappes). Les critères de bon état sont stricts et, de fait, difficiles à atteindre.

Informations clés relatives aux masses d'eau des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne

L'adoption de nouvelles règles plus strictes d'évaluation du bon état et le redécoupage de certaines masses d'eau rendent difficile l'analyse de l'évolution de la situation entre 2015 et 2019. Par exemple, des masses d'eau auraient vu leur état s'améliorer si les règles précédentes avaient été conservées. Pour autant, certains éléments clés peuvent être pointés.

Evolution 2015-2019 :

- **Aucun des deux bassins n'a atteint les objectifs fixés pour 2021 concernant le bon état des eaux**. Les écarts à l'objectif sont particulièrement importants pour ce qui concerne l'état écologique des masses d'eau « cours d'eau » (rivières, fleuves), qui sont les plus nombreuses : 17 points en dessous de l'objectif pour Adour-Garonne et 30 points pour Loire-Bretagne.
- **La moitié des eaux de surface du bassin Adour-Garonne n'est pas en bon état écologique**. La situation est meilleure s'agissant de l'état quantitatif des masses d'eau souterraines.
- **Pour le bassin Loire-Bretagne, les trois quarts des cours d'eau ne sont pas en bon état écologique, de même que huit plans d'eau sur dix**. La situation est meilleure s'agissant de l'état quantitatif des masses d'eau souterraines.
- **Les raisons du mauvais état écologique des eaux de surface sont les mêmes pour les deux bassins** : en premier lieu, les **pollutions diffuses**, principalement d'origine agricole (azote, phosphore, pesticides), qui affectent toutes les catégories de masses d'eau, puis **l'altération de la morphologie des cours d'eau** et enfin les **rejets de polluants par les stations d'épuration**. Les prélèvements d'eau, notamment pour l'irrigation, sont aussi identifiés comme une pression en progression.
- **L'amélioration de l'état de certaines masses d'eau est à souligner**. L'état écologique des cours d'eau et des plans d'eau s'est par exemple amélioré en Adour-Garonne, sachant toutefois, pour les masses d'eau « cours d'eau », que l'amélioration serait probablement moindre si les résultats étaient issus de mesures et non d'extrapolation par modélisation. L'objectif 2021 a été dépassé pour l'état chimique des masses d'eau souterraines. A l'inverse, l'état écologique des masses d'eau littorales s'est dégradé du fait du déclassement des masses d'eau d'Arcachon et d'Hossegor.

Si les Sdage soumis à consultation attestent de progrès, ils soulignent surtout la dimension des efforts qui restent à réaliser pour atteindre le bon état des masses d'eaux.

Objectifs 2027 :

- **Aucun des deux bassins ne se fixe comme objectif pour 2027 le bon état de l'ensemble des eaux, objectif qui aurait dû être réalisé en 2015, soit 12 ans plus tôt**.

- **Au contraire, les projets de Sdage reportent globalement à horizon 2027 les objectifs qui étaient fixés pour 2021**, par exemple :
  - pour le bassin Adour-Garonne : atteindre aux alentours de 70% des masses d'eau superficielles en bon état écologique, contre 50% seulement aujourd'hui. A noter que l'objectif fixé pour 2021 de 68% de masses d'eau souterraines en bon état chimique a été dépassé pour atteindre celui fixé pour 2027 (72%).
  - pour le bassin Loire-Bretagne : atteindre 61% des masses d'eau « cours d'eau » en bon état écologique, contre seulement 24% aujourd'hui.

- **Le montant total des actions financées par le programme de mesures (Pdm) du bassin Loire-Bretagne apparait en augmentation** (3,6Mds contre 2,8Mds entre 2016 et 2021), **tandis que le montant du Pdm Adour-Garonne est en légère diminution** (3,1Mds contre 3,37Mds entre 2016 et 2021).

- Dans les deux bassins, on observe une hausse significative des parts relatives consacrées à la lutte contre les pollutions diffuses (+ 85% en Adour-Garonne ; + 8% en Loire-Bretagne). En Loire-Bretagne, ce poste passe en 2ème position en termes de financement, après la préservation/restauration des milieux aquatiques et avant l'assainissement. En Adour-Garonne, il se maintient en 4ème position alors que l'assainissement passe en tête et devient le premier poste financé, avant les milieux aquatiques et la gestion de la ressource.

1. Alors même que les politiques passées ont échoué à atteindre les objectifs et que les difficultés vont se démultiplier, les projets de Sdage s'inscrivent dans la continuité des précédents schémas

Malgré de nombreux efforts accomplis et des moyens financiers significatifs alloués aux politiques de l'eau, les éléments chiffrés présentés ci-dessus dressent un constat d'échec des politiques passées. **Ainsi, aucun des deux bassins du territoire néo-aquitain n'a atteint les objectifs fixés pour 2021. Plus grave, aucun des deux bassins ne se fixe comme objectif pour 2027 le bon état de l'ensemble des eaux.** Autrement dit, aucun n'ambitionne d'atteindre en 2027 les objectifs qui auraient dû être réalisés en 2015, soit 12 ans plus tôt. Ils reportent au contraire globalement à horizon 2027 les objectifs qu'ils s'étaient fixés pour 2021. Le risque d'un contentieux européen n'est pas écarté.

Les grandes orientations des projets de Sdage sont par ailleurs présentées comme s'inscrivant en continuité avec les versions précédentes, même si des évolutions peuvent être saluées. C'est le cas de la meilleure prise en compte du changement climatique et de ses effets, d'une meilleure prise en compte de l'augmentation de la démographie et de l'amélioration de la gouvernance territoriale de l'eau.

La continuité se lit également dans les financements alloués aux projets de Sdage et à leurs programmes de mesure, qui restent dans l'ensemble similaires à ceux du précédent cycle – ils augmentent en Loire-Bretagne mais diminuent en Adour-Garonne. Les moyens financiers proposés (3,1 Mds € pour le Sdage Adour-Garonne et 3,6 Mds € pour le Sdage Loire-Bretagne) témoignent d'une mobilisation conséquente mais insuffisante si l'on se réfère à l'investissement estimé nécessaire en Loire-Bretagne pour atteindre le bon état de l'ensemble des masses d'eau du bassin : le montant du programme de mesures devrait être multiplié par trois ou quatre.

Les deux projets de Sdage s'inscrivent dans la continuité des versions précédentes, en conservant leurs grandes orientations. Ces dernières sont similaires pour les deux bassins et sont résumées comme suit par le projet de Sdage Adour-Garonne :

- **Créer les conditions de gouvernance favorables à l'atteinte des objectifs, par une mise en œuvre à l'échelle la plus opérationnelle possible ;**
- **Réduire les pollutions ;**
- **Agir pour assurer l'équilibre quantitatif, c'est-à-dire l'équilibre entre la ressource disponible et les usages de l'eau ;**
- **Préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques et humides.**

Or, comme vu précédemment, le changement climatique va démultiplier les défis et problématiques et rendre d'autant plus difficile dans le futur l'atteinte du bon état des eaux. Les réponses apportées par les projets de Sdage ne sont pas à la hauteur des immenses bouleversements à venir.

- **Le CESER ne peut apporter son soutien aux projets de Sdage, lesquels sont bien moins ambitieux que ne l'exige la préservation de la santé humaine et des écosystèmes. La directive cadre sur l'eau a fixé des objectifs exigeants mais nécessaires, que le CESER partage. Les pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre pour les atteindre.**
- **Les bouleversements profonds à venir du fait du changement climatique nécessitent de revoir plus largement les projets de Sdage.**
- **Si le CESER a partagé les grandes orientations des Sdage dans ses précédents travaux, il considère qu'il est à présent temps de donner l'alerte : la situation est inquiétante et va se dégrader rapidement. Atteindre le bon état des eaux est vital et d'autant plus urgent que les difficultés vont s'ajouter les unes aux autres.**
- **Le CESER tient toutefois à souligner que les précédents cycles des Sdage ont permis de progresser.**

Si les Agences de l'eau en particulier et les différents acteurs institutionnels et privés ont réalisé de nombreux efforts avec de nombreux moyens financiers, il faut à présent aller plus loin, dans le cadre des politiques de l'eau comme en dehors.

- **Premièrement, la cohérence de l'ensemble des politiques publiques doit être renforcée pour répondre aux défis de l'eau**. Améliorer la cohérence des politiques de l'eau aux différentes échelles est important mais le défi majeur consiste en ce que l'ensemble des politiques publiques intègre les défis de l'eau pour atteindre les objectifs fixés par la directive cadre. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire (par le biais des autres documents de planification et des documents d'urbanisme), ainsi que les politiques agricoles, touristiques, industrielles et énergétiques, doivent tout particulièrement être mobilisées. Lors des auditions, il a été en effet souligné que des moyens parfois bien supérieurs peuvent être alloués à des politiques dont les résultats sont différents voire contradictoires avec ceux de la politique de l'eau.
- **Deuxièmement, il faut s'assurer que les actions financées par les politiques de l'eau sont efficaces, qu'elles actionnent les bons leviers, qu'elles aboutissent à des résultats concrets**. Des moyens considérables, y compris publics, ont déjà été déployés : il faut s'assurer de leur efficacité. Développer l'évaluation des actions engagées est un outil nécessaire pour cela. En particulier, l'évaluation devrait s'inscrire dans une approche territorialisée, pour identifier concrètement les points d'achoppement et, à l'inverse, les expériences positives et clés de réussite.
- **Troisièmement, la politique de l'eau doit pouvoir bénéficier de moyens humains et financiers à la hauteur de l'ambition d'atteindre le bon état pour l'ensemble des masses d'eau**. Allouer à cette politique des financements insuffisants signifie de fait abandonner l'objectif de bon état, ce que le CESER n'accepte pas. La tendance à la hausse des prélèvements de l'Etat sur les budgets des Agences de l'eau est à regretter et à inverser au plus vite. L'argent de l'eau, prélevé sur les factures d'eau et donc abondé par les usagers de l'eau, doit être utilisé pour l'eau : il ne doit plus être ponctionné par l'Etat pour alimenter son budget général. Le budget consacré au système de données sur l'eau devrait par ailleurs être revu à la hausse, plutôt que d'être victime de coupes budgétaires. Il est en effet indispensable au pilotage d'une gestion de l'eau dont la difficulté va s'accroître du fait du changement climatique.

- **Préconisations :**
  - **En dehors du strict cadre de la politique de l'eau : l'objectif de bon état des eaux doit être intégré dans l'ensemble des politiques publiques. Les projets de Sdage prévoient la mobilisation d'autres politiques mais ils ne peuvent pas toujours décider au titre de celles-ci. Ces politiques devraient par ailleurs être évaluées au regard de leurs conséquences sur l'eau.**
  - **Dans le cadre de la politique de l'eau :**
    - **Développer l'évaluation des actions financées pour en renforcer l'efficacité et actionner les bons leviers. Une approche territorialisée de l'évaluation est nécessaire.**
    - **Assurer des moyens humains et financiers à la hauteur de l'ambition d'atteindre le bon état pour l'ensemble des masses d'eau. La collecte et la préservation des données sur l'eau méritent tout particulièrement des budgets additionnels. Les moyens doivent être définis en fonction de l'objectif, non l'inverse. Attention toutefois : les budgets d'autres politiques publiques doivent aussi être mobilisés, comme les politiques industrielles ou agricoles. Ce n'est pas à l'eau de financer toute la transition écologique.**

2. Il faut poursuivre et renforcer les efforts de réduction des pollutions pour assurer la qualité de l'eau

La qualité de l'eau ne s'apprécie pas de la même manière suivant les usages : à titre d'exemple, les critères de qualité de l'eau potable diffèrent de ceux de qualité des eaux de baignade. En revanche, quel que soit l'usage, il est nécessaire que l'eau prélevée dans les milieux dispose d'une certaine qualité afin de pouvoir continuer à être utilisée, et ceci sans avoir recours à des traitements au coût prohibitif. C'est le sens du bon état des eaux exigé par l'Union européenne, selon lequel des rivières, des plans d'eau, des nappes en bon état sont la garantie d'une ressource en eau de qualité et du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques.

Le CESER est favorable aux orientations des projets de Sdage concernant la qualité de l'eau, dont celle relative à la réduction des pollutions.

Certains enjeux et pressions peuvent tout particulièrement être pointés en lien avec cette thématique, compte-tenu de la situation dans les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne. La qualité d'un certain nombre de captages d'eau potable est en effet préoccupante, de même que celle des masses d'eau littorales.

- **L'enjeu transversal de la santé publique :**
  - La qualité de la ressource en **eau potable** constitue un premier enjeu en termes de santé publique, d'autant que les conséquences du réchauffement climatique, conjuguées à un accroissement démographique plus soutenu dans certains territoires, pourraient aggraver les problèmes de qualité des eaux souterraines et de surface. Le CESER apprécie à cet égard l'inscription d'un objectif de protection de la santé dans le Sdage Loire-Bretagne et demande que le Sdage Adour-Garonne prenne le même engagement.
  - Un deuxième enjeu de santé associé à l'eau touche à la **consommation de produits alimentaires issus des milieux aquatiques** (produits de la pêche et de la conchyliculture notamment), **du fait que ces organismes stockent et concentrent des substances présentes dans les eaux et dangereuses pour la santé** (PCB, métaux lourds, micropolluants, substances médicamenteuses et hormonales ou encore perturbateurs endocriniens). Les recherches doivent être poursuivies pour mieux identifier les conséquences de ces produits et de leurs mélanges sur la santé.
  - Le troisième enjeu est celui de la **qualité des eaux de baignade**. Cette qualité pourrait être affectée par les effets du réchauffement climatique, en particulier pour certains plans d'eau fermés, du fait du développement de cyanobactéries dont certaines peuvent provoquer de graves problèmes de santé. Au-delà de l'impact économique pour les activités potentiellement concernées, il s'agit là d'un autre enjeu de santé publique pour une région à forte attractivité touristique.

  Il est ainsi essentiel de regarder la question de la qualité de l'eau comme une question de santé publique, dans le cadre de l'approche « une seule santé », qui vise à penser ensemble santé

humaine, santé animale et santé des écosystèmes. Par exemple, la qualité de l'eau est primordiale pour le maintien de la biodiversité, qui elle-même a des effets positifs sur la santé humaine en contribuant à la qualité de l'eau (épuration par les micro-organismes et les plantes) ; à l'inverse, les produits pharmaceutiques que nous utilisons pour nous soigner participent à la pollution de l'eau.

- **L'enjeu de la qualité de l'eau potable :**

  Actuellement, les prélèvements pour l'alimentation en eau potable représentent un volume de 503 Mm^3 en Nouvelle-Aquitaine (2019), plus des trois quarts provenant de masses d'eau souterraines (phréatiques et profondes). Les constats sur la qualité de l'eau potable sont inquiétants. Par exemple, sur les 4 800 captages d'eau potable du bassin Adour-Garonne, plus de 2 100 enregistrent un problème de conformité des eaux distribuées – soit 50 % des unités de distribution, concernant le quart de la population du bassin. Parmi l'ensemble de ces captages, 95 ont été considérés comme prioritaires en raison de leur exposition particulièrement forte aux pollutions diffuses et de la population présente sur le territoire. Parmi ces captages prioritaires, plus de 60 % continuent à se dégrader, le diagnostic est incertain pour 24 autres et 14 captages ont dû être abandonnés. La politique de l'eau potable est donc sans doute à repenser, surtout au regard des financements publics investis.

- **L'enjeu de la qualité des eaux littorales[8] :**

  Une attention toute particulière doit aussi être portée aux **eaux littorales**, dont l'état en Nouvelle-Aquitaine s'est dégradé entre 2015 et 2019. Seulement 45 % des masses d'eau littorales du bassin Adour-Garonne sont en bon état en 2019. Le mauvais état de ces eaux est susceptible de porter préjudice à la santé humaine autant qu'à celle des écosystèmes, ainsi qu'aux différents secteurs d'activité qui en dépendent, au premier rang desquels la pêche et le tourisme. Des interdictions de ramassage ou de vente de coquillages interviennent ainsi régulièrement et des atteintes aux stocks de poissons sont aussi constatées par les pêcheurs, en raison de la teneur des eaux en polluants plus ou moins toxiques. Ce constat souligne la nécessité à la fois d'un effort accru en matière de traitement des eaux mais aussi en matière de protection des milieux aquatiques.

Face à ces enjeux, des priorités doivent être affichées en termes de réduction des pollutions. Le CESER souscrit aux grandes orientations des projets de Sdage qui restent majoritairement consacrées à la lutte contre les pollutions (53 % du montant du Pdm d'Adour-Garonne et 59 % de celui de Loire-Bretagne). **Il appuie les dispositions en faveur de la réduction des pollutions à la source et de la lutte contre les micropolluants (plastifiants, pesticides, détergents, métaux). Il souhaite développer plus spécifiquement deux points en lien avec les enjeux préalablement identifiés : celui de la maîtrise des pollutions diffuses et celui de l'assainissement.**

- **Les pollutions diffuses**, principalement d'origine agricole (nitrates, pesticides), sont identifiées comme la cause majeure de la non atteinte du bon état des eaux quelles que soient les catégories de masses d'eau, superficielles ou souterraines. Les précédents cycles des Sdage se sont attachés à réduire ces pollutions, avec des budgets conséquents. Il est prévu d'augmenter la part accordée à cette politique dans le prochain cycle, et ce d'une manière significative en Adour-Garonne (+ 85 %), sans pour autant espérer l'atteinte du bon état de l'ensemble des masses d'eau en 2027 ni même une amélioration de la situation – qui serait au mieux contenue. L'inefficacité et/ou l'insuffisance des actions menées dans ce domaine posent deux questions évoquées précédemment d'une manière générale :

  - celle de l'évaluation des Sdage : celle-ci devrait rendre compte explicitement des expériences concluantes en matière de lutte contre les pollutions diffuses, pour les mettre en avant. Les moyens alloués sans résultats pourraient alors être réorientés vers ce type d'actions ;
  - celle de la cohérence des politiques publiques, les efforts consentis par les Agences de l'eau envers une agriculture plus respectueuse de la qualité de l'eau ne pesant manifestement pas suffisamment au regard des sommes consenties à des politiques agricoles susceptibles d'avoir un effet néfaste sur l'eau.

  Les projets de Sdage devraient indiquer clairement leurs limites en la matière. Plus globalement, l'**accélération de la transition agro-écologique** est un levier important d'amélioration de la qualité des eaux[9]. Elle doit constituer une priorité, grâce à l'accompagnement de l'ensemble des

[8] Consulter le rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine de 2017, *La qualité des eaux littorales en Nouvelle-Aquitaine*.

[9] Pour plus d'informations, se référer au rapport du CESER de mars 2021 intitulé *Pour un nouveau pacte social - Réaliser la nécessaire transformation agro-écoloqique en Nouvelle-Aquitaine.*

acteurs (monde agricole mais aussi distributeurs, consommateurs et consommatrices). Les paiements pour services environnementaux semblent tout particulièrement constituer des leviers utiles et appropriés pour accompagner les agriculteurs et agricultrices. La politique de l'eau n'a toutefois pas vocation à financer la totalité de cette transition.

- **Les dépenses d'assainissement** représentent près du tiers des dépenses prévues dans les programmes de mesures (29 % des dépenses en Adour-Garonne et 26 % de celles prévues en Loire-Bretagne). Si des efforts significatifs ont été réalisés dans certains secteurs d'activité en matière d'épuration des effluents industriels, il est important de porter les efforts sur l'évitement des pollutions à la source. A cet égard, le CESER apprécie qu'en Loire-Bretagne les règles pour le raccordement des industriels aux réseaux collectifs soient renforcées en ce sens. Les politiques industrielles doivent permettre cette prise en compte, dans l'objectif d'un maintien voire d'un développement d'industries compatibles avec les objectifs environnementaux. Intégrer la gestion de l'eau compatible avec les objectifs fixés comme un des critères d'éco-socio-conditionnalité des aides allouées serait un levier efficace pour permettre cette évolution.

  Le CESER souhaite aussi attirer l'attention sur la question des zones touristiques confrontées à une surpopulation saisonnière. Si les eaux littorales, par exemple, sont affectées par l'ensemble des pollutions diffuses et résiduelles en provenance de tout le territoire, drainées par les cours d'eau qui s'y jettent, elles le sont aussi dans certains secteurs par les rejets urbains, du fait de stations d'épuration insuffisamment dimensionnées ou de réseaux d'assainissement défectueux. C'est par exemple le cas au Pays Basque, où les problèmes de rejets des stations d'épuration sont bien identifiés dans l'état des lieux du bassin Adour-Garonne. Classer les eaux côtières en zone sensible à l'eutrophisation permettrait de renforcer les obligations réglementaires s'appliquant aux stations d'épuration du littoral.

- **Préconisations :**
  - **Donner au projet de Sdage Adour-Garonne un nouvel objectif, celui de préserver la santé humaine.**
  - **Inscrire les deux projets de Sdage dans le cadre de l'approche « une seule santé », qui vise à envisager ensemble santé humaine, santé animale et santé des écosystèmes.**
  - **Poursuivre et renforcer la lutte contre les pollutions diffuses, en s'appuyant sur l'évaluation et la mise en cohérence des politiques publiques. Donner en particulier la priorité à la transition agro-écologique.**
  - **Insister dans les deux projets de Sdage sur la nécessaire qualité des eaux littorales, en particulier dans le Sdage Adour-Garonne au sujet des zones côtières du Pays Basque. Proposer que ces dernières soient classées en zones sensibles à l'eutrophisation.**

3. L'équilibre quantitatif doit être recherché au plus près des territoires, en s'adaptant à la ressource disponible

Les grandes orientations des projets de Sdage en matière de gestion quantitative sont partagées par le CESER, lequel souhaite souligner les points suivants.

La situation de déséquilibre entre ressources en eau et prélèvements intervient en été alors que les débits des cours d'eau sont les plus faibles et les prélèvements d'eau, notamment pour l'irrigation, les plus élevés. Contrairement aux autres usages, l'eau prélevée pour l'irrigation est totalement consommée par évapotranspiration – au bénéfice de la plante – et ne retourne pas au cours d'eau. Ce déficit structurel en eau est appelé à s'aggraver. La quantité d'eau disponible dans les cours d'eau devrait encore diminuer du fait du changement climatique, avec des différences selon les territoires.

Il sera toutefois important de conserver des débits suffisamment élevés dans les cours d'eau pour assurer le maintien de la vie et des écosystèmes aquatiques. Les débits objectifs d'étiage devront être définis de manière ambitieuse pour préserver les écosystèmes aquatiques. Pour le CESER, les prélèvements d'eau doivent et devront être maintenus à des niveaux compatibles avec la préservation des milieux aquatiques et de leurs écosystèmes.

Face aux nombreux défis et tensions à venir, il importe ainsi de changer de regard sur l'eau et de repenser ses usages autour du potentiel hydrologique des territoires. Il faut dans une certaine mesure accepter les différences de disponibilité en eau entre territoires et ne pas chercher à les compenser à tout prix écologique ou économique. Les territoires doivent intégrer dans leur volonté de développement les limites et contraintes de la disponibilité en eau ; les activités économiques et la démographie – y compris touristique – devront en particulier s'y adapter. Rechercher une meilleure adéquation entre les usages et les ressources disponibles peut être compris comme une recherche de sobriété, laquelle doit être réfléchie et planifiée avec les acteurs du territoire, ainsi que soutenue par les pouvoirs publics.

Une fois cette précaution posée, différents leviers pourront être actionnés afin d'augmenter la disponibilité en eau et/ou d'assurer les usages nécessaires aux activités humaines, dans le respect des débits minimums à garantir pour les milieux aquatiques. **L'utilisation de ces leviers variera là encore en fonction des spécificités territoriales.** Les solutions concrètes doivent en effet être définies localement, grâce à une gouvernance collective et ouverte ainsi qu'à des scénarios co-construits.

- Les leviers à mobiliser prioritairement sont les suivants :
  - **lutter contre l'artificialisation des sols**[10] **et la destruction des zones humides**, pour ralentir le cycle de l'eau sur les territoires, c'est-à-dire y maintenir l'eau le plus longtemps possible ;
  - **réduire les consommations d'eau** pour chaque usage et **limiter les pertes** dans les réseaux d'eau.
- Si la nécessité de réduire les prélèvements d'eau dans les milieux naturels en période d'étiage fait consensus, le **sujet du stockage fait débat au sein du CESER**, au regard d'une part des besoins identifiés par certains acteurs et d'autre part des impacts sur l'eau et les milieux aquatiques des ouvrages de stockage. Ce sujet doit être abordé avec précaution, compte-tenu des dissensus sur les réserves d'eau (multi-usages ou non), sur le recours aux eaux souterraines, sur la déconnexion des retenues avec les milieux naturels. Un **« Grenelle du stockage de l'eau »** pourrait être organisé à l'échelle pertinente, afin de définir les conditions sociales, économiques et environnementales devant présider à la création d'éventuels ouvrages de stockage. Ce Grenelle doit éclaircir les priorités d'usage afin d'assurer l'accès à l'eau pour les besoins fondamentaux des populations, des milieux et des activités essentielles, tout en respectant la directive cadre eau. Il doit aussi questionner le partage des retombées économiques que le stockage d'eau permettrait.
- **Réutiliser les eaux usées lorsque c'est pertinent** et le moins impactant possible pour les milieux et la santé humaine.

Le CESER est favorable aux projets territoriaux de gestion de l'eau (PTGE). Ce cadre doit permettre de co-construire les solutions localement, dès lors qu'il y a une gouvernance équilibrée. Le fait que les deux projets de Sdage les encouragent est à saluer. Certains membres de l'Assemblée s'interrogent toutefois sur la mise en œuvre des décisions arrêtées en commun, sur le sujet précis des « bassines » de Poitou-Charentes.

Une politique de consommation raisonnée et maitrisée, au travers d'un **programme de prévention, d'éducation et d'information** auprès des ménages, des entreprises industrielles, des agriculteurs et agricultrices et des décideurs et décideuses est indispensable.

[10] Pour plus d'informations, se reporter au rapport du CESER adopté en juillet 2019 et intitulé *Maîtrise du foncier en Nouvelle-Aquitaine : des bonnes intentions aux bonnes pratiques*.

- **Préconisations :**
  - **Il est important de maintenir les prélèvements d'eau à des niveaux compatibles avec la préservation des milieux aquatiques et de leurs écosystèmes.**
  - **Les territoires devraient repenser les usages de l'eau autour de leur potentiel hydrologique, c'est-à-dire de leur disponibilité en eau, plafonnée pour garantir la vie aquatique.**
  - **Les solutions concrètes pour maintenir la disponibilité en eau et assurer les usages essentiels doivent être trouvées dans les territoires, en fonction de leurs spécificités. Il faut pour cela recourir à une gouvernance collective, ouverte et équilibrée ainsi qu'à des scénarios co-construits, en mobilisant une multitude de leviers. Le cadre des projets territoriaux de gestion de l'eau (PTGE) semble particulièrement adapté.**
  - **Le CESER recommande les orientations suivantes :**
    - **En priorité, réduire les volumes prélevés :**
      - ✓ **rechercher la sobriété dans la consommation d'eau, en adaptant les usages à la disponibilité en eau et en rendant les usages plus efficaces ;**
      - ✓ **stocker l'eau dans les sols grâce à une préservation de ceux-ci et à la lutte contre leur artificialisation ;**
      - ✓ **réduire les pertes dans les réseaux**
    - **Organiser un « Grenelle du stockage de l'eau » à l'échelle pertinente.**
    - **Réutiliser les eaux usées lorsque c'est pertinent.**

4. Il faut renforcer la préservation et la restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques

Les milieux aquatiques dépendent étroitement tant de la qualité de l'eau que de sa quantité. A l'inverse, ils contribuent à la qualité de l'eau (rôle d'épuration de l'eau) et à sa régulation quantitative (infrastructures naturelles de stockage de l'eau et de soutien des étiages), d'où l'importance de leur préservation. Cette dernière constitue une priorité pour les Sdage : il s'agit du deuxième poste de dépenses du programme de mesures en Adour-Garonne et du premier en Loire-Bretagne.

Les principes et modalités d'action des projets de Sdage s'inscrivent dans le sens des préoccupations et priorités formulées par le CESER dans ses précédents travaux sur l'eau et sur la biodiversité[11], ce qui est à saluer.

Il importe d'une part que les documents de planification en mer et à terre, document stratégique de façade et Sdage, en cours de consultation, qui visent le bon état écologique et le respect des aires marines protégées actuelles et potentielles, dont celles relevant des directives européennes Natura 2000 (directives « oiseaux » et « habitats – faune – flore »), soient bien articulés entre eux et, d'autre part, que les projets prévus ou en cours sur tout le territoire régional en respectent les dispositions.

- **Préconisations :**
  - **Ne pas déroger à l'interdiction de destruction des zones humides, au regard de leurs multiples intérêts (au nombre desquels la régulation du cycle de l'eau, l'épuration de l'eau, le stockage de carbone et la préservation de la biodiversité).**
  - **Eviter la création de plans d'eau et favoriser leur effacement (c'est-à-dire leur suppression) dès lors qu'ils posent des problèmes de continuité écologique.**
    - **La stratégie proposée par le bassin Loire-Bretagne en ce sens est à saluer.**
    - **Une stratégie ambitieuse pourrait être proposée sur le bassin Adour-Garonne, pour les territoires où cette solution est appropriée.**
  - **Veiller à une articulation entre le projet de Sdage et le document stratégique de façade, ainsi qu'au respect de leurs dispositions par les projets régionaux en cours ou à venir.**

[11] Avis de février 2019 dans le cadre de la consultation sur les « questions importantes » des Sdage et PGRI ; contribution d'avril 2021 à la *Stratégie nationale de la biodiversité*.

5. La gouvernance de l'eau doit être territorialisée, inclusive et équilibrée, basée sur la solidarité et les connaissances scientifiques

Afin de faire face aux grands défis identifiés précédemment, la question de la gouvernance est clé. Si le modèle actuel convient dans l'ensemble au CESER, quelques éléments peuvent être ici rappelés.

La gouvernance de l'eau, bien commun, doit être collective, inclusive, transparente et territorialisée.

- Collective, inclusive et transparente d'abord, en intégrant l'ensemble des acteurs concernés, y compris les citoyennes et les citoyens, et en assurant un équilibre entre les intérêts représentés. L'eau doit être gérée collectivement au bénéfice de toutes et tous, ainsi que des milieux aquatiques. Chacun d'entre nous, citoyenne et citoyen, consommateur et consommatrice, salarié et salariée, chef et cheffe d'entreprise, doit pouvoir participer, car nous portons une part de responsabilité quant à l'état de la ressource, à travers nos usages de l'eau.
- Territorialisée ensuite, car les solutions aux problèmes rencontrés ne peuvent être définies très précisément qu'à une échelle locale ayant un sens du point de vue hydrologique. L'eau doit être gérée par territoire et non par usage, d'autant plus dans un contexte où la ressource se raréfie. Les expérimentations réalisées dans les territoires doivent être soutenues, dès lors qu'elles s'inscrivent dans les approches plus globales définies dans les documents de planification, pour assurer la cohérence des actions à l'échelle du bassin hydrographique.

Les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) ont une place centrale à occuper dans la mise en œuvre des Sdage. En cela, le système de gestion de l'eau reposant sur des instances associant les représentants de l'ensemble des usagers (comités de bassins, commissions locales de l'eau) et correspondant aux différentes unités hydro-géographiques doit être impérativement préservé et généralisé - notamment au niveau des sous-bassins. Ce système de démocratie représentative fonctionne globalement bien. Il est très regrettable toutefois que les CESER ne soient plus représentés dans les comités de bassin. Le dispositif gagnerait par ailleurs à être davantage complété par des approches participatives. Il convient ainsi de généraliser la mise en place de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), ou encore d'autres expériences de démocratie participative locales et innovantes sur l'eau, afin de mieux faire participer les citoyennes et les citoyens. Par ailleurs, pour que l'ensemble des politiques publiques intègre les défis de l'eau, les Sdage doivent aussi s'appuyer davantage sur les collectivités territoriales et sur leur capacité à agir au travers de leurs documents de planification (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – Sraddet -, plans locaux d'urbanisme intercommunaux).

Compte-tenu de la multiplicité et de la complexité des questions soulevées dans le domaine de l'eau, **il importe de développer l'information, la sensibilisation et l'éducation des citoyennes et des citoyens, tout comme la formation de tous les acteurs**. Dans ce registre, le rôle des Agences de bassin dans l'accès et le porter-à-connaissance de l'information sur l'eau et ses usages doit être souligné et, de manière plus générale, leur mission devrait être mieux connue du grand public. De nombreuses informations sur l'eau sont disponibles : il est important d'informer l'ensemble de la population et des acteurs locaux de leur existence.

Les deux projets de Sdage encouragent à la fois la territorialisation des politiques de l'eau, via les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), et la plus grande implication et sensibilisation de tous les acteurs, dont le grand public, ce qui est à saluer.

Le CESER tient à rappeler l'importance qu'il donne au fait que la gouvernance de l'eau s'inscrive bien dans l'impératif de solidarité. Cet impératif peut prendre différentes formes :

- **Solidarité entre territoires situés à l'amont et à l'aval des bassins**, puisque chacun dépend de ce que fait l'autre : l'aval dépend directement de l'amont pour la qualité des eaux, mais la présence d'espèces aquatiques en amont dépend de la continuité écologique des cours d'eau en aval, par exemple. Cette solidarité peut être interrégionale ou transfrontalière. A titre d'exemple, la région Nouvelle-Aquitaine porte une responsabilité particulière pour le bassin Loire-Bretagne, puisqu'elle fait partie des sources. Elle porte aussi une responsabilité pour le bassin Adour-Garonne, dans la remontée des poissons migrateurs vers la région Occitanie.
- **Solidarité entre les acteurs et populations d'un même territoire dans le partage de l'eau et l'accès à la ressource.** A cet égard, il est essentiel de s'assurer que toutes les populations puissent avoir accès à suffisamment d'eau et à une eau de qualité suffisante.
- **Solidarité intergénérationnelle**, qui se traduit par la lutte contre le changement climatique et par la préservation de la biodiversité.

La gouvernance de l'eau doit reposer sur des données de qualité, de la prospective et des bilans *a priori* des actions à réaliser. Une attention particulière doit être accordée à la question des données.

Obtenir des données de qualité est en effet fondamental puisqu'elles constituent les bases de décision puis d'action pour l'eau. Or les moyens ne sont pas suffisants : la collecte des données devrait être intensifiée et les données déjà collectées devraient être préservées. La prospective est par ailleurs importante pour les politiques de l'eau : il est essentiel d'améliorer les connaissances sur les changements climatiques présents et à venir, sur les évolutions de la biodiversité et sur les transformations démographiques en cours, afin d'affiner les réponses apportées. Chaque action à réaliser devrait également faire l'objet en amont de sa réalisation d'un bilan économique, social et environnemental des effets attendus.

- **Les dispositions des projets de Sdage en matière de gouvernance sont partagées au sein du CESER, sous réserve qu'elles se traduisent dans les faits comme suit :**
  - **Que la gouvernance soit territorialisée, collective, transparente, inclusive et orientée vers l'intérêt général**. La gouvernance de l'eau doit être celle d'un bien commun et non pas d'un bien privé, c'est à dire proposer un modèle de gestion de l'eau à travers un projet de territoire, qui tienne compte de tous les usages et de tous les usagers, en hiérarchisant et priorisant ces usages dans un modèle systémique global, économe et respectueux d'une ressource vitale.
  - **Que les citoyennes et les citoyens puissent être mieux associés aux politiques de l'eau, au travers de démarches de démocratie participative parallèles au système actuel de démocratie représentative.**
  - **Que la gouvernance soit inscrite dans l'impératif de solidarité.**
  - **Que la gouvernance repose sur des données et analyses scientifiques, de la prospective et des bilans économiques, sociaux et environnementaux. A ce titre, les projets de Sdage devraient renforcer les moyens alloués à la collecte des données sur l'eau et à la préservation de celles-ci.**
  - **Que la gouvernance permette d'articuler les enjeux aux différentes échelles et avec les autres politiques sectorielles.**

Focus sur le service public de l'eau (eau potable, assainissement)

Le service public de l'eau (eau potable, assainissement), qui relève de la compétence des communes et de leurs regroupements doit contribuer à rendre effectif le droit à l'eau qui, selon l'ONU, vise « *un accès universel et équitable à l'eau potable, l'hygiène et l'assainissement, en particulier pour les populations les plus vulnérables* » (ODD[12] n°6 de l'Agenda 2030). Chaque Néo-Aquitain doit avoir un égal accès à l'eau et l'ensemble de notre territoire doit avoir un assainissement de haute qualité pour préserver l'environnement.

Ce droit à l'eau, inscrit dans le code de l'environnement, soulève les réflexions suivantes de la part du CESER :

- L'atteinte au droit à l'eau est réelle dès lors que les ménages les plus modestes peinent à payer leur facture d'eau. Elle pose la question de la tarification de l'eau comme mécanisme pour assurer l'accès à l'eau de tous. Ne faut-il pas prévoir la gratuité pour le volume d'eau nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels, avec une tarification progressive au-delà pour inciter à une réduction des consommations pour les autres usages de l'eau potable ?
- Le service public de l'eau est confronté à des problématiques différentes selon la géographie des territoires, la qualité de leur ressource en eau et la densité de leur population, induisant des investissements plus ou moins importants. Ceci génère des tarifications différenciées selon les territoires pour les ménages qui en supportent le coût. La politique de l'eau doit se fixer impérativement l'objectif de réduire les inégalités territoriales de tarif pour les ménages tout en encourageant les politiques vertueuses en matière d'aménagement du territoire et de gestion de l'eau.
- L'Assemblée s'accorde pour considérer que les collectivités doivent assumer pleinement leurs

12 Objectif de développement durable.

responsabilités pour garantir le service public de l'eau. En revanche, le mode de gestion du service public de l'eau fait débat. Certains membres du CESER observent que le choix opéré par certaines collectivités de revenir à une régie directe dotée d'agents qualifiés est la meilleure garantie pour permettre l'égal accès à l'eau, pour une gestion économe et durable au service des besoins des usagers et de l'activité économique dans notre région, par rapport à celui de déléguer cette gestion à un opérateur privé. Une stratégie d'investissements dans l'aménagement et la modernisation du réseau, pour qu'il soit moderne et respectueux de l'environnement, est nécessaire. Ces investissements pour la rénovation des réseaux ne doivent pas être retardés par les opérateurs privés pour des raisons de rentabilité immédiate. D'autres membres du CESER mettent en avant l'intérêt d'une délégation de service public lorsque la collectivité manque de moyens pour réaliser les investissements nécessaires au service public de l'eau.

- **Préconisations au sujet du service public de l'eau :**
  - **Les collectivités doivent assumer pleinement leurs responsabilités vis-à-vis du service public de l'eau et se doter pour cela des moyens humains et des compétences nécessaires.**
  - **Le CESER considère que la puissance publique doit se questionner sur la mise en place d'une tarification incitative de l'eau potable et garantir à toutes les populations, en particulier les plus précaires, l'accès à l'eau nécessaire pour les besoins vitaux.**
  - **La réduction des inégalités territoriales de tarif pour les ménages est un impératif qui doit aller de pair avec l'encouragement à des politiques favorables à la ressource en eau.**

Des PGRI dont les grandes orientations sont partagées au sein de l'Assemblée : avis favorable du CESER

Les projets de PGRI s'inscrivent dans la continuité des documents précédents et les grands objectifs sont partagés par l'Assemblée.

Trois types d'évolution des documents sont particulièrement à saluer :

- **Le changement climatique est mieux pris en compte.** Les crues exceptionnelles sont davantage prises en considération, ce qui est une bonne chose au regard des risques qu'elles font peser sur les populations et les biens. Leur anticipation est essentielle.
- **Le rôle des infrastructures et espaces naturels dans la lutte contre les inondations est mieux mis en avant.**
- **La cohérence est davantage recherchée entre les politiques de prévention des inondations et les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme.**

Il est par ailleurs important de souligner que les préoccupations mentionnées par le CESER dans son avis de février 2019, réalisé dans le cadre d'une première consultation sur les PGRI, trouvent des réponses dans les documents présentés.

- **Le CESER tient à réitérer les préconisations suivantes à destination des acteurs locaux de la prévention des inondations, au-delà des porteurs du PGRI :**
  - **Renforcer la connaissance sur les risques exceptionnels.**
  - **Améliorer la sensibilisation des personnes élues, ainsi que des citoyennes et des citoyens, et œuvrer pour une meilleure acceptation et adaptation aux risques naturels. Les inondations sont des phénomènes inévitables et elles ont des conséquences sur les populations qui ont pourtant obtenu les autorisations nécessaires.**
  - **Maîtriser l'implantation de nouvelles populations et de nouveaux biens en zones inondables. Ces implantations posent en particulier question pour la pérennité du modèle d'assurance contre les risques d'inondation. Afin que la solidarité puisse continuer à s'exprimer envers les populations victimes d'inondation, il faut que leur nombre cesse d'augmenter.**
  - **Prévoir que les agriculteurs et agricultrices puissent être indemnisés si leurs terres sont utilisées pour être submergées en lieu et place de zones urbanisées protégées par des digues. Pour cela, proposer de mettre en œuvre des protocoles entre collectivités territoriales et monde agricole.**

Proposition de la commission 3 « Environnement »
Rapporteur : Bernard GOUPY ; Secrétaire : Flavien THOMAS

Avec la contribution de la commission :

5 - « Vie sociale, culture, citoyenneté »
Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Éric ROUX.

Vote sur l'avis du CESER
« Projets de Sdage et de PGRI 2022-2027 des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne »

131 votants
117 pour
9 contre
5 abstentions

Adopté à la majorité

Emmanuelle FOURNEYRON
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine

Annexes – Résumés des projets

Grands principes des Sdage

*Ce que disent les projets de Sdage en matière de **qualité** :*

- *Le **Sdage Loire-Bretagne** prévoit cinq chapitres qui s'inscrivent dans l'objectif d'améliorer la qualité des eaux :*
  - *Chapitre 2 : réduire la pollution par les nitrates ;*
  - *Chapitre 3 : réduire les pollutions organiques et bactériologiques ;*
  - *Chapitre 4 : maîtriser et réduire la pollution par les pesticides ;*
  - *Chapitre 5 : maîtriser et réduire la pollution due aux micropolluants ;*
  - *Chapitre 6 : protéger la santé en protégeant la ressource.*
- *Le **Sdage Adour-Garonne** considère essentiel de privilégier la réduction des pollutions à la source et d'organiser la synergie de moyens techniques, réglementaires et financiers. Il prévoit pour cela les principes suivants :*
  - *Réduire toutes les pollutions domestiques ;*
  - *Favoriser les infrastructures agro-écologiques et développer les filières locales et à bas niveau d'intrants pour accompagner l'évolution des pratiques agricoles ;*
  - *Préserver et reconquérir la qualité des eaux des estuaires et des lacs naturels sur le littoral.*

  Ses modalités d'action sont les suivantes : définir dans les Sage des règles limitant l'usage des intrants en agriculture ; favoriser l'infiltration de l'eau dans les sols, l'épurer et limiter l'érosion des sols grâce à la mise en place de solutions fondées sur la nature ; protéger la ressource en eau potable ; limiter le ruissellement des eaux pluviales ; améliorer la connaissance des freins et leviers techniques, économiques et sociologiques au développement des stratégies de réduction des pollutions.

*Ce que disent les projets de Sdage en matière de **quantité** :*

- *Le **Sdage Loire-Bretagne** prévoit un chapitre sur ce thème, le chapitre n°7, intitulé « maîtriser les prélèvements ». Ses actions sont les suivantes :*
  - *Anticiper les effets du changement climatique par une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau ;*
  - *Assurer l'équilibre entre la ressource et les besoins à l'étiage (c'est-à-dire la période où les débits sont bas, en général l'été et l'automne) ;*
  - *Gérer les prélèvements de manière collective dans les zones particulièrement sous tension ;*
  - *Faire évoluer la répartition spatiale et temporelle des prélèvements, par stockage hivernal ;*
  - *Gérer la crise.*

Pour la période d'étiage, le projet prévoit que les prélèvements doivent diminuer dans les zones en déséquilibre, que les prélèvements sont plafonnés au niveau actuel dans les bassins sensibles réalimentés, qu'une augmentation des prélèvements est possible dans les bassins en équilibre.

- *Le **Sdage Adour-Garonne** propose les éléments suivants :*
  - *Les actions à combiner sur les territoires pour assurer un équilibre entre ressource et prélèvement en période d'étiage portent sur la maîtrise des prélèvements, les économies et une meilleure utilisation de l'eau – prenant en compte tous les usages-, la mobilisation de réserves en eau existantes ou à créer, la recherche de ressources alternatives telles que la réutilisation des eaux non conventionnelles. Les actions contribuant au ralentissement des écoulements et favorisant l'infiltration de l'eau dans le sol (comme l'implantation de haies, la restauration des zones humides, le développement des zones d'expansion des crues ou la réduction de l'imperméabilisation) sont également encouragées.*
  - *Les principes proposés sont les suivants :*
    - *Généraliser l'utilisation rationnelle et économe de l'eau par une modification des pratiques culturales et la diversification des assolements en agriculture, ainsi que par la réduction des fuites dans les réseaux ;*
    - *Généraliser la mobilisation des retenues d'eau existantes pour soutenir les débits des cours d'eau durant les périodes d'étiage, c'est-à-dire garantir un débit minimum pour la vie aquatique ;*
    - *Mettre en œuvre des projets de territoire de gestion de l'eau pour mener les actions nécessaires à la gestion équilibrée de la ressource.*

*Ce que disent les projets de Sdage en matière de **milieux aquatiques** :*

- *Le **Sdage Loire-Bretagne** prévoit quatre chapitres sur ce thème :*
  - *Chapitre 1 : repenser les aménagements des cours d'eau ;*
  - *Chapitre 8 : préserver les zones humides ;*
  - *Chapitre 9 : préserver la biodiversité aquatique ;*
  - *Chapitre 11 : préserver les têtes de bassin versant.*

- *Le **Sdage Adour-Garonne** propose les principes suivants :*
  - *Restaurer la continuité écologique des cours d'eau ;*
  - *Gérer, entretenir et restaurer les cours d'eau et le littoral en agissant à l'échelle des bassins versants ;*
  - *Préserver et restaurer les têtes de bassins versants, les zones humides et la biodiversité liée à l'eau ;*
  - *Réduire la vulnérabilité face aux risques d'inondation et de submersion en lien avec le Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI).*

Ses modalités d'action sont les suivantes : renforcer dans les Sage les mesures de préservation et de restauration des têtes de bassin versant et des zones humides ; maintenir la biodiversité et prévenir les inondations grâce à la mise en place de solutions fondées sur la nature ; limiter l'urbanisation dans les zones naturelles d'expansion des crues et préserver les habitats écologiques grâces à l'adaptation des documents d'urbanisme ; atténuer les pics de crues par le stockage des eaux de ruissellement urbain ; poursuivre l'amélioration de la connaissance sur les milieux aquatiques.

*Ce que disent les projets de Sdage en matière de **gouvernance** :*

- *Le **Sdage Loire-Bretagne** prévoit trois chapitres sur ce thème :*
  - *Chapitre 12 : faciliter la gouvernance locale et renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques ;*
  - *Chapitre 13 : mettre en place des outils règlementaires et financiers ;*
  - *Chapitre 14 : informer, sensibiliser, favoriser les échanges.*

Principes clés : mieux articuler planification et action dans les Sage, améliorer la cohérence entre politiques sectorielles et aménagement du territoire ; partager une connaissance toujours améliorée et rendue accessible ; sensibiliser et informer les habitants.

- *Le **Sdage Adour-Garonne** prévoit les principes suivants :*
  - *Adapter la gouvernance à la bonne échelle, du Sage jusqu'à l'établissement public territorial de bassin ;*
  - *Améliorer la connaissance des milieux ;*
  - *Renforcer l'information et la formation du public et des élus.*

Ses modalités d'action sont les suivantes : développer les Sage sur l'ensemble du bassin ; favoriser par la gouvernance dans les territoires le verdissement des villes et le recyclage des eaux grâce à la mise en place de solutions fondées sur la nature ; intégrer dans les documents d'urbanisme les enjeux liés à l'eau ; favoriser dans les documents d'urbanisme la bonne gestion des eaux pluviales, notamment via l'aménagement des espaces ; faciliter les décisions grâce aux analyses comparatives des avantages et des coûts des actions dans les territoires.

Objectifs des PGRI

➢ ***PGRI Loire-Bretagne*** *:*

- *Objectif 1 : préserver les capacités d'écoulement des crues ainsi que les zones d'expansion des crues et de submersions marines ;*
- *Objectif 2 : planifier l'organisation et l'aménagement du territoire en tenant compte du risque ;*
- *Objectif 3 : réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable ;*
- *Objectif 4 : intégrer les ouvrages de protection contre les inondations dans une approche globale ;*
- *Objectif 5 : améliorer la connaissance et la conscience du risque d'inondation des personnes exposées ;*
- *Objectif 6 : se préparer à la crise et favoriser le retour à une situation normale.*

➢ ***PGRI Adour-Garonne*** *:*

- *Objectif stratégique 0 : veiller à la prise en compte des changements majeurs (changement climatique et évolutions démographiques) ;*
- *Objectif stratégique 1 : poursuivre le développement des gouvernances à l'échelle territoriale adaptée, structurées et pérennes ;*
- *Objectif stratégique 2 : poursuivre l'amélioration de la connaissance et de la culture du risque inondation en mobilisant tous les outils et acteurs concernés ;*
- *Objectif stratégique 3 : poursuivre l'amélioration de la préparation à la gestion de crise et veiller à raccourcir le délai de retour à la normale des territoires sinistrés ;*
- *Objectif stratégique 4 : réduire la vulnérabilité via un aménagement durable des territoires ;*
- *Objectif stratégique 5 : gérer les capacités d'écoulement et restaurer les zones d'expansion des crues pour ralentir les écoulements ;*
- *Objectif stratégique 6 : améliorer la gestion des ouvrages de protection contre les inondations ou les submersions.*