

Bassin Adour-Garonne Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux et Programme de Mesures 2016-2021

Résumé et prise en compte des avis issus de la consultation du public et des partenaires.



Préfet
de la Région
Midi-Pyrénées
Préfet coordonnateur du
bassin Adour-Garonne



Conformément à la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) relative à l'organisation de la gestion de l'eau, les projets de SDAGE et PDM pour la période 2016-2021 du bassin Adour-Garonne ont été soumis à la consultation du public et des acteurs de l'eau entre le 19 décembre 2014 et le 18 juin 2015.

Ce document a pour objet de rendre compte des avis exprimés par le public et les partenaires institutionnels sur les projets de SDAGE-PDM 2016-2021, et de faire état de leur prise en compte dans les versions définitives des documents validés le 1^{er} décembre 2015.

1. La participation à la consultation

1.1 La participation du public

La consultation du public s'est traduite par **2577 réponses au questionnaire disponible sur internet**. La majorité des répondants sont des hommes de plus de 50 ans, principalement des cadres et des retraités et habitant des communes de moins de 20 000 habitants.

1.2 La participation des partenaires institutionnels

291 structures représentant les partenaires ont remis un avis pendant la consultation. ces avis étaient généralement détaillés, puisque représentant **près de 3 000 propositions** portant sur des thématiques variées et souvent illustrées d'actions concrètes mettant ainsi en avant leur souhait de s'impliquer dans la définition des politiques de l'eau.

Les organismes consulaires (chambres d'agriculture et chambres de commerce et d'industrie), **les conseils départementaux et les régions** (conseils régionaux et conseils économiques sociaux environnementaux régionaux), **les commissions locales de l'eau et les structures porteuses de SCOT** se sont le plus fortement mobilisés pour cette consultation. D'autres partenaires (communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats de rivière ou AEP et associations) ont également apporté leur contribution.

2. Les modalités de traitement des avis

En juin 2015, à l'issue de la période de consultation, le secrétariat technique de bassin (STB – Agence, DREAL, ONEMA) a analysé les 3 000 propositions des partenaires et les résultats de la consultation du public. Il les a classés et a identifié les avis qui nécessitaient un examen des instances de bassin.

La commission planification du comité de bassin, ainsi qu'un groupe « miroir » de cette commission ont examiné les propositions du STB et ont soumis au comité de bassin du 28 septembre 2015 des propositions en vue de la réécriture finale.

le Comité de bassin du 28 septembre 2015 a fixé les modalités d'intégration des avis du public et des partenaires pour préparer les versions définitives du SDAGE et du PDM 2016-2021, qui ont été validées le 1^{er} décembre 2015.

3. Les avis et propositions exprimées et leur prise en compte

Il convient de noter la plupart des points de convergence entre les avis du public et des partenaires institutionnels : ils partagent tous le niveau d'ambition du SDAGE (en termes d'objectifs et de rythme), ils souhaitent préférer une politique préventive à une politique curative et enfin, ils s'expriment surtout sur les deux mêmes thématiques : la question de la gestion quantitative de la ressource en eau et le niveau de préservation des milieux naturels.

Cependant, des interpellations majeures ont constitué des points de désaccord entre les avis du public et des partenaires institutionnels qui portent essentiellement sur la priorisation des différents moyens pour résorber les déficits quantitatifs (deux options antagonistes : priorité aux économies d'eau ou priorité à la création de nouvelles réserves en eau) et le niveau d'ambition du SDAGE vis-à-vis de la préservation des milieux naturels (compensation des zones humides et incidences des petits plans d'eau).

3.1 Les avis de portée générale

- Du côté des partenaires institutionnels
 - La majorité se dit « favorable » au SDAGE-PDM sous réserve de la prise en compte de leurs observations et propositions.
 - Ils soulignent la meilleure lisibilité et la simplification des documents.
 - Ils considèrent que le principe pollueur-payeur est un levier pour l'atteinte du bon état et souhaitent qu'il soit plus activement mis en œuvre
 - Ils soulignent l'intérêt renforcé dans le SDAGE de la poursuite de l'amélioration de la connaissance des pressions à l'origine du déclassement des masses d'eau afin d'engager des actions mieux ciblées.
- 77% des répondants du public considèrent que l'ensemble des quatre orientations du SDAGE sont importantes et doivent être poursuivies en même temps sur le bassin. La réduction des pollutions de l'eau et le maintien d'une quantité d'eau suffisante dans les milieux aquatiques pour garantir les usages et la vie aquatique constituent les enjeux prioritaires pour le public, avant la préservation des milieux aquatiques et l'organisation de la gestion de l'eau à une échelle locale.

3.2 Les avis et propositions sur les objectifs du SDAGE

- Le public partage le niveau d'ambition affiché. 42% estiment qu'il s'agit d'un bon compromis entre les objectifs proposés et le coût de la mise en œuvre des actions.
- La grande majorité des partenaires partagent le niveau d'ambition proposé.
- Ils suggèrent, en complément, que le SDAGE fasse la promotion de la culture d'anticipation et que **l'objectif de prévention de la détérioration de la qualité des eaux et des milieux soit clairement affiché** ;
- Toutefois, les partenaires expriment des interrogations quant aux moyens préconisés pour atteindre les objectifs. Ils s'interrogent sur l'existence et la pérennité des capacités financières des collectivités territoriales, des acteurs économiques et de leurs partenaires financiers, que ce soit pour investir pour atteindre le bon état ou pour maintenir en état les équipements existants.

Au vu des avis, dans la version définitive :

- Le niveau d'ambition pour l'objectif d'état écologique des masses d'eau superficielles en bon état en 2021 (69%) ainsi que le niveau des autres objectifs proposés pour 2021 ont été confirmés.
- Le rappel de l'intérêt de l'approche préventive a été renforcé en améliorant l'affichage de l'objectif de non-dégradation et en intégrant le rappel de la séquence réglementaire « Eviter, Réduire, Compenser les impacts aux milieux aquatiques ».

3.3 Orientation A : Créer les conditions de gouvernance favorables à l'atteinte des objectifs

- Le public est particulièrement attentif au développement de la sensibilisation dans le domaine de l'eau et de l'évaluation de la politique de l'eau. Il demande des bilans réguliers concrets pour évaluer la mise en œuvre du SDAGE et du PDM.
- Du côté des partenaires,
Ce volet du SDAGE a soulevé un certain nombre d'interrogations, qui ne relèvent pas directement du document :
 - **L'évolution actuelle du contexte législatif et réglementaire** (loi NOTRe, MAPTAM, GEMAPI) suscite le risque d'un possible ralentissement de l'action.
 - la nouvelle compétence sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) soulève des interrogations sur la clarification des responsabilités et des inquiétudes sur les financements dans la phase initiale de mise en œuvre.

- Des demandes d'évolution de la composition des instances de bassin ont été exprimées pour renforcer la représentation des usagers et des associations dans les instances décisionnaires.
- **Le développement de l'analyse économique**, élément positif pour accompagner le choix des actions à conduire, est considéré comme positif, notamment dans le contexte économique actuel

D'autres avis expriment des demandes d'évolution :

- Il est demandé que le SDAGE précise **les différentes échelles de gestion** de l'eau et leur coordination
- Si l'intégration de l'adaptation au changement climatique est jugée positive, il est demandé la définition d'une **stratégie pour cette adaptation** à l'échelle du bassin et de centrer les études identifiées pour faciliter cette adaptation en lien avec la qualité des eaux et des milieux,
- Il est demandé de préciser certaines notions de l'analyse économique
- Il est proposé de mettre en place une compensation de l'impact des nouvelles surfaces imperméabilisées,

Au vu des avis, et suite aux discussions en comité de bassin, les modifications suivantes sont intégrées dans la version définitive :

- Clarification des différentes échelles de gestion en complétant les dispositions traitant de l'organisation des compétences à la bonne échelle (dispositions A1/A2),
- Introduction de la nécessité de voir, à terme, le bassin entièrement couvert par des SAGE, même si une priorisation dans le cycle est nécessaire par souci de réalisme (maintien des listes des SAGE nécessaires - disposition A3),
- Indication claire que les plans de gestion des étiages (PGE) ont vocation à devenir les volets « quantitatifs » de SAGE,
- Renforcement du lien entre SDAGE, SAGE et PAOT,
- Centrage des études nécessaires pour faciliter l'adaptation au changement climatique sur les thèmes importants (anticipation, compensation et atténuation des effets du changement climatique) (disposition A15),
- Etablissement d'un plan bassin pour l'adaptation au changement climatique en examinant la pertinence d'un programme de développement des réserves en eau et d'économies d'eau (disposition A16),
- Développement des notions de bénéfices environnementaux et de coût disproportionné dans la partie relative à l'analyse économique en introduisant les notions de patrimoine, d'impact social et économique,
- Introduction d'une disposition pour initier une réflexion sur l'impact des surfaces imperméabilisées sur l'eau notamment en lien avec les politiques d'urbanisme (disposition A35),

3.4 Orientation B : Réduire les pollutions

- La réduction des pollutions de l'eau ressort comme la préoccupation centrale pour le public, notamment concernant les pollutions toxiques et industrielles.
- Du côté des partenaires :
 - Interrogation sur l'opérationnalité et l'efficacité attendues de certaines dispositions du SDAGE (par exemple, expression de doutes sur la cohérence entre la politique agricole commune et les capacités du SDAGE à lutter contre les pollutions diffuses),
 - Réaction sur l'introduction de la notion de « **flux admissibles** », en particulier sur la méthode de détermination et d'application de ces flux, la nécessité de construire cette méthode de manière concertée avec les acteurs et les risques associés à la fixation d'une valeur ressentie comme un « droit à polluer »,

- Interrogations sur la notion de « **coûts disproportionnés** » pouvant permettre de déroger aux objectifs de la DCE, dans la mesure où certains y voient un risque de blocage des actions, et d'autres un manque d'ambition.
- Souhait d'une priorisation et hiérarchisation des **substances émergentes** pour mieux cibler les actions à mettre en œuvre,
- **Sur l'approche de la réduction des pollutions d'origine agricole** plusieurs positions s'expriment au regard de ce qui est proposé dans le projet : certains souhaitent limiter la réglementation et favoriser les actions volontaires et contractuelles, d'autres souhaitent un « juste milieu » qui permette de garantir la préservation de la ressource et la pérennisation de l'activité agricole et enfin, d'autres demandent davantage d'ambition sur ces questions, notamment en fixant des objectifs clairs (par exemple doublement des surfaces en agriculture biologique),
- Sur la préservation des ressources en eau pour l'alimentation en eau potable :
- certains ne jugent pas pertinent de définir des objectifs de qualité plus stricts sur les « zones à protéger pour le futur » quand le risque de non atteinte des objectifs environnementaux n'est pas avéré et souhaitent des compensations financières pour les agriculteurs touchés par les mesures de protection des captages,
- d'autres rappellent que les menaces principales pour la ressource en eau à destination de l'AEP proviennent des pollutions diffuses agricoles difficiles à résorber du fait du manque de moyens réglementaires,
- d'autres attendent plus d'ambition en matière de protection de la ressource en eau notamment avec le développement d'actions préventives,
- Enfin, une clarification est demandée sur le lien entre les zones à protéger pour le futur (ZPF), les zones à objectifs plus stricts (ZOS) et les captages AEP prioritaires,
- Il est demandé de préciser les exigences en matière de **gestion du pluvial** en milieu urbain,
- Il est demandé de renforcer la prise en compte de la **gestion des déchets en mer** ;

Au vu des avis, et suite aux discussions en comité de bassin, les modifications suivantes sont intégrées dans la version définitive :

- Amélioration de la compréhension et de la lisibilité de certaines dispositions : flux admissibles (disposition B1), assainissement non collectif (disposition B4), zones à protéger pour le futur (meilleure articulation ZOS et ZPF et clause de révision – disposition B24) et protection des captages par rapport aux pollutions diffuses (maintien de la liste des captages prioritaires - disposition B25),
- Sur la partie « réduction des pollutions diffuses », intégration de la référence aux plans nationaux et à leurs objectifs (Ecophyto, Ambition Bio, Autonomie azote, Protéines végétales) ainsi qu'à certaines dispositions de la loi d'avenir pour l'agriculture (notamment les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE))
- Création d'une disposition sur la gestion du temps de pluie depuis l'approche préventive (aménagement du territoire, lien avec l'urbanisme) jusqu'à l'impact sur l'assainissement (gestion des eaux de ruissellement, impact sur les stations d'épuration) (disposition B2),
- Intégration de la problématique des déchets en mer dans l'orientation D (disposition D19),

3.5 Orientation C : Améliorer la gestion quantitative

- L'amélioration de la gestion quantitative de la ressource en eau constitue un élément clé pour le public : privilégier les économies d'eau, une meilleure utilisation des réserves en eau existantes et l'adaptation des prélèvements à la ressource en eau disponible. Néanmoins, le sujet de la création de nouvelles réserves en eau divise le public.
- Du côté des partenaires institutionnels
 - **Divergence sur la mise en œuvre des moyens pour résorber les déficits quantitatifs**, avec plusieurs options antagonistes : pour certains la priorité aux économies d'eau, pour d'autres la priorité à la création de réserves nouvelles, ou pour les derniers le choix laissé au niveau local de combiner les moyens à mettre en œuvre.
 - **Désaccord sur la détermination de certains débits de référence**, notamment sur la méthode de calcul, les méthodologies de révision et certaines valeurs de débits, en s'appuyant sur des études ou sur des besoins nécessaires à la réalisation de certains usages,
 - **Divergence sur la référence aux protocoles d'accord** signés entre l'Etat et la profession agricole pour la révision des volumes prélevables : certains souhaitent que ces accords constituent la référence à respecter en termes de gestion quantitative de la ressource en eau et qu'ils soient mis en avant ; d'autres déplorent le manque de transparence dans l'établissement de ces protocoles et les remettent en cause,
 - Demande d'une **meilleure prise en compte de la gestion des sols** pour améliorer le stockage de l'eau dans les sols.

Au vu des avis, et suite aux discussions en comité de bassin, les modifications suivantes sont intégrées dans la version définitive :

- Réaffirmation de la nécessité de rechercher localement, dans les territoires, la combinaison des moyens (économies d'eau, optimisation des réserves existantes et création de nouvelles réserves en eau) la plus efficace (au meilleur coût/efficacité) pour résorber les déséquilibres quantitatifs ;
- Confirmation des modifications de valeurs des débits de référence (DOE/DCR) (disposition C3) et précision des modalités de révision des valeurs de DOE/DCR en cours de cycle en renforçant la concertation locale (disposition C4),
- Modification de la disposition sur le bilan des protocoles d'accord avec élargissement au bilan de la réforme des volumes prélevables et intégration d'une demande d'indicateurs de suivi de toutes les thématiques liées à la résorption des déséquilibres quantitatifs (disposition C8),
- Complément pour insister sur l'aménagement parcellaire, la gestion optimale des sols et de la matière organique pour améliorer le stockage de l'eau dans les sols (disposition C14)

3.6 Orientation D : Préserver et restaurer les milieux aquatiques

- La préservation des milieux aquatiques apparaît également comme une thématique importante pour le public, avec en priorité l'amélioration de la gestion de l'espace (haies, berges, marais,...) en vue d'une meilleure gestion du risque inondation et l'équipement des barrages et des obstacles sur les rivières pour permettre la libre circulation des poissons et des sédiments. Le principe de compensation des zones humides fait débat auprès du public.
- Du côté des partenaires institutionnels
 - Divergence sur le **niveau d'ambition pour la préservation et la restauration des milieux aquatiques** : certains acteurs demandent d'accroître les ambitions des dispositions et d'autres demandent des atténuations des contraintes potentiellement générées par certaines dispositions,

- Désaccord sur la **limitation de la prolifération des petits plans d'eau** : certains demandent à ne pas limiter la création de plans d'eau si le risque de non-atteinte des objectifs environnementaux n'est pas avéré ; pour d'autres, il conviendrait de fixer un objectif de réduction de leur nombre dans les secteurs à forte densité de plans d'eau,
- Interrogation de certains acteurs sur la **définition des têtes de bassin versant** : ils demandent que les têtes de bassin versant ne soient pas sanctuarisées.
- Remarque sur la **gestion des débits** d'une part sur les critères de fixation ou de révision du débit minimal en aval des ouvrages et d'autre part sur les régimes hydrologiques et les conditions de révision des règlements d'eau,
- Sur la **gestion des sédiments** :
 1. proposition d'élargissement des acteurs associés aux concertations notamment pour des opérations de vidange,
 2. demande d'extension des diagnostics sur les sédiments,
 3. interrogations sur la portée des schémas régionaux des carrières et leur articulation avec le SDAGE, voire les documents d'urbanisme,
- Divergence sur la **compensation de l'impact aux zones humides** : certains demandent à ce que la compensation surfacique soit décidée au cas par cas sans imposer un taux de compensation minimum ; d'autres soulignent un manque d'ambition et proposent une compensation à un taux supérieur à celui du projet, dans le bassin versant uniquement, avec un suivi de l'efficacité de la compensation à long terme,
- Demande d'amélioration de la lisibilité de la cohérence entre le SDAGE et le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et les Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE)
- Sur la **continuité écologique** : certains considèrent que le SDAGE ne doit pas aller plus loin que la réglementation et d'autres s'interrogent sur les financements, le contrôle à renforcer et la prise en compte des usages ou l'aspect patrimonial,
- **Sur la réduction de l'impact des installations relevant de la nomenclature Installations Ouvrages Travaux ou Aménagements (IOTA)**: certains craignent une surenchère des mesures compensatoires et demandent de s'appuyer uniquement sur la réglementation, d'autres demandent une gestion différenciée et simplifiée des petits projets dans l'application de la nomenclature IOTA et enfin certains souhaitent une extension de la notion de ratio de compensation à l'ensemble des IOTA,
- Demande de renforcement du cadrage du développement de la petite hydroélectricité, en clarifiant les **modalités de gestion et de renouvellement des concessions hydroélectriques** ainsi que celles permettant la **réduction des impacts des éclusées** et des variations artificielles de débits,
- Remarques sur le principe de ralentissement dynamique et l'adaptation des programmes d'aménagement en lien avec les **dispositions communes avec le projet de Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI)**.

Au vu des avis, et suite aux discussions en comité de bassin, les modifications suivantes sont intégrées dans la version définitive :

- Evolution de la disposition sur la gestion des concessions hydroélectriques en cohérence avec la loi de transition énergétique et affichage des vallées sur lesquelles une coordination entre l'Etat et les concessionnaires est attendue pour son enjeu pour les milieux aquatiques (disposition D2),
- Précision du rôle des acteurs (Etat, gestionnaires d'ouvrages,...) dans la gestion des éclusées et prise en compte de leur impact sur la température de l'eau (disposition D5),
- Modification pour permettre un ajustement du débit compatible avec l'atteinte des objectifs du SDAGE (disposition D6),

- Précision des rôles des acteurs (Etat, gestionnaires d'ouvrages,...), des modalités d'association des acteurs locaux et du lien entre la révision des modalités de gestion et l'atteinte des objectifs environnementaux (disposition D7),
- Modification des dispositions relatives aux plans d'eau (D12 à D15) pour mieux présenter :
 - l'identification des bassins très impactés par les plans d'eau, avec une définition de la « forte densité » de plans d'eau (notion d'impact cumulé),
 - la connaissance et l'amélioration de la gestion des plans d'eau existants,
 - le principe d'incompatibilité de la création de plans d'eau avec les objectifs de préservation des réservoirs biologiques et des cours d'eau en très bon état,
 - la séquence éviter / réduire l'impact des plans d'eau qui s'applique à tous les milieux,
- Affirmation de l'intérêt d'opérations groupées de restauration de la continuité par axe, portion de cours d'eau ou sous-bassin (disposition D20)
- Priorité aux opérations groupées menées sur les cours d'eau classés (disposition D20),
- Renforcement de la définition des têtes de bassin au vu des dernières connaissances ; amélioration de la compréhension des dispositions D21 (connaissance de ces milieux) et D22 (définition d'objectifs et de règles de gestion adaptées avec une approche coût/bénéfice),
- Amélioration de la connaissance de la définition des milieux humides et renvoi vers les méthodologies existantes (disposition D38),
- Maintien du taux de compensation à hauteur de 150 % de la surface perdue lors de la destruction de zones humides si impossibilité d'éviter ou de réduire l'impact (disposition D40)

3.7 Le Programme de mesures

- Le public (42%) estime que le programme de mesures relève d'un bon compromis entre les objectifs proposés et le coût de la mise en œuvre des actions.
- Du côté des partenaires institutionnels
 - Sur le contenu général du PDM, les partenaires qui expriment un avis plutôt négatif s'appuient sur **deux arguments prépondérants** :
 - La nécessité de mieux prioriser les actions à mettre en œuvre, d'une part parce que les contraintes qui pèsent sur les usagers de l'eau sont déjà nombreuses et coûteuses, et d'autre part parce que les moyens à y consacrer sont réduits,
 - La possible insuffisance du PDM pour atteindre les objectifs fixés par le SDAGE au vu des moyens proposés en particulier sur la réduction des pollutions diffuses qui demeure un enjeu prégnant sur le bassin,
 - Par ailleurs le PDM, par construction, est estimé peu lisible à l'échelle des territoires :
 - Mesures trop génériques et peu explicites ne permettant pas de savoir ce qui est réellement à mettre en œuvre sur les territoires ,
 - Manque de lisibilité à l'échelle des commissions territoriales ou des unités hydrographiques de référence pour appréhender finement la localisation des mesures, rendant difficile son appropriation par les acteurs et plus particulièrement les futurs maîtres d'ouvrage,
 - Certains partenaires ont demandé des modifications de mesures à l'échelle des commissions territoriales ou des unités hydrographiques de référence en s'appuyant sur des diagnostics locaux,
 - Les partenaires sont cependant bien globalement conscients que l'enjeu se situe au niveau des plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT) élaborés par les MISEN pour décliner le PDM en actions concrètes en fonction des enjeux

territoriaux ; ils souhaitent souvent y être associés à la définition de ces PAOT, ou du moins y avoir accès ;

- **l'estimation du coût du PDM** a soulevé des questions, notamment sur la réduction des pollutions diffuses, la préservation des milieux aquatiques et la lutte contre la pollution industrielle ;
- des inquiétudes s'expriment vis-à-vis de **l'apport attendu des collectivités** territoriales dans le financement des actions, compte-tenu de leurs capacités financières restreintes, du contexte économique actuel et de la réforme en cours des collectivités territoriales.

Au vu des avis, et suite aux discussions en comité de bassin, les modifications suivantes sont intégrées dans la version définitive :

- Précision du contenu de certaines mesures et de la méthode retenue pour le ciblage des mesures sur le bassin,
- Ajustement des mesures territorialisées à l'échelle des commissions territoriales et des unités hydrographiques de référence dans le respect de la logique de ciblage bassin,

Certaines modifications supplémentaires ont été apportées suite à de nouvelles consignes nationales ou des travaux techniques complémentaires :

- Mise en évidence de la contribution des mesures aux objectifs des zones protégées et intégration de mesures sur les zonages actualisés du registre des zones protégées (nouveaux sites Natura 2000 DCE pertinents, extension de la zone vulnérable de 2015 et nouvelles zones de baignade),
- Intégration de mesures visant l'objectif d'inversion des tendances à la hausse en nitrates dans les eaux souterraines,
- Inscription de mesures sur les deux bassins en déséquilibre quantitatif nouvellement identifiés (Louts et Tescou),
- Mise à jour des références réglementaires.

Le 1er décembre 2015, le Comité de Bassin Adour-Garonne a adopté le SDAGE 2016 - 2021 intégrant les avis comme précisé ci-dessus, à une large majorité de 86 voix contre 18 et 4 abstentions.

Merci à l'ensemble des contributeurs qui ont permis d'améliorer ce document stratégique au service de la politique de l'eau sur le bassin.