



## **ASSEMBLEE PLENIERE**

### **SÉANCE DU 30 AVRIL 2009**

# **Avis sur les projets de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux et de Programmes de Mesures 2010-2015 intéressant Midi-Pyrénées**

**Rapporteur : Christophe CANAL**

**Adopté en fonction de :  
66 voix pour  
28 voix contre  
12 abstentions**

Le Conseil Economique et Social de Midi-Pyrénées remercie chaleureusement :

- Monsieur Christian BUSON, Directeur de l'Institut de l'Environnement et spécialiste des Nitrates
- Monsieur Yves DA ROS Représentant Chambre Régionale d'Agriculture de Midi-Pyrénées
- Madame Martine DELRIEU de CAP'Eau Adour-Garonne
- Monsieur Jean-Claude FLAMANT, membre de la Commission Particulière du Débat Public sur le projet de Charlas
- Monsieur Christian JULIA Directeur de la Délégation Régionale de Toulouse de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne
- Monsieur Christian LONGUEVAL de la Chambre Régionale d'Agriculture de Midi-Pyrénées
- Monsieur Michel RODES de CAP'Eau Adour-Garonne
- Monsieur Sylvain ROUMEAU de l'UMINATE
- Monsieur Franck SOLACROUP, chef du service Espace Rural de la Délégation Régionale de Toulouse de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne

Pour leur apport à l'élaboration de cet avis.

## SOMMAIRE

<b>Discours de Jean-Louis CHAUZY, président du Conseil Economique et Social de Midi-Pyrénées .....</b>	<b>Page 4</b>
<b>Avis sur les projets de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux et de Programmes de Mesures 2010-2015 intéressant Midi-Pyrénées .....</b>	<b>Page 7</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>Page 8</b>
<b>I - Les grandes orientations du SDAGE Adour-Garonne, une à une .....</b>	<b>Page 10</b>
A. Créer les conditions favorables à une bonne gouvernance .....	Page 11
B. Réduire l'impact des activités sur les milieux aquatiques .....	Page 12
C. Gérer durablement les eaux souterraines et préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques et humides .....	Page 14
D. Une eau de qualité pour assurer activités et usages .....	Page 14
E. Maîtriser la gestion quantitative de l'eau dans la perspective du changement climatique .....	Page 16
F. Privilégier une approche territoriale et placer l'eau au cœur de l'aménagement du territoire .....	Page 17
<b>II – Le PDM : une faisabilité qui reste à assurer .....</b>	<b>Page 19</b>
1) La question de la maîtrise d'ouvrage .....	Page 19
2) La question du financement .....	Page 20
<b>Conclusion .....</b>	<b>Page 22</b>
<b>Explications de vote .....</b>	<b>Page 23</b>

## **Extraits du Discours de Jean-Louis CHAUZY**

**Président du Conseil Economique et Social de Midi-Pyrénées**

-----

Monsieur le Conseiller Régional,  
Madame, Monsieur le Conseiller,  
Madame, Monsieur,

... Comme le bureau en a décidé, le conseil économique et social régional de Midi-Pyrénées présente en assemblée plénière ce jeudi 30 avril 2009 son projet d'avis sur les projets de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux et de Programmes de Mesures 2010-2015 intéressant Midi-Pyrénées, à l'échelle de chacun des deux bassins hydrographiques concernant le territoire régional, soit principalement le bassin Adour-Garonne mais aussi, pour neuf communes, le bassin Rhône-Méditerranée. J'en remercie le rapporteur Christophe CANAL et la commission Aménagement du Territoire, je sais que les débats ont été passionnants, c'est-à-dire difficiles.

Ces projets sont le résultat de la procédure de révision des SDAGE actuels, devenue nécessaire en raison de la directive cadre sur l'eau (DCE) de décembre 2000. Engagée dès 2004, cette démarche de révision des SDAGE, à laquelle le CESR a déjà contribué par un avis lors d'une première phase de consultation institutionnelle, a ensuite intégré les dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 ainsi que, plus récemment, les conclusions du Grenelle de l'Environnement.

Cela étant, le CESR prend globalement acte de ces projets de SDAGE et de PDM avec satisfaction. C'est en particulier vrai du projet d'Adour-Garonne, essentiel pour Midi-Pyrénées, dont les trois priorités opérationnelles correspondent très exactement à ses préconisations d'hier :

- réduire les pollutions diffuses de toutes origines, notamment dans les secteurs considérés comme prioritaires pour l'alimentation en eau potable ;
- préserver et restaurer le fonctionnement naturel des milieux aquatiques en rétablissant la continuité écologique et en prenant en compte la morphologie des milieux ;
- maintenir une quantité d'eau suffisante dans les rivières et les nappes en été et en automne en mettant en place une gestion plus économe et rationnelle de la ressource en eau .

En y ajoutant le souci d'une meilleure gouvernance, justement reconnu comme une orientation fondamentale, le CESR retrouve dans le projet de SDAGE Adour-Garonne la totalité des préoccupations qu'il avait mises en avant dans son avis de 2004. Pour autant, il constate que ce projet est porteur de deux redoutables défis : celui de la gouvernance et celui du financement.

L'évolution majeure proposée par le PDM est le passage d'une action consacrée pour 84% à l'alimentation en eau potable et l'assainissement, domaines à la maîtrise d'ouvrage très précise (collectivités territoriales), à une action dont plus de la moitié n'a pas de maîtrise d'ouvrage clairement définie. Des actions pourraient ne pas pouvoir être lancées tandis que d'autres prendraient d'importants retards au risque de pénaliser la bonne fin du projet de SDAGE dans son ensemble. Le CESR en appelle donc sur ce point à une clarification législative en soulignant que si la Région ne saurait être le maître d'ouvrage par défaut de tous les projets orphelins, elle est sans doute, conformément à sa compétence générale d'aménagement et de développement du territoire, le bon niveau d'animation et d'organisation des maîtrises d'ouvrage à l'échelle de son territoire.

Pour réaliser l'ensemble des objectifs qu'il poursuit et, globalement atteindre un taux de 60% de masses d'eau en bon état écologique en 2015, le PDM avance par ailleurs un besoin de financement très significativement en hausse. Dans le contexte de crise que connaît aujourd'hui l'économie avec ses répercussions sur les ménages, le CESR considère qu'une telle perspective est à écarter. Il appelle donc à plus de réalisme.

Par rapport au SDAGE de 1996 et plus généralement à la politique de l'eau jusqu'alors menée en Adour-Garonne, le CESR s'inquiète aussi de constater le passage d'une logique d'intervention fondée sur l'incitation à une logique plus réglementaire qui, quelle que soit son efficacité, risque de vider de son sens le partenariat de bassin, si ce n'est la logique de bassin elle-même.

Le CESR rappelle enfin son attachement au service public de l'eau et souligne que, même si elle a une valeur, l'eau n'est pas un bien marchand...

**Avis sur les projets de**  
**Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux et de**  
**Programmes de Mesures 2010-2015 intéressant Midi-Pyrénées**

-----

## Introduction

Le CESR Midi-Pyrénées est aujourd'hui amené à exprimer un avis sur les projets de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et de Programmes de Mesures (PDM) associés, définis, pour la période 2010-2015, à l'échelle de chacun des deux bassins hydrographiques concernant le territoire régional, soit principalement le bassin Adour-Garonne mais aussi, pour neuf communes<sup>1</sup>, le bassin Rhône-Méditerranée.

Ces projets sont le résultat de la procédure de révision des SDAGE actuels, devenue nécessaire en raison de la directive cadre sur l'eau (DCE) de décembre 2000, directive qui devra être modifiée en fonction de la mise à jour des connaissances scientifiques et techniques. Ils prennent ainsi place dans le nouveau cadre de la politique de l'eau, notamment caractérisé par :

- une obligation de résultat dans l'atteinte du bon état pour toutes les eaux (rivières, lacs, eaux littorales, nappes souterraines) d'ici 2015,
- la recherche d'une plus grande transparence dans la récupération des coûts par usager et le recours à des analyses économiques,
- la participation active de tous les acteurs de l'eau, en particulier du public,
- l'élaboration de documents de planification de l'eau : un nouveau schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et son programme de mesures (PDM) qui seront révisés tous les six ans jusqu'en 2027.

Engagée dès 2004, cette démarche de révision des SDAGE, à laquelle le CESR a déjà contribué par un avis<sup>2</sup> lors d'une première phase de consultation institutionnelle, a ensuite intégré les dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 ainsi que, plus récemment, les conclusions du Grenelle de l'Environnement.

Après deux ans de préparation, les projets de SDAGE et de PDM 2010-2015 ont été adoptés par les comités de bassin fin 2007. Ils ont ensuite été complétés par des additifs présentant les évolutions majeures à venir de ces projets compte tenu, notamment, des orientations du projet de loi Grenelle 1 et des résultats de la dernière consultation du public que les comités de bassin ont adoptés fin 2008. L'adoption finale de ces documents, modifiés en fonction de la présente consultation institutionnelle, est prévue en décembre 2009. Ils seront ensuite mis en œuvre à partir de janvier 2010 et remplaceront les SDAGE de 1996.

---

<sup>1</sup> 7 communes d'Ariège (Artigues, Carcanieres, Mijanes, Le Pla, Le Puch, Querigut, Rouze) et 2 communes d'Aveyron (Le Clapier, Sauclieres)

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

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

- le projet de SDAGE 2010-2015, ses documents d'accompagnement et son rapport environnemental,
- le projet de programme de mesures pour 2010-2015,
- l'additif à ces projets compte tenu notamment du Grenelle de l'environnement.

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

Dans le même ordre d'idée, le SDAGE présente une multitude de zonages différents, assorties de contraintes et d'interdictions, certains réglementaires d'autres non (zones à enjeux, ZPF, ZHIEP, cours d'eau remarquables....) ; certains de ces zonages couvrent des surfaces importantes et on a souvent des superpositions entraînant un cumul de contraintes notamment pour les acteurs économiques.

Au-delà de cette difficulté d'appropriation qu'il convient sans doute de gommer au plus tôt, les projets de SDAGE et de PDM avancent naturellement différents choix que le CESR a souhaité apprécier, tout d'abord en les confrontant à son expression initiale de 2004 mais également à des éléments d'appréciation nouveaux ou aujourd'hui plus sensibles, comme, par exemple :

- la reconnaissance du rôle des milieux naturels pour une bonne gestion de l'eau,
- le souci croissant de la sécurisation de la production d'eau potable,
- l'intérêt renouvelé de l'hydroélectricité,
- la redécouverte du besoin quantitatif de production agricole.

Cela étant, cet avis sera divisé en deux parties. La première sera consacrée à l'analyse du projet de SDAGE à partir de chacune de ses grandes orientations dont elle reprendra la succession pour faire état, point par point, des remarques qui s'y rapportent.

La seconde partie développera une approche plus synthétique à partir d'un certain nombre de défis importants au regard de la faisabilité du PDM.

Il convient enfin de préciser que le territoire de Midi-Pyrénées se situant presque entièrement dans le périmètre du Bassin Adour-Garonne et étant par ailleurs tout à fait marginal dans le Bassin Rhône-Méditerranée, le Conseil Economique et Social de Midi-Pyrénées a très nettement privilégié l'examen du projet de SDAGE Adour-Garonne. Pour autant plusieurs des recommandations formulées pourront être utilement analysées pour les rédacteurs du SDAGE Rhône-Méditerranée.

## **I - Les grandes orientations du SDAGE Adour-Garonne, une à une.**

Partant de l'état des lieux des ressources en eau établi en 2004, six orientations fondamentales ont été définies pour le projet de SDAGE 2010-2015 soumis à la consultation institutionnelle.

Ces orientations fixent les grandes priorités des acteurs de la politique de l'eau pour la période 2010-2015, ainsi rédigées :

- « créer les conditions favorables à une bonne gouvernance,
- réduire l'impact des activités sur les milieux aquatiques,
- gérer durablement les eaux souterraines et préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques,
- obtenir une eau de qualité pour assurer activités et usages,
- maîtriser la gestion quantitative de l'eau dans la perspective du changement climatique,
- privilégier une approche territoriale et placer l'eau au cœur de l'aménagement du territoire. »

Le CESR en prend acte avec satisfaction d'autant que les trois priorités retenues pour atteindre les objectifs du SDAGE, et notamment le bon état des eaux, correspondent très exactement à ses préconisations d'hier :

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

En y ajoutant le souci d'une meilleure gouvernance, justement reconnu comme une orientation fondamentale, le CESR retrouve dans le projet de SDAGE Adour-Garonne la totalité des préoccupations opérationnelles qu'il avait mises en avant dans son avis de 2004.

Ce satisfecit d'ensemble en ce qui concerne les orientations et les priorités doit cependant être accompagné de quelques appréciations plus spécifiques à chacune des orientations fondamentales du SDAGE

## A. Créer les conditions favorables à une bonne gouvernance

Comme indiqué précédemment, cette orientation répond à une des préoccupations premières du CESR. De fait, la construction d'une meilleure gouvernance constitue indubitablement un enjeu majeur pour la bonne fin du SDAGE, voire pour la mise en œuvre opérationnelle de larges parts de l'action projetée.

De ce point de vue, le CESR note donc avec satisfaction la reconnaissance de la nécessité d'un large partenariat qui rende compte de la complexité de la problématique de l'eau. Il relève cependant l'effort important qui reste à accomplir pour impliquer plus largement les usagers de l'eau dans la définition, la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'eau.

A cet égard, le CESR considère que l'enjeu principal à relever reste, en dépit de progrès certains, celui de l'information et de sa fréquence de mise à jour, mais aussi de son accessibilité pour que tous les acteurs de l'eau puissent se prononcer en toute connaissance de cause sur les questions en débat. Dans ce sens, le CESR prend acte avec intérêt des dispositions relatives à la mise en place d'un tableau de bord du SDAGE et à l'évaluation périodique du PDM mais s'interroge sur les raisons d'un pas de temps différent entre les deux exercices dans la mesure où les indicateurs du tableau de bord seront certainement à la base de l'évaluation du PDM.

Cela étant, une meilleure gouvernance nécessite aussi certaines clarifications ; celle des étapes d'un processus de décision et celle des responsabilités de chacun notamment. Ce dernier point est indubitablement l'un des défis majeurs auxquels sera confronté le PDM.

Eu égard à la gouvernance, le CESR est également convaincu du bien fondé d'un recours à l'analyse économique, incluant notamment la valeur patrimoniale de l'eau, pour éclairer la prise de décision. Il apprécie donc les premiers éléments présentés à ce sujet dans les projets de SDAGE et de PDM. Il souhaite néanmoins que les travaux en la matière soient accélérés afin de proposer au plus tôt les données nécessaires à la prise de décision, qu'il s'agisse d'apprécier le bien fondé d'une orientation, de choisir entre différentes solutions ou bien encore de peser le rapport coût/efficacité d'une norme au regard de ses conséquences économiques.

Plus globalement, l'effort en matière de connaissances devra rechercher une plus grande robustesse et une mise à jour permanente des éléments de choix.

En matière de gouvernance, le CESR tient enfin à souligner l'intérêt que présenterait à son sens un travail sur les outils d'aide à la négociation.

## B. Réduire l'impact des activités sur les milieux aquatiques

En ce qui concerne les rejets domestiques, le CESR relève en premier lieu la difficulté à laquelle seront certainement confrontés les acteurs de l'eau pour satisfaire des besoins d'investissements encore importants en matière d'assainissement (collectif ou non) compte tenu de financements appelés à diminuer. De fait, il doute que le niveau des financements envisagé pour l'assainissement soit suffisant d'autant qu'il conviendrait également de soutenir l'assainissement non-collectif dans la limite de normes judicieuses, c'est-à-dire à la fois utiles pour l'environnement applicables techniquement et compatibles avec les revenus de chacun.

A propos d'assainissement, et pour éviter notamment des coûts de réseaux disproportionnés liés à l'étalement urbain (consécutif aussi bien à l'afflux de populations nouvelles qu'à un certain changement du mode de vie), le CESR souligne l'intérêt d'une action visant les politiques d'urbanisme.

Cela étant, l'approche des pollutions « ponctuelles », qu'il serait d'ailleurs préférable de qualifier de pollutions « dont le point d'émission est identifié », doit être aussi envisagée en perspective avec notamment la prise en compte de source de pollution chimique peu ou mal traitées tels les sites et sols pollués, les sols urbains lessivés, les déchets toxiques en quantités dispersées, les pollutions résultant de traitements médicaux<sup>3</sup>, ou bien encore à de nouvelles molécules.

S'agissant des pollutions diffuses, le CESR rappelle que si les pratiques qui les génèrent et les voies d'amélioration de celles-ci sont relativement bien connues, tout changement significatif en la matière se heurte d'abord au nombre et à la variété des acteurs concernés et des intérêts en cause. Dès lors, il souligne à nouveau que la principale voie de progrès relève sans doute de la conviction de chacun à modifier ses pratiques et comportements. Cela vaut notamment pour les agriculteurs qui doivent pouvoir concilier une activité économiquement viable et la qualité des milieux aquatiques sur lesquels ils interviennent, mais également dans de nombreux autres secteurs concernés par ces produits : gestion et entretien de la voirie et des réseaux, jardinage, traitement des bois....

De ce point de vue, le CESR considère que l'essentiel de l'effort doit porter, en agriculture comme dans les autres domaines concernés sur la poursuite, voire le développement, d'une politique d'aide s'orientant sur la sensibilisation et la formation des principaux acteurs mais visant également de nouvelles pratiques ayant des objectifs clairement affichés de diminution des quantités de matières actives toxiques et de consommation d'eau à l'échelle des bassins versants.

A cet égard, le CESR note le faible attrait des mesures agri-environnementales (MAE) actuelles. Il appelle donc à leur adaptation et souhaite à cet effet un engagement plus résolu de l'État pour mener à bien cette politique.

---

<sup>3</sup> pollution par les antibiotiques, les oestrogènes, les éléments radioactifs, ...

En ce qui concerne l'agriculture, les avancées scientifiques, qui d'ailleurs devront être prises en compte dans la DCE, tendent à prouver que les nitrates ne peuvent et ne doivent pas être considérés comme des polluants tant sur la santé humaine que sur les milieux. Le CESR (veut) affirmer que c'est avant tout la pollution liée à l'utilisation des produits phytosanitaires dont il faut s'occuper. Certes, le développement de l'agriculture biologique contribue à cette problématique mais c'est plus généralement la réduction et la sélection des intrants qui doivent être poursuivies par toute voie efficace. Le SDAGE doit conforter ses dispositions en ce sens et de manière plus globale, favoriser les pratiques culturales respectueuses des milieux (naturels). De plus l'agriculture étant souvent considérée comme une activité polluante, le CESR s'étonne que le SDAGE n'évoque à aucun moment la notion de dépollution réalisée par les sols agricoles via l'épandage de boues de stations d'épuration.

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

Pour ce qui est de la réduction de l'impact des activités sur les milieux aquatiques, le CESR tient aussi à aborder la question de la production hydroélectrique. L'hydroélectricité regagne de la valeur avec le nécessaire développement des énergies renouvelables pour atténuer le changement climatique. L'hydroélectricité de haute chute est en particulier la seule énergie renouvelable qui permet de répondre aux pointes de demande en hiver et de compenser les aléas d'autres énergies renouvelables telles que l'éolien et le photovoltaïque. Le développement de l'hydroélectricité est ainsi l'objet d'une forte contradiction entre l'intérêt, voire la nécessité, d'accroître la production de ce type d'énergie propre et le souci de limiter les atteintes au milieu. L'ouverture du marché de l'énergie aggrave encore cette contradiction : il n'est pas plus compatible avec une approche vertueuse de l'énergie qu'avec une bonne gestion de l'eau. Un compromis est donc souhaitable et le CESR propose ainsi que le SDAGE s'assure de l'optimisation des aménagements existants avant d'en envisager de nouveaux.

En la matière, le CESR souhaite toutefois que le SDAGE permette de préciser les termes de l'arbitrage entre énergie et eau à partir d'analyses économiques qui montrent l'évolution des valeurs comparées de l'eau et de l'énergie suivant les différents usages, et qui analysent les services rendus par les écosystèmes comparés à la réduction de notre empreinte carbone.

S'agissant de l'action à mener en ce qui concerne la morphologie et la dynamique des cours d'eau, le CESR propose en outre que le SDAGE prévoit l'aménagement voire l'effacement des seuils et barrages ayant perdu toute fonction économique, énergétique ou hydrologique. Il souhaite également, que par anticipation de l'échéance prévue par la loi (2014), le SDAGE recommande le passage au plus tôt du débit réservé au dixième pour les aménagements existants.

### **C. Gérer durablement les eaux souterraines et préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques et humides**

Cette orientation concrétise une avancée importante dans la compréhension des hydrosystèmes. Désormais, les milieux naturels sont à juste titre placés au premier plan de la politique de l'eau. La préservation et l'amélioration de la qualité de l'écosystème constituent des objectifs de bonne gestion. Le CESR soutient le bien fondé de cette position et de ses déclinaisons dans le SDAGE.

Cet acquis doit néanmoins être affirmé et le CESR considère qu'à cet égard, il est maintenant indispensable de chiffrer l'apport ou plus exactement la contribution économique des milieux aquatiques à la gestion de l'eau. Cela renvoie à la nécessité de développer au plus tôt les données utiles à une analyse économique de la politique de l'eau.

La réorientation majeure des programmes d'action de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne vers les actions collectives sur les milieux aquatiques est bienvenue. Pour autant la mise en œuvre de ces actions collectives, même portées par une meilleure compréhension du public, pose de difficiles questions de maîtrise d'ouvrage dans un contexte institutionnel qui ne définit aucune responsabilité claire en la matière. Ceci pourrait en retarder la réalisation et ainsi inutilement geler des engagements financiers.

Les territoires de projet (Pays, Agglomération, PNR) pourraient toutefois assurer efficacement cette maîtrise d'ouvrage.

Cela étant, le défi opérationnel reste en toute hypothèse de trouver les bons compromis entre restauration écologique et usages économiques et sociaux. Dans les zones humides référencées, des mesures indemnitaires sont donc éventuellement à développer quand elles n'existent pas, tandis que les aides au drainage doivent évidemment être proscrites.

Pour avoir une approche réaliste, pragmatique et efficace de la préservation des milieux aquatiques, l'application des méthodes et des critères des zonages sera établie de manière partenariale avec les différents acteurs de l'eau.

Là encore, cependant, la prévention, notamment par les réglementations d'urbanisme, doit être privilégiée.

### **D. Une eau de qualité pour assurer activités et usages**

Le regain d'intérêt pour l'eau du robinet renforce l'attachement à un service public garantissant la sécurité pour la santé, sécurité désormais perçue aussi bien sous son aspect qualitatif que quantitatif. La réponse du SDAGE, renforcée par le Grenelle de l'Environnement, est l'effort porté sur la protection des aires de captages d'eau potable.

Le CESR se félicite de cette réponse. Il remarque toutefois que si elle est parfaitement appropriée pour les prélèvements dans les eaux souterraines, elle est inopérante pour les prélèvements en eau de surface, largement majoritaires en Midi-Pyrénées. Un milieu aquatique vivant, des rivières suffisamment abondantes y compris pendant la période d'étiage, sont ici tout aussi nécessaires à la sécurisation de la production d'eau potable, notamment dans le cas fréquent où le prélèvement est effectué à l'aval du rejet des villes de l'amont.

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

Pour autant, le CESR ne néglige pas l'intérêt de la protection des aires de captages et, de fait, partage l'idée d'une politique plus volontaire à cet effet. Dans ce sens, il considère d'ailleurs que des mesures indemnitaires sont à envisager au regard d'utilisations des sols certes respectueuses des conditions de protection, mais souvent peu rémunératrices.

Du captage à la distribution, le CESR s'interroge néanmoins sur le niveau d'optimisation des réseaux d'alimentation en eau potable : Ne sont-ils pas trop étendus, n'y a-t-il pas au contraire un trop grand nombre de captages... ? Il souhaite qu'une analyse de cette question soit menée à bien pour juger localement des marges de progrès possible. Le regroupement de captages ne saurait par exemple constituer une nouvelle doctrine de gestion. Souhaitable quand il permet une meilleure protection des sources, il ne peut toutefois s'inscrire dans une logique d'abandon de certaines ressources ou de certains territoires.

Cela étant, le CESR relève l'enjeu important que constituent, en toute hypothèse, les pertes sur les réseaux évaluées à environ 30 % de la production. Cela pose la question de l'état du réseau de distribution et donc de son entretien et de sa rénovation.

Enfin, le CESR souligne une nouvelle fois l'intérêt qu'il porte à la mise en oeuvre d'un plan « baignade » dont il est convaincu de l'effet économique appréciable et qui constituerait un remarquable moyen de sensibilisation de la population aux enjeux liés à l'eau. A cet égard, il relève cependant que le SDAGE ne doit pas limiter son ambition aux seules zones à enjeux bactériologiques et que la qualité de l'eau de baignade doit être considérée sous tous ses aspects physiques, chimiques et biologiques.

## **E. Maîtriser la gestion quantitative de l'eau dans la perspective du changement climatique**

Les quatre évolutions de contexte décrites en introduction trouvent en particulier un écho à propos de la gestion quantitative de l'eau.

De fait, les termes de l'équation quantitative sont en train d'évoluer et, compte tenu des besoins nouveaux ou insatisfaits liés au développement souhaitable de l'hydroélectricité, aux besoins d'irrigation confirmés d'une production agricole diversifiée qui a retrouvé des perspectives quantitatives (basées sur la demande croissante de l'humanité), aux débits nécessaires à la sécurisation de l'alimentation en eau potable et au bon fonctionnement des milieux aquatiques, le CESR avance que la gestion durable de l'eau ne peut être correctement traitée sans rétablir les équilibres quantitatifs par une meilleure maîtrise des usages ainsi que par la création de nouvelles ressources, là où c'est nécessaire

A cet égard, il note avec satisfaction que sous le titre « rétablir durablement les équilibres en période d'étiage » le SDAGE envisage notamment la possibilité de créer les nouvelles réserves en eau là où c'est nécessaires.

Il s'inquiète cependant des entraves qui pourraient en la matière résulter de plusieurs dispositions contradictoires des orientations B et C. Il souhaite donc que ces contradictions potentielles soient levées dans le sens d'une autorisation claire de nouvelles ressources. Après plus de dix années d'expertises et l'organisation d'un grand débat public, qui ont permis de valider l'intérêt général de la création d'un réservoir multifonctionnel à Charlas, d'en appréhender les impacts sur l'écologie des hydrosystèmes et de préciser les mesures pour les réduire. Le CESR ne peut que s'étonner que le réservoir de Charlas ne soit plus inscrit dans le PDM. Il pose la question des impacts d'une non décision qui prolonge les déstockages EDF pour la Garonne et les risques pour les rivières de Gascogne. Déstockages qui impactent à la baisse la production hydraulique et imposent lors des périodes de forte consommation la remise en service d'unités de production au fioul ou au gaz polluantes et émettant d'importantes quantités de CO<sub>2</sub>. Le CESR ne comprend pas que la réalisation de cet ouvrage soit reconsidéré dans le SDAGE/PDM « grenellisé ». Le CESR a toujours soutenu ce projet d'intérêt régional. Compte tenu des changements hydro-climatiques constatés avec des étiages de plus en plus sévères et prolongés, il demande à ce que tout soit mis en œuvre pour créer une maîtrise d'ouvrage efficiente, et qu'un montage financier qui ne pénalise pas les autres actions visant à accroître le bon état des masses d'eau dans le bassin Adour Garonne, soit rapidement finalisé. En application des recommandations du comité opérationnel n° 17 « eau » du Grenelle de l'environnement, le projet Charlas pourrait constituer une opération pilote alliant la maîtrise des consommations, le renforcement de la ressource par stockage et la promotion des bonnes pratiques dans les usages de l'eau.

Le débat sans fin sur Charlas ne doit cependant pas occulter l'effort des sous-bassins qui ont montré leur capacité à maîtriser la demande en eau et la gestion des ressources existantes, et pénaliser la création de ressource là où elle est nécessaire.

Au passage, et bien que cela sorte du cadre géographique du SDAGE, le CESR voudrait que l'on ne perde pas de vue que certaines zones de l'EUROREGION Pyrénées-Méditerranée dépourvues de ressources doivent chaque été importer de l'eau du Rhône par navires citernes, comme c'est le cas des Baléares et de Barcelone.

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

Par ailleurs, il attire l'attention de tous les acteurs de l'eau sur la vulnérabilité particulière des nappes karstiques<sup>4</sup> et sur la nécessité d'une attention accrue à leur endroit.

En matière de gestion quantitative, le CESR relève enfin le problème important posé, là encore, par une maîtrise d'ouvrage à clarifier. Cela renvoie à nouveau à la nécessaire clarification des compétences des collectivités territoriales.

## **F. Privilégier une approche territoriale et placer l'eau au cœur de l'aménagement du territoire**

Le CESR a déjà souligné précédemment l'intérêt, à différents titres (réseaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement, protection des aires de captages, préservation des zones humides...), d'une meilleure intégration des problématiques liées à l'eau dans les politiques d'urbanisme. De fait, les usages de l'espace et l'occupation des sols influencent très directement le fonctionnement et la qualité des milieux aquatiques.

De ce point de vue certains espaces ont cependant une importance plus grande en raison de leur rôle spécifique ou de leur fragilité. C'est en particulier le cas des zones de montagne dont le CESR se félicite qu'ils soient reconnus comme tels.

Ces espaces « châteaux d'eau » jouent un rôle très important en terme de réservoir de biodiversité régionale (lacs, tourbières, espèces endémiques, etc...). Particulièrement sensibles, ils sont en outre porteurs de problématiques spécifiques comme, par exemple, celle de la gestion des aménagements hydro-électriques (débits réservés, transparence en période d'étiage...) ou encore celle des prélèvements en eau des stations de ski pour alimenter les canons à neige, qui appellent des dispositions particulières. Le CESR constate que le projet de SDAGE est à cet égard assez

---

<sup>4</sup> Karstique : se dit des terrains calcaires que l'eau a progressivement creusés, formant diverses cavités telles qu'avens, failles et galeries.

complet. Il note néanmoins que la disposition consacrée au contrôle du développement de l'enneigement artificiel devrait outre les prélèvements et les pollutions s'intéresser également à la biodiversité et que le bilan que doit effectuer le comité de bassin devrait envisager tous les types d'impacts.

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

## **II - Le PDM : une faisabilité qui reste à assurer**

Le PDM, établi comme le SDAGE pour la période 2010-2015 constitue en fait le recueil des mesures dont la mise en œuvre est nécessaire pour atteindre les différents objectifs fixés par le SDAGE, en application de la Directive Cadre sur l'Eau, ou de son propre ressort. C'est donc au niveau du PDM que sont définies les choix stratégiques effectués à partir des orientations fondamentales de même que les modalités opérationnelles du SDAGE.

Le projet de PDM 2010-2015 du bassin Adour-Garonne, soumis à la consultation institutionnelle, propose ainsi une profonde réorientation de la politique de l'eau par rapport à la situation actuelle avec en particulier :

- une réduction des enveloppes consacrées au traitement des rejets ponctuels ainsi qu'à l'alimentation en eau potable,
- une augmentation sensible des moyens consacrés à la résorption des pollutions diffuses d'une part et à la restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques d'autre part.

Pour réaliser l'ensemble des objectifs qu'il poursuit et, globalement atteindre un taux de 60% de masses d'eau en bon état écologique en 2015, il avance par ailleurs un besoin de financement très significativement en hausse.

Le CESR prend acte de ce projet dont il note la cohérence compte tenu de l'obligation de résultat qui s'impose désormais au SDAGE.

Il constate néanmoins que ce projet est porteur de deux redoutables défis : celui de la gouvernance et celui du financement

### **1) La question de la maîtrise d'ouvrage**

L'évolution majeure proposée par le PDM est le passage d'une action consacrée pour 84% à l'alimentation en eau potable et l'assainissement, domaines à la maîtrise d'ouvrage très précise (collectivités territoriales), à une action dont plus de la moitié n'a pas de maîtrise d'ouvrage clairement définie.

De fait, comme indiqué précédemment, dans un contexte où la répartition des compétences, et donc des responsabilités, entre collectivités reste peu claire, la mise en œuvre des actions en matière de réduction des pollutions diffuses mais aussi de préservation et de restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques et humides, voire de gestion quantitative de l'eau, risque d'être confrontée à de sérieux problèmes de maîtrise d'ouvrage. Des actions pourraient ne pas pouvoir être lancées tandis que d'autres prendraient d'importants retards au risque de pénaliser la bonne fin du projet de SDAGE dans son ensemble.

Le CESR a bien sûr noté avec le plus grand intérêt que la première orientation fondamentale du SDAGE traite de cette question. Il craint néanmoins que les objectifs qui y sont affichées,

même s'ils sont assez ambitieux, soient insuffisants et de toute façon d'une réalisation trop tardive.

Le CESR en appelle donc sur ce point à une clarification législative en soulignant que si la Région ne saurait être le maître d'ouvrage par défaut de tous les projets orphelins, elle est sans doute, conformément à sa compétence générale d'aménagement et de développement du territoire, le bon niveau d'animation et d'organisation des maîtrises d'ouvrage à l'échelle de son territoire et de maîtrise d'ouvrage directe pour les projets et actions d'intérêt régional.

## **2) La question du financement**

En l'état des chiffrages du dossier soumis à la consultation institutionnelle, le coût total du PDM 2010-2015 s'élèverait à 4,35 milliards d'euros, soit un rythme de dépenses annuelles de 725 millions d'euros, en hausse de 42% par rapport aux dépenses aujourd'hui financées par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne (AEAG) dans le cadre de son 9<sup>ème</sup> programme d'intervention<sup>5</sup> et de maîtrise d'ouvrage directe pour les projets et actions d'intérêt régional. S'il est bien précisé dans le PDM qu'« il faut toutefois signaler que l'appréciation de cet écart repose sur la seule analyse des dossiers financés par l'agence, alors que cette dernière ne constitue pas le seul contributeur sollicité et que certains des projets réalisés par ailleurs se situent en dehors des lignes budgétaires ouvertes par l'agence. » le CESR souhaiterait que la part prise en charge par l'Etat soit explicitement chiffrée au moins en ordre de grandeur et disposer des mêmes informations pour les autres contributeurs publics.

Dans le contexte de crise que connaît aujourd'hui l'économie avec ses répercussions sur les ménages, le CESR considère qu'il faut favoriser en tout premier objectif les mesures préventives, plus économes pour la collectivité : économies d'eau, gestion respectueuse des milieux aquatiques et des zones humides, formations et accompagnement technique et financier aux pratiques respectueuses des sols, de l'eau et de la biodiversité. Il appelle aussi à une révision significative du projet pour le ramener à un certain réalisme financier.

Un moindre objectif quant au taux de masses d'eau ayant atteint le bon état écologique en 2015, donc un étalement du projet dans le temps, en est évidemment la voie la plus simple. Le CESR souligne toutefois les possibilités qu'offriraient également l'identification de ce qui est essentiel par rapport à ce qui est accessoire. Il note d'ailleurs à ce propos qu'au delà de l'indispensable respect de la loi et du souci d'éviter les pénalités liés au déclassement de masses d'eau on peut s'interroger à différents égards sur la réalité des impacts sanitaires et environnementaux des pollutions liées aux nitrates et donc sur la nécessité de poursuivre une action publique coûteuse à ce sujet.

Quoi qu'il en soit, même limité, un besoin de financement supplémentaire est probable et doit être anticipé. La prise en charge de ce besoin de financement accru a donné lieu à différentes projections : application renforcée du principe pollueur-payeur, hausse du coût des

---

<sup>5</sup> La hausse serait même de 55% si on prenait en compte le coût de mise en œuvre du 4<sup>ème</sup> programme d'actions nitrates en zones vulnérables et le coût d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques relative aux débits réservés qui ne sont pas intégrés dans le coût du PDM.

redevances, mobilisation de co-financements nationaux et européens, élargissement de l'assiette des redevances à de nouvelles catégories d'usagers...

Parmi les différentes assiettes proposées pour le financement, celle de l'augmentation de la redevance de l'Agence de l'Eau assise sur la facture d'eau reste cependant la plus réaliste.

Il faut souligner néanmoins que dans un contexte où la loi impose que la facture d'eau soit pour l'essentiel proportionnelle au volume facturé, la baisse voulue (et obtenue : - 25 % en 15 ans) de la consommation d'eau a pour résultat de diminuer les recettes et donc les moyens financiers de l'action publique qui la porte. C'est là un paradoxe inquiétant.

Ainsi autant pour la durabilité financière des services publics d'eau et d'assainissement que pour les redevances des Agences de l'Eau nécessaires au financement du PDM, il faudra surement réviser la forme de la tarification avec une partie fixe plus importante pour compenser les coûts fixes qui ne baissent pas, et surtout pour mieux répartir l'effort financier entre les résidents permanents et les résidents saisonniers. En effet ces derniers, ne consommant que quelques mois par an, payent sur un faible volume alors qu'ils engendrent un coût de gestion du service et des coûts environnementaux presque équivalents.

Une telle évolution relèvera de la loi et il convient d'ailleurs de rappeler à ce propos que depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, le produit de la redevance sur cinq ans est globalement encadré par le Parlement qui aura ainsi à arbitrer entre les impératifs environnementaux et les contraintes économiques et sociales.

Cela étant, le CESR constate que le bassin Adour-Garonne peut également prétendre de manière valable à la solidarité nationale dans la mesure où il ne pèse que pour 10% du PIB national, 10 % de la population nationale, alors qu'il a en charge 20% de la superficie métropolitaine, plus de 20% de la SAU nationale et plus de 20% des cours d'eau français.

Le CESR considère enfin qu'une autre source de financement à envisager pour mobiliser des financements accrus est la taxation des bénéficiaires des délégataires du service public de l'eau.

La gestion de l'eau peut, en effet, être déléguée. Aujourd'hui 76% des Français sont desservis en eau potable par des collectivités publiques qui ont délégué le service à des entreprises privées sous différents modes de gestion. Ces délégations de service public, comme la gestion directe, donnent satisfaction lorsqu'elles sont réalisées dans des conditions rigoureuses. Elle imposent une grande vigilance pour éviter les abus et certains dysfonctionnements.

Compte tenu des enjeux, le CESR aurait souhaité que figure dans le PDM une relation forte entre politique durable de l'eau et l'emploi qui est une priorité nationale. Pour mieux comprendre nos écosystème aquatiques, mieux les gérer, entretenir les milieux naturels, supprimer les pollutions, faire la pédagogie auprès des usagers, le PDM doit inciter à la création de vrais emplois qualifiés, tels ceux de chercheurs, techniciens, cantonniers des cours d'eau, contrôleurs des assainissements individuels... Le conseil régional, dans le cadre de sa responsabilité dans la formation professionnelle devra organiser les formations en conséquences.

## Conclusion

Au total, le CESR considère que ces projets de SDAGE et de PDM 2010-2015 poursuivent globalement de justes ambitions. Il doute néanmoins de leur réalisme dans le contexte économique actuel. Compte tenu des besoins nouveaux de financement non satisfaits, le CESR propose un étalement du projet dans le temps. Cette solution lui paraît en effet bien préférable à un pari sur le fait que les retards dans la mise en œuvre des actions sur les pollutions diffuses et la préservation des milieux n'imposeront pas de choix financiers importants dans l'immédiat.

Par rapport aux SDAGE de 1996 et plus généralement à la politique de l'eau jusqu'alors menée, le CESR constate le passage d'une logique d'intervention fondée sur l'incitation à une logique plus réglementaire qui, quelle que soit son efficacité, risque de vider de son sens le partenariat de bassin, si ce n'est la logique de bassin elle-même.

Le CESR rappelle enfin son attachement au service public de l'eau et souligne que, même si elle a une valeur, l'eau n'est pas un bien marchand.

## EXPLICATIONS DE VOTE

Monsieur Michel BAYLAC pour le 1<sup>er</sup> collège

Madame José CAMBOU pour le groupe Associations

Monsieur Patrick de PERIGNON pour la Coordination rurale

Monsieur Francis LAYSSAC pour le groupe CFDT

Monsieur Michel COULON pour le groupe Force Ouvrière

Madame Yolande GUINLE pour le groupe CGT

## **Intervention de Monsieur Michel BAYLAC pour le 1<sup>er</sup> collègue**

Monsieur le Président du Conseil Economique et Social  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

Le 1<sup>ER</sup> collègue m'a demandé d'être son porte parole pour donner notre avis sur l'avis du CESR.

Tout d'abord je voudrais souligner la qualité du travail réalisé par la commission 1, son rapporteur et toute l'équipe administrative.

L'ensemble du 1<sup>er</sup> collègue et les organisations agricoles de cette région estiment tout à fait indispensable ce document d'orientation de la politique de gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques qu'est le SDAGE. C'est en ce sens que les représentants de la profession agricole au Comité de Bassin se sont mobilisés pour suivre avec attention son élaboration. Suite à la prise en compte de leur demande de création de réserves en eau, ils ne se sont pas opposés à l'approbation de l'avant-projet le 3 décembre 2007. Il n'en reste pas moins que certaines orientations et dispositions continuent de les inquiéter et que des améliorations peuvent encore y être apportées au regard de l'enjeu primordial de ce dossier pour l'agriculture.

Globalement, ce projet de SDAGE présente une multitude de zonages différents assortis de contraintes et d'interdictions, certaines réglementaires, d'autres non : zones à enjeux « pesticides », zones à enjeux nitrates, ZPS, ZOS, ZHIEP, cours d'eau remarquables, ZEE... Dans ce contexte de multiplication des textes réglementaires et des interlocuteurs sur les problématiques de l'eau, nous attendons du SDAGE une orientation claire et lisible pour faciliter notre implication. La création de nouveaux zonages, souvent contradictoires, contribue à compliquer la lisibilité de la politique à mettre en œuvre.

### *Sur la réduction des pollutions diffuses*

- Nous regrettons, dans l'introduction relative aux pollutions diffuses, que les efforts mis en œuvre par la profession agricole ne soient pas soulignés. Nous rappelons que toutes les pratiques agricoles, quelles que soient les productions, ont considérablement évolué au cours des 15 dernières années. Cela s'explique par des évolutions réglementaires mais aussi par une prise de conscience des agriculteurs en faveur d'un meilleur respect de l'environnement. Cela a été possible grâce aux conseils prodigués par la Chambre d'agriculture et les organisations agricoles.
- Face à l'ampleur des actions et travaux à réaliser pour atteindre les objectifs de la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE), le SDAGE a logiquement identifié des secteurs prioritaires. Ils auront pour vocation de concentrer l'ensemble des moyens techniques, réglementaires et financiers pour atteindre les résultats attendus. Cependant, nous notons que les zones jugées prioritaires au regard des enjeux

phytosanitaires, nitrates, érosion, irrigation, ..., s'étendent sur un territoire très important, que nous contestons, et nous craignons dans ces conditions que les moyens financiers du SDAGE restent insuffisants pour respecter les objectifs assignés.

- L'objectif d'une réduction de 50% de l'usage des produits phytosanitaires ne peut pas se décréter sans tenir compte des paramètres qui influencent la production agricole (conditions climatiques, investissements nécessaires pour adapter les systèmes de production, ...) et sans accompagnement technique pour préserver la rentabilité des ateliers. Ces solutions techniques n'existent pas aujourd'hui dans toutes les situations comme en témoigne le désarroi des viticulteurs confrontés au problème de l'Esca.

#### Sur la préservation et la restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques et humides

- Nous serons particulièrement attentifs, à la mise en place de la disposition relative à l'identification et à la délimitation des zones humides.

Le SDAGE prévoit que le préfet devra délimiter avant 2013 :

- o Les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier avec l'établissement des programmes d'actions sur ces secteurs,
- o Les Zones Stratégiques pour la Gestion de l'Eau avec la mise en place de servitudes.

Ces délimitations seront faites sur la base des propositions concertées des SAGE.

Elles donneront lieu à des contraintes qui risquent d'être incompatibles avec la viabilité économique des exploitations agricoles. Nous serons donc sur ce point très vigilants à ne classer en zones humides que les terres réellement humides. L'application à la lettre de l'arrêté du 24 juin 2008 conduirait par exemple à classer en zone humide tous les sols de brousson !!

La profession agricole sera vigilante quant à la maîtrise du foncier sur les périmètres de captage et des zones humides pour ne pas exclure « a priori » l'agriculture.

#### Sur la gestion quantitative de l'eau dans la perspective du changement climatique

- La mesure « créer de nouvelles réserves en eau » nous paraît primordiale. Mais la possibilité de création de nouvelles réserves en eau ne doit pas se limiter aux seuls projets collectifs dont la liste figure dans l'additif. Nous regrettons que le texte, qui n'évoque que les retenues de soutien d'étiage et les retenues de substitution, ne prenne pas en compte la possibilité de créer des retenues collinaires.
- Dans les bassins déficitaires, nous insistons sur la nécessité de création rapide de ressources nouvelles pour éviter la réduction des prélèvements autorisés et nous nous inquiétons du faible nombre de projets dont l'intérêt général est aujourd'hui établi.
- Dans l'attente de la réalisation d'ouvrages de soutien d'étiage, il convient de conserver les Débits d'Objectifs d'Etiage initiaux.
- Lors de la mise en œuvre d'un plan de crise visant à limiter les usages de l'eau, il convient de prévoir tous les moyens permettant de réduire l'impact négatif de ces mesures sur les acteurs économiques.
- Pourtant, la mise en œuvre du nouveau dispositif de gestion des ressources en eau (organisme unique) ne pourra se faire de façon acceptable pour l'agriculture que par la création de nouvelles réserves en eau dans de nombreux secteurs du bassin.

La création de ces nouvelles réserves se justifie également par le besoin pour l'agriculture de Midi-Pyrénées de pouvoir répondre à la forte demande de matières premières agricoles dans un contexte de crise alimentaire mondiale.

La conjonction de ces éléments de contexte conduit ainsi plus que jamais à la nécessité de créer des ressources en eau sur le Bassin Adour-Garonne pour rétablir les équilibres en maintenant durablement les usages : l'Agence de l'eau a évalué à 235 millions de m<sup>3</sup> le déséquilibre structurel actuel pour assurer les DOE huit années sur dix sur l'ensemble du Bassin.

Sur cette question, l'heure n'est plus aux déclarations, il s'agit maintenant de passer aux actes.

### Sur l'impact économique de ce projet de SDAGE

- Nous regrettons que les coûts de la mise en œuvre de la réglementation, supportés par les acteurs à qui elle s'applique, soient exclus du coût du programme. En effet, il est certain que la mise en œuvre du SDAGE et des réglementations environnementales auront des incidences économiques et sociales fortes sur les exploitations agricoles.
- D'une façon générale, nous avons le sentiment que le SDAGE s'appuie prioritairement sur l'application de mesures réglementaires et peu sur des mesures contractuelles finançables.
- Les organisations agricoles et les chambres d'agriculture en particulier s'opposent à une nouvelle revalorisation des redevances agricoles pour contribuer au financement du Programme de Mesures

Le SDAGE doit être ambitieux écologiquement mais aussi réaliste économiquement. Il doit se fixer des objectifs atteignables, tout en permettant à chaque activité économique d'évoluer dans son contexte de marché.

Nous notons à travers l'additif au projet de SDAGE que les engagements du Grenelle de l'Environnement et, plus globalement, la multiplication des réglementations au niveau national, représentent un frein pour la mise en place de mesures concertées au niveau local (SDAGE et SAGE).

Les efforts demandés à l'agriculture au travers de ce projet de SDAGE-PDM 2010-2015 sont considérables. Ils ne doivent pas compromettre l'équilibre économique de nos exploitations et leurs possibilités d'évolution. C'est à cette condition que la mobilisation dynamique de l'agriculture, essentielle à la réussite de ce document de planification sera possible.

L'avis du CESR prend en compte les inquiétudes de la profession agricole et les interrogations du 1<sup>er</sup> collège.

Pour ces raisons là, nous voterons cet avis.

## **Intervention de Madame José CAMBOU pour le groupe Associations**

Monsieur le Président du Conseil Economique et Social  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

L'avis qui nous est soumis pour vote, ce jour, appelle de notre part une expression qui concerne à la fois le contenu de l'avis et les modalités de son élaboration.

Nous constatons que se développe, émanant du secteur agro-industriel, une certaine controverse sur la réalité des effets sanitaires et environnementaux des pollutions liées aux nitrates. Mais, de là à ce que le CESR transforme cette controverse en « *avancées scientifiques* », tel que c'est à présent formulé dans le texte de l'avis ... nous ne saurions valider la démarche d'autant qu'elle débouche sur une demande de mise en œuvre d'un principe d'inaction quand on aborde le PDM (Programme de mesures). Le positionnement retenu en la matière ignore volontairement divers travaux scientifiques concernant les impacts environnementaux dont ceux de l'IFREMER. L'instruction pratiquée au sein de la commission n'a été qu'à charge et la démarche contradictoire totalement absente.

En ce qui concerne la gestion quantitative de l'eau, l'avis note qu'il pourrait y avoir des contradictions entre

- d'une part certaines orientations concernant,
  - o soit la réduction de l'impact des activités sur les milieux aquatiques,
  - o soit la préservation et la restauration de la fonctionnalité des milieux aquatiques,
- et d'autre part la possibilité de créer de nouvelles réserves d'eau.

Nous avons proposé que ces contradictions potentielles soient levées en demandant une plus grande cohérence des politiques publiques.

Le texte de l'avis conclut que ces contradictions doivent être levées « *dans le sens d'une autorisation claire de nouvelles ressources* ». A ce positionnement a priori nous ne pouvons souscrire. Notons d'ailleurs qu'il est en contradiction avec ce qui est écrit, ailleurs, dans l'avis : « *Désormais, les milieux naturels sont à juste titre placés au premier plan de la politique de l'eau* ».

Nous ne souscrivons pas non plus au long plaidoyer en faveur de Charlas et à ce qu'un « *grand bassin de soutien d'étiage* » soit qualifié « *d'indispensable* ».

L'avis considère que pour financer le programme de mesures, « *parmi les différentes assiettes proposées, celle de l'augmentation de la redevance de l'Agence de l'Eau assise sur la facture d'eau reste cependant la plus réaliste.* » Mais en même temps le CESR ne propose pas de renforcer davantage la mise en œuvre du principe pollueur-payeur avec une récupération des coûts plus réelle et plus équitable entre les différents bénéficiaires. Clairement, déjà,

aujourd'hui, ce sont les consommateurs individuels, les familles, qui paient plus que leur part au bénéfice des usagers économiques et cette disproportion risque d'empirer.

Dans le cadre de la diversification de financements complémentaires nous aurions aimé que le CESR soutiennent quelques propositions ; citons, à titre d'exemple, une contribution spécifique sous forme de taxe sur les bénéficiaires des sociétés d'embouteillage.

Nous ne nous reconnaissons pas dans l'avis exprimé en faveur des délégations du service public de l'eau.

Tout au long de l'élaboration de l'avis du CESR nous avons été confrontés à l'expression d'une contestation parce que le SDAGE « prescrivait des contraintes », « générait du droit » pour reprendre des expressions de membres de la Commission.

Les SDAGE, sont définis **collectivement** et constituent à la fois :

- des outils de gestion prospective engageant l'Etat, notamment dans ses fonctions régaliennes, encadrant les collectivités locales dans leurs décisions, organisant les perspectives d'intervention, notamment celles des agences de l'eau,
- des outils de cohérence au niveau d'un bassin hydrographique, notamment en rendant compatibles les interventions publiques sur des enjeux majeurs ;
- mais aussi des instruments juridiques ; par leur approbation par l'autorité administrative, l'Etat s'engage à ce que ces documents, résultant de la négociation entre les différents partenaires de la gestion de l'eau, soient respectés. Le SDAGE est opposable à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics.

Donc, compte tenu de ces éléments, et du mode d'élaboration du SDAGE nous ne pouvons valider la conclusion de notre avis : *« le CESR s'inquiète aussi de constater le passage d'une logique d'intervention fondée sur l'incitation à une logique plus réglementaire qui, quelle que soit son efficacité, risque de vider de son sens le partenariat de bassin, si ce n'est la logique de bassin elle-même. »*

Pour finir, quelques appréciations sur les modalités d'élaboration de l'avis.

- Certaines thématiques ont été abordées sans instruction de nature contradictoire.
- Les membres de la Commission aménagement du territoire, lors de leur dernière réunion, mi-avril, ne disposaient même pas d'une version finalisée de l'ensemble du projet de texte pour pouvoir arrêter, collectivement, le projet d'avis qui allait être diffusé à l'ensemble des conseillers.

Diverses raisons participent à cet état de fait mais, de manière évidente, la gestion de la préparation de cet avis n'a pas été satisfaisante en terme de rétro planning.

- Globalement, les débats ne se sont pas déroulés dans un esprit serein et de recherche, au maximum, de consensus.
- Reste d'ailleurs un problème jusqu'au bout puisque, par exemple, a été donnée lecture, ce matin, d'un passage supprimé, hier, lors des amendements.

Essentiellement, pour toutes ces raisons que je viens d'évoquer, le groupe « associations » ne votera pas l'avis.

## **Intervention de Monsieur Patrick De PERIGNON pour la Coordination Rurale**

Monsieur le Président du Conseil Economique et Social  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

Malgré un document difficile, le SDAGE, dans ses enjeux multiples et globalement justifiés, a orienté notre réflexion de telle façon que notre avis réponde le plus complètement possible aux questions complexes de la gestion des eaux sur le plan qualitatif aussi bien que quantitatif pour un meilleur équilibre des usages, et ce, dans un souci de préservation ou de restauration durable des milieux naturels.

En ce qui concerne l'approche dans la gestion des eaux, la Coordination Rurale diffuse depuis longtemps plusieurs idées :

- L'agriculture n'est pas la seule utilisatrice d'eau. La gestion optimisée de la ressource et la création indispensable de nouvelles réserves doit également procurer les volumes suffisants pour la sécurisation de l'eau potable, pour l'hydroélectricité, pour la salubrité des rivières ainsi que pour le maintien des milieux et de leur biodiversité.
- En terme de pollution diffuse, l'agriculture doit rechercher à tout instant l'optimisation dans l'utilisation des produits phytosanitaires. Par contre, ce serait une grossière erreur de considérer les nitrates comme des polluants alors qu'ils sont indispensables à la vie, (la concentration des nitrates est beaucoup plus importante dans les légumes que dans l'eau, malgré cela tous les nutritionnistes poussent à une consommation sans modération de légumes. Ceci est un exemple révélateur.)

La Directive Cadre européenne (DCE) devra bien sûr être revue.

Les scientifiques prouvent également que c'est bien la combinaison du phosphore et du nitrate qui est responsable de l'eutrophisation (algues vertes). Comme le nitrate est disponible à l'état nature dans l'atmosphère en quantité illimitée cela prouve bien que seul le phosphore d'origine humaine est le facteur polluant.

- Le rôle de dépollution lié à la filtration des sols et à l'épandage des boues de station d'épuration sur les parcelles agricoles est une réalité incontestable.

Pour conclure :

Malgré le coût exorbitant de la mise en place des mesures qui nécessitera obligatoirement une priorisation des actions en fonction de l'obligatoire, de l'accessoire voire de l'inutile, et malgré une planification qui s'avère difficile, la Coordination Rurale défendant depuis longtemps un développement durable et harmonieux du milieu rural et se retrouvant pour une large part dans le texte proposé votera l'avis.

## **Intervention de Monsieur Francis LAYSSAC pour le Groupe CFDT**

Monsieur le Président du Conseil Economique et Social  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

L'eau est indispensable à la vie. Elle constitue un bien commun, fragile qu'il s'agit de préserver en qualité et en quantité. Elle est aussi une « matière première » dont la disponibilité et la qualité constituent un atout économique pour l'industrie, l'agriculture, le tourisme.

L'eau peut aussi devenir source de conflits....

La CFDT considère que la politique régionale de l'eau, à l'interface de nombreuses politiques publiques, doit s'inscrire dans le cadre d'un développement soutenable respectant les grands équilibres entre social, environnement et économie.

Conséquence d'un important travail d'expertise et de concertation, le SDAGE et le PDM ne sont pas des plans facilement accessibles pour le commun des mortels. Cependant, ses six orientations fondamentales visant à une meilleure gouvernance, à la réduction des impacts des activités, à la reconquête de la qualité de l'eau dans le bassin Adour-Garonne et à la priorité donnée à l'approche territoriale sont claires.

Un point fait l'objet d'âpres débats, c'est celui de la maîtrise de la gestion quantitative de l'eau.

Le contexte de changement climatique, et plus particulièrement la tendance au réchauffement incitent à la plus grande vigilance dans la gestion de la ressource en eau.

Grâce à son climat tempéré ainsi que les reliefs des Pyrénées et du Massif Central, Midi-Pyrénées dispose d'une ressource en eau de qualité, abondante en bilan annuel. Cette eau devient rare et précieuse quant, en été, surviennent les sécheresses récurrentes dans le grand sud ouest, en particulier pour la Garonne et ses affluents, ainsi que les rivières de Gascogne.

La CFDT partage l'avis du CESR qui insiste sur la priorité donnée à la lutte contre le gaspillage de l'eau, à la maîtrise de sa gestion et de sa consommation. Mais, au nom d'une protection de l'environnement et des milieux naturels érigée en dogme, il serait absurde, en Midi-Pyrénées, de se priver de la création de ressources nouvelles.

Dans son avis lors de la plénière du 17 novembre 2003, notre groupe, sous certaines conditions (maîtrise publique des ouvrages, coordination entre gestion hydroélectrique et soutien d'étiage, contrôle des impacts environnementaux, maîtrise des usages agricoles, ...) a clairement pris position en faveur du réservoir de Charlas.

Comme le CES, nous regrettons vivement la non décision sur ce projet d'intérêt régional qui focalise le débat sur la ressource au détriment d'autres actions. Le fait qu'il ne soit plus inscrit dans le PDM nous inquiète, en particulier pour le soutien d'étiage dans Toulouse et les rivières de Gascogne.

Le SDAGE prévoit d'atteindre, en 2015, le « bon état » de l'eau sur plus de la moitié de la masse d'eau du bassin Adour Garonne. Le PDM constitue l'ensemble des moyens dont la mise en œuvre permettra d'atteindre les objectifs du SDAGE. La dépense prévisionnelle est estimée à plus de 4 milliards d'euros soit une augmentation de la redevance essentiellement payée par les consommateurs de plus de 40%.

La CFDT partage l'exigence d'une eau potable, péchable et baignable pour les midi-pyrénéens, mais pas à n'importe quel prix ! Nous nous inquiétons de la très forte évolution de cette dépense qui est une charge supplémentaire pour les ménages.

Comme le dit l'avis, la CFDT aurait apprécié que le SDAGE fasse référence à la relation entre une politique durable de l'eau et l'emploi. Les actions définies dans le PDM, et plus particulièrement celles qui touchent à la gestion des milieux naturels, à l'assainissement, doivent être source de création de vrais emplois qualifiés.

Bien que sensible à la réduction des gaz à effets de serres par la promotion des énergies renouvelables, la CFDT est réservée sur les objectifs énergétiques du SDAGE. Ils sont susceptibles d'entraîner de lourds impacts négatifs sur les milieux aquatiques et les ruptures des continuités écologiques.

Le temps a manqué pour réfléchir sur des propositions visant à trouver de nouvelles recettes pour mettre en œuvre l'ambitieux PDM.

Les problématiques de la maîtrise d'ouvrage des actions n'ont pas été suffisamment traitées dans l'avis. L'implication plus forte des conseils régionaux nous paraît souhaitable, mais elle renvoie à des compétences qui restent à préciser.

Cependant, la CFDT partage l'essentiel du contenu de l'avis du CESR. Cet avis a pris en compte nos propositions.

Nous le voterons.

Je vous remercie.

## **Intervention de Monsieur Michel COULON pour le Groupe Force Ouvrière**

Monsieur le Président du Conseil Economique et Social  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

Le groupe FO considère avec satisfaction, comme le CESR, que la nécessité d'un large partenariat, prenant en compte toute la complexité de la problématique eau, apparaisse essentielle. Les Représentants FORCE OUVRIERE DES CONSOMMATEURS (AFOC) continueront de revendiquer une plus grande transparence en matière de distribution d'eau et veilleront à l'implication effective des usagers de l'eau.

FO est inquiète sur les progrès à réaliser en matière d'assainissement, qu'ils soient collectifs ou individuels et surtout en zone rurale. FO est favorable à un objectif réaliste, c'est-à-dire arriver à une norme judicieuse, utile et applicable pour le plus grand nombre.

Par rapport aux pollutions diffuses, FO constate une évolution des mentalités des citoyens qui modifient leurs pratiques de consommation ou de production, y compris les agriculteurs qui, outre leur rôle de production vivrière, sont des acteurs majeurs dans l'utilisation et l'entretien de la nature. Pour autant, la filière agricole devra veiller à n'utiliser que des produits non nocifs sur la santé à court, moyen ou long terme et ce en quantité la plus réduite possible. FO soutient totalement l'avis du CESR, en ce qu'il invite à porter l'effort par et pour tous, sur le développement d'une politique incitative et d'aide à de nouvelles pratiques.

FO prend acte de l'évolution des besoins nouveaux ou insatisfaits en termes d'hydroélectricité, irrigation et réseaux d'eau potable. Pour autant, FO est favorable à un rétablissement des équilibres par un meilleur usage des ressources.

Sur la problématique des ouvrages hydro-électriques, le Groupe FO invite à davantage de pragmatisme de la part, tant des industriels que des collectivités et associations de défense de la nature. Nous sommes d'accord pour optimiser l'existant, avant de créer de nouveaux ouvrages, notamment en ce qui concerne les seuils construits il y a plusieurs années, afin d'étaler et réguler les cours d'eau sur la Garonne, par exemple.

Nous sommes favorables à ce que les territoires de projets assurent la maîtrise d'ouvrages. FO invite donc tous les protagonistes à dépasser leurs clivages afin de décider, créer, gérer et maîtriser les ressources. Sur ce point également, FO appelle au pragmatisme en matière d'usages économiques, sociaux et écologiques. Les collectivités locales devront assumer des responsabilités importantes dans ce domaine.

FO se montre très attachée à un service public de l'eau garantissant la sécurité sur la santé. Pour notre Organisation, les eaux de baignade doivent être un vecteur de sensibilisation de tous pour une meilleure qualité de l'eau sous tous ses aspects (physiques, chimiques et bactériologiques).

FO invite donc tous les protagonistes à dépasser leurs clivages afin de décider, créer, gérer et maîtriser les ressources. Mettre l'eau au coeur de l'aménagement du territoire doit être l'axe privilégié de la définition de politiques d'urbanisme. Bien entendu, le moteur central devra

être la cohérence entre l'amont et l'aval, en termes d'équilibre des droits et devoirs des territoires.

FO prend acte de la profonde réorientation politique que propose le SDAGE. Il en souligne la cohérence mais s'inquiète devant des défis à relever en matière de gouvernance et de financement.

En effet, le manque de clarté sur la répartition des compétences posera des problèmes de maîtrises d'ouvrages, ce qui pénalisera la réalisation de nombreux projets importants du SDAGE.

FO craint que dans le contexte économique actuel, les usagers individuels, c'est-à-dire les ménages, donc les plus nombreux, soient encore une fois les payeurs d'une note plus que salée puisque la hausse de la facture s'élève à plus de 42%.

Définir les bonnes assiettes de financement afin de faire payer à chacun une juste redevance doit être le fil conducteur pour résoudre le paradoxe inquiétant d'un besoin accru de financement et une baisse chronique des recettes.

Devant les incertitudes scientifiques concernant la consommation de nitrates et compte tenu des allégations non avérées concernant cette même consommation, le Groupe Force Ouvrière ne peut voter ce projet d'avis et s'abstiendra.

## **Intervention de Madame Yolande GUINLE pour le Groupe CGT**

Monsieur le Président du Conseil Economique et Social  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

L'eau est un bien commun, accessible de droit à chaque être humain. Nous affirmons qu'elle n'est pas une marchandise : elle est un bien vital que nul n'a le droit de s'approprier. De fait, sa gestion doit être contrôlée par la puissance publique. C'est un patrimoine commun qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel.

La politique de l'eau doit s'inscrire dans une approche de développement durable qui permette que cette richesse réponde aux besoins actuels des populations et soit préservée pour assurer ceux des générations futures.

Ce sont à ces enjeux que doit répondre le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin Adour-Garonne 2010-2015, avec une exigence de résultats en terme de bon état des eaux sous peine de sanctions.

Ce SDAGE s'accompagne d'un programme de mesures, malheureusement non opposable, c'est-à-dire sans obligation juridique de mettre en œuvre les prescriptions qu'il contient. Le PDM contient une série de préconisations des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés :

- poursuivre la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles,
- atteindre un bon état des eaux,
- restaurer et préserver les milieux aquatiques,
- réduire les substances toxiques.

Ces deux derniers points sont les enjeux prioritaires pour lesquels les questions de maîtrise d'ouvrage et de financement vont être de lourds défis à relever.

Pour la CGT, les investissements concernant l'entretien et l'amélioration des réseaux d'eau existants et des stations d'épuration, qui sont aujourd'hui à saturation du fait de l'étalement urbain, doivent être poursuivis sous peine de nous retrouver confrontés d'ici quelques années à de gros problèmes. A cet égard, les pertes sur les réseaux évaluées à 30%, nous semblent parfaitement incompréhensibles, voire incongrues : comment, en effet, parler d'économie ou réfléchir sur la ressource nécessaire sans, d'abord, résoudre cette question ?

La CGT pense que les sites de production hydroélectriques doivent être aménagés, voire renforcés, là où les projets existent pour répondre aux besoins toujours croissants en énergie. En outre, cela pourrait, certes partiellement, contribuer à la bonne fonctionnalité des milieux naturels.

Le retour à une maîtrise publique de l'énergie et de l'eau nous paraît d'une absolue nécessité. L'avis le précise et nous le réaffirmons avec force : la marchandisation de l'énergie n'est pas compatible avec une bonne gestion de l'eau et la préservation de l'équilibre écologique.

Par contre nous regrettons de n'avoir trouvé aucune mesure concernant le développement d'une agriculture qui préserve l'environnement comme l'agriculture bio, d'une agriculture peut-être moins intensive et plus variée.

La CGT dénonce que l'avis du CESR banalise les impacts sur la santé des nitrates, allant même jusqu'à contester leurs effets sur les milieux, ce qu'aucun scientifique ne met en doute !

La CGT déplore que l'éternel débat autour du réservoir de Charlas, ait empêché un positionnement plus consensuel autour de ce que nous considérons comme les véritables enjeux du SDAGE. Cela atténue très nettement la portée, mais aussi la visibilité de l'avis rendu aujourd'hui. Ce débat est d'autant plus stérile que ni le cadre contraint de financement, ni les données techniques apparues depuis le débat public, comme la localisation du projet sur une zone où le risque sismique existe, ne permettent sérieusement d'envisager sa réalisation.

En matière de financement, la CGT est opposée à la solution proposée par le SDAGE et jugée réaliste par l'avis du CESR: une augmentation de la redevance. Toute ponction supplémentaire significative concernant les usagers est inacceptable ! Ils participent déjà largement par rapport à leur consommation au travers de leurs factures d'eau. Il y a par ailleurs une grande inégalité entre catégorie de consommateurs, selon qu'ils sont agriculteurs, industriels ou particuliers : tout le monde ne contribue pas à la même hauteur, encore moins en fonction de ses revenus.

La CGT se félicite que le CESR ait retenu le principe d'une taxation des bénéficiaires des délégataires du service public de l'eau, mais c'est insuffisant. Il aurait aussi pu retenir d'autres sources de financement et d'économie, plus justes, responsables et citoyennes, comme :

- une application renforcée du principe pollueur – payeur,
- la création d'une taxe sur les bénéficiaires des entreprises d'embouteillage.

La CGT souhaite réaffirmer aujourd'hui que l'eau ne peut faire l'objet d'une appropriation privée, qu'elle doit rester du domaine de la maîtrise publique et ce quels que soient les partenariats. Seul un grand service public national, que la loi doit encadrer pour garantir les principes de solidarité, d'égalité, d'équité et de transparence, pourra éviter toute dérive financière ou objet de domination. C'est d'ailleurs le choix que font de nombreuses collectivités en confiant la distribution et le retraitement à des régies, non soumises à des impératifs de rentabilité financière fixés par leurs actionnaires comme c'est le cas pour les entreprises privées délégataires du service public.

Comment enfin ne pas dénoncer le paradoxe qui conduit à clore cet avis en célébrant le service public de l'eau et en réaffirmant le caractère non marchand de celle-ci ... après avoir fait l'apologie des différents modes de délégation aux entreprises privées !

Pour ces raisons, le groupe CGT ne peut s'associer à un avis trop timoré sur ses propositions en matière de financement, inutilement partisan, et dont il doute, au final, de la cohérence.

Il votera contre.