



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur le schéma directeur d'aménagement et de
gestion des eaux (Sdage) du bassin Adour-
Garonne (cycle 2022-2027)**

n°Ae : 2020-75

Avis délibéré n° 2020-75 adopté lors de la séance du 20 janvier 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 20 janvier 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Adour-Garonne – cycle 2022-2027.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, Thérèse Perrin, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Christian Dubost, François Letourneux, Serge Muller, Alby Schmitt

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président du comité de bassin Adour-Garonne, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 23 octobre 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 22 novembre 2020 :

- le ministre chargé de la santé, qui a transmis une contribution en date du 13 janvier 2021 ;
- les préfet(e)s des 26 départements concernés sur le bassin Adour-Garonne, et a reçu les contributions des préfets de l'Ariège le 31 décembre 2020, du Cantal le 17 décembre 2020, de la Charente le 28 décembre 2020, de la Dordogne le 4 janvier 2021, de la Gironde le 31 décembre 2020 et le 8 janvier 2021, des Landes le 7 janvier 2021, du Lot le 21 décembre 2020, du Lot-et-Garonne le 23 décembre 2020, des Pyrénées-Atlantiques le 6 janvier 2021, du Tarn le 6 janvier 2021.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté :

- par courrier en date du 23 octobre 2020 les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, et a reçu la contribution de Dreal Nouvelle-Aquitaine le 19 janvier 2021 et de la Dreal d'Occitanie le 5 janvier 2021 ;
- par courrier en date du 9 décembre 2020 l'Office français de la biodiversité, qui a transmis une contribution en date du 7 janvier 2021.

Sur le rapport d'Yves Gouisset et de Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) 2022-2027 du bassin Adour-Garonne, adopté en première lecture par le comité de bassin du 16 octobre 2020. Ce document, actualisé tous les six ans, précise les orientations permettant de satisfaire les principes d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, les objectifs de qualité et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau du bassin ainsi que les aménagements et les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques. Les principales évolutions du projet par rapport au précédent sont liées à la prise en compte du changement climatique.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont la réduction des consommations d'eau, pour la préservation de la qualité des masses d'eau et la restauration du bon état des milieux aquatiques, la réduction des pollutions, tout particulièrement des pollutions diffuses, pour pouvoir sécuriser l'alimentation en eau potable et la santé humaine, l'adaptation au changement climatique et ses effets sur le cycle de l'eau et la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques. L'avenir de l'agriculture sur ce bassin est intrinsèquement lié aux évolutions climatiques.

Pour être un outil pleinement opérationnel, la démarche d'évaluation environnementale qui a accompagné l'élaboration du Sdage gagnerait à être plus développée et mieux ciblée sur les enjeux liés à l'eau, dès lors qu'une de ses premières fonctions devrait être d'apprécier si le Sdage et son programme de mesures (PDM) permettront d'atteindre le bon état des masses d'eau selon l'échéancier qu'il se fixe. L'Ae recommande d'évaluer plus systématiquement les réussites et les difficultés des cycles précédents pour pouvoir confirmer l'efficacité des différents outils mobilisés (règlement, actions, financements) et en tirer les conséquences pour la renforcer ou, dans le cas inverse, faire évoluer certains outils ou les remettre en cause. Elle recommande également de territorialiser les dispositions et les mesures pour une action davantage ciblée sur les masses d'eau dégradées.

Au vu des avancées du cycle précédent en matière de gouvernance, l'Ae souscrit aux dispositions du projet de Sdage en la matière. Elle recommande de renforcer la portée prescriptive du Sdage sur les schémas régionaux d'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux et des documents d'urbanisme concernés.

L'ambition du Sdage (peu ou prou, la reconduction pour 2027 des objectifs initialement prévus pour 2021) apparaît limitée en matière d'atteinte du bon état des masses d'eau. L'affichage de 30 % d'entre elles avec des « objectifs moins stricts » est élevé. L'Ae apprécie néanmoins que des objectifs clairs soient également assignés aux masses d'eau qui n'arriveront pas au bon état en 2027 et que les gains attendus d'une classe d'état dessinent également une trajectoire d'amélioration même modeste. Elle recommande de renforcer l'exploitation des bilans du Sdage et du PDM à mi-parcours afin qu'ils constituent véritablement des outils de réorientation ou d'adaptation des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs retenus.

L'absence de visibilité sur les volumes d'eau raisonnablement disponibles pour l'ensemble des activités du fait des réductions inéluctables liées au changement climatique rend incertaines les prévisions sur le bon état, quantitatif, chimique ou écologique des masses d'eau. Ceci affaiblit les capacités d'orientation du Sdage et la démonstration de l'efficacité des moyens mobilisés, et laisse les acteurs sans visibilité sur le niveau d'adaptation de leurs usages. Tant la tension sur la ressource en eau que les risques probables de non atteinte du bon état chimique des masses d'eau superficielles et souterraines devraient questionner le modèle, les filières et les pratiques agricoles de l'ensemble du bassin. C'est la raison pour laquelle les recommandations pour la gestion quantitative (scénario réaliste de mobilisation de la ressource en eau) et pour la réduction des pollutions diffuses (nitrates et pesticides) revêtent une acuité particulière.

Pour l'Ae, ne pas aborder ces questions explicitement ni proposer d'outil évaluatif solide nuira tant aux activités agricoles qu'à la protection de l'environnement.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Sommaire

1	Contexte, présentation du Sdage et enjeux environnementaux	5
1.1	Les Sdage	6
1.2	Procédures relatives aux Sdage, état d'avancement pour le bassin Adour-Garonne	8
1.3	Principaux enjeux du bassin Adour-Garonne.....	9
1.4	Présentation du Sdage du bassin Adour-Garonne.....	10
1.4.1	Bilan du Sdage 2016-2021	10
1.4.2	État des masses d'eau et objectifs fixés par le Sdage.....	12
1.4.3	Les principes fondamentaux d'action, orientations et dispositions du Sdage	14
1.4.4	Programme de mesures et documents d'accompagnement.....	15
1.5	Enjeux environnementaux du Sdage Adour-Garonne.....	17
2	Analyse de l'évaluation environnementale.....	17
2.1	Articulation du Sdage Adour-Garonne avec les autres plans, documents et programmes	18
2.1.1	Articulation du Sdage avec le PAMM et le DSF Sud-Atlantique.....	19
2.1.2	Articulation du Sdage avec le PGRI	19
2.1.3	Articulation avec les Sraddet	19
2.1.4	Portée prescriptive du Sdage.....	20
2.1.5	Articulation du Sdage avec d'autres plans	21
2.2	Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives d'évolution	21
2.3	Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de Sdage Adour-Garonne a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	23
2.4	Effets notables probables de la mise en œuvre de la révision du Sdage	25
2.5	Évaluation des incidences Natura 2000	26
2.6	Mesures d'évitement, de réduction et de compensation.....	27
2.7	Dispositif de suivi	27
2.8	Résumé non technique.....	28
3	Adéquation du Sdage aux enjeux environnementaux du bassin Adour-Garonne.....	28
3.1	Portage et gouvernance du Sdage	29
3.2	Le niveau d'ambition du Sdage.....	30
3.3	Les leviers et moyens pour la mise en œuvre du Sdage	31
3.4	L'intégration du changement climatique.....	32
3.5	Orientation : Agir pour assurer l'équilibre quantitatif.....	34
3.6	Orientation : réduire les pollutions. Agir sur les rejets en macropolluants et micropolluants	37
3.7	La préservation de la santé humaine	38
3.8	Orientation : préserver et restaurer la qualité des milieux	40
3.9	Conclusion sur la prise en compte de l'environnement par le Sdage	42
	Annexe I : Liste des orientations fondamentales et des dispositions du Sdage.....	43
	Annexe II : Liste des principaux sigles utilisés par le Sdage.....	44

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (Sdage ²) 2022–2027 du bassin Adour–Garonne adopté en première lecture par le comité de bassin le 16 octobre 2020. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport sur les incidences environnementales et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de Sdage.

L'Ae a estimé utile, pour la complète information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du contexte général d'élaboration de ces documents, un rappel du contenu du Sdage Adour–Garonne, de sa procédure d'élaboration et enfin des principaux enjeux environnementaux relevés compte tenu des caractéristiques du bassin Adour–Garonne.

1 Contexte, présentation du Sdage et enjeux environnementaux

La directive européenne cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE, adoptée le 23 octobre 2000³, établit un cadre pour une politique globale communautaire dans le domaine de l'eau. Sa mise en œuvre s'effectue selon des cycles successifs de six ans.

La DCE poursuit plusieurs objectifs : la non-dégradation des ressources et des milieux, le bon état des masses d'eau (sauf dérogation motivée), la réduction des pollutions liées aux substances et le respect de normes dans les zones protégées au titre d'une législation communautaire applicable aux eaux ou aux milieux dépendants de l'eau ⁴. La directive fait de la tarification de l'eau une mesure à mettre en œuvre pour la réalisation de ses objectifs environnementaux, en toute transparence financière.

Elle se décline par bassin hydrographique (district dans le texte de la directive)⁵. Chaque district doit faire l'objet d'un état des lieux, d'un programme de surveillance, d'un plan de gestion et d'un programme de mesures.

² En annexe 2, figure une explicitation des acronymes

³ La DCE a été modifiée par deux directives « filles », la directive « eaux souterraines » de 2006 et la directive « NQE » (normes de qualité environnementale) de 2008 modifiée en 2013.

⁴ Le registre des zones protégées prévu au R. 212-4 du code de l'environnement comprend :

- les zones de captage de l'eau destinée à la consommation humaine fournissant plus de 10 m³/jour ou desservant plus de 50 personnes ainsi que les zones identifiées pour un tel usage dans le futur ;
- les zones de production conchylicole ainsi que, dans les eaux intérieures, les zones où s'exercent des activités de pêche d'espèces naturelles autochtones ;
- les zones de baignade et d'activités de loisirs et de sports nautiques ;
- les zones vulnérables (aux pollutions par les nitrates) figurant à l'inventaire prévu par l'article R. 211-75 ;
- les zones sensibles aux pollutions désignées en application de l'article R. 211-94 (susceptibles d'eutrophisation) ;
- les sites Natura 2000.

⁵ La notion de "district hydrographique" est définie par la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 : « zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques ». Les neuf districts hydrographiques métropolitains sont regroupés au sein de sept grands bassins de gestion.

1.1 Les Sdage

Le Sdage, institué initialement par la loi sur l'eau de 1992, est en France l'outil de planification des grands bassins hydrographiques⁶.

En application des articles L. 212-1 et suivants du code de l'environnement, transposant la DCE, une nouvelle génération de Sdage⁷ a été mise en place, pour une durée de 6 ans (2010-2015, 2016-2021, 2022-2027) correspondant aux cycles de la DCE.

Le Sdage définit les orientations permettant de satisfaire les principes d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Il fixe les objectifs de qualité et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau du bassin (cours d'eau, plan d'eau, nappe souterraine, estuaires et eaux côtières) et détermine les aménagements et les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques, afin de réaliser les objectifs fixés. Il prend en compte le potentiel hydroélectrique du bassin.

Le Sdage est complété par un programme de mesures (PDM), établi également pour 6 ans, qui identifie les principales actions à conduire pour la réalisation des dispositions et des objectifs fixés. Le programme de mesures est décliné localement par un plan d'actions opérationnel territorialisé (PAOT).

Les acteurs de la gestion de l'eau en France contribuent à la mise en œuvre du Sdage et du PDM avec leurs outils respectifs que sont notamment les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), les contrats de milieux, le programme d'intervention de l'agence de l'eau, les aménagements et ouvrages sous la responsabilité des collectivités, industriels et agriculteurs, et les actions réglementaires.

L'unité d'évaluation de l'état des eaux et des objectifs à atteindre est la masse d'eau (souterraine ou de surface), notion définie par la DCE, qui correspond à tout ou partie d'un cours d'eau ou d'un canal, ou d'un aquifère, un plan d'eau (lac, étang, retenue, lagune) une eau de transition (à proximité des embouchures de rivières ou de fleuves) ou une portion de zone côtière. Chacune des masses d'eau est homogène dans ses caractéristiques physiques, biologiques, physico-chimiques et son état. Son état global est déterminé par le plus discriminant de deux états : son état chimique apprécié par référence à des normes de qualité environnementale (NQE) pour une liste de 53 substances, son état écologique pour les masses d'eau de surface ou l'équilibre entre prélèvements et apports, baptisé état quantitatif, pour les masses d'eau souterraines.

⁶ Il y a sept bassins métropolitains (Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée et Corse)

⁷ Un premier Sdage avait été mis en place sur la période 1996- 2009 ; l'actuel projet est donc le 4^{ème} à être élaboré. Il correspond au 3^e cycle pour la DCE.

La DCE reconnaît que l'objectif de bon état ou de bon potentiel⁸ des masses d'eau en 2015 était difficile à atteindre pour certaines masses d'eau et prévoit plusieurs types d'exemption ou de dérogations⁹ :

- report de délais jusqu'en 2027 pour cause de conditions naturelles¹⁰, de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés et après 2027 pour cause de conditions naturelles¹¹ ;
- atteinte d'un objectif moins strict pour cause de faisabilité technique ou coûts disproportionnés. À long terme, le bon état des masses d'eau reste l'objectif ;
- dérogation temporaire pour événement de force majeure.

Il peut être dérogé à l'objectif de non-dégradation pour la réalisation de projets correspondant à des motifs d'intérêt général majeur.

Un programme de surveillance est mis en place pour suivre l'état des masses d'eaux permettant d'évaluer l'efficacité des mesures programmées et identifier les modifications à introduire dans le cycle suivant.

Les États membres doivent rendre compte régulièrement (rapportage) à la Commission européenne des mesures prises (plan de gestion, programme de mesures, programme de surveillance, registre des zones protégées) et du chemin parcouru pour l'atteinte de ces grands objectifs (état des lieux, bilans à mi-parcours de la mise en œuvre des programmes de mesures).

⁸ Le bon potentiel concerne les masses d'eau de surface artificielles (MEA), ou celles fortement modifiées (MEFM), ayant subi des altérations physiques lourdes, étendues et permanentes dues à certaines activités humaines (navigation, stockage d'eau...) et de ce fait ne possédant plus les caractéristiques du milieu d'origine. Il consiste à obtenir les meilleures conditions de fonctionnement du milieu aquatique compte tenu des modifications intervenues.

⁹ Article 4 5) de la DCE : Les États membres peuvent viser à réaliser des objectifs environnementaux moins stricts que ceux fixés au paragraphe 1, pour certaines masses d'eau spécifiques, lorsque celles-ci sont tellement touchées par l'activité humaine, déterminée conformément à l'article 5, paragraphe 1, ou que leur condition naturelle est telle que la réalisation de ces objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné, et que toutes les conditions suivantes sont réunies :

a) les besoins environnementaux et sociaux auxquels répond cette activité humaine ne peuvent être assurés par d'autres moyens constituant une option environnementale meilleure et dont le coût n'est pas disproportionné ;

b) les États membres veillent à ce que :

— les eaux de surface présentent un état écologique et chimique optimal compte tenu des incidences qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées à cause de la nature des activités humaines ou de la pollution,

— les eaux souterraines présentent des modifications minimales par rapport à un bon état de ces eaux compte tenu des incidences qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées à cause de la nature des activités humaines ou de la pollution ;

c) aucune autre détérioration de l'état des masses d'eau concernées ne se produit ;

d) les objectifs environnementaux moins stricts sont explicitement indiqués et motivés dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13 et ces objectifs sont revus tous les six ans.

¹⁰ Le critère « conditions naturelles » correspond à la prise en compte du temps nécessaire pour que les mesures (dont la neutralisation des sources de pollution), une fois réalisées, produisent leur effet sur le milieu (source : Guide de justification des dérogations DCE – Direction de l'eau et de la biodiversité – janvier 2020).

¹¹ Avec toutefois des reports jusqu'en 2033 pour les substances dont les NQE ont été modifiées par la directive 2013/39 et jusqu'en 2039 pour celles qui ont été introduites par cette même directive.

1.2 Procédures relatives aux Sdage, état d'avancement pour le bassin Adour-Garonne

L'élaboration du Sdage est confiée au comité de bassin qui l'adopte avant que le préfet coordonnateur de bassin l'approuve. Le comité de bassin s'est appuyé sur :

- sa commission planification et son groupe de travail ;
- le conseil scientifique du comité de bassin ;
- le secrétariat technique de bassin (STB)¹² qui est chargé de sa rédaction en lien avec les instances de bassin.

La réalisation des Sdage 2022–2027 a été engagée dans la perspective de la publication des arrêtés préfectoraux de leur approbation au Journal officiel avant le 23 décembre 2021, date fixée au niveau national.

En application de l'article R. 122–17 du code de l'environnement, le Sdage donne lieu à évaluation environnementale et l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour délibérer un avis sur cette évaluation.

Le projet de Sdage Adour-Garonne (2022–2027) a déjà connu plusieurs étapes conduites sous l'égide du comité de bassin :

- un diagnostic de l'état des milieux aquatiques ;
- consultation du public et des partenaires institutionnels¹³ sur la synthèse provisoire des enjeux et sur le programme de travail et les questions importantes qui se posent en matière de gestion de l'eau (novembre 2018 à mai 2019) ;
- adoption de l'état des lieux et de la synthèse des questions importantes par le comité de bassin, puis approbation de l'état des lieux par le Préfet coordonnateur de bassin (décembre 2019) ;
- adoption en première lecture du projet de Sdage et du programme de mesures par le comité de bassin (16 octobre 2020).

Les documents officiels produits pour le bassin Adour-Garonne tels que l'état des lieux, le Sdage, le programme de mesures, les documents d'accompagnement et l'évaluation environnementale sont mis à disposition sur le site Internet de bassin : <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/sdage-et-programme-d-intervention-de-l-agence/un-cadre-le-sdage.html>.

La suite de la procédure prévoit :

- l'avis de l'Ae sur le projet de Sdage (20 janvier 2021) ;
- la consultation des assemblées et du public sur le projet de Sdage et le programme de mesures adopté par le comité de bassin (février à août 2021) ;
- l'adoption du Sdage (auquel est associé le programme de mesures) par le comité de bassin, puis son approbation par le Préfet coordonnateur de bassin et la publication au Journal officiel (début 2022).

¹² Le secrétariat technique de bassin associe l'agence de l'eau, la DREAL de bassin et de la délégation régionale Occitanie de l'OFB.

¹³ Dont la liste est précisée à l'article R.212-6 du code de l'environnement

1.3 Principaux enjeux du bassin Adour-Garonne

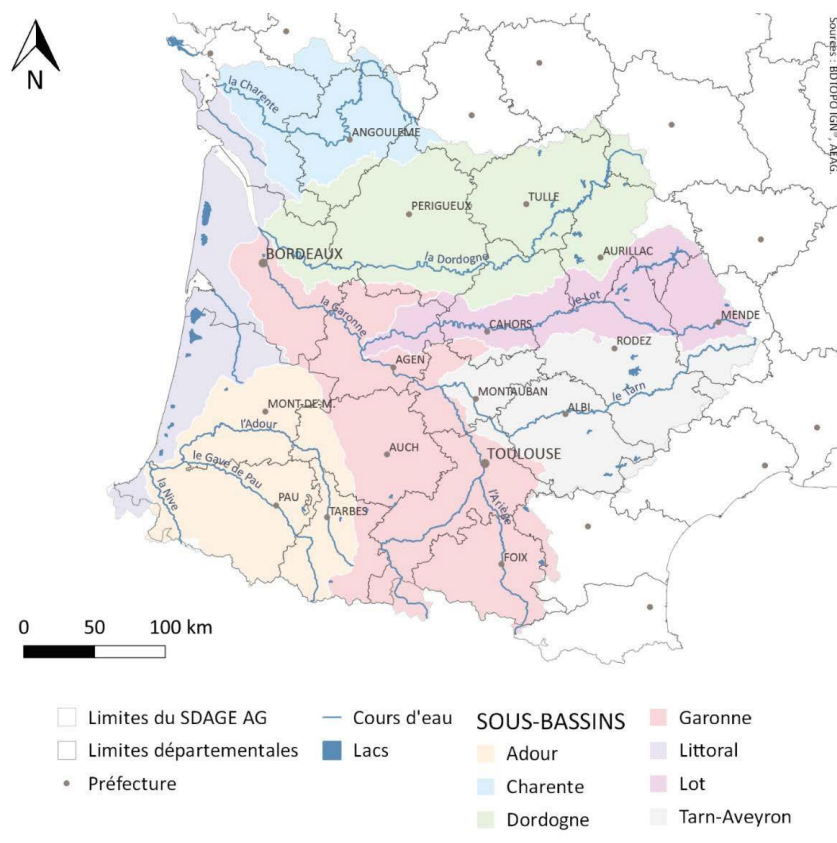


Figure 5 : Organisation géographique du bassin Adour-Garonne (Source : dossier)

Le bassin Adour-Garonne et le bassin Loire-Bretagne regroupent l'ensemble des bassins versants des cours d'eau s'écoulant en France vers l'océan Atlantique. Il couvre le quart sud-ouest de la France sur 117 650 km², soit 22 % de la surface totale de la France métropolitaine sur trois régions : Auvergne-Rhône-Alpes (5 % de la surface totale du bassin), Nouvelle-Aquitaine (52 %) et Occitanie (43 %). Il concerne 26 départements et 6 848 communes dont seulement 35 ont plus de 20 000 habitants.

Le bassin comporte 650 km de littoral. Il est drainé par un linéaire total de 120 000 km de cours d'eau. Il est structuré par six grands cours d'eau : l'Adour, la Charente, la Dordogne, la Garonne et ses principaux affluents (Lot et Tarn), ainsi que les cours d'eau côtiers charentais et aquitains. Il est également composé de très nombreux lacs naturels ou artificiels.

Les eaux souterraines fournissent annuellement plus de 20 % de l'eau utilisée sur le bassin et près de 60 % des volumes prélevés pour l'eau potable.

L'essentiel du bassin présente un caractère rural prononcé : 57 % de sa superficie est agricole et regroupe 30 % de la population. Avec 5,3 millions d'hectares de surface agricole utile, le bassin représente seulement 16 % de la surface nationale mais 34 % des surfaces irriguées françaises. Ce secteur est à la base d'une industrie agroalimentaire diversifiée.

La densité moyenne de population est faible et ses 7,8 millions d'habitants sont majoritairement répartis sur l'axe garonnais, entre les deux pôles attractifs des métropoles bordelaises et

toulousaines (Gironde et Haute-Garonne). Entre 1999 et 2016, la population a augmenté de près de un million d'habitants (+14 %, contre +11 % pour l'ensemble de la métropole). Ces évolutions vont se poursuivre et des hausses significatives sont attendues d'ici 2027 dans les bassins de vie les plus actifs : grande banlieue toulousaine (+5,8 %), ainsi qu'une grande partie de la frange littorale (Gironde, Landes, Garonne en amont de Bordeaux) (+4 %). Le dossier n'évoque pas l'importance et la proportion que représente la population saisonnière ni le poids relatif des activités touristiques par rapport aux autres activités.

L'espace est principalement occupé par des forêts (34 % du territoire). Il est alimenté par deux « châteaux d'eau » : les Pyrénées et le Massif Central ; 30 % de son territoire est constitué de zones de montagne. Le bassin Adour-Garonne fournit 20 % de la production nationale d'hydroélectricité et les eaux de refroidissement de deux centrales nucléaires.

Le bassin Adour-Garonne présente une forte vulnérabilité aux effets du changement climatique. Cette analyse est documentée dans le plan d'adaptation au changement climatique du bassin (PACC) adopté le 2 juillet 2018 par le Comité de bassin. Tous les modèles convergent pour prédire d'ici 2050 des répercussions importantes sur la gestion de l'eau et sur les milieux aquatiques :

- une augmentation de la température moyenne annuelle de l'air d'au minimum + 2°C et une augmentation également significative de la température des eaux de surface (déjà réelle aujourd'hui : +1,5°C en 40 ans) ;
- une augmentation de l'évapotranspiration (des sols et de la végétation) comprise entre +10 % et +30 % et une augmentation de la sécheresse des sols ;
- une augmentation des situations extrêmes (sécheresses, crues et inondations) ;
- pas d'évolution sensible du cumul annuel de précipitations, concentrées au printemps et en automne, mais une diminution de la durée d'enneigement sur les massifs ;
- une baisse moyenne annuelle des débits naturels des cours d'eau comprise entre -20 % et -40 % et de l'ordre de -50 % en périodes d'étiage qui seront plus précoces, plus sévères et plus longues ;
- une tendance à la baisse de la recharge des nappes, très variable selon les secteurs, jusqu'à -50 % ;
- une élévation du niveau de l'océan, de l'ordre de 21 cm (et de façon très probable comprise entre 60 cm et 1 m en 2100).

1.4 Présentation du Sdage du bassin Adour-Garonne

Le Sdage comprend un document principal et ses annexes ainsi que des documents d'accompagnement¹⁴ à caractère informatif qui apportent un éclairage sur la construction, le dimensionnement et le contenu du Sdage, ainsi que sur les actions prévues pour sa mise en œuvre.

1.4.1 Bilan du Sdage 2016–2021

Le dossier commence par établir un bilan du Sdage et du programme de mesures 2016–2021, complété, à l'échelle des territoires, par un suivi des PAOT, des Sage et des contrats de milieux.

¹⁴ Liste définie par [arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des Sdage](#), contenant 8 items dont les dispositions prises en matière de tarification de l'eau et de récupération des coûts, le résumé du programme pluriannuel de mesures, le résumé du programme de surveillance de l'état des eaux, le dispositif de suivi destiné à évaluer la mise en œuvre du Sdage, la synthèse des méthodes et critères servant à l'élaboration du Sdage, la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle).

Au-delà d'un bilan quantitatif consolidé de toutes les actions (27 % terminées, 43 % engagées), le chapitre 4 produit une analyse qualitative des principaux résultats et principales difficultés rencontrées.

Parmi celles-ci, sont notamment mentionnés : quelques déficits de connaissance notamment sur les eaux littorales ; des retards dans l'engagement de certains Sage et dans la création des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) Tarn-Aveyron et Garonne-Ariège-Rivières de Gascogne, liées notamment aux réformes affectant les collectivités territoriales et au temps de concertation préalable ; le ralentissement des actions est également attribué aux difficultés liées au contexte économique et à la baisse des moyens de l'ensemble des parties prenantes, y compris l'État. Cet argument est avancé pour expliquer le retard des petites collectivités en matière d'assainissement. La restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques progresse mais est, elle aussi, ralentie par un ensemble de difficultés techniques, juridiques et d'acceptabilité locale.

Parmi les points mis en valeur, une « Entente pour l'eau »¹⁵ a été créée en 2018 afin de coordonner la lutte contre les effets du changement climatique sur le bassin Adour-Garonne. Son plan d'action comporte notamment quatre appels à projets sur financement des Régions et de l'Agence de l'eau (préservation des zones humides, économies d'eau, désimperméabilisation et réutilisation des eaux usées traitées).

Le Sdage dresse en revanche un quasi-constat d'échec pour la maîtrise des pollutions diffuses d'origine agricole : les moyens mis en œuvre sont qualifiés d'insuffisants pour inciter et pérenniser les changements de pratiques. Une tendance à la hausse des concentrations de nitrates et de pesticides est ainsi observée sur plusieurs masses d'eau, sans réponse adaptée à ce qui devrait être considéré comme une priorité.

La gestion quantitative est également un point difficile : alors que plusieurs secteurs du bassin subissent des déséquilibres quantitatifs importants, le bassin Adour-Garonne connaît des crises graves (retenue de Sivens sur le Tescou et retenue de Caussade sur le Tolzac, que le dossier ne rappelle d'ailleurs pas), pour lesquelles des solutions apparaissent laborieuses à faire émerger. Suite à la crise de Sivens, le préfet coordonnateur de bassin a établi un cadre de plan d'action pour un retour à l'équilibre quantitatif sur le bassin validé par le comité de bassin le 24 février 2017. Au 20 octobre 2020, trois projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE) sont adoptés (Midour, Aume Couture et Boutonne), huit autres sont « à engager »¹⁶. D'autres démarches concertées sont également prévues sur une cinquantaine de territoires, la stratégie de bassin n'excluant pas d'engager des PTGE dans un second temps sur certains d'entre eux. Ces projets de territoires s'appuient le plus souvent sur la création de nouvelles réserves, ralentie par l'absence de maîtrises d'ouvrage et par la recherche d'accords entre les parties prenantes.

Le changement climatique accroît la tension sur la ressource. Des impacts se font déjà sentir aujourd'hui : selon une étude prospective « Garonne 2050 » portée par l'Entente pour l'eau, le

¹⁵ Pour répondre efficacement à l'urgence climatique et contribuer à garantir la ressource qualitative et quantitative sur le bassin Adour-Garonne et éviter les conflits d'usages, les deux régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, le comité de bassin et l'agence de l'eau, ainsi que l'État ont décidé de se mobiliser et de constituer une Entente pour l'eau. Les partenaires se fixent des objectifs communs avec une « feuille de route » qui recouvre les diverses adaptations qu'impose le changement climatique.

¹⁶ Douze, Adour amont, Garonne amont, Charente aval et Bruant, Isle, Séoune, Seudre et Tescou

déséquilibre hydrologique entre besoins et ressources est actuellement estimé entre 200 et 250 millions de m³/an. Ce déséquilibre pourrait être multiplié par 5 et atteindre entre 1 et 1,2 milliard de m³/an en 2050 si aucune mesure n'est prise.

1.4.2 État des masses d'eau et objectifs fixés par le Sdage

Au sens de la DCE, le bon état est atteint lorsque pour une masse d'eau superficielle, l'état écologique et l'état chimique sont bons ou très bons et pour une masse d'eau souterraines, l'état chimique et l'état quantitatif sont bons. Pour les masses d'eau artificielles ou fortement modifiées, l'état écologique visé est le bon potentiel, alors que le bon état chimique est requis.

Les masses d'eau du bassin sont au nombre de :

- 2 808 pour les masses d'eau superficielles (MESU), dont 2 680 masses d'eau cours d'eau, 107 plans d'eau, 10 eaux côtières et 11 masses d'eau de transition (eaux saumâtres) ;
- 144 masses d'eau souterraines (MESO) dont 28 masses d'eau majoritairement captives (nappes profondes de type « sédimentaire ») et 116 masses d'eau libres.

Le Sdage présente en premier lieu l'état¹⁷ des masses d'eau superficielles et souterraines, issu du dernier état des lieux de 2019, puis présente ensuite de façon détaillée l'ensemble des objectifs qu'il se fixe pour 2027.

Masses d'eau superficielles

	Bon état écologique				Bon état chimique (hors ubiquistes)			
	Etat 2015	EDL ¹⁸ 2019	Obj. 2021	Obj. 2027	Etat 2015	EDL 2019	Obj. 2021	Obj. 2027
Total	43%	50%	68 %	70%	93 %	91%	97%	98%
Cours d'eau	43%	51%	69 %	71%	93 %	91%	99 %	98%
Plans d'eau	22%	35%	36 %	36%	91 %	94%	94 %	94%
Eaux côtières et de transition	55%	45%	62 %	–	71 %	93%	82 %	–

Selon le dossier, l'amélioration du bon état écologique des masses d'eau cours d'eau provient principalement de la fiabilisation de la méthode d'extrapolation par modélisation de l'état des

¹⁷ L'état écologique correspond à la qualité biologique, physico-chimique (éléments généraux et polluants spécifiques de l'état écologique) et hydromorphologique des écosystèmes aquatiques.

L'état chimique est évalué par la mesure des concentrations de 45 substances prioritaires de l'annexe 8 de l'arrêté du 27 juillet 2018. Ces substances appartiennent aux métaux, pesticides et polluants industriels. Les chiffres mentionnés excluent la présence des substances ubiquistes : molécules persistantes, bioaccumulables et toxiques, qui en raison de leur grande mobilité dans l'environnement, sont présentes dans les milieux naturels sans être reliées directement à une pression qui s'exerce sur ces milieux. Présentes dans les milieux aquatiques, à des concentrations supérieures aux normes de qualité environnementale. (mercure, HAP, tributylétain, dioxines, diphényléthers bromés, etc.) Une partie de ces substances trouvent leur origine dans les émissions atmosphériques (par exemple les HAP émises par les véhicules). Seules les mesures de prévention à la source et celles réduisant les transferts (ruissellements) permettent de limiter la contamination des masses d'eau par ces substances.

Au sens de la DCE, le bon état est atteint lorsque pour une masse d'eau superficielle, l'état écologique et l'état chimique sont bons ou très bons et pour une masse d'eau souterraine, l'état chimique et l'état quantitatif sont bons.

¹⁸ Les valeurs des états des lieux correspondent en réalité à des données d'années antérieures. Elles permettent juste d'illustrer le sens et l'ampleur des évolutions et de pouvoir les comparer avec les objectifs qui avaient été affichés pour l'année 2021.

masses d'eau sans mesure. La proportion des masses d'eau qui aurait effectivement progressé vers le bon état est seulement de 2 points. Concernant les plans d'eau, l'augmentation du pourcentage de masses d'eau en bon état provient essentiellement du fait que la plupart des derniers lacs intégrés à la surveillance sont en bon état. Enfin, le taux de bon état écologique des eaux littorales est en baisse en raison du déclassement de deux masses d'eau (Arcachon amont et Hossegor).

Les pollutions diffuses d'origine agricole (azote et pesticides) constituent la pression significative la plus forte s'exerçant sur la qualité de toutes les masses d'eau. Les rejets de macro-polluants des stations d'épurations domestiques, représentent également une pression significative pour 20 % des cours d'eau (800 stations identifiées, généralement de petite capacité).

Le projet de Sdage fixe, pour 2027, un nouvel objectif de 70 % de masses d'eau superficielles en bon état écologique, soit 556 de plus qu'en 2019, et 98 % en bon état chimique, soit 116 de plus.

Le Sdage identifie enfin 183 masses d'eau fortement modifiées pour lesquelles est fixé un objectif de bon potentiel à l'horizon 2027 ou un objectif moins strict pour 107 d'entre elles.

Masses d'eau souterraines

	Bon état quantitatif				Bon état chimique (hors ubiquistes)			
	Etat 2015	EDL 2019	Obj. 2021	Obj. 2027	EDL 2015	EDL 2019	Obj. 2021	Obj. 2027
Total masses d'eau souterraines	89%	87%	94 %	94%	61%	72 %	68 %	72%
dont libres	–	89 %	–	–	–	65,5 %	–	–
dont captives	–	78 %	–	–	–	100 %	–	–

Une proportion importante des masses d'eau souterraines en bon état chimique comporte néanmoins des secteurs dégradés.

Les variations notées dans le tableau ci-dessus s'expliquent soit par le redécoupage des masses d'eau captives qui a fait apparaître en état médiocre des anciennes sous-parties de masse d'eau en bon état mais déjà identifiées en déséquilibre quantitatif en 2013, soit par l'ajustement de la méthodologie employée qui donne désormais une image plus précise de la qualité chimique des eaux souterraines.

La pression exercée par la pollution diffuse de produits phytosanitaires d'origine agricole affecte l'état qualitatif de 40 % des masses d'eau souterraines, soit 35 % de la surface du bassin (Charente, vallées de l'Adour, de la Garonne, du Tarn, département de la Dordogne). Hormis la Dordogne, ces mêmes secteurs subissent une pression par l'azote diffus. La pression de prélèvement altère l'état quantitatif de 16 % des masses d'eau souterraines. L'impact de l'irrigation est majoritaire (69 % des prélèvements en période d'étiage), alors que seulement 1,3 % des masses d'eau superficielles subissent une pression significative en raison des prélèvements pour l'eau potable.

Le projet de Sdage fixe, pour 2027, un nouvel objectif de 72 % de masses d'eau souterraines en bon état chimique, sans évolution par rapport à leur état en 2019, et 94 % en bon état quantitatif, identique à l'objectif fixé pour 2021, soit 10 de plus.

Autres objectifs généraux

Le Sdage fixe d'autres objectifs pour le bassin :

- ne pas détériorer l'état des masses d'eau. L'objectif premier est d'empêcher l'état chimique des masses d'eau souterraines de se dégrader, malgré des tendances à la hausse des polluants ;
- réduire l'émission de substances dangereuses ;
- permettre l'atteinte des objectifs du document stratégique de façade (DSF) ;
- permettre la réalisation des objectifs spécifiques des zones protégées (6 zones).

« *Par différence* », les masses d'eau qui ne seront pas en bon état en 2027 se voient fixer un objectif moins strict. Cela concerne :

- 30 % des masses d'eau superficielles pour l'état écologique ;
- 28 % des masses d'eau souterraines pour l'état chimique ;
- 6 % des masses d'eau souterraines pour l'état quantitatif.

Le Sdage fournit un calendrier d'atteinte du bon état chimique échelonné jusqu'à 2039, mais n'en fournit pas pour le bon état écologique et pour le bon potentiel.

1.4.3 Les principes fondamentaux d'action, orientations et dispositions du Sdage

Le Sdage est articulé en :

- quatre principes fondamentaux d'action qui s'imposent à toutes les orientations et qui intègrent les principes transversaux du plan d'adaptation au changement climatique (PACC) adopté par le comité de bassin en 2018 :
 - Développer une gestion de l'eau renforçant la résilience face aux changements majeurs ;
 - Garantir la non-détérioration de l'état des eaux ;
 - Réduire l'impact des installations, ouvrages, travaux ou aménagements par leur conception ;
 - Agir en priorité pour atteindre le bon état.
- quatre orientations :
 - A – Créer les conditions de gouvernance favorables à l'atteinte des objectifs du Sdage ;
 - B – Réduire les pollutions ;
 - C – Agir pour assurer l'équilibre quantitatif ;
 - D – Préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques.
- 170 dispositions qui les déclinent.

La lecture dans le programme de mesures de la mise en œuvre territoriale des orientations du Sdage est facilitée par le classement des mesures (référentiel national OSMOSE) dans la logique des orientations du Sdage Adour-Garonne.

Les « principes fondamentaux d'action » sont la traduction des quatre « enjeux pour atteindre le bon état des eaux en 2027 » issus de la consultation du public et des partenaires institutionnels entre novembre 2018 et mai 2019 sur les « questions importantes » :

- Toujours un besoin d'amélioration de la gouvernance en tenant compte des évolutions réglementaires ;
- Des efforts à accentuer en matière de réduction des pollutions ;

- La gestion quantitative de la ressource en eau complexifiée par les impacts du changement climatique ;
- L'enjeu de plus en plus important de la résilience des milieux aquatiques et humides face au changement climatique.

Il est difficile de comprendre la relation entre les principes fondamentaux d'action et les termes réglementaires que sont les « questions importantes », les « orientations fondamentales » et les « dispositions ». En particulier, les principes fondamentaux sont eux-mêmes déclinés en dispositions.

Les principes du PACC sont intégrés dans les principes fondamentaux d'action, mais le terme de « changement climatique » n'est curieusement pas utilisé dans l'intitulé de ces principes et ne l'est qu'occasionnellement dans les orientations fondamentales et dans les dispositions.

L'Ae recommande de veiller à la cohérence des termes utilisées dans la rédaction relative aux questions importantes, principes fondamentaux d'action, orientations et dispositions pour faciliter la compréhension des relations entre ces termes. L'Ae recommande également que la mention du « changement climatique » soit explicitement faite chaque fois que pertinent.

L'annexe 1 de cet avis présente les principes fondamentaux d'action et les orientations fondamentales.

1.4.4 Programme de mesures et documents d'accompagnement

Le projet de PDM liste les actions à conduire sur le territoire pour atteindre les objectifs définis. Il s'appuie sur les mesures nationales réglementaires et législatives dont la mise en œuvre répond pour partie à ces objectifs, il s'agit des mesures dites « de base ». Des mesures territorialisées et ciblées pour chacun des territoires du bassin, qui représentent l'essentiel des coûts, complètent ces mesures de base afin de traiter les problèmes qui s'opposent localement à l'atteinte des objectifs.

Le PDM n'est pas opposable aux actes administratifs. Sa mise en œuvre effective repose sur l'initiative des instances de gestion locales en matière d'orientation et de planification des actions.

Une nouvelle échelle géographique, le bassin versant de gestion, a été utilisée pour le PDM 2022–2027, combinant à la fois la logique hydrographique (bassin versant) et la logique décisionnelle (maîtrise d'ouvrage) : 143 territoires ont ainsi été définis, rassemblés dans les 8 commissions territoriales. L'identification des mesures s'est appuyée sur des concertations locales.

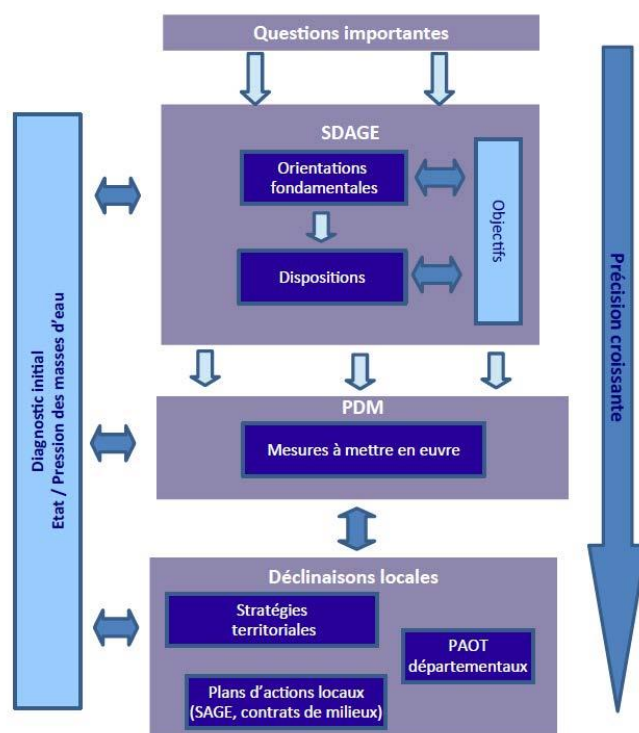


Figure 1 : Articulation entre le Sdage et les stratégies territoriales (source : dossier)

Le coût total du PDM 2022–2027 pour le bassin Adour–Garonne est estimé à environ 3,1 milliards d’euros¹⁹, répartis de la façon suivante :

	2016–2021	2022–2027
Réduction des pollutions liées à l’assainissement des collectivités locales	1 076	926
Restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques	1 093	679
Gestion de la ressource en eau	609	630
Réduction des pollutions diffuses agricoles ²⁰	320	592
Réduction des pollutions issues de l’industrie	150	155
Gouvernance	120	120
Total (millions d’euros)	3 368	3 101

Figure 3 : Comparaison des PDM 2016–2021 et 2022–2027 (Source : dossier)

Le PDM 2022–2027 apparaît dans la continuité des efforts précédents (516 millions d’euros/an versus 566 millions d’euros/an prévus), supérieur à la réalisation du cycle précédent mais en retrait de sa programmation.

Le tableau met en évidence une baisse significative de 38 % des dépenses programmées pour la restauration des milieux aquatiques et une augmentation de 85 % des dépenses prévues pour la

¹⁹ Il s’agit du coût global, y compris celui supporté par les maîtres d’ouvrages.

²⁰ Non compté le coût engendré par la mise en œuvre de la directive nitrates sur l’ensemble des zones vulnérables du bassin Adour Garonne, car il relève des obligations réglementaires. Pour mémoire, lors du dernier exercice, ce seul coût avait été évalué à 900 millions d’euros pour une proportion du bassin couverte par des zones vulnérables en 2015 équivalent au zonage 2019, mais ces coûts ne sont pas finançables via des financements publics (hors conditionnalité des aides PAC).

réduction des pollutions diffuses agricoles. Le document de présentation du PDM et les interlocuteurs relativisent cet écart en indiquant que :

- l'enveloppe réservée à la restauration des milieux aquatiques a été ajustée à un montant qui paraissait réellement engageable du fait de la meilleure connaissance des pressions et des actions phares des plans prévisionnels de gestion des cours d'eau ainsi que des coûts réellement engagés pour l'exercice 2016–2021 (environ 500 millions) ;
- les actions de maîtrise des pollutions agricoles sont aussi un facteur de réponse aux altérations morphologiques subies par les masses d'eau (mise en place de pratiques et d'agroécologie, réintégration d'infrastructures agro-écologiques, limitation des transferts de pollution et de sédiment, éloignement des cours d'eau...), dont le coût n'est comptabilisé qu'une fois. En particulier, Une mesure dotée de 150 millions d'euros d'ici à 2021 a été réservée dans le 11^e programme de l'Agence de l'eau pour le « paiement pour services environnementaux ».

1.5 Enjeux environnementaux du Sdage Adour–Garonne

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux liés à l'élaboration du Sdage sont :

- la réduction des consommations d'eau, pour la préservation de la qualité des masses d'eau et la restauration du bon état des milieux aquatiques ;
- la réduction des pollutions, tout particulièrement des pollutions diffuses, pour pouvoir sécuriser l'alimentation en eau potable et la santé humaine ;
- l'adaptation au changement climatique et ses effets sur le cycle de l'eau ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques.

Pour l'Ae, l'avenir de l'agriculture sur ce bassin est intrinsèquement lié aux évolutions climatiques.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

La démarche d'évaluation environnementale a accompagné l'élaboration de cette nouvelle version du Sdage, concomitamment à celle du PGRI. La méthode utilisée et quelques volets sont partagés entre les deux documents. La restitution qu'en fournit le rapport de l'évaluation environnementale est proportionnée, claire et utile pour comprendre les principaux enjeux de cette révision, en particulier les points de discussion entre les différents collèges du comité de bassin. Si les incidences environnementales, pour les enjeux autres que ceux liés à l'eau, sont bien prises en compte, la démarche gagnerait à être plus développée et mieux ciblée pour ces derniers, dès lors qu'une des premières fonctions de l'évaluation environnementale devrait être de démontrer que le Sdage permettra d'atteindre le bon état des masses d'eau selon l'échéancier qu'il se fixe, au besoin en complétant ou précisant certaines dispositions. Cette remarque sera déclinée concrètement pour plusieurs thématiques dans la partie 3 du présent avis.

Le document indique (en page 25) à propos du programme de mesures qu'il « *n'est pas lui-même directement soumis à évaluation environnementale* », alors même que son résumé figure dans les documents d'accompagnement du Sdage et qu'il est l'un des principaux outils de mise en œuvre du Sdage. Pour l'Ae, si le programme de mesures n'est pas visé par l'article R. 122–17 du code de l'environnement, il entre néanmoins dans le champ de l'évaluation environnementale aux sens de

la réglementation française²¹. En outre, la prise en compte des effets attendus du programme de mesures est consubstantielle à l'appréciation de l'atteinte des objectifs du Sdage.

L'évaluation environnementale diagnostique que le programme de mesures (PDM) 2022–2027 sera plus opérationnel que ceux des cycles précédents, car au fil des cycles de gestion, les méthodologies relatives aux diagnostics de l'état des milieux et à l'identification des pressions anthropiques qui ont des effets sur les milieux se sont améliorées et, dans les départements, le suivi des actions des plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT) s'est précisé.

L'analyse et les recommandations qui suivent ont pour principal objectif de renforcer le caractère opérationnel de l'évaluation environnementale.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale du Sdage par une analyse de la contribution du programme de mesures à la réalisation des objectifs et des dispositions du Sdage.

2.1 Articulation du Sdage Adour–Garonne avec les autres plans, documents et programmes

L'analyse de l'articulation du Sdage avec les autres plans et programmes est découpée en trois parties : plans, schémas et programmes qui s'imposent au Sdage ; plans, schémas et programmes devant être compatibles avec le Sdage ; autres plans et programmes. Une annexe rappelle l'ensemble des plans et programmes concernés. Le corps du rapport de l'évaluation environnementale sélectionne les plus importants au regard des enjeux du Sdage.

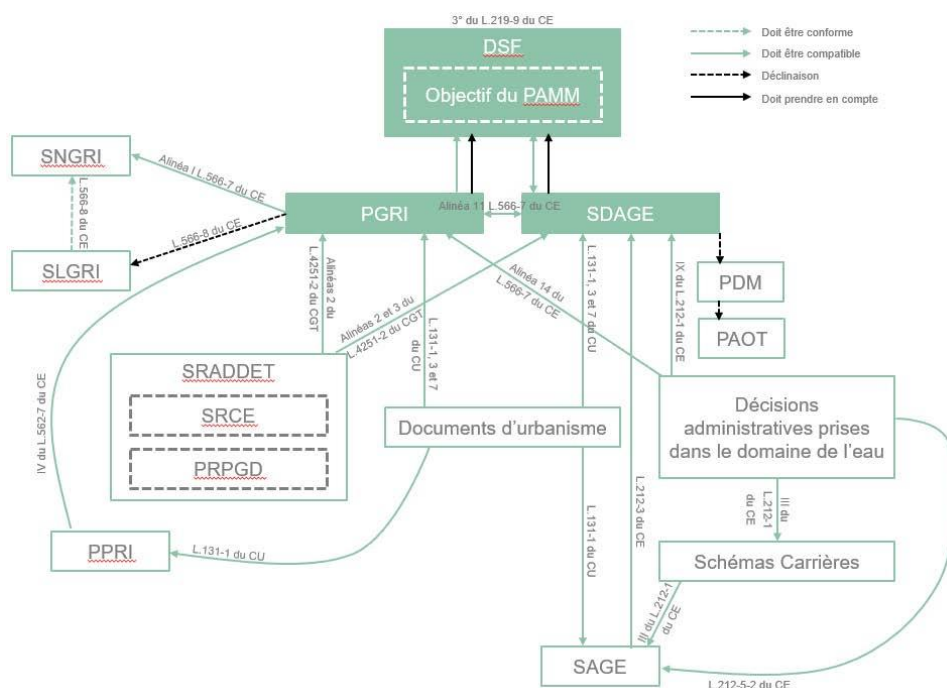


Figure 2 : Articulation du PGRI avec d'autres plans, schémas et programmes (source : dossier)

L'Ae salue la lisibilité inhabituelle de ce type de graphique.

²¹ Les programmes de mesures répondent à la définition des plans et programmes de la directive n°2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes. L'évaluation environnementale des documents stratégiques de façade porte bien sur leur programme de mesures.

Les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) établis à l'échelle des sous-bassins, les schémas régionaux des carrières ainsi que les décisions d'urbanisme, doivent être compatibles, ou rendus compatibles dans un délai de trois ans avec les objectifs, orientations ou dispositions du Sdage. Le plan de gestion des risques d'inondations (PGRI) établi en application de la directive-cadre inondation doit être compatible avec les objectifs définis dans le Sdage.

2.1.1 Articulation du Sdage avec le PAMM et le DSF Sud-Atlantique

À chaque objectif stratégique environnemental du DSF, l'évaluation environnementale met en regard les orientations et dispositions pertinentes du Sdage. Sur un plan général, cette analyse est correctement conduite et l'ensemble semble cohérent. Néanmoins, elle fait insuffisamment le lien entre l'état des masses d'eau estuariennes et littorales et les objectifs qui leurs sont affichés dans le DSF et dans le Sdage, ce qui ne permet pas de s'assurer que le niveau d'effort retenu dans le Sdage est suffisant et que les objectifs sont bien cohérents.

2.1.2 Articulation du Sdage avec le PGRI

La réglementation prévoit que les dispositions du Sdage concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau soient communes avec le plan de gestion du risque inondation (PGRI). Le Sdage comporte 16 dispositions communes avec le PGRI, qui trouvent leur équivalent sous différentes formes, ce qui renvoie à la question soulevée plus haut de l'articulation entre principes fondamentaux et dispositions.

2.1.3 Articulation avec les Sraddet

L'analyse porte notamment sur les Sraddet Occitanie et Nouvelle-Aquitaine – mais pas sur le Sraddet de la région Auvergne-Rhône-Alpes – et les documents qui y sont intégrés (schéma régional de cohérence écologique et plan régional de gestion et de prévention des déchets). Cette analyse de compatibilité est particulièrement importante pour évaluer la portée prescriptive du Sdage et assurer l'efficacité de sa mise en œuvre.

Le titre du tableau peut induire le lecteur en erreur, puisqu'il s'intitule « *Compatibilité avec les objectifs du Sraddet Nouvelle-Aquitaine et Occitanie* », alors que le rapport de compatibilité est inverse²². S'ensuit une sélection de certains objectifs puis de certaines règles générales des Sraddet, mis en regard d'extraits du Sdage, avec quelques références à des dispositions. Cette sélection permet d'attirer l'attention des autorités chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des Sraddet sur quelques questions ponctuelles.

Il serait utile, pour cibler la discussion sur les questions prioritaires, d'exploiter l'analyse que l'Ae avait produite dans ses avis sur chacun des Sraddet, principalement ceux de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie. À titre d'exemple, l'Ae avait relevé concernant la gestion quantitative :

- pour la Nouvelle-Aquitaine : « *La règle générale 24 [...] apparaît très insuffisante pour faire face à un tel déficit [quantitatif][...]. L'Ae considère que, en l'état, le Sdage n'offre pas une*

²² Le même risque de confusion est opéré pour les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets et pour les schémas régionaux de cohérence écologique intégrés aux Sraddet.

compatibilité durable entre les objectifs d'aménagement qu'il prévoit et la disponibilité de la ressource en eau à l'horizon 2030 » ;

- pour l'Occitanie : *« La règle 21 relative à la gestion de l'eau ne prévoit aucune disposition relative à la réduction des consommations, laissant même explicitement ouvertes les possibilités d'un transfert entre bassins, ainsi que la création de nouveaux prélèvements » : « Le Sraddet pourrait constituer un levier d'action pour inciter à des réflexions collectives prospectives » « qui devraient notamment viser à identifier les déficits futurs et à déterminer les solutions envisageables pour ne pas accroître le déséquilibre quantitatif et respecter le principe d'une gestion équilibrée de la ressource en eau. Le Sraddet pourrait également imposer d'intégrer dans les documents d'urbanisme la nécessité d'une réflexion sur l'adéquation entre ressources et besoins, de telle sorte que les ouvertures des nouveaux secteurs à l'urbanisation ne puissent intervenir en cas de déficit ».*

Pour l'Ae, l'analyse de ces deux règles par l'évaluation environnementale ne prend pas suffisamment en compte l'acuité de la gestion de la ressource sur la plus grande partie du bassin. L'analyse de compatibilité devant être proportionnée aux enjeux, il n'est pas attendu que sa profondeur soit la même pour l'ensemble des objectifs et des règles des Sraddet ni de toutes les dispositions du Sdage. En revanche, la démonstration de la compatibilité devrait être plus développée lorsque cette articulation est potentiellement critique pour l'atteinte des objectifs des plans et programmes concernés et pouvant conduire, le cas échéant, à faire évoluer les dispositions du Sdage pour préciser la façon de les prendre en compte dans les Sraddet.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de la compatibilité avec le Sdage des Sraddet des trois régions concernées et de l'approfondir pour les enjeux et les dispositions les plus importantes, la gestion quantitative notamment.

2.1.4 Portée prescriptive du Sdage

Actuellement, 80 % du territoire du bassin est actuellement couvert par 27 schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), dont 18 au stade de la mise en œuvre. L'annexe 2 du chapitre 6²³ identifie les dispositions du Sdage qui citent les Sage. Elle en dénombre 57.

De la même façon, l'annexe 1 du chapitre 6 identifie les dispositions du Sdage ayant une incidence sur l'urbanisme, en conformité avec la [note technique nationale du 3 mars 2020](#)²⁴. Elle en dénombre 34. L'Ae relève qu'une annexe de même nature pourrait être conçue pour les Sraddet, en cohérence avec la recommandation précédente.

Ces annexes devraient être particulièrement utiles pour l'analyse de la compatibilité de ces documents avec le Sdage. Les nouvelles dispositions du code de l'urbanisme codifiées dans les articles L. 131-3 et L. 131-7 prévoient un examen tous les trois ans (à compter de leur adoption ou de leur précédente révision) de la nécessité ou non de réviser les documents d'urbanisme à l'égard de l'ensemble des plans de rang supérieur. Il apparaît opportun de renforcer les moyens nécessaires pour vérifier la qualité des documents à cet égard et de préciser les termes de cette compatibilité. Il

²³ Dans les annexes au Sdage

²⁴ Instruction nationale du 3 mars 2020, qui indique qu'une révision du cadre européen de la DCE est en cours, « *sans visibilité* » et que dans l'attente, les objectifs pour chaque masse d'eau à fixer par le Sdage 2022-2027 doivent être « *les plus ambitieux possibles* ».

serait notamment utile de déterminer les modalités du suivi de la mise en œuvre de ces révisions. Dans le même esprit, une disposition devrait préciser les modalités de mise en œuvre du Sdage dans les schémas directeurs d'assainissement.

L'Ae souligne que, d'ores et déjà, le droit de l'urbanisme permet de conditionner l'urbanisation de nouveaux secteurs à la disponibilité et à la qualité de la ressource en eau. La compatibilité des documents d'urbanisme devrait être systématiquement questionnée en fonction de l'état des masses d'eau concernées.

L'Ae recommande de préciser les modalités du suivi des révisions des Sage, des Sraddet, des documents d'urbanisme, ainsi que les termes de leur compatibilité, et en particulier la façon dont les annexes 1 et 2 du chapitre 6 ont vocation à être utilisées.

2.1.5 Articulation du Sdage avec d'autres plans

L'analyse est conduite pour le plan d'adaptation au changement climatique, pour le schéma de raccordement au réseau des énergies renouvelables, pour la programmation pluriannuelle de l'énergie, pour les orientations nationales et régionales en matière de continuité écologique, pour le plan national santé-environnement, pour le plan de gestion des poissons migrateurs, pour les programmes d'actions nitrates national et régional et pour les chartes de parcs naturels. Elle permet de faire ressortir plusieurs points de vigilance utiles pour la démarche. En particulier, l'analyse de l'articulation avec plusieurs planifications énergétiques met en évidence les enjeux de l'eau pour les différents types de production énergétique sur le bassin (production hydroélectrique, centrale nucléaire notamment), la ressource étant nécessaire non seulement pour la sécurisation des usages actuels, mais aussi pour le développement de la production hydroélectrique. En revanche, cette analyse n'évoque pas les incidences du développement de fermes photovoltaïques sur les zones humides.

Concernant les rejets de nitrates, la disposition B17 reprend la disposition B15 du Sdage en vigueur : « *Prendre en compte les enjeux locaux lors des révisions du programme national et des programmes d'actions régionaux* » est reconduite. L'Ae rappelle que ses avis relatifs aux 6^{es} programmes régionaux de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie ont souligné l'incapacité de leurs évaluations environnementales à apprécier les effets de leurs mesures et à démontrer leur efficacité, et l'absence de cohérence des outils de gestion de l'eau (en particulier, les zonages) et des pratiques agricoles (référentiels de fertilisation azotée), entre eux et avec les objectifs de bon état des masses d'eau. Les conséquences de ce constat sont développées dans la partie 3 du présent avis.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives d'évolution

Cette partie est partagée avec l'analyse de l'état initial du projet de PGRI 2022–2027. L'évaluation environnementale aborde onze thématiques (occupation du sol, changement climatique, qualité de l'eau et des milieux aquatiques, gestion quantitative, milieux naturels, paysage et patrimoine, sols et sous-sols, risques naturels et technologiques, déchets, santé humaine et ressources énergétiques).

L'analyse par thématique est correctement conduite. Elle est agrémentée de commentaires utiles quant à la contribution du changement climatique aux évolutions qui concernent chaque thème. En

particulier, la baisse de la pluviométrie et l'augmentation de l'évapotranspiration vont contribuer à une forte diminution des débits d'étiage (évaluée jusqu'à 50 % en 2050 par rapport à aujourd'hui).

Afin que l'évaluation environnementale porte pleinement sur l'ensemble des enjeux importants liés à l'eau, les volets 3 et 4 (qualité de l'eau et des milieux aquatiques, gestion quantitative) gagneraient à être complétés de données issues de l'état des lieux 2019. À ce stade, peu de données sont fournies dans ces volets concernant l'alimentation en eau potable ni les caractéristiques morphologiques des cours d'eau – en particulier les obstacles à la continuité – ni les surfaces de zones humides, alors qu'il s'agit de deux enjeux importants en lien direct avec la qualité des masses d'eau. Ainsi, le rapport de l'évaluation environnementale devrait rappeler que, sur 95 captages prioritaires (11 en eau superficielle et 84 en eau souterraine), au moins 58 sont « *dégradés ou continuent à se dégrader* » ; pour 25 autres, le diagnostic est incertain. En tout, 14 captages ont dû être abandonnés (dont 5 pour lesquels le diagnostic est incertain). Par ailleurs, l'état des lieux du Sdage précédent²⁵ avait montré qu'environ 200 captages d'eaux souterraines pour l'AEP, hors captages prioritaires, distribuent des eaux brutes contaminées durablement par des phytosanitaires et des nitrates.

Plusieurs données de l'évaluation concernant les masses d'eau ne sont pas identiques à celles du Sdage, ce qui nécessite un travail de mise en cohérence²⁶. Il serait par ailleurs important, en guise de scénario de référence, de présenter dans l'évaluation environnementale les perspectives d'évolution de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques avec le Sdage en vigueur tenant compte des effets prévus du changement climatique.

L'Ae recommande de présenter dans l'évaluation environnementale les perspectives d'évolution de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques en poursuivant les actions du Sdage en vigueur tenant compte des effets prévus du changement climatique.

Un tableau récapitulatif apprécie, pour chaque thématique, les perspectives d'évolution sans préciser clairement le rôle du Sdage en vigueur. La méthode qui a conduit à qualifier chaque enjeu et les évolutions attendues n'est pas décrite ; elle souffre d'une absence de territorialisation, alors que le bassin connaît des situations très diversifiées selon les enjeux considérés. L'évaluation environnementale conclut sur le niveau de chaque enjeu, en fonction de la capacité du Sdage à contribuer à son évolution. Il a été indiqué aux rapporteurs que cette qualification avait une portée limitée pour la suite de l'évaluation environnementale, la démarche « éviter, réduire, compenser » ERC ayant été conduite de la même façon pour tous les enjeux. Toutefois, l'absence de priorisation selon le niveau d'enjeu peut faire perdre de vue ceux pour lesquels les mesures et la façon de les traduire dans les dispositions du Sdage peuvent présenter une importance particulière. Il s'agit d'un des leviers importants pour l'effectivité du Sdage.

²⁵ L'Ae n'a pas détecté une information mise à jour dans le dossier qui lui a été présenté, alors que c'est une information importante.

²⁶ En particulier, l'évaluation environnementale avance que la progression, de 43 à 50 % de masses d'eau en bon état écologique, serait liée à l'efficacité des actions engagées et à la fiabilisation du modèle d'extrapolation de l'état des cours d'eau. La formulation du Sdage semble plus précise et représentative de la réalité.

Sont considérés comme des enjeux forts : la qualité des eaux, la gestion quantitative, les milieux naturels et le changement climatique. Même si l'objet d'un Sdage n'est pas d'encadrer l'occupation des sols, la qualification de « faible » du niveau de levier d'action est sous-estimée, dès lors que certains aménagements peuvent être interdits pour des motifs liés à l'eau. L'enjeu santé humaine est qualifié de moyen alors que la qualité des ressources d'eau potable superficielles et souterraines est significativement dégradée par les pollutions diffuses d'origine agricole²⁷, dont l'impact sur la santé est avéré, et que la capacité du Sdage à agir sur ces pollutions est importante.

Le Sdage prend en compte les objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables, notamment ceux de l'hydroélectricité et ses dispositions visent à en réduire l'impact. Toutefois, la multiplication des nouveaux équipements, dont des microcentrales, mais également les tensions déjà constatées sur les capacités de refroidissement des centrales nucléaires, alertent sur l'importance de l'enjeu énergie alors que l'évaluation le qualifie de faible.

L'Ae recommande de revoir à la hausse la qualification de plusieurs enjeux par l'évaluation environnementale.

L'analyse débouche *in fine* sur l'identification des zones susceptibles d'être touchées de manière notable : les secteurs littoraux et les milieux marins ; les secteurs estuariens ; les secteurs fortement artificialisés ; les secteurs comportant une large part de surfaces agricoles ; les secteurs comportant une part importante de zones humides potentielles ; les secteurs incluant les grandes vallées alluviales des bassins versants ; les secteurs de montagne. Le document explicite peu l'usage qui est fait de cette typologie potentiellement intéressante.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de Sdage Adour-Garonne a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Ce volet est significativement développé.

Après un rappel du processus retenu pour la révision du Sdage, il développe une succession d'arguments clairement présentés pour justifier ce qu'il présente comme un « scénario réaliste », traduit en : objectifs pour l'atteinte du bon état des masses d'eau ; structuration du Sdage révisé ; choix des dispositions. Ces développements permettent de comprendre en particulier le processus itératif et participatif ayant conduit aux dispositions retenues ; la partie G (« Un projet de Sdage consolidé ») éclaire en outre les motivations ayant conduit aux derniers ajustements de rédaction des dispositions les plus discutées, *in fine* adoptées soit à l'unanimité, soit à la majorité.

Ensuite, l'évaluation établit une « synthèse des principales évolutions des orientations et dispositions ». Cette partie est particulièrement utile, en l'absence d'une présentation formelle exhaustive des évolutions entre le Sdage en vigueur et le projet de Sdage révisé à un autre endroit du dossier. La partie 3 du présent avis exploite l'analyse de ces évolutions et de leurs incidences.

²⁷ Les pollutions par les pesticides et les nitrates sont responsables de l'abandon pour l'alimentation en eau potable de 14 des 95 captages prioritaires.

L'objectif de bon état des masses d'eau

Les possibilités d'évolution de l'état des masses d'eau ont été analysées afin de pouvoir identifier des objectifs réalistes. La figure ci-après permet d'apprécier les principaux facteurs techniques limitants, ce qui souligne l'importance des pollutions diffuses et de la morphologie des cours d'eau.

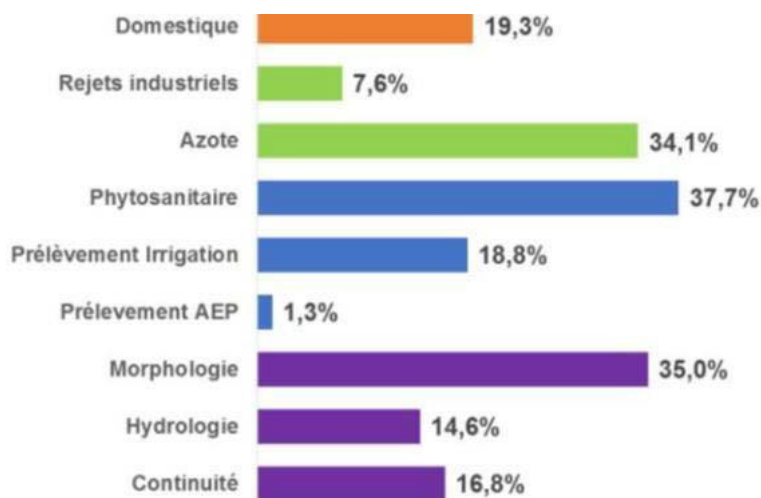


Figure 3 : Pourcentages des masses d'eau superficielles en pression significative. Source : dossier

Suite à l'instruction du 3 mars 2020 et à un échange avec les autres bassins, le scénario retenu a conduit :

- à globalement reprendre pour 2027 les objectifs initialement retenus pour 2021 ;
- à retenir un objectif légèrement supérieur à celui initialement envisagé pour le bon état écologique des masses d'eau superficielles (70 % au lieu de 68 %) en conformité avec l'instruction nationale ;
- à n'afficher aucun progrès pour le bon état chimique des masses d'eau souterraines par rapport à l'état des lieux 2019 et un léger recul de l'objectif 2027 du bon état chimique pour les masses d'eau superficielles par rapport à l'objectif 2021. Indépendamment de l'analyse au fond de ce choix, ceci interroge sur l'affichage d'un maintien des objectifs et de « *l'objectif politique fort de non-régression environnementale* », puisque ceci devrait alors conduire à ce que certaines masses d'eau, qui devaient atteindre le bon état en 2021, auraient désormais un objectif moins strict.

L'évaluation environnementale ajoute : « *Par différence, les masses d'eau qui ne visent pas le bon état en 2027 se voient fixer un objectif moins strict* ». Cela concerne notamment 30 % des masses d'eau superficielle pour l'état écologique, 28 % des masses d'eau souterraines pour l'état chimique et 6 % des masses d'eau souterraine pour l'état quantitatif.

Deux annexes détaillent, pour chaque masse d'eau superficielle et chaque masse d'eau souterraine les objectifs retenus par le Sdage. La non-atteinte du bon état ressort implicitement par la mention « OMS », une autre colonne précisant le critère déclassant. Le Sdage présente dans un tableau des argumentaires pour justifier ces objectifs moins stricts selon une typologie de cas, représentant chacun plus de 100 masses d'eau. Pour chaque typologie, il précise également l'objectif proposé pour 2027. Pour les masses d'eau superficielles, il retient systématiquement le principe du gain d'une classe par rapport à l'état 2019 ; pour les masses d'eau souterraines, il ne retient qu'une « non dégradation ».

L'article 4(5) de la directive cadre sur l'eau précise que *"Les États membres peuvent viser à réaliser des objectifs environnementaux moins stricts que ceux fixés au paragraphe 1, pour certaines masses d'eau spécifiques, lorsque celles-ci sont tellement touchées par l'activité humaine, déterminée conformément à l'article 5, paragraphe 1, ou que leur condition naturelle est telle que la réalisation de ces objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné"*, sous réserve de remplir quatre conditions (précisées dans l'article). Pour l'Ae, la référence aux masses d'eau de l'article 4(5) requiert que cette justification soit apportée, en se référant aux conditions spécifiques de chaque masse d'eau. Il serait nécessaire de rappeler dans les annexes pour chaque masse d'eau le type de justification qui la concerne.

Les principales évolutions du Sdage portent par ailleurs notamment sur :

- la prise en compte du changement climatique, notamment pour la gestion quantitative de la ressource, l'assainissement et la gestion des milieux aquatiques ;
- l'ambition de recourir à des outils de gestion quantitative connus ou innovants et de les combiner : renforcer la réutilisation de l'eau, l'infiltration, le ralentissement des écoulements en période de crue, l'extension du soutien d'étiage, le développement de la capacité régulatrice des nappes... ;
- la couverture de l'ensemble du bassin par des Sage et le renforcement de la compatibilité des documents d'urbanisme avec le Sdage et les Sage ;
- l'engagement de ne plus avoir de masse d'eau dégradée pour la seule raison d'une pression de pollution domestique ;
- le renforcement des dispositions concernant les captages d'eau potable, y compris les captages dégradés, aucun captage n'ayant vocation à être abandonné et, dans le cas d'un abandon, celui-ci devant être considéré comme provisoire et le captage redevenir utilisable ;
- l'évolution de la gestion des débits d'étiage et de crise, en cohérence avec les autres bassins.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre de la révision du Sdage

L'analyse réalisée par l'évaluation environnementale comporte plusieurs étapes successives :

- analyse des incidences potentielles par disposition du Sdage, objectif par objectif ;
- analyse des effets d'ensemble, enjeu par enjeu.

Même si l'analyse des incidences négatives et des points de vigilance n'est pas toujours explicite²⁸, l'Ae estime qu'elle est globalement proportionnée, en s'attachant à analyser les questions les plus importantes. Par exemple, l'analyse des effets cumulés du Sdage sur la gestion quantitative de la ressource comporte un encadré développant les effets de la disposition C22 et s'attache à apporter des réponses pour les incidences négatives identifiées, globalement par le biais d'autres dispositions ou en renvoyant aux évaluations environnementales de projets ponctuels.

La principale limite de la méthode réside dans son caractère général, sans prise en compte de l'ampleur des effets, propres et cumulés, des différentes dispositions, en particulier sur les territoires les plus susceptibles d'être touchés. Pour l'Ae, la territorialisation des objectifs est une

²⁸ Pour les effets sur l'occupation du sol, l'analyse disposition par disposition identifie une seule incidence négative pour la disposition C24 (« *Expérimenter des dispositifs utilisant la capacité régulatrice des nappes* ») sans réelle explication, à aucune des deux étapes de l'analyse.

caractéristique essentielle d'un Sdage qui justifierait d'affiner l'analyse des incidences en en tenant compte, même si cet approfondissement incombe ensuite également aux Sage et aux documents d'urbanisme. Ceci s'applique tout particulièrement à la disposition C22 évoquée juste avant, mais aussi aux dispositions qui prévoient la mobilisation de la ressource des retenues hydrauliques.

L'Ae recommande d'approfondir l'analyse des incidences négatives et des points de vigilance, en la ciblant sur les territoires potentiellement concernés.

Comme pour l'analyse de l'état initial, l'analyse des incidences sur l'eau et les milieux aquatiques n'est pas suffisamment précise et proportionnée. En effet, si l'évaluation environnementale porte son analyse sur le tableau de bord du Sdage et du PDM, elle ne tire pas d'enseignements des autres dispositifs de suivi du Sdage (cf. § 2.7). Elle pourrait également insister sur l'enjeu de consolider les informations qui en sont issues pour rendre compte de l'efficacité des politiques de l'eau et identifier les leviers les plus efficaces en regard de leur coût. L'évaluation environnementale prend ainsi pour exemple les indicateurs d'avancement des actions destinées à protéger les captages d'eau potable (déclaration d'utilité publique, périmètres de protection, aires d'alimentation et de programmes d'action territoriaux pour les captages prioritaires). Toutefois, n'explique pas la dégradation de leur qualité, qui devrait pourtant conduire à des actions et des échéances précises dans le Sdage révisé. Une telle logique devrait être généralisée pour tous les types de déclassement.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse mettant en regard les coûts engagés, la mise en œuvre des mesures du PDM et des actions réglementaires par les acteurs concernés, les résultats tels qu'ils ressortent du programme de surveillance.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000²⁹ est conduite successivement vis-à-vis des habitats, puis vis-à-vis des espèces. Très logiquement, l'évaluation environnementale anticipe des incidences positives pour les habitats humides, sans aborder les autres types d'habitats. Elle anticipe également des incidences positives pour plusieurs types d'espèces ou, à tout le moins, l'absence d'incidences négatives sur les autres groupes. C'est ce qui conduit l'analyse à conclure que le Sdage n'aura aucune incidence significative de nature à remettre en cause l'état de conservation des espèces et des habitats ayant entraîné la désignation des sites Natura 2000 sur le bassin Adour-Garonne.

Même si cette conclusion est dans l'ensemble recevable, cette approche uniquement globale, tout comme pour les autres enjeux analysés, ne permet pas réellement de s'en assurer pour les quelques dispositions présentant des incidences négatives. Par exemple, faute d'analyse plus ciblée à ce stade, les dispositions C19 (« Renforcer la sollicitation des retenues hydroélectriques »), C20 (« Identifier et solliciter les retenues autres que hydroélectriques ») et C22 citée précédemment, susceptibles de

²⁹ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats faune flore » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

présenter des incidences négatives vis-à-vis de la biodiversité, pourraient préciser des mesures visant à éviter ou réduire les incidences directes ou indirectes (relations amont/aval, relations nappes-rivières) vis-à-vis des sites Natura 2000 et des habitats et espèces concernés³⁰.

Cette évaluation se termine par une analyse des effets positifs du Sdage sur les menaces et pressions susceptibles d'affecter les sites Natura 2000.

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Pour chaque incidence négative et point de vigilance, l'évaluateur formule des mesures d'évitement ou de réduction ainsi que des recommandations sous sa responsabilité. L'évaluation environnementale trace les mesures retenues, le plus souvent sous la forme d'adaptation de la formulation de certaines dispositions ; certaines n'ont pas été retenues. L'évaluateur a formulé également plusieurs propositions d'amélioration de certaines dispositions.

La démarche est rigoureuse et transparente. L'Ae suggère qu'elle soit pleinement exploitée, certaines mesures proposées ayant encore une portée modeste. Les mesures et des dispositions (dont C22) qui déclinent celles que le Sdage retient devraient être précisées, notamment pour les milieux naturels à enjeux.

L'Ae recommande de préciser le contenu des dispositions du Sdage, pour celles qui sont susceptibles de présenter des incidences négatives significatives, notamment sur les milieux naturels à enjeux (en particulier, sites Natura 2000) et d'en déduire des mesures d'évitement, de réduction et de compensation adaptées.

2.7 Dispositif de suivi

Le suivi de la mise en œuvre du Sdage s'appuie sur cinq outils principaux :

- le programme de surveillance qui permet le suivi de l'état des milieux aquatiques ;
- le tableau de bord du Sdage-PDM et du PACC au travers d'indicateurs ;
- le suivi des « suites à donner » du Sdage qui concernent certaines dispositions qui requièrent la mise en œuvre d'actions ;
- le suivi de la mise en œuvre des réglementations sur lesquelles le Sdage a fait reposer l'atteinte de ses objectifs (volumes prélevables, continuité écologique, directive nitrates...) ;
- le suivi du PDM 2016–2021 au travers du bilan intermédiaire du PDM, trois ans après son approbation.

Alors qu'il est présenté comme « *le dispositif de suivi des incidences du Sdage sur l'environnement* », le dispositif présenté dans l'évaluation environnementale regroupe principalement des indicateurs contextuels, sans réel rapport avec les dispositions et les incidences issues de l'analyse des incidences. Il serait ainsi utile d'enrichir le tableau de bord du Sdage avec un nombre d'indicateurs limités, directement liés à l'analyse précédente : ceci pourrait ainsi concerner

³⁰ Par exemple, l'évitement de nouvelles retenues dans des sites Natura 2000, la conformité aux prescriptions des documents d'objectifs ou encore la compatibilité de la mobilisation de la ressource d'une retenue existante avec le maintien de l'intégrité des habitats potentiellement concernés.

les surfaces des nouvelles réserves d'eau (pour l'enjeu « occupation des sols ») ou des types d'habitats naturels affectés, les volumes d'eaux traitées réutilisées ou encore l'avancement de la mise en compatibilité avec le Sdage des plans et programmes concernés (Sage, Sraddet...)

L'Ae recommande d'identifier un nombre limité d'indicateurs de suivi en rapport avec les principales mesures d'évitement, de réduction ou de recommandations issues de l'évaluation environnementale.

Dès lors que ce cycle est le dernier avant la date limite fixée pour le respect des objectifs de bon état ou de bon potentiel en 2027, le respect des dispositions du Sdage, le suivi en continu de la mise en œuvre des mesures du PDM et le bilan à mi-parcours revêtent une importance particulière. Ce bilan devra tout particulièrement analyser les effets et les résultats obtenus et les comparer avec les objectifs restant à atteindre, afin de pouvoir conclure si nécessaire au besoin de réorienter certains objectifs ou certaines mesures et à une adaptation proportionnée du déploiement des moyens financiers.

L'Ae recommande de renforcer l'exploitation des bilans du Sdage et du PDM à mi-parcours afin qu'ils constituent véritablement des outils de réorientation ou d'adaptation des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs retenus.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique est très court, sous un format « plaquette », qui rend insuffisamment compte des enjeux et de la complexité d'un dossier comme celui-ci. S'appuyant sur le contenu de l'évaluation environnementale, il ne reflète que de façon très incomplète les enjeux pour l'eau et les milieux aquatiques et la dynamique nécessaire pour atteindre les objectifs de bon état.

Pour l'Ae, il est nécessaire de le reprendre pour en faire un document qui peut être tout aussi communiquant mais en reflétant mieux les enjeux du Sdage et du programme de mesures.

L'Ae recommande de reprendre le résumé non technique pour mieux refléter les enjeux et les apports de ce nouveau Sdage et du programme de mesures, en prenant en compte les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Adéquation du Sdage aux enjeux environnementaux du bassin Adour-Garonne

Les objectifs mêmes d'un Sdage, visant le bon état chimique, écologique ou quantitatif des masses d'eau, ainsi que ses quatre orientations fondamentales, sont par nature favorables à la satisfaction des enjeux de la ressource en eau et des milieux aquatiques, et présentent des incidences négatives très limitées sur les autres enjeux environnementaux. Les questions qui se posent ont davantage trait à son appropriation et à sa gouvernance, à l'ampleur de l'effort consenti en lien avec les objectifs environnementaux de la DCE et à l'efficacité des dispositions envisagées.

Cette partie de l'avis cherche à y répondre et à apprécier la contribution du Sdage aux quatre enjeux considérés par l'Ae comme principaux que sont l'adaptation au changement climatique puis

l'équilibre quantitatif de la ressource en eau, la réduction des pollutions puis la préservation de la santé humaine, et enfin la préservation et la restauration de la qualité des milieux. En particulier, le changement climatique, inéluctable, entraînera la dégradation de plusieurs paramètres qui caractérisent l'état des masses d'eau.

3.1 Portage et gouvernance du Sdage

Le Comité de bassin est un outil efficace pour permettre l'implication des acteurs du bassin. Le dossier met bien en valeur la démarche itérative ayant permis d'associer largement le public et tous les collèges, y compris dans la finalisation de la rédaction des dispositions.

Le choix par l'État d'identifier, pour les grands sous-bassins du territoire, des « préfets coordonnateurs de sous-bassins » est une spécificité du bassin Adour-Garonne. La création récente d'une « Entente pour l'eau » est une traduction concrète de la prise en compte du changement climatique dans les politiques de l'eau. La mobilisation pour le développement de projets de territoire pour la gestion de l'eau témoigne également d'une conscience partagée par tous les acteurs que la ressource en eau constitue une clé pour l'aménagement et l'économie des territoires du bassin.

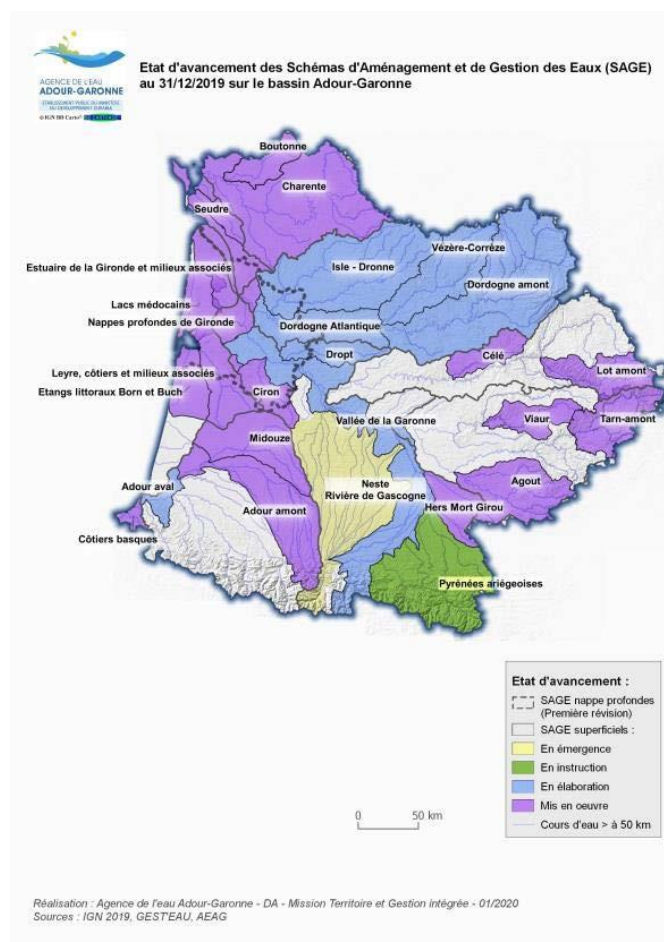


Figure 4 : État d'avancement des Sage sur le bassin Adour-Garonne. Source : dossier

Le cycle précédent s'est caractérisé par une forte mobilisation pour couvrir le territoire de bassin par des Sage (27 Sage couvrant 71 % du territoire fin 2019 – voir figure 4) et le Sdage 2022-2027 affiche l'objectif d'en élaborer sur l'ensemble du bassin (disposition A1), ce qui témoigne d'une

dynamique favorable à la mise en œuvre d'une gestion plus intégrée de l'eau et des milieux aquatiques prenant en compte l'ensemble des actions sectorielles (gestion quantitative, pollutions diffuses, continuité...). Plusieurs contributions reçues par l'Ae font état de la difficulté, sur certains sous-bassins à réunir les acteurs autour d'un tel objectif. Toutefois, l'Ae souscrit au constat formulé par ailleurs, que c'est probablement une condition nécessaire à la gestion partagée d'un bien commun, dont la disponibilité sera réduite quels que soient les efforts engagés. Pour cette raison, il lui semblerait opportun, tant que certaines portions du territoire ne sont pas couvertes, de prévoir des dispositifs incitatifs ou différenciés en faveur des actions portées par les territoires dotés d'un Sage.

Le Sdage comporte de nombreuses dispositions visant à déployer plusieurs outils et à renforcer leur opérationnalité – notamment les Sage et le PDM, répondant ainsi, en principe, aux difficultés relevées dans le bilan du Sdage précédent. La déclinaison concrète, aussi poussée que possible, du Sdage dans les Sraddet et les documents d'urbanisme apparaît dès lors comme un des leviers essentiels au cours du prochain cycle. Tant le contenu des Sage que l'association des structures animatrices des Sage à l'élaboration des documents d'urbanisme revêtiront une importance particulière (disposition A28).

De même, un des effets de la réforme dite « des volumes prélevables » a conduit à la désignation de quinze organismes uniques de gestion collective (OUGC) et à la délivrance d'autorisations uniques pluriannuelles³¹. Cette gouvernance structurée de « l'usage agricole de l'eau » contribue à l'accompagnement de la baisse des volumes autorisés grâce à une gestion collective dans laquelle les PTGE auraient à jouer un rôle central.³² En contrepartie, la question se pose de l'articulation de cette démarche réglementaire, réservée à cet usage, avec les Sage et les PTGE, qui doivent permettre une approche multi-usages de la ressource en tenant compte de l'ensemble des objectifs poursuivis par la directive cadre.

3.2 Le niveau d'ambition du Sdage

Le niveau d'ambition du Sdage peut être estimé globalement au travers du pourcentage (en nombre) de masses d'eau dont le bon état est visé en 2027 en comparaison de l'état actuel, sans perdre de vue les objectifs de la DCE, ainsi qu'au travers du montant du programme de mesures. Il peut également être apprécié en se référant à l'évolution des orientations fondamentales et à leur déclinaison. Les évolutions proposées doivent être évaluées à l'aune de ce qui a pu être constaté avec le Sdage en vigueur. Certaines évolutions positives sur des masses d'eau ou sur certaines parties d'entre elles sont potentiellement encourageantes, même si elles sont partiellement masquées par les changements de référentiel du bon état chimique.

L'Ae s'interroge sur ce qui permettra, avec des moyens sensiblement égaux au programme précédent, d'obtenir des résultats en notable amélioration dans un contexte économique difficile,

³¹ Certaines font actuellement l'objet de contentieux.

³² Dans l'esprit d'un renforcement de l'efficacité de telles démarches collectives, le rapport CGEDD n° 012819-01, CGAAER n° 19056- Changement climatique, eau, agriculture, Quelles trajectoires d'ici 2050 ? (Juillet 2020) suggère que l'émergence d'un point d'équilibre entre renforcement-sécurisation de la ressource, économies d'eau et évolutions des pratiques agricoles devrait s'appuyer sur une implication forte des collectivités et un appui permanent au porteur de projet par la représentation locale de l'État.

d'autant plus que le bilan du Sdage reconnaît à plusieurs reprises que la tendance a été jusqu'à maintenant peu dynamique dans certains domaines (assainissement des petites collectivités, déficit quantitatif...), ou stagnante (poissons migrateurs), voire défavorable (pollutions diffuses d'origine agricole...).

Le Sdage pronostique d'ailleurs que les gains attendus en 2027 seront essentiellement liés à la résorption des pollutions ponctuelles ou altérations ponctuelles de la morphologie (continuité écologique), les masses d'eau soumises au cumul des autres pressions relevant plutôt d'un objectif moins strict que le bon état. Ce constat pose avec force la question de la maîtrise des pollutions agricoles et par conséquent de l'évolution des pratiques, puisque malgré des dépenses programmées pour la réduction des pollutions agricoles doublées pour le PDM 2022–2027 par rapport au PDM 2016–2021, la pression de ces pollutions serait globalement au mieux contenue.

Le tableau récapitulatif de la page 103 du Sdage affiche l'objectif d'atteinte du bon état pour 100 % des masses d'eau d'ici à 2039. Pour autant, plusieurs signaux constituent des alertes quant à la compatibilité du Sdage avec la directive cadre sur l'eau :

- la reconduite quasiment à l'identique pour 2027 des objectifs initialement retenus pour 2021, ne s'accompagne pas de la présentation de la trajectoire de progrès qui conduirait à l'atteinte du bon état au plus tard en 2039. Le Sdage souligne déjà que l'état chimique de plusieurs masses d'eau se dégrade. La démonstration devrait être apportée que le Sdage et son programme de mesures garantiront le respect du principe de non-dégradation ;
- alors que le guide méthodologique de justification des exemptions prévues par la directive cadre sur l'eau rappelle que celles-ci doivent être « justifiées et limitées », la proportion de 30 % d'objectifs moins stricts apparaît élevée. Même si les ambitions retenues pour 2027 pour ces masses d'eaux témoignent de la volonté de conserver l'atteinte de l'objectif de bon état à une échéance plus éloignée, le Sdage ne résout pas le décalage constaté au cours du cycle précédent entre les objectifs affichés et les résultats obtenus ;
- surtout, le dossier ne permet pas d'évaluer la contribution du changement climatique à la dégradation de la qualité des masses d'eau. Au vu de tous les scénarios de l'étude prospective « Garonne 2050 », le dossier ne précise pas les hypothèses quantifiées en termes de mobilisation de la ressource sur lesquelles le Sdage et son évaluation environnementale reposent. On peut donc craindre que les évolutions hydrologiques tendanciennes ne remettent profondément en cause les objectifs affichés.

Pour l'Ae, ces objectifs et les justifications qui devront être apportées à l'appui des dérogations proposées à l'atteinte du bon état ne peuvent pas se dispenser d'hypothèses explicites sur l'évolution de l'hydrologie du bassin. C'est une condition à la fois pour définir des objectifs et une trajectoire pour les atteindre qui soient crédibles, pour dimensionner des programmes d'action et pour pouvoir en appréhender toutes les incidences environnementales.

3.3 Les leviers et moyens pour la mise en œuvre du Sdage

Les principaux leviers pour atteindre les objectifs du Sdage sont la mise en œuvre de ses dispositions et la réalisation des actions figurant dans le programme de mesures. Ces deux leviers reposent sur l'appropriation des enjeux par les acteurs de terrain et leur mobilisation.

La formulation de la plupart des dispositions apparaît adaptée à ce qui est attendu d'un plan qui ne « crée pas de droit ». Sauf exception, elles sont formulées avec des verbes d'action au présent de l'indicatif. Elles pourraient être rendues encore plus explicites et opérationnelles en étant accompagnées de cartes illustrant leur traduction territoriale, ainsi que, pour certaines d'entre elles, par le rappel des échéances prescrites par ailleurs ou découlant du Sdage.

Ni le projet de Sdage, qui s'inscrit largement dans la continuité du précédent, ni le programme de mesures ne procèdent à une analyse critique de leurs différents leviers, en particulier des limites de leurs effets, sanctionnées par l'évolution des différentes masses d'eau. Même si le retour d'expérience semble avoir été réalisé au niveau des PAOT et a conduit à faire évoluer significativement le programme de mesures, le dossier ne présente pas d'analyse consolidée de l'efficacité respective des actions, des dépenses et des dispositions du Sdage et des Sage. Il manque, en particulier, une analyse des bonnes pratiques qui, dans des sous-bassins sur lesquels des résultats ont été obtenus, permettent d'illustrer les effets positifs des différents instruments.

L'Ae estime que le bilan de la mise en œuvre du Sdage 2016–2021 devrait capitaliser l'analyse des réussites, mais aussi des difficultés rencontrées par le programme de surveillance, en les mettant en regard des outils mobilisés et des coûts engagés, à l'échelle de chaque bassin de gestion, ce qui permettrait notamment de s'assurer que la réorientation des financements prévus par le programme de mesures concourra à la reconquête du bon état. Cette analyse devrait également faire ressortir les dispositions existantes pour lesquelles l'effet constaté est manifestement inverse à l'objectif poursuivi.

Ce raisonnement vaut également pour les autres effets environnementaux du Sdage.

L'Ae recommande d'évaluer plus systématiquement les réussites et les difficultés rencontrées lors des cycles précédents et les raisons de la stagnation voire la détérioration d'un grand nombre de masses d'eau pour pouvoir confirmer l'efficacité des différents outils mobilisés (règlement, actions, financements) et en tirer les conséquences pour la renforcer ou, dans le cas inverse, remettre en cause certains outils ou les faire évoluer.

3.4 L'intégration du changement climatique

Les effets du changement climatique avaient été pris en compte dans le Sdage 2016–2021 à travers différentes dispositions.

Le projet de Sdage 2022–2027, qui place le changement climatique parmi les thématiques environnementales prioritaires, intègre les enseignements et propositions du PACC dans les principes fondamentaux d'action et dans toutes les orientations du Sdage.

- Les dispositions de l'orientation A permettent la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans les choix politiques et dans les documents de planification et demandent aux acteurs d'actualiser les connaissances sur ce sujet. D'ores et déjà, plusieurs sous-bassins ont décliné l'étude « Garonne 2050 ». D'autres dispositions conduisent à mieux appréhender les coûts liés à l'adaptation et limiter l'imperméabilisation. Elles favorisent également la sensibilisation des acteurs du territoire, et plus largement des usagers ;

- L'orientation B prône la lutte contre le gaspillage de la ressource en eau en réutilisant les eaux usées sous condition de bonne qualité. En milieu rural, le Sdage encourage la mise en place de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement : mise en place d'un couvert végétal plus dense et plus diversifié, maintien des structures paysagères telles que les haies, les bosquets, les fossés et diminution des intrants, ainsi qu'au développement des circuits courts qui accompagne ces nouveaux modes agricoles (conduisant, selon l'évaluation environnementale, à une réduction des émissions de gaz à effet de serre liés au transport) ;
- Les mesures déclinées dans l'orientation C doivent conduire à une meilleure prise en compte des effets du changement climatique dans l'établissement et la révision des débits de référence, encourageant la modification des pratiques actuelles, notamment dans le domaine agricole, encadrent la création de nouvelles réserves d'eau et limitent le gaspillage.
- L'orientation D prend en compte et évalue la vulnérabilité des milieux et des espèces au changement climatique, renforce la résilience des milieux aquatiques et humides, promeut la limitation de l'imperméabilisation du territoire et les principes du ralentissement dynamique. Ses mesures participent à la diminution des risques d'inondation et ainsi contribuent à augmenter la capacité d'infiltration des sols à proximité des cours d'eau.

Dans son analyse des incidences potentielles par disposition, le document d'évaluation environnementale n'identifie que des incidences positives directes (14) ou indirectes (57) avec la thématique changement climatique. L'Ae partage cette conclusion.

Le Sdage relaie les indications du PACC sur les évolutions de la ressource en eau en termes quantitatif et qualitatif. Il identifie précisément et avec pédagogie les actions que les acteurs doivent mettre en œuvre pour atténuer les effets du changement climatique sur les milieux aquatiques et les activités humaines. Mais la volonté d'agir des acteurs pourrait ne pas être suffisamment motivée par suite d'un manque de précision dans :

- les objectifs à atteindre : taux d'effort sectoriel, scénarios sur les maximums disponibles par usage et leurs échéances, avec pour conséquence une difficulté à programmer les mutations nécessaires et, au vu de l'urgence climatique, à les généraliser à l'échelle des territoires ;
- le caractère inéluctable du changement climatique à l'échelle des décennies à venir. En effet, le changement climatique n'est pas encore entré dans tous les esprits. En ce sens, les rares reliquats de conditionnels encore présents dans les textes actuels devraient être bannis car ils atténuent singulièrement l'urgence à agir que requiert la situation³³.

³³ « Ces freins vont être accentués par les incidences du changement climatique qui, d'ici l'échéance 2027, pourraient déjà avoir un impact non négligeable, notamment sur les débits des rivières, et donc, sur les concentrations en pollution. Les efforts nécessaires demandés aux acteurs économiques et collectivités seraient alors plus importants. ». « Le changement climatique risque de générer une modification des écosystèmes locaux et des aires de répartition des espèces. ». « Concernant l'assainissement, une diminution des débits de cours d'eau en conséquence du changement climatique impacterait la dilution des rejets et les processus d'autoépuration ». in Evaluation environnementale. « La restauration du bon état sera difficile techniquement et financièrement, et ce dans un contexte où le changement climatique risque d'accroître les déséquilibres actuels du fait de la conjonction d'une demande en eau et de la baisse de l'hydrologie naturelle à l'étiage. ». in Sdage.

3.5 Orientation : Agir pour assurer l'équilibre quantitatif

De prime abord, les objectifs affichés par le Sdage sont clairs avec une proportion élevée de masses d'eau souterraines en bon état quantitatif et un niveau élevé d'ambition. Toutefois, l'état 2019 était en retrait de l'objectif prévu en 2021 (87 % au lieu de 94 %) et a connu un recul depuis 2015 (89 %).

On note que sur les neuf masses d'eau souterraine proposées en objectif moins strict du fait d'une pression quantitative significative, six sont des nappes captives.

Le Sdage se dote de nouveaux outils pour faire face à ces tensions : la formulation de la disposition C3 (« *Définitions des débits de référence* ») a été revue en cohérence avec les définitions retenues sur les autres bassins, toutefois sans retenir une référence explicite au QMNA, et une nouvelle disposition C4 (« *Définir le cadre de révision des débits de référence pour prendre en compte l'impact du changement climatique* ») traduit très explicitement la prise de conscience de la nécessité d'aborder cette question dans une dynamique où les usages actuels ne sont plus garantis. L'Ae considère ces avancées comme très positives. La reconduction de la disposition C5 (« *Réviser les débits de référence en cours de Sdage* ») doit permettre de tirer régulièrement les conséquences des conclusions des études prospectives réalisées à l'échelle du bassin, des sous-bassins et des territoires de projet. L'ensemble de ces évolutions devrait conduire à des réévaluations des débits objectifs d'étiage dans le respect des débits minimaux biologiques. Ceci nécessitera des réductions des prélèvements et consommations d'eau pour ne pas dégrader l'état des milieux.

Il a bien été indiqué aux rapporteurs que le Sdage fournissait ainsi un cadre et une méthode pour tenir pleinement compte de ces évolutions inéluctables. Les outils existants³⁴ restent globalement inchangés. Deux tiers de la superficie du bassin est couverte par des zones de répartition des eaux³⁵. 15 OUGC, dotés d'une redevance spécifique, établissent des plans annuels de répartition de l'eau entre agriculteurs. En outre, les autorisations uniques de prélèvement ont vocation à être révisées prochainement. Le Sdage insère une disposition nouvelle pour « *promouvoir des pratiques agronomiques qui favorisent l'infiltration et la rétention de l'eau dans les sols* » (B20).

Le premier objectif du Sdage est d'assurer la sécurisation des usages, en premier lieu pour l'alimentation en eau potable. Le dossier ne précise de scénario cible et les économies d'eau nécessaires. Le Sdage a ainsi tiré les conséquences de l'étude « Garonne 2050 » en prévoyant des dispositions nouvelles pour « *identifier et solliciter les retenues autres que hydroélectriques* », « *améliorer l'efficience et la coordination du soutien d'étiage* » (C21), « *encourager l'utilisation des eaux non conventionnelles* » (C23) et « *expérimenter des dispositifs utilisant la capacité régulatrice des nappes* » (C24), en veillant à leurs effets environnementaux potentiels. En particulier pour ce qui concerne les retenues hydroélectriques, il a été indiqué aux rapporteurs qu'une mission a été

³⁴ Définir les bassins versants en déséquilibre quantitatif, réviser les zones de répartition des eaux, décliner et mettre en œuvre le cadre de plan d'action pour le retour à l'équilibre quantitatif, mobiliser les outils concertés de planification et de contractualisation, gérer collectivement les prélèvements, etc.

³⁵ Zone fixée par le préfet coordonnateur de bassin caractérisée par une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources en eau par rapport aux besoins (article R. 211-71 du code de l'environnement).

confiée fin 2019 au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)³⁶ pour évaluer plus finement le stock mobilisable de ces retenues « *pour le soutien d'étiage* ».

La disposition C22 présente une sensibilité particulière à la lumière des crises qu'a connues le bassin. La question de la mobilisation de ressources nouvelles suscite encore des désaccords vifs entre parties prenantes, qui se sont traduits par des crises graves au cours du dernier cycle 2016–2021³⁷. Il ressort des entretiens conduits lors de l'instruction du présent avis que ces éventuelles nouvelles réserves doivent s'appuyer sur les démarches territoriales concertées – et notamment sur les PTGE, en lien avec les OUGC. L'ensemble des acteurs rencontrés souscrit également au principe de réserves multi-usages. Cette disposition est formulée de façon très précise, que ce soit en ce qui concerne les objectifs, la conception ou l'utilisation de futures réserves.

Pour autant, l'évaluation environnementale n'a pas approfondi l'analyse d'un scénario réaliste d'évolution des consommations et de la ressource mobilisable³⁸, ce qui ne permet pas d'avoir des assurances raisonnables sur les objectifs qui pourront être atteints en 2027. Par conséquent, il n'est pas possible, à ce stade, de déterminer les conditions d'une inversion de la tendance constatée au cours du cycle précédent, ni des effets et des risques liés au changement climatique au cours des prochaines années. Les échanges sur ce sujet lors de l'instruction de l'avis – et certaines contributions adressées à l'Ae – ont en outre confirmé que la mise en œuvre des dispositions C3 et C4 révélerait probablement une compréhension contrastée de la façon de gérer la ressource en amont des périodes de crise³⁹.

L'Ae estime que la réussite du volet quantitatif du Sdage passe par l'établissement d'un scénario progressivement partagé par tous les acteurs. C'est bien l'objet des PTGE à l'échelle des territoires de projet. Le Sage de la vallée de la Garonne présente une sensibilité particulière sur cette question dès lors qu'il constitue la clé de voûte de la solidarité amont-aval à l'échelle du bassin. Dans son avis n°2019-12 relatif à ce Sage, l'Ae avait notamment recommandé de privilégier très nettement les dispositions encourageant la modification des pratiques en faveur d'une plus grande sobriété.

Dans ce sens, le récent rapport conjoint entre le CGEDD et le CGAAER (susmentionné) considère que la réponse au changement climatique nécessite un véritable changement de modèle agricole « *plus économe en eau et protecteur des sols* » concomitamment au renforcement de la ressource en eau pour une « *irrigation de résilience* » dans le respect du renouvellement de la ressource et du bon état des milieux.

L'Ae recommande d'établir plusieurs scénarios d'évolution des consommations et de la ressource mobilisable à l'échelle du bassin, tenant compte du changement climatique et de ses conséquences en termes de réduction des quantités disponibles et de gestion des étiages, afin de fiabiliser le Sdage en retenant un scénario réaliste en matière de gestion quantitative.

³⁶ « Expertise sur les conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage pour le bassin Adour-Garonne ».

³⁷ Ou à l'inverse des postures de retrait, pouvant conduire à une mobilisation insuffisante dans certains bassins.

³⁸ Un objectif de 70 millions de m³ avait été affiché en 2011. À ce jour, l'aménagement de deux réserves existantes a permis de dégager 4,5 millions de m³ et la création de 6 réserves a permis de mobiliser 2,5 millions de m³. Les discussions sont toujours en cours pour une retenue à Sivens.

³⁹ Un rapport d'étape du 16 mai 2020 sur la réforme des volumes prélevables a ainsi formulé 25 recommandations, notamment : renforcer les actions d'économie d'eau et d'efficacité en matière de prélèvements et mieux contribuer à l'évitement des gestions de crise (cf. débits de crise)

L'étude « Garonne 2050 » considère que les retenues existantes, quelle que soit leur nature, constituent un gisement important à mobiliser. Les parties prenantes comptent s'appuyer sur les recommandations de la mission du CGEDD pour définir un objectif cible raisonnable de mobilisation des retenues hydroélectriques, qui resterait à traduire dans les concessions et les règlements d'eau. La mobilisation de cette ressource présente une importance particulière pour de multiples incidences environnementales : production d'énergie et de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, impacts sur les milieux aquatiques et la biodiversité. L'évaluation environnementale n'a néanmoins pas analysé, en relation directe avec l'ajout de la disposition C20, plusieurs scénarios possibles en cohérence avec les PTGE et avec la disponibilité de la ressource sur les sous-bassins concernés au regard de leurs incidences environnementales.

L'Ae recommande de conduire une analyse quantifiée des avantages et des inconvénients pour tous les enjeux environnementaux d'un ou plusieurs scénarios de mobilisation de l'eau retenue par les barrages, et de justifier les raisons du choix retenu.

Le Sdage recommande d'améliorer la connaissance du fonctionnement des aquifères en relation avec les eaux superficielles et de mieux évaluer les prélèvements dont ils sont l'objet (dispositions C1 « *Connaître le fonctionnement des nappes et des cours d'eau en lien avec les bassins versants* » et C2 « *Connaître les prélèvements réels* »). Le Sdage préconise l'utilisation de modèles hydrogéologiques (C11 « *Maintenir ou restaurer l'équilibre quantitatif des masses d'eau souterraine* ») tant pour les nappes libres que les nappes captives, et le PDM l'inclut dans les méthodes de détermination des volumes prélevables pour les eaux souterraines. L'évaluation environnementale devrait pleinement exploiter ces modèles : outre sa finalité fonctionnelle, la mise en œuvre d'un modèle nécessite une réflexion amont sur le fonctionnement de l'aquifère et oblige à mieux connaître les prélèvements qu'il subit. En ce qui concerne la modélisation des nappes captives, le glossaire du Sdage fait référence à « *une approche globale en bilan et des approches locales en pression* », méthode novatrice actée par le Sage Nappes profondes de Gironde. Cette méthode mériterait d'être explicitement exposée dans le corps du document du Sdage.

Ces outils pourraient être très utiles :

- pour la gestion des étiages, pour des cours d'eau alimentés par des nappes libres : dans la partie la plus proche du cours d'eau (nappe d'accompagnement), les prélèvements, généralement pour l'irrigation peuvent représenter jusqu'à 80 % des prélèvements estivaux avec un impact négatif, dans certains cas marqué, sur les régimes aval du cours d'eau ;
- pour le suivi en temps réel du niveau des nappes libres, de manière à disposer d'informations adéquates pour la gestion des autorisations de prélèvement et la gestion de crise. Le nombre de piézomètres de suivi peut être avantageusement réduit par l'utilisation d'un modèle de nappe.

L'Ae recommande de développer des modèles hydrogéologiques couplés à un nombre limité de piézomètres, pour la gestion des eaux souterraines des nappes libres, dans le but d'établir des critères partagés de protection et de partage de la ressource.

3.6 Orientation : réduire les pollutions. Agir sur les rejets en macropolluants et micropolluants

Pour l'essentiel, le Sdage reconduit les dispositions en vigueur, notamment la poursuite de la mise à niveau des dispositifs d'assainissement. Les dispositions nouvelles portent sur :

- la promotion des solutions fondées sur la nature, à chaque fois que cela est possible (B2) ;
- la réduction des rejets des systèmes d'assainissement domestique par temps de pluie (B5) ;
- le développement et le soutien des démarches de valorisation des productions agricoles à bas niveau d'intrants (B16) ;
- l'amélioration des connaissances sur l'eutrophisation marine afin de prévenir le phénomène (B45) ;
- la réduction de la quantité de déchets sur le littoral (B46) ;
- la préservation des milieux à enjeux dans la planification de l'exploitation de granulats marins (B47).

Il importe également de relever l'intérêt de la nouvelle disposition B27 (« *Conserver les captages d'eau potable fermés pour cause de qualité de l'eau dégradée* »), première étape pour une reconquête de la ressource. Le projet de Sdage définit des nouvelles zones de sauvegarde, actualise la liste des captages prioritaires et établit qu'un plan d'action opérationnel pour leur protection devra être arrêté d'ici à la fin de l'année 2024, ce qui apparaît bien tard.

Pour autant, l'absence d'ambition du Sdage est préoccupante, au regard des évolutions tendanciennes. L'augmentation de 85 % significative du budget provisionné dans le PDM pour la réduction des pollutions diffuses (passant de 320 millions d'euros à 595 millions d'euros) est un signal très positif. Toutefois, l'évaluation environnementale n'est d'aucun secours pour déterminer l'efficacité de ce levier financier sur l'amélioration de la situation et sur la probabilité d'atteindre les objectifs affichés.

Au vu des évolutions d'ores et déjà constatées – à l'exception de quelques secteurs néanmoins mal identifiés dans le dossier –, les outils réglementaires généraux (zones vulnérables, programmes d'actions nitrates) ont été à ce jour largement inefficaces pour maîtriser des évolutions défavorables. Pour l'Ae, la stratégie du Sdage devrait conduire à renforcer les efforts sur les masses d'eau dégradées, en combinant la territorialisation des dispositions et des outils du PDM.

En premier lieu, l'affichage d'un objectif moins strict pour les masses d'eau dégradées et qui connaissent une évolution défavorable ne présente qu'une crédibilité très limitée. Pour ces masses d'eau, les motivations à apporter par le dossier devraient au moins comprendre un plan d'actions clairement identifiées et la démonstration de leur efficacité.

La disposition B17 (« *Prendre en compte les enjeux locaux lors des révisions du programme national et des programmes d'actions régionaux [nitrates]* » – ex-B15) n'a pas été fondamentalement modifiée, en dépit des conclusions qui pouvaient être tirées des dossiers des 6^e plans d'actions nitrates⁴⁰. Un alinéa a été ajouté : « *Les PAR s'appuient sur des fiches techniques élaborées par les*

⁴⁰ Voir avis [Ae n°2018-09](#) (Auvergne-Rhône-Alpes), [Ae n°2018-15](#) (Nouvelle-Aquitaine), [Ae n°2018-61](#) (Occitanie)

GREN (groupe régional d'expertise nitrate) portant par exemple sur des méthodes de pilotage à appliquer aux différents stades culturaux, le fractionnement des apports d'engrais, etc. ». L'Ae rappelle que, dans son avis Ae n°2018-61, elle avait constaté que, dans le référentiel régional de mise en œuvre de la fertilisation azotée du GREN d'Occitanie, « l'utilisation [des] coefficients [apparents d'utilisation des engrais], valables sur l'ensemble de la région ex-Midi-Pyrénées, conduit à recommander des apports azotés significativement plus importants que dans les autres régions ». Ainsi, rien ne garantit que cet alinéa apporte une évolution favorable, si les objectifs à atteindre sur chaque masse d'eau ne sont ni rappelés ni explicitement pris en compte⁴¹ : la DCE s'impose pour la mise en œuvre de la directive nitrates⁴² L'Ae souligne également, comme elle l'avait rappelé dans ses avis sur les plans d'actions nitrates, que ceci concerne tout autant le plan d'action national que les plans d'actions régionaux.

Ce raisonnement est transposable à la disposition B18 qui ne prévoit à ce stade que d'« améliorer les pratiques et réduire l'usage des produits phytosanitaires ».

L'Ae recommande de conditionner l'affichage d'un objectif moins strict pour les masses d'eau dont l'état chimique est dégradé et qui connaissent une évolution défavorable à un plan d'actions clairement identifiées et la démonstration de leur efficacité.

Elle recommande de préciser la disposition B17 « Prendre en compte les enjeux locaux lors des révisions du programme national et des plans d'actions régionaux nitrates » pour faire en sorte que les plans d'actions nitrates reprennent explicitement les objectifs retenus pour chaque masse d'eau et la disposition B18 « Améliorer les pratiques et réduire l'usage des produits phytosanitaires » dans le même esprit.

3.7 La préservation de la santé humaine

L'analyse de l'évaluation environnementale porte sur quatre grands enjeux plus directement en lien avec la santé humaine :

- Préserver et sécuriser la qualité des eaux brutes destinées à l'alimentation en eau potable du territoire, ce qui inclut la lutte contre les substances dangereuses d'origine industrielle, y compris les émissions issues de sites et sols pollués, ou agricoles et prend en compte les substances dangereuses et émergentes, les médicaments...;
- Améliorer la qualité de l'air et réduire les émissions de gaz à effet de serre. C'est un domaine où le Sdage ne peut agir qu'indirectement en promouvant une diminution de l'utilisation d'intrants, contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité de l'air à proximité des zones agricoles ;
- Préserver ou améliorer la qualité des eaux de baignade ;

⁴¹ La France a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect de la directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air. Dans son jugement, la Cour a rappelé que le dépassement des valeurs limites suffit pour constater le manquement d'un état membre et que les éléments avancés par la France ne sont pas de nature à exonérer l'État français de ses obligations vis-à-vis des valeurs limites [de NO₂] à respecter.

La philosophie et la portée des deux directives sont de même nature.

⁴² Article 10 DCE : 3. « Si un objectif ou une norme de qualité, établi en application de la présente directive, des directives énumérées à l'annexe IX ou de toute autre disposition législative communautaire, exige des conditions plus strictes que celles qui résulteraient de l'application du paragraphe 2, des contrôles d'émissions plus stricts sont fixés en conséquence ».

- Améliorer la gestion de l'assainissement.

Elle conclut que les dispositions du Sdage auront des effets positifs directs comme indirects sur la santé humaine. D'autres éléments positifs pour la santé humaine peuvent être mis en avant :

- Plusieurs dispositions du Sdage visent l'amélioration de l'état des milieux aquatiques conduisant également pour certaines à une amélioration des aménités liées au cadre de vie ;
- Si la ré-infiltration *in situ* des eaux de pluie en milieu urbain conduit à une réduction des pollutions par limitation des ruissellements et à la recharge des nappes, elle contribue également à un abaissement des températures en période estivale, atténuant ainsi un peu les effets des canicules sur la santé des habitants. De plus, les infrastructures d'infiltration, consécutives ou non d'opérations de désimperméabilisation, s'accompagnent systématiquement d'une réflexion paysagère et d'un gain en végétation.

Pour autant, l'évaluation environnementale appelle à la prudence sur le sujet de la réutilisation des eaux usées en irrigation voire en recharge de nappe par infiltration. Les questions relatives à la contamination des milieux aquatiques et les risques sanitaires à court comme à long termes doivent être très soigneusement pris en compte, tant du point de vue bactériologique que de celui des substances dangereuses, dont les résidus médicamenteux et leurs métabolites.

L'Ae recommande que le sujet de l'utilisation des eaux usées en irrigation ou recharge de nappe soit abordé avec prudence et que les expérimentations fassent l'objet d'un suivi à long terme de leur effet sur la qualité des sols et des milieux aquatiques.

La consommation humaine des ressources piscicoles d'eau douce et marines est évoquée dans les dispositions B38 (« *Préserver et améliorer la qualité des eaux dans les zones conchylicoles* ») et B39 (« *Restaurer la qualité ichthyologique du littoral* »). Si la lutte contre les micropolluants dans les cours d'eau et les eaux littorales doit contribuer à réduire la contamination des espèces aquatiques dont celles consommées par l'homme, il n'en est pas de même pour la contamination par les sédiments aquatiques pollués. Or, même si les sédiments des cours d'eau et littoraux du bassin Adour-Garonne sont certainement moins contaminés que ceux d'autres bassins au passé industriel plus lourd, des arrêtés d'interdiction de consommation de poisson contaminés par des PCB ont été pris ou sont encore en cours sur la Garonne, la Charente, la Dordogne, l'Isle et l'estuaire de la Gironde. Cet estuaire connaît en outre une contamination par le cadmium du fait d'activités industrielles historiques, remis en suspension par les dragages d'entretien du chenal d'accès au port de Bordeaux.

Une étude réalisée sur le bassin Rhône-Méditerranée⁴³ a montré qu'une partie potentiellement significative des PCB encore en circulation dans les cours d'eau pouvait provenir de l'érosion et du lessivage des sols pollués de sites industriels situés en bordure de cours d'eau, renforçant ainsi l'intérêt à évaluer et traiter ces sources de contaminants dont la liste ne se limite pas au PCB⁴⁴. Ceci confirme l'importance de la mise en œuvre des dispositions du Sdage qui recommande d'expertiser la problématique des sédiments contaminés (B7 « *Connaître et sensibiliser sur les micropolluants et*

⁴³ <https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestions-des-pollutions/pollution-par-les-pcb/evaluation-des-sources-contributrices-aux-flux-de-pcb>

⁴⁴ La proportion de masses d'eau littorales (masses d'eau côtières et de transition) en bon état écologique est de 45%, contre 55% en 2015 ; ce taux atteint les 93% pour l'état chimique (sans prise en compte notamment du polychlorobiphényle (PCB)* 118, molécule ubiquiste à l'origine du déclassement.

leurs impacts »), d'étudier les relargages de contaminants (B11 « Valoriser les résultats de la recherche »), d'en assurer le suivi (B13 « Renforcer une approche intégrée terre/mer dans le suivi des phytosanitaires »), de réduire leur contamination dans les ports (B41 « Maîtriser l'impact des activités portuaires et des industries nautiques ») et enfin de réduire l'impact des sites et sols pollués sur les milieux aquatiques (B9 « Réduire l'impact sur les milieux aquatiques des sites et sols pollués, y compris les sites orphelins »).

L'Ae recommande d'étudier la contamination par les sédiments des ressources piscicoles et conchylicoles destinées à la consommation humaine (PCB et cadmium, notamment) afin de pouvoir identifier des mesures plus ciblées vis-à-vis des sources résiduelles de pollution.

3.8 Orientation : préserver et restaurer la qualité des milieux

Si l'orientation D, qui vise à préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques, agit directement sur la préservation de la biodiversité, l'ensemble du Sdage y contribue de manière transversale.

Morphologie et qualité des milieux

Le Sdage recense 37 % des masses d'eau cours d'eau et lacs qui subissent une altération de la morphologie élevée. Ce sont majoritairement des cours d'eau dits ruraux ayant subi des travaux de rectification, de recalibrage et d'endiguement. Par ailleurs, l'impact des barrages hydroélectriques et des seuils en rivières est notable sur les altérations de l'hydrologie et de la continuité.

En réponse aux principaux risques d'incidences négatives identifiés dans l'évaluation environnementale, certaines dispositions restent encore très générales. C'est notamment le cas :

- des dispositions D1 (« *Équilibrer le développement de la production hydroélectrique et la préservation des milieux aquatiques* ») et D2 (« *Concilier l'exploitation des concessions hydroélectriques et les objectifs environnementaux des bassins versants* »), qui pourraient être précisés pour mieux prendre en compte les variations de cote et de débits pour les milieux naturels inféodés aux cours d'eau et leur impact en matière d'hydromorphologie ;
- ou encore de la disposition D23 (« *Mettre en œuvre les mesures nécessaires à la restauration de la continuité écologique* ») qui pourrait mieux prendre en compte la prévention de la dissémination des espèces exotiques envahissantes.

Alors que le Sdage comporte des dispositions nouvelles adaptées concernant la création de plans d'eau, la disposition D15 (« *Connaître et gérer les plans d'eau existants en vue d'améliorer l'état des milieux aquatiques* ») apparaît en retrait au regard des objectifs poursuivis. La phrase qui spécifie que « *l'autorité administrative initie la mise en conformité des ouvrages portant atteinte aux enjeux environnementaux, notamment sur la base des connaissances, ou leur démantèlement, en particulier s'ils sont dangereux pour la sécurité publique* » semble peu ambitieuse. Une telle mise en conformité progressive devrait être pleinement intégrée dans les PTGE, en traitant les plans d'eau nouveaux et existants de façon aussi cohérente que possible, compte tenu du poids des enjeux morphologiques dans le déclassement des masses d'eau.

Trame verte et bleue

Le Sdage identifie les réservoirs de biodiversité des zones humides et de la trame bleue D29 (« *Définition des milieux aquatiques et humides à forts enjeux environnementaux* ») et contribue à leur préservation dans les documents de planification et d'urbanisme ou pour toute opération soumise à autorisation ou à déclaration D30 (« *Préserver les milieux aquatiques et humides à forts enjeux environnementaux* ») et promeut la mise en œuvre de programmes de gestion ou de restauration. Le Sdage agit indirectement sur les réservoirs de biodiversité de la trame verte à travers les mesures favorisant le développement d'infrastructures agroécologiques D18 (« *Établir et mettre en œuvre les plans de gestion pluriannuels des cours d'eau à l'échelle des bassins versants* »), B20 (« *Promouvoir des pratiques agronomiques qui limitent l'érosion des sols et le transfert d'éléments polluants* ») et le développement de solutions fondées sur la nature (B2). Plusieurs dispositions faisant référence à la promotion des pratiques agronomiques qui limitent l'érosion des sols et le transfert d'éléments polluants pourraient faire référence explicitement à la sylviculture, très présente sur de nombreux secteurs du bassin.

Le Sdage agit également indirectement sur la fragmentation des milieux naturels à travers les dispositions qui permettent de lutter contre l'artificialisation des sols A31 (« *Limiter l'imperméabilisation nouvelle des sols et le ruissellement pluvial et chercher à désimperméabiliser l'existant* »), favorisent le développement des haies et des infrastructures agro-écologiques (B14 à B20) et la prise en compte dans les documents d'urbanisme de l'ensemble des espaces participant à la fonctionnalité des milieux aquatiques (A28 à A35, D43, D49).

En revanche, l'avis d'autorité environnementale sur le projet de Sdage 2016–2021 avait relevé qu'une des recommandations de l'évaluation environnementale concernant la compensation des zones humides détruites n'avait finalement pas été reprise dans la disposition D40 (« *Éviter le financement public des opérations engendrant un impact négatif sur les zones humides* »⁴⁵). Dès lors que cette disposition, reprise par la D41 (« Éviter, réduire ou, à défaut, compenser l'atteinte aux fonctions des zones humides »), recommande désormais à juste titre d'appliquer la méthode nationale d'évaluation des fonctions des zones humides (ONEMA–MNHN– juin 2016), un ratio par défaut de 150 % de la disposition D40 est insuffisant.

L'Ae recommande de renforcer significativement les mesures de compensation à la destruction de zones humides.

Biodiversité

Le bassin Adour–Garonne reste le seul en Europe à accueillir, en limite sud de l'aire de répartition des espèces, l'ensemble des 8 espèces patrimoniales de poissons grands migrateurs amphihalins : la grande alose, l'alose feinte, la lamproie marine, la lamproie fluviatile, le saumon atlantique, la truite de mer, l'anguille et l'esturgeon européen. Le Sdage est ainsi cohérent avec le plan de gestion des poissons migrateurs (PLAGEPOMI) – disposition D35 (« *Préserver et restaurer les zones de reproduction des espèces amphihalines* »). Le maintien et le rétablissement des continuités

⁴⁵ « La rédaction de cette disposition [...] renvoie à des notions d'équivalence qui sont difficiles à évaluer en l'état des connaissances actuelles sur les zones humides. La disposition donne le ratio [de compensation] de 150 % par défaut en l'absence d'argumentaire du maître d'ouvrage. L'Autorité environnementale relève que cette disposition est réductrice en ce sens que le ratio de 150 % s'applique à tous les milieux et n'incite pas les porteurs de projets à fixer un ratio supérieur pour des milieux à fort enjeu ». L'Ae souligne par ailleurs que dans plusieurs autres bassins le ratio retenu est de 200 %.

écologiques est un sujet majeur, traité par la disposition D23, qui promeut la restauration par portion de cours d'eau, par axe, ou sous bassin. Le Sdage intègre également la continuité latérale (annexes fluviales, zones humides) et le transport naturel des sédiments.

Néanmoins, la capacité des dispositions du Sdage à atténuer les effets négatifs du changement climatique sur la biodiversité sera limitée par la réduction de la ressource disponible et elles seront sans effet sur les conséquences liées à l'accroissement des températures.

Cet ensemble, complet et pertinent, n'appelle pas d'autre remarque de l'Ae.

3.9 Conclusion sur la prise en compte de l'environnement par le Sdage

Le système mis en place dans le cadre de la DCE (cycles de 6 ans avec état des lieux, programme de surveillance, planification et programme d'actions) est facteur de progrès. Le Sdage offre un cadre adéquat pour l'amélioration de l'eau et des milieux aquatiques mais ne représente qu'un élément d'un système plus global dont il dépend pour sa mise en œuvre effective.

L'avis de l'autorité environnementale sur le projet de Sdage Adour-Garonne 2016-2021 concluait que « *la réussite de sa mise en œuvre dépendra en grande partie de sa bonne appropriation par les acteurs publics et privés* ». La gouvernance collective a été significativement consolidée au cours du dernier cycle.

Cette troisième édition du Sdage pour le bassin Adour-Garonne est un document de qualité, qui semble néanmoins n'avoir pas tiré tous les enseignements des précédents cycles. Plusieurs outils ont fait l'objet d'une évaluation spécifique *a posteriori*, mais le dossier présente insuffisamment les enseignements des réussites et des échecs du cycle précédent qui permettraient notamment de justifier une ambition globalement limitée : la reconduction pour 2027 des objectifs initialement prévus pour 2021, présentée comme ambitieuse à la lumière des évolutions tendanciennes, laisserait encore au moins 30 % de masses d'eau de surface en état écologique moins que bon.

En dépit d'une prise en compte du changement climatique de façon développée sous des formes multiples, le Sdage et son évaluation environnementale n'en tirent encore que partiellement les conséquences. L'absence de visibilité sur les évolutions des consommations et les volumes d'eau raisonnablement disponibles pour l'ensemble des activités du fait des réductions inéluctables liées au changement climatique rend incertaines les prévisions sur le bon état, quantitatif, chimique ou écologique des masses d'eau. Ceci affaiblit les capacités de pilotage du Sdage et la démonstration de l'efficacité des moyens mobilisés et laisse les acteurs sans visibilité sur le niveau d'adaptation de leurs usages.

L'instruction sur site par les rapporteurs a confirmé le double ressenti que donne le dossier des limites de l'action contre les pollutions diffuses et de ce que la gestion quantitative serait désormais en bonne voie de devenir plus soutenable. Tant la tension sur la ressource en eau, que les risques probables de non atteinte du bon état chimique des masses d'eau superficielles et souterraines, devraient questionner le modèle, les filières et les pratiques agricoles de l'ensemble du bassin, en cohérence avec le diagnostic posé par le rapport conjoint du CGEDD et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux « Changement climatique, eau, agriculture : quelles trajectoires 2050 ? » sur le bassin Adour-Garonne. Pour l'Ae, ne pas aborder ces questions explicitement et avec un outil évaluatif solide nuira aux activités agricoles et à la protection de l'environnement.

Annexe 1 : Liste des principes fondamentaux d'action et orientations du Sdage

PRINCIPES FONDAMENTAUX D'ACTION

DÉVELOPPER UNE GESTION DE L'EAU RENFORCANT LA RÉSILIENCE FACE AUX CHANGEMENTS MAJEURS

- Poursuivre la sensibilisation, l'acquisition de connaissance et l'innovation
 - PF1 : Sensibiliser sur les risques encourus et mobiliser les acteurs de territoires
 - PF2 : Renforcer la connaissance pour réduire les marges d'incertitudes, permettre l'anticipation et l'innovation
 - PF3 : Développer les démarches prospectives, territoriales et économiques
- Passer à l'action
 - PF4 : Développer des plans d'actions basés sur la diversité et la complémentarité des mesures
 - PF5 : Mettre en œuvre des actions flexibles, progressives, réversibles et résilientes face au temps long
 - PF6 : Agir de façon équitable, solidaire et concertée pour prévenir et gérer les conflits d'usages

GARANTIR LA NON-DÉTÉRIORATION DE L'ÉTAT DES EAUX

- PF7 : Appliquer le principe de non-détérioration de l'état des eaux

RÉDUIRE L'IMPACT DES INSTALLATIONS, OUVRAGES, TRAVAUX OU AMÉNAGEMENTS (IOTA) PAR LEUR CONCEPTION

- PF8 : Limiter et compenser l'impact des projets

AGIR EN PRIORITÉ POUR ATTEINDRE LE BON ÉTAT

- PF9 : Prioriser et mettre en œuvre les actions pour atteindre le bon état

ORIENTATION A : CRÉER LES CONDITIONS DE GOUVERNANCE FAVORABLES À L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU SDAGE

OPTIMISER L'ORGANISATION DES MOYENS ET DES ACTEURS

MIEUX CONNAÎTRE POUR MIEUX GÉRER

DÉVELOPPER L'ANALYSE ÉCONOMIQUE DANS LE SDAGE

CONCILIER LES POLITIQUES DE L'EAU ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ORIENTATION B : RÉDUIRE LES POLLUTIONS

AGIR SUR LES REJETS EN MACROPOLLUANTS ET MICROPOLLUANTS

RÉDUIRE LES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE ET ASSIMILÉE

PRÉSERVER ET RECONQUÉRIR LA QUALITÉ DE L'EAU POUR L'EAU POTABLE ET LES ACTIVITÉS DE LOISIRS LIÉES À L'EAU

SUR LE LITTORAL, PRÉSERVER ET RECONQUÉRIR LA QUALITÉ DES EAUX DES ESTUAIRES ET DES LACS NATURELS

ORIENTATION C : AGIR POUR ASSURER L'ÉQUILIBRE QUANTITATIF

MIEUX CONNAÎTRE ET FAIRE CONNAÎTRE POUR MIEUX GÉRER

GÉRER DURABLEMENT LA RESSOURCE EN EAU EN INTÉGRANT LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

ANTICIPER ET GÉRER LA CRISE

ORIENTATION D : PRÉSERVER ET RESTAURER LES FONCTIONNALITÉS DES MILIEUX AQUATIQUES

RÉDUIRE L'IMPACT DES AMÉNAGEMENTS ET DES ACTIVITÉS SUR LES MILIEUX AQUATIQUES

GÉRER, ENTRETENIR ET RESTAURER LES COURS D'EAU, LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE ET LE LITTORAL

PRÉSERVER ET RESTAURER LES ZONES HUMIDES ET LA BIODIVERSITÉ LIÉE À L'EAU

RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ FACE AUX RISQUES D'INONDATION, DE SUBMERSION MARINE ET L'ÉROSION DES SOLS

Annexe 2 : liste des principaux sigles utilisés

Nota : le Sdage comporte également un glossaire

Ae : Autorité environnementale
AEP : alimentation en eau potable
BRGM : bureau de recherches géologiques et minières
CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
DCE : directive cadre sur l'eau
DCR : débit de crise
DCSMM : directive cadre pour une stratégie pour la mer et les milieux marins
DDT/DDTM : direction départementale des territoires (et de la mer)
DOE : débit objectif d'étiage
Dreal : direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement
DSF : document stratégique de façade
EPAGE : établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
EPTB : établissements publics territorial de bassin
Gren : groupe régional d'expertise nitrate
HAP : hydrocarbures aromatiques polycycliques
(Loi) NOTRE : nouvelle organisation territoriale de la république
MESO : masse d'eau souterraine
MESU : masse d'eau superficielle
OUGC : organisme unique de gestion collective
PACC : plan d'adaptation au changement climatique
PAMM : plan d'action pour le milieu marin
PAOT : plan d'action opérationnel territorialisé
PAR : plan d'action régional nitrates
PDM : programme de mesures
PGRI : plan de gestion des risques d'inondations
PLAGEPOMI : plan de gestion des poissons migrateurs
PLU(i) : plan local d'urbanisme (intercommunal)
PTGE : projet de territoire pour la gestion de l'eau
Sage : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
Scot : schéma de cohérence territoriale
Sdage : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
Socle : stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau
SRCE : schéma régional de cohérence écologique
STB : secrétariat technique de bassin
STEP : station d'épuration des eaux usées