

**INSTITUTION ADOUR**

Extrait du registre des délibérations
de l'établissement public territorial de bassin Institution Adour

Séance du 28 mars 2019
(Convocation du 21 mars 2019)

Aujourd'hui, le vingt-huit mars deux mille dix-neuf à 14 heures, le comité syndical dûment convoqué s'est réuni à la salle Henri Lavielle de l'Hôtel Planté du Département des Landes sous la présidence de Monsieur Paul CARRERE

Etaient présents :

Mesdames Christiane AUTIGEON, Dominique DEGOS et Céline SALLES
Messieurs Jean ARRIUBERGE, Gabriel BELLOCQ, Paul CARRERE, Thierry CARRERE, Gérard CASTET, Yves LAHOUN, Bernard SOUDAR et Christophe TERRAIN

Etaient excusés :

Mesdames Laurence ANCIEN et Nathalie BARROUILLET
Messieurs Patrick CHASSERIAUD, Francis DUPOUEY, Jean GUILHAS, Xavier LAGRAVE, Charles PELANNE, Bernard POUBLAN et Bernard VERDIER

Secrétaire de séance :

Madame Céline SALLES

OBJET : Affaires générales / Gouvernance - Avis de l'EPTB sur « Les enjeux pour l'avenir de l'eau et des milieux aquatiques du bassin Adour-Garonne - synthèse des questions importantes pour 2022-2027 » et sur les documents relatifs à l'élaboration du deuxième cycle de la directive inondation

Exposé des motifs :

La préparation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin (SDAGE) et son programme de mesures (PDM) pour le prochain cycle de la directive cadre sur l'eau (2022-2027) démarre par l'identification des grands enjeux pour l'eau sur cette période future.

En tant que partenaire institutionnel du comité de bassin, l'Institution Adour est invitée à formuler un avis sur ces enjeux.

Le document soumis à consultation « Les enjeux pour l'avenir de l'eau et des milieux aquatiques du bassin Adour-Garonne - synthèse des questions importantes pour 2022-2027 » est disponible sur le site internet de l'agence de l'eau Adour-Garonne (http://www.eau-adour-garonne.fr/_attachments/consultation-2014-accueil-article-2-2/2018%252010%252031_SYNTHESE%2520QUESTIONS%2520IMPORTANTES_Vdef.pdf?download=true).

En complément, dans le cadre du second cycle de la directive inondation et conformément à l'article L.566-11 du code de l'environnement, le préfet coordonnateur de bassin Adour-Garonne met à disposition les documents suivant afin de recueillir les observations du public et des partenaires institutionnels. Ces documents ont été élaborés courant 2018 en s'appuyant notamment sur les contributions et avis des instances de bassin (commission inondation de bassin, comité de bassin) :

- l'addendum à l'EPRI de 2011 : qui propose une mise à jour par rapport l'EPRI arrêtée en 2012 portant en particulier sur les outils et politiques en matière de prévention des inondations et qui recense les événements majeurs en termes d'inondation survenus depuis cette date ;
- la liste des TRI actualisée : complétée par un nouveau TRI, celui de Lourdes et modifiée sur deux TRI : Toulouse et Littoral Charentais Maritime



- la synthèse provisoire des questions importantes en matière de gestion des risques d'inondation, le calendrier et le programme de travail pour la mise à jour du PGRI. Les questions importantes correspondent aux enjeux majeurs qui se posent sur le bassin en matière de gestion des risques d'inondations. Ils représentent une nouveauté pour la mise en place du second cycle de la directive inondation.

À l'issue de la consultation, une synthèse des avis sera réalisée et publiée au plus tard lors de la mise à jour du PGRI.

La consultation est ouverte du 2 novembre 2018 au 2 mai 2019 pour les documents inhérents à la Directive Inondation et du 2 novembre 2018 au 2 mars 2019 pour les documents inhérents au SDAGE.

La note d'analyse des documents soumis à la consultation est jointe au rapport de séance.

LE COMITE SYNDICAL

En l'absence d'observations,

Après avis favorable des Commissions,

Après en avoir délibéré et à l'unanimité

DECIDE

Article 1

Le comité syndical :

- Adresse l'analyse détaillée telle qu'annexée sur les documents soumis à consultation
- Déploie que la consultation des partenaires institutionnels sur les questions importantes pour 2022-2027 soit raccourcie de 2 mois par rapport à la période de consultation fixée pour le grand public, alors même que la même période de consultation (du 2 novembre 2018 au 2 mai 2019) a été retenue pour la consultation du public et des partenaires institutionnels quant à la révision du PGRI
- Demande que l'avis de l'Institution Adour portant sur les questions importantes pour 2022-2027 pour la révision du SDAGE soit pris en compte dans le cadre de la consultation des partenaires ou à défaut, dans le cadre de la consultation du public
- Regrette le faible niveau d'ambition qui transparait du document « Les enjeux pour l'avenir de l'eau et des milieux aquatiques du bassin Adour-Garonne - synthèse des questions importantes pour 2022-2027 », dans la mesure où il s'agit du dernier cycle de mise en œuvre de la directive européenne sur l'eau
- Alerte sur la mobilisation financière nécessaire de l'ensemble des partenaires notamment de l'Etat et de l'agence de l'eau Adour-Garonne pour tenir les engagements d'atteinte du bon état des masses d'eau

Article 2

Monsieur le Président est chargé de l'exécution de la présente délibération.

Fait et délibéré le 28 mars 2019 à Mont-de-Marsan,

INSTITUTION ADOUR
38 rue Victor Hugo
40025 MONT DE MARSAN CEDEX

Le Président,

Paul CARRERE

La présente délibération peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Pau dans un délai de deux mois à compter de sa publication et de la réception par le représentant de l'Etat.



INSTITUTION ADOUR
Etablissement Public Territorial de Bassin
Hautes-Pyrénées - Gers - Landes - Pyrénées-Atlantiques

Envoyé en préfecture le 01/04/2019

Reçu en préfecture le 01/04/2019

ID : 040-254002264-20190328-CS06_2019-DE



NOTE

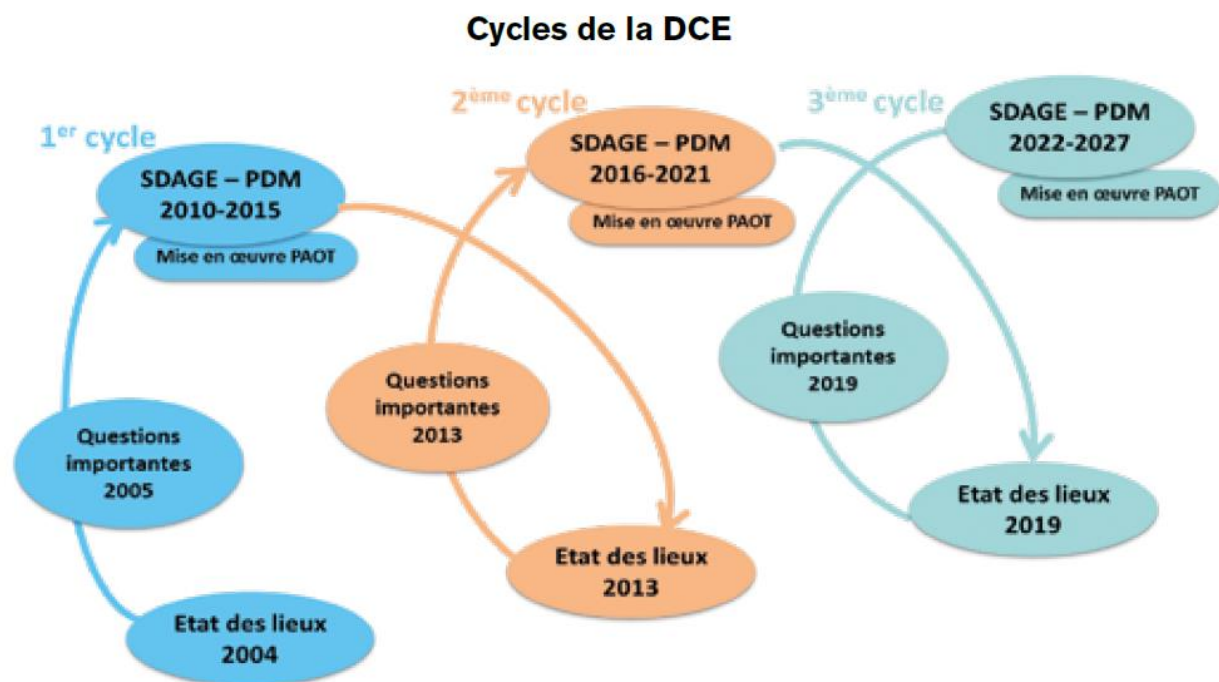
Consultation institutionnelle sur les enjeux portant sur l'eau du bassin Adour-Garonne pour 2027 dans le cadre de l'établissement du SDAGE 2022-2027 et du PGRI 2022-2027

Aurélie Darthos

2022-2027 : LE DERNIER CYCLE DE MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE CADRE EUROPÉENNE SUR L'EAU (DCE)

1. Contexte et résumé du document

En application de la directive cadre européenne sur l'eau, le public et les partenaires institutionnels sont consultés sur les questions importantes pour 2022-2027.



À noter que le public est consulté sur une durée de 6 mois (2 novembre 2018 au 2 mai 2019) alors que les partenaires sont consultés sur une période plus courte de 4 mois seulement (2 novembre 2018 au 2 mars 2019).

Après deux cycles de mise en œuvre de la DCE, et même si l'état des lieux est toujours en cours d'actualisation pour une finalisation à l'automne 2019, on note pour le bassin de l'Adour un état des masses d'eau inchangé soit 50% des masses d'eau « cours d'eau » du bassin en bon état (et 45% des masses d'eau « cours d'eau » en bon état pour l'ensemble du bassin Adour-Garonne). La différence est liée à la proportion de cours d'eau de montagne dans le bassin de l'Adour, moins dégradés que les cours d'eau de piémont ou de plaine. Pour mémoire, les objectifs fixés par le SDAGE 2016-2021 étaient d'atteindre 69 % de cours d'eau en bon état en 2021... sachant que la première échéance était 2015, que 2021 était déjà un premier report (prévu dans la DCE) et que 2027 est l'échéance maximale, après un 2^{ème} report, et que ce 2^{ème} report aurait dû être limité à des cas confrontés à des impératifs financiers (coûts disproportionnés, etc...) ou à des raisons liées aux conditions naturelles.

Les questions importantes pour 2022-2027 identifiées à l'échelle du bassin Adour-Garonne sont les suivantes :

1. Toujours un besoin d'amélioration de la gouvernance en tenant compte des évolutions réglementaires
2. Des efforts à accentuer en matière de réduction des pollutions
3. La gestion quantitative de la ressource en eau complexifiée par les impacts du changement climatique
4. L'enjeu de plus en plus important de la résilience des milieux aquatiques et humides face aux changements globaux.



Il s'agit globalement des mêmes préoccupations que celles relevées en 2013, à ceci près qu'elles sont accentuées par :

- ✓ l'évolution démographique,
- ✓ le changement climatique (prise en compte du PACC),
- ✓ les évolutions de gouvernance (loi NOTRE et GEMAPI).

Les 4 enjeux principaux sont toujours la **gouvernance**, la **réduction des pollutions**, la **gestion quantitative** et la **préservation des milieux aquatiques**. Pour les trois derniers enjeux, le facteur d'amélioration primordial étant la réduction des pressions anthropiques.

En termes de **gouvernance**, sont identifiés les objectifs suivants :

- Optimiser en tenant compte des évolutions réglementaires
- Amélioration des connaissances et de leur valorisation
- Organisation des acteurs à la bonne échelle
 - Poursuite structuration des acteurs à la bonne échelle/réforme territoriale
 - Poursuite de la mise en place des démarches concertées
 - Renforcer et rationaliser les maîtres d'ouvrage
 - Articulation de tous les outils de planification avec les politiques de l'eau (urbanisme, aménagement du territoire, etc...)

Concernant la **réduction des pollutions**, les efforts à accentuer portent principalement sur :

- Pollutions ponctuelles
 - réduction des pressions significatives
 - problématiques liées aux eaux pluviales
- Pollutions diffuses
 - priorité à la préservation de l'eau potable
 - mise en œuvre de mesures d'accompagnement incitatives (plans d'actions régionaux nitrates et plan Ecophyto)
 - recherche et innovation dans l'accompagnement au changement de pratiques
- Polluants émergents
 - améliorer la connaissance (médicaments, etc...)

Pour la **gestion quantitative de la ressource en eau**, les constats et objectifs sont :

- Complexifiée du fait du changement climatique
- Plan d'actions pour le retour à l'équilibre quantitatif
- Anticipation / prise en compte de la baisse des débits
- Prise en compte des mesures du PACC
 - Développement des bonnes pratiques / économies d'eau
 - Maîtrise multi-usages réserves d'eau
 - Nouveaux stockages d'eau dans des ouvrages collectifs
 - Redéfinition des débits de gestion

En ce qui concerne l'enjeu relatif à la **résilience des milieux aquatiques**, sont ciblés :

- Conserver des structures pérennes à la bonne échelle (GEMAPI)
- Restauration des connexions hydrauliques
 - Restauration continuité écologique
 - Gestion et préservation des zones humides
 - Reconquête champs d'expansion de crue
- Préservation et gestion des habitats et des espèces
 - Gestion et préservation des zones humides
 - Préservation des espèces à enjeux (grands migrateurs)
- Gestion des sols - Aménagement bassins versants
 - Limiter les ruissellements et l'érosion

L'intégralité des documents soumis à la consultation est accessible sur la page suivante du site internet de l'agence de l'eau : <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/evenements/consultation-2018-2019.html>



2. Analyse et remarques de l'EPTB Adour

En premier lieu, dans la mesure où il s'agit du dernier cycle de mise en œuvre de la DCE devant aboutir sur l'atteinte des objectifs fixés en termes de bon état des masses d'eau, une ambition plus affirmée aurait été bienvenue. Mais peut-être que le manque d'ambition de ce dernier cycle est à mettre au regard de la baisse des capacités financières de l'agence de l'eau Adour-Garonne...

a) Enjeu Gouvernance

Les 3 enjeux de la gouvernance et de la connaissance identifiés pour 2022-2027 restent essentiels notamment en complément de la nouvelle structuration des collectivités liée à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI (soit gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, et non gestion de l'eau, des milieux aquatiques et prévention des inondations comme cela est mentionné à plusieurs reprises dans le document...).

En effet, si la mise en œuvre de la GEMAPI a conduit à une nette amélioration de la structuration des collectivités à l'échelle des sous-bassins versants (syndicats de rivière), l'échelon du bassin versant intégral, celui des EPTB (établissements publics territoriaux de bassin) reste fragilisé et ce pour plusieurs raisons :

- Le contexte budgétaire tendu pour les collectivités, notamment pour les Départements, souvent à l'initiative de la création des EPTB,
- Le manque de relais tant au niveau local qu'au niveau du bassin pour expliquer l'intérêt d'un tel acteur à cette échelle,
- Une imprécision et du coup une diversité d'interprétation possible des missions identifiées comme étant fléchées à l'échelon des EPTB relatives à la gestion globale du grand cycle de l'eau (laquelle n'est pas vraiment définie d'un point de vue législatif), qui fragilisent leur évolution telle qu'elle est demandée dans la loi et dans les différents documents de planification,
- Une absence de fiscalité dédiée au grand cycle de l'eau.

Ainsi, à l'occasion de ce dernier cycle de planification, il semble indispensable d'affirmer clairement le rôle de coordination des EPTB à l'échelle des bassins versants, au bénéfice de la cohérence de l'action publique. Une organisation favorisant la gestion équilibrée, durable et intégrée de l'eau par grand bassin versant serait nécessaire et passe par la concertation avec les territoires. Pour cela, la reconnaissance des missions d'expertise, de coordination et de mutualisation de moyens incombant aux EPTB devrait s'accompagner d'un renforcement des moyens pour leur mise en œuvre.

La logique de solidarité reste une notion affirmée dans le document. Cependant, force est de constater qu'elle n'est réellement mise en place, en termes de gestion du grand cycle de l'eau, que très ponctuellement et très partiellement. D'autre part, si les discussions commencent à peine à l'échelle des EPTB concernant le financement des missions relevant du grand cycle de l'eau, on note néanmoins d'ores et déjà une certaine frilosité émanant de chacun des échelons territoriaux (EPCI-FP, syndicats de bassin versants, Départements, Régions) pour mobiliser de manière pérenne un engagement collectif sur des problématiques aussi cruciales que la gestion quantitative de la ressource en eau, la gestion et la préservation de la biodiversité, la gestion intégrée de l'eau, ... Quant à la protection contre les inondations, qui fait pourtant l'objet d'une fiscalité dédiée, il apparaît que la solidarité à l'échelle des bassins versants dans la répartition des charges a très souvent été écartée.

Les défis du changement climatiques se mesurent sur du très long terme. Seule une forte cohérence de l'action publique et un enclenchement au plus tôt des actions pourrait répondre aux enjeux de préservation et de partage des ressources en eau. Aussi, sur ce point, trois remarques se font jour :

- La première concerne le niveau de portage et de mobilisation qui sont prioritairement à fléchier au niveau des EPTB, lesquels se sont d'ores et déjà emparés du sujet au travers des démarches territorialisées qu'ils ont enclenchées concomitamment à l'élaboration du PACC : Adour 2050, Charente 2050, Dordogne 2050. L'expertise spécialisée et la planification à l'échelle du bassin versant, développées par les EPTB, qui en sus, œuvrent pour rassembler en leur sein l'ensemble des collectivités intéressées au grand cycle de l'eau (EPCI-FP, syndicats de rivière, Départements, Régions), sont indispensables pour une mobilisation et un accompagnement des collectivités dans l'exercice de leurs compétences respectives inhérentes à la gestion du grand cycle de l'eau. L'EPTB apparaît donc comme l'échelon



pertinent pour passer de l'analyse et la prise de conscience à la déclinaison en programmes opérationnels et l'accompagnement des collectivités à l'intégration de ces derniers dans leur champ d'action. Par ailleurs, les acteurs de l'eau au sens large (incluant les usagers et les riverains) doivent être responsabilisés. Dans ce cadre, au travers des démarches également régulièrement portées par les EPTB, qu'il s'agisse de l'animation des SAGE, de l'élaboration des projets de territoire, de l'animation des SLGRI et des PAPI, ce niveau de collectivité intervenant dans le grand cycle de l'eau apparaît comme le relais pertinent pour une déclinaison territoriale.

- La seconde concerne la mise en avant dans le document de la nécessité de préciser les incidences du changement climatique. Or, chercher à lever les incertitudes peut devenir un prétexte à l'inaction alors qu'il est urgent d'agir dès à présent. Il serait préférable que le SDAGE incite à l'action avant toute chose et ce, sur la base des connaissances déjà disponibles, des avis d'experts, et des faisceaux de présomptions concordantes, l'amélioration des connaissances étant nécessaire mais à afficher en second lieu.
- La troisième remarque concerne la nécessité impérieuse que soit mis en évidence le fait que les évolutions dans les pratiques visant à l'adaptation au changement climatique ne sont pas seulement dans un intérêt environnemental mais qu'elles participeront tout autant à la résilience des activités face aux effets du changement climatique. Cette évidence doit nécessairement être mise en avant pour motiver et mobiliser l'ensemble des acteurs.

En outre, la prise en compte des enjeux de l'eau dans les documents d'urbanisme est un peu limitative. D'une part, il serait opportun de préciser qu'elle devrait utilement s'étendre à tous les plans d'action et d'autre part, il serait utile de préciser ce qui doit être pris en compte (zones inondables, milieux humides, gestion du pluvial) et qu'une vision prospective sur le long terme est indispensable. D'autre part, les villes sont particulièrement ciblées, or, l'enjeu global de l'aménagement du territoire et l'intégration des enjeux de l'eau, y compris sur les zones rurales est indispensable. Pour finir, l'affirmation des rôles des SAGE qui constituent un relais important entre ces réglementations supérieures et l'intégration dans les politiques très locales de l'aménagement est nécessaire car leur opposabilité est un atout.

Enfin, pour améliorer la gouvernance, la communication, la sensibilisation et la valorisation, restent essentielles et ne sont pas suffisamment mises en évidence dans les questions importantes.

b) Enjeu Réduction des pollutions

Cet enjeu est d'autant plus fort qu'il interfère avec les fonctionnalités des écosystèmes aquatiques. La notion de flux admissible introduite par le SDAGE 2016-2021 devrait être entérinée dans le SDAGE 2022-2027 en définissant une méthodologie tenant compte de l'historique des cours d'eau (pollutions diffuses, ponctuelles, hydromorphologie) et du fonctionnement des écosystèmes (espèces les plus sensibles, capacité autoépuration). Cette méthodologie devrait développer une approche cumulative et innovante. Par ailleurs, la gestion des eaux pluviales et de ruissellement est également à travailler sur les zones rurales, pas uniquement en zone urbaine.

En matière de pollution diffuse, compte tenu des enjeux du bassin Adour-Garonne, il est souhaitable que le SDAGE 2022-2027 accompagne de manière volontariste le territoire dans des trajectoires de progrès. Il conviendrait de noter que les plans d'action régionaux et nationaux n'ont pas, jusqu'à présent, réussi à inverser les tendances d'amplification des pollutions diffuses. En effet, dans le paragraphe concernant les polluants émergents, contrairement à la partie précédente concernant les pollutions diffuses, il n'est identifié aucune piste d'action, et c'est dommageable car cela laisse une impression de moins de volontarisme.

Dans le contexte du changement climatique, la dégradation de la qualité des eaux devrait s'anticiper avec des actions solides. La diminution des débits à l'étiage renforcera les problématiques des pollutions surtout ponctuelles d'autant plus pour les petits cours d'eau avec une capacité de dilution réduite ou nulle. Le SDAGE 2022-2027 devrait rappeler l'urgence de la situation et la nécessité de réduire les pollutions diffuses à la source.

Au-delà des enjeux eau potable, des exigences seraient nécessaires pour le maintien de la biodiversité ; le futur SDAGE devrait engager un travail sur la résilience des cours d'eau et des zones humides.



c) Enjeu Gestion quantitative de la ressource

Le futur SDAGE devra s'attacher à hiérarchiser le plan d'action en mettant réellement en avant les pistes d'action préventives, qui s'avéreront être les plus durables ; les pistes d'actions curatives sont à considérer dans un second temps. Une hiérarchisation est impérativement nécessaire.

Priorité 1 : Réduire les besoins

Le SDAGE 2022-2027 devrait anticiper la gestion quantitative des ressources en eau en diminuant la dépendance à la ressource en eau et en investissant dans la recherche et l'innovation.

Les déficits en eau sont déjà prégnants sur le bassin Adour-Garonne et risquent de s'amplifier durablement avec le changement climatique. Pour anticiper la baisse des débits, il serait nécessaire de limiter la dépendance à l'eau et les nouveaux besoins. Les liens entre quantité d'eau et milieux aquatiques doivent être mis au premier plan en renforçant les capacités des bassins versants à retenir l'eau. La diminution de l'imperméabilisation, des drainages et la limitation de l'évaporation liée aux plans d'eau devraient apparaître de manière prioritaire dans le futur SDAGE.

Priorité 2 : Mobiliser les réserves existantes

La mobilisation des réserves existantes devrait nécessairement s'accompagner de la protection des milieux aquatiques, du partage de la ressource en eau, du développement des vallées, des modalités de gouvernance et d'adaptation de la gestion des grandes retenues hydro-électriques.

Par ailleurs, les modèles de financement qui ont prévalu lors de la création des réservoirs arrivent à bout de souffle dans un contexte financier contraint. Or, le vieillissement des infrastructures et l'évolution du corpus réglementaire inhérent à leur surveillance et à leur sécurité laissent présager des dépenses importantes qui devront s'appuyer sur un modèle de financement soutenable, équitable et pérenne.

De plus, dans le contexte de renouvellement des concessions, de nouvelles règles d'équilibre sont indissociables d'une gestion pérenne et partagée. Des clauses trop imprécises ne permettraient pas aux futurs concessionnaires d'apprécier la réalité des engagements auxquels ils devront faire face en termes de péréquations techniques et financières, de missions d'intérêt général, de préservation environnementale. Ces nouvelles règles d'équilibres doivent être précisées dans les futurs cahiers des charges des concessions hydroélectriques. À défaut de regroupement des concessions dans une concession de vallée, l'intégration de la production hydroélectrique dans les politiques territoriales pourra se matérialiser dans le cadre d'une participation à un fonds de solidarité à l'échelle de la vallée. La vocation de soutien d'étiage des retenues, qu'elles soient de substitution ou à usages hydroélectriques, doivent être entérinée en termes de volumes dans une logique prospective de fonctionnement des milieux aquatiques.

Priorité 3 : Créer des retenues de substitution

Une grande vigilance devrait être portée à la réalisation de retenues de substitution en termes hydraulique, économique, sanitaire et des conséquences sur les milieux aquatiques. Les données des modèles prospectifs devraient permettre de déterminer les limites techniques des retenues de substitution. Cette solution curative, qui connaît aujourd'hui un fort déficit d'acceptabilité sociétale, devra donc être réservée aux secteurs les plus critiques et s'appuyer sur des modèles de financement soutenables, équitables et pérennes.

Quant à la question de l'inondation, elle n'est tout simplement pas traitée parmi les enjeux de la gestion quantitative. La concomitance de la consultation sur la synthèse provisoire des questions importantes en matière de gestion des risques d'inondation, calendrier et programme de travail pour la mise à jour du plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) est probablement une explication au fait que l'inondation ne soit pas abordée ici. Néanmoins, l'enjeu est suffisamment important pour garder toute sa place dans le document de planification qui doit traiter de l'ensemble des enjeux de l'eau à l'échelle du bassin Adour-Garonne. Et la mise en exergue de l'articulation entre les deux démarches reste primordiale.

d) Enjeu Préservation des milieux aquatiques

Les conséquences du changement climatique seront amplifiées si les rôles de filtre et tampon des milieux naturels ne sont plus assurés.

Il serait urgent d'engager une politique volontariste de préservation de la ressource et des milieux aquatiques. Le moindre coût des solutions préventives a été démontré et il conviendrait d'éviter la situation où il serait nécessaire de faire supporter à l'ensemble des financeurs le curatif devenu



indispensable à court terme et le préventif nécessaire pour l'avenir. En effet, le cadrage de la compensation est pointé comme une avancée et est mis en avant, or, en pratique, sur le terrain, les acteurs de l'urbanisme sont toujours fébriles pour la mettre en œuvre. La compensation ne doit être envisagée qu'en dernier recours. Or, si la séquence ERC (éviter, réduire, compenser) prévoit en premier lieu d'éviter, puis de réduire les impacts potentiels d'un aménagement sur les zones humides, en pratique, dans la réalité, cette séquence est peu appliquée et la compensation est très rapidement ciblée.

L'anticipation (par l'amélioration des connaissances et l'application de zonages adaptés dans les documents d'urbanisme, par exemple) restera la meilleure solution pour éviter des impacts dévastateurs sur les zones humides.

Les freins techniques et financiers énoncés pour la mise en œuvre des actions de restauration hydromorphologique, pourraient être résolus. L'effort devrait donc être concentré sur l'implication des propriétaires privés et sur l'acceptabilité sociale des projets.

Les obstacles financiers pourraient être levés avec plus de stratégie, les projets doivent être priorisés en fonction du ratio coûts/bénéfices en tenant compte de tous les enjeux.

L'accompagnement des structures à compétences GEMAPI devrait, pour être efficace, mieux définir les actions et les secteurs prioritaires. Seules des actions ciblées et avec des moyens importants permettront de reconquérir le bon état des eaux. Par ailleurs, on constate que, si les plans pluriannuels de gestion des cours d'eau se sont généralisés et sont devenus de réels outils de concertation et de programmation pour une priorisation des actions sur le territoire, leur instruction réglementaire est tellement longue et compliquée que bon nombre d'entre eux sont, in fine, vidés de leur substance.

Au-delà du constat des difficultés observées, le SDAGE 2022-2027 devrait se donner les moyens de répondre aux enjeux de préservation. D'une part, les milieux aquatiques sont indissociables des espaces physiques dans lesquels ils s'inscrivent. Le foncier constitue un enjeu majeur en termes de gestion de la ressource en eau et les solutions et les outils fonciers devraient être inscrits dans le futur SDAGE. D'autre part, il est urgent de définir des objectifs, priorités et recommandations en faveur de la préservation de la biodiversité et en particulier des grands migrateurs.

L'enjeu eutrophisation devrait apparaître dans le futur SDAGE. Dans un contexte de changement climatique cette problématique sera renforcée et sa prévention apparaît urgente aussi bien en plan d'eau qu'en cours d'eau.

Pour finir, il est important de relever que le SDAGE devra s'attacher à régler à l'échelle du bassin les contradictions constatées entre certaines politiques nationales, notamment entre la restauration de la continuité écologique et la transition énergétique, mais aussi entre la préservation des ripisylves et boisements humides et le développement de la filière bois-énergie.

e) Calendrier de travail

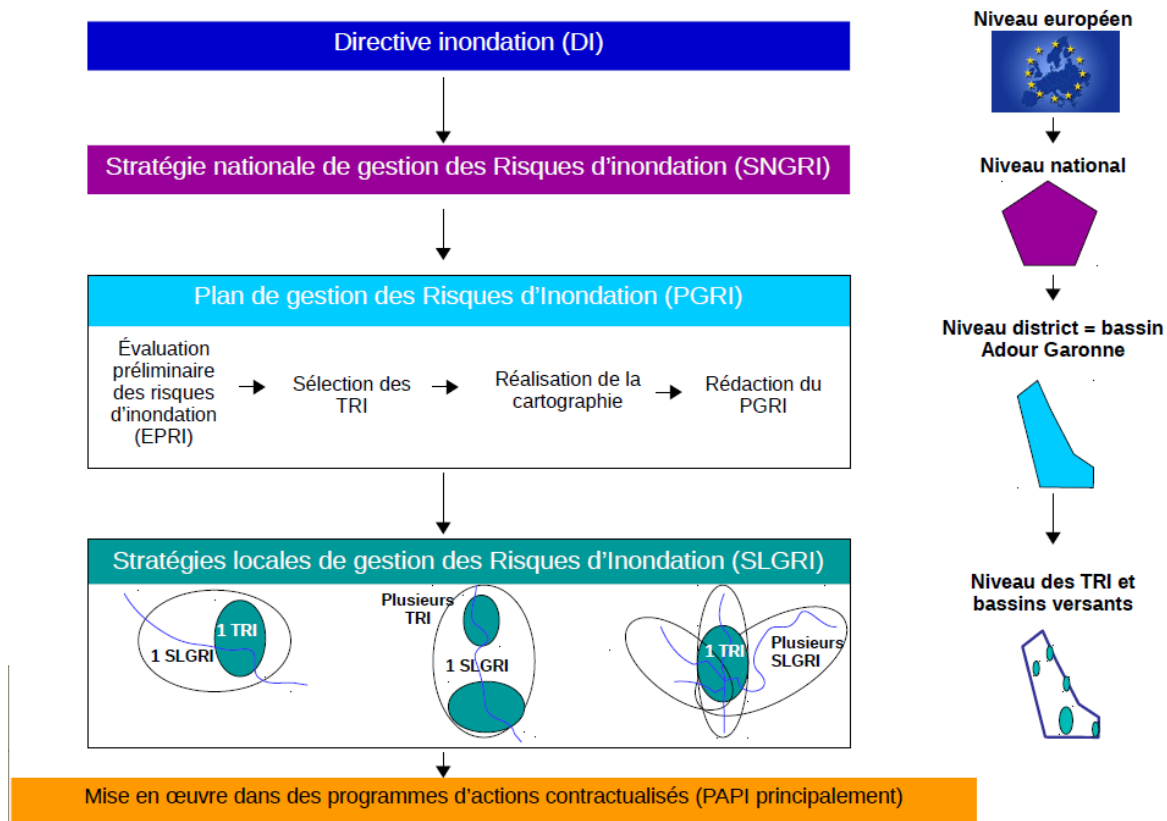
Il est regrettable que la période de consultation auprès des partenaires institutionnels sur les questions importantes en vue de la révision du SDAGE soit plus courte que celle prévue pour le grand public. Ainsi, même si cet avis de l'EPTB Adour sera adressé en dehors de la période de consultation dédiée, il serait souhaitable qu'il puisse néanmoins être pris en compte.



2022-2027 : LE SECOND CYCLE DE LA DIRECTIVE INONDATION

1. Contexte et résumé du document

La Directive inondation prévoit une déclinaison à toutes les échelles :



Chaque cycle de la directive inondation comprend, au-delà de l'identification des questions importantes, plusieurs étapes sur chaque district hydrographique :

- l'élaboration d'une évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) : qui consiste à réaliser un état des lieux des risques inondations et des enjeux associés à l'échelle district ;
- l'identification, sur cette base, des territoires les plus exposés aux risques (TRI : territoires à risques importants d'inondation), du fait de la combinaison entre la probabilité d'occurrence d'un phénomène d'inondation sur un territoire donné (« l'aléa ») et la présence sur ce territoire d'enjeux qui peuvent en subir les conséquences (population, enjeux économiques, patrimoine culturel et environnemental) ;
- la réalisation de cartographie des risques sur chaque TRI (avec cartographie de 3 niveaux d'évènements : fréquents 10-30 ans, moyens 100-300 ans, extrêmes plus de 1000 ans) ;
- l'élaboration d'un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) puis de déclinaison territoriale via des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) sur chaque TRI.

A l'occasion de ce second cycle, les documents suivants ont été mis à jour :

- L'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) avec une mise à jour de l'état des lieux du bassin par l'intégration des événements marquants récents (notamment pour le bassin de l'Adour, la crue de l'Adour de janvier 2014, la crue de juin 2013 sur le gave de Pau et l'Adour amont, la crue de la Nive de juillet 2014) et une actualisation des démarches engagées (PAPI et SLGRI) et de leur état d'avancement.
- La liste des TRI (avec notamment, pour le bassin de l'Adour, l'ajout du TRI de Lourdes)
- Les questions importantes qui reprennent les 6 grands enjeux traités dans le PGRI du cycle précédent et intègrent un nouvel enjeu : prise en compte des changements majeurs (dont le changement climatique).



Les sept questions importantes identifiées sont les suivantes :

Enjeu - question importante 1 : « veiller à la prise en compte des changements majeurs, parmi lesquels le changement climatique, les évolutions démographiques conduisant à des enjeux plus forts de population concernée par le risque inondation et les évolutions en termes d'aménagement du territoire. »

Enjeu - question importante 2 : « poursuivre l'amélioration de la gouvernance et en assurer un suivi-évaluation, dans un objectif d'efficience dans la prévention des inondations, en tenant compte des enjeux locaux de risques d'inondations, de l'échelle d'intervention pertinente (bassin versant hydrographique, cellule hydrosédimentaire sur le littoral, bassin de risques), de la solidarité amont-aval et du lien nécessaire avec l'exercice de la compétence GEMAPI par les collectivités et leurs groupements (EPCI-FP, syndicats, EPTB). »

Enjeu - question importante 3 : « poursuivre l'amélioration de la connaissance et son appropriation, veiller à améliorer la conscience du risque et développer la culture du risque, en mobilisant tous les outils existants. Suivre et évaluer ces améliorations de connaissance et de partage de la culture du risque. »

Enjeu - question importante 4 : « poursuivre l'amélioration de la préparation et de la gestion de crise et veiller à raccourcir le délai de retour à la normale des territoires sinistrés. Suivre et évaluer ces améliorations. »

Enjeu - question importante 5 : « poursuivre la réduction de vulnérabilité des territoires, via un aménagement durable des territoires, en mobilisant tous les outils existants (en particulier les PPR, les SCoT et PLU intercommunaux ou communaux et les diagnostics et mise en œuvre de réduction de vulnérabilité). Suivre et évaluer ces améliorations. »

Enjeu - question importante 6 : « veiller à ralentir les écoulements là où c'est nécessaire, via la préservation voire le développement des zones d'expansion de crues, en favorisant les dynamiques naturelles des cours d'eau ainsi qu'en préservant et développant des zones tampons sur les bassins versants (exemples : zones humides, haies) ou sur le littoral (exemple : marais rétro-littoraux pouvant être évacués avant un risque élevé de submersion marine). De manière générale, privilégier des pratiques agricoles réduisant l'érosion et favorisant l'infiltration de l'eau dans le sol. Veiller à une bonne gestion des ruissellements des eaux pluviales en zones urbaines pour éviter les débordements des réseaux d'assainissement dans les rivières. Suivre et évaluer les actions correspondantes. »

Enjeu - question importante 7 : « mettre en sécurité les populations les plus exposées, via la définition et la mise en place / entretien des systèmes d'endiguement là où cela est nécessaire, en veillant à une bonne gestion des écoulements (cf. enjeu 6) et à un aménagement durable des territoires (cf. enjeu 5). Suivre et évaluer les systèmes d'endiguement. »

À noter que pour cette consultation le public et les partenaires sont consultés sur une même durée et une même période soit 6 mois du 2 novembre au 2 mai. Dans le cadre de cette consultation, sont notamment sollicités :

- L'avis sur les trois documents précités,
- Les actions mises en place depuis le PGRI 2016-2021 qui répondent aux objectifs stratégiques et dispositions du PGRI.

L'ensemble des documents est disponible sur la page dédiée du site de la DREAL de bassin : <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/mise-a-disposition-du-public-des-documents-de-la-a24208.html>



2. Analyse et remarques de l'EPTB Adour sur les trois documents

À noter que l'ensemble des documents est clair, didactique et efficace.

a) Addendum à l'EPRI 2011

Aucune remarque à formuler sur ce document qui intègre bien tant les évolutions contextuelles (réglementaires, notamment) que les derniers événements ayant impacté le bassin de l'Adour.

b) Liste des territoires à risque important d'inondation (TRI) mise à jour

L'EPTB est tout à fait favorable à l'ajout du TRI supplémentaire de Lourdes qui porte à 4 le nombre de TRI identifiés sur le bassin de l'Adour.

c) Synthèse provisoire des questions importantes en matière de gestion des risques d'inondation, calendrier et programme de travail pour la mise à jour du PGRI

Les enjeux 1 (intégrer le changement climatique et l'évolution démographique) et 2 (développer des gouvernances à l'échelle territoriale) correspondent complètement aux missions, aux politiques et aux démarches conduites par l'Institution Adour. En ce sens, l'EPTB est tout à fait favorable à ce que de telles approches soient affirmées dans le PGRI. Il serait opportun néanmoins, concernant l'enjeu 1, au-delà du PACC Adour-Garonne, de mettre en exergue la mobilisation des structures de bassin (les EPTB notamment) dans l'engagement de démarches portant sur l'adaptation des territoires au changement climatique (Adour, Charente, Lot, Dordogne, ...).

Par ailleurs, concernant l'enjeu 2, au-delà de la mission de coordination des EPTB définie au code de l'environnement, les textes et doctrines en vigueur ne permettent pas d'assurer une solidarité technique et financière à l'échelle du bassin intégral, seule échelle où la solidarité amont-aval peut s'appliquer durablement et efficacement concernant la prévention des inondations. L'organisation de la gouvernance à la bonne échelle reste un enjeu de taille et la mobilisation de l'ensemble des collectivités intéressées à la gestion du grand cycle de l'eau, soit les EPCI-FP, les syndicats de rivière, les Départements et les Régions est toujours précaire. Si la loi Fesneau ouvre bien la possibilité pour les Départements et les Régions qui le souhaitent de continuer à intervenir financièrement en matière de GEMAPI, les modalités restent peu engageantes (contractualisation avec les EPCI-FP) pour instaurer un modèle efficace de solidarité amont-aval. Aussi, est-il indispensable, au vu des enjeux financiers concernés, que l'ensemble des partenaires institutionnels, tant les Départements et les Régions que l'État et les Agences de l'eau, restent mobilisés.

Concernant l'enjeu 3 (améliorer la connaissance et la culture du risque inondation), cette problématique reste bien au cœur du débat à l'heure de la mise en œuvre de la GEMAPI et notamment au regard de l'implantation de néo-ruraux. Toutefois, cet aspect ne doit absolument pas se limiter aux seuls territoires concernés par les SLGRI, bien au contraire.

Pour ce qui est de l'enjeu 4 (améliorer la préparation et la gestion du risque et réduire le délai de retour à la normale), le sujet du caractère opérationnel des PCS et des exercices tests est central en matière de préparation à la gestion de crise. Il est essentiel que services de l'État et collectivités puissent mobiliser leurs efforts en ce sens.

L'objectif de l'enjeu 5 (aménager durablement les territoires pour réduire la vulnérabilité) est complètement partagé. Toutefois, et notamment pour les zones faiblement peuplées, il est proposé d'affirmer plus fermement le principe de non construction dans les zones inondables.

Il convient déjà de préciser en premier lieu que beaucoup de territoires ne sont pas dotés de PPRI. Par ailleurs, à l'instar des démarches portées actuellement au regard des problèmes posés par la submersion marine, ne pourrait-on pas, dans le PGRI, évoquer la solution du repli comme une solution acceptable ? Autrement dit, le retrait des enjeux humains implantés dans les zones inondables reste dans certains cas d'un très bon rapport coûts / bénéfices en comparaison à d'autres solutions comme la protection ou l'indemnisation. Il serait intéressant d'affirmer cette possibilité dans le PGRI. Qui plus est, cette solution de repli permet de limiter le nombre d'ouvrages de protection à gérer et, par là même, de restaurer potentiellement des champs d'expansion des crues.

Par ailleurs, l'outil SAGE, fortement présent à l'échelle du bassin Adour-Garonne et opposable aux documents d'urbanisme, n'est pas ici identifié et reconnu comme outil un approprié pour aménager



durablement les territoires y compris au regard du risque d'inondation. Les différents SAGE élaborés ou en cours d'élaboration sur le bassin de l'Adour intègrent des dispositions relatives aux risques fluviaux et à l'inondation en particulier. Ces dispositions se retrouvent dans les SLGRI concernées du territoire, élaborées ou en cours d'élaboration, mais ces dernières n'ayant pas de caractère opposable, il est important de pouvoir s'appuyer sur l'outil SAGE.

Concernant l'enjeu 6 (gérer les capacités d'écoulement et restaurer les zones d'expansion des crues), on trouve ici la seule référence au ruissellement alors que l'imperméabilisation des sols est de plus en plus importante et que ses conséquences sur l'inondation se font de plus en plus sentir. Ne serait-il pas opportun d'insister davantage sur ce sujet ? Par ailleurs, il est important de souligner que la gestion des milieux et zones humides restant partagée entre plusieurs types d'opérateurs publics ou privés, il est difficile de mettre une action globale visant à leur protection et leur restauration.

Et pour finir, par rapport à l'enjeu 7 (amélioration de la gestion des ouvrages de protection contre les inondations), certes, le décret de 2015 est censé améliorer la situation. Toutefois, les deux études portées par l'Institution Adour ont démontré que peu d'ouvrages seraient retenus en systèmes d'endiguement pour des raisons financières, politiques ou d'inappropriation de l'outil. On peut rappeler ici que le décret de 2007, de la même manière, était doté des mêmes vertus et qu'il n'a été que très partiellement mis en application sur le bassin de l'Adour par l'État.

En ce sens, l'Institution Adour porte une démarche de demande de modification réglementaire qui permettrait un assouplissement de la réglementation et ainsi une amélioration dans la gestion des ouvrages contre les inondations.

d) Les actions engagées par l'EPTB répondant aux objectifs du PGRI 2016-2021

L'EPTB de l'Adour, comme l'ensemble des EPTB, au vu des missions qui lui sont dévolues, s'est attaché à conduire diverses démarches qui concourent à répondre aux objectifs identifiés dans le PGRI 2016-2021 et notamment :

- En matière de gouvernance :
 - Évolution de l'EPTB pour répondre aux évolutions réglementaires et aux attentes du bassin par une transformation en syndicat mixte et l'intégration à venir de 30 nouveaux membres,
 - Sensibilisation et information des acteurs du territoire (EPCI-FP et syndicats de rivière) et accompagnement (jusqu'à l'accompagnement très opérationnel) à la structuration des syndicats de rivière à l'échelle de sous-bassins pertinents
 - Animation des réseaux d'acteurs dont notamment les animateurs PAPI/SLGRI
- En matière de portage de démarches territoriales, de planification ou de programmation :
 - Animation de l'élaboration et de la mise en œuvre de 3 SAGE
 - Animation de l'élaboration de 2 SLGRI et de 2 PAPI
 - Portage de la démarche d'étude prospective d'adaptation au changement climatique Adour 2050
- En matière de gestion des ouvrages de protection contre les inondations :
 - Gestion directe d'ouvrages classés au titre du décret de 2007,
 - Portage de deux études d'évaluation de l'opportunité de classement des ouvrages existants en systèmes d'endiguements,
 - Accompagnement technique et opérationnel des collectivités pour la réalisation d'études et de travaux visant la régularisation, la mise aux normes et la gestion des ouvrages de protection contre les inondations.
- En matière d'acquisition de connaissance et d'amélioration de la culture du risque :
 - Conduite d'études sur des secteurs spécifiques (secteur de l'agglomération dacquoise)
 - Acquisition de données de terrain (altimétrie de seuils d'habitations, laisses de crues, ...)
 - Organisation d'actions de sensibilisation du grand public et des scolaires
- En matière de restauration de champs d'expansion de crues :
 - Conduites d'études et de travaux visant le recul d'ouvrages de protection pour la restauration de champs d'expansion de crues et d'espace de mobilité

