

L'EAU DANS TOUS SES ÉTATS

Contribution du CESER
aux consultations SDAGE et
PCRI 2022-2027 du bassin
Rhône-Méditerranée

Séance plénière du **1^{er}/6/2021**



sommaire

Introduction	3
Projet de SDAGE 2022-2027 du bassin Rhône-Méditerranée	4
Couvernance : du régional au local	16
Projet de PGRI 2022-2027 du bassin Rhône-Méditerranée	21
À suivre	26
Annexes	27

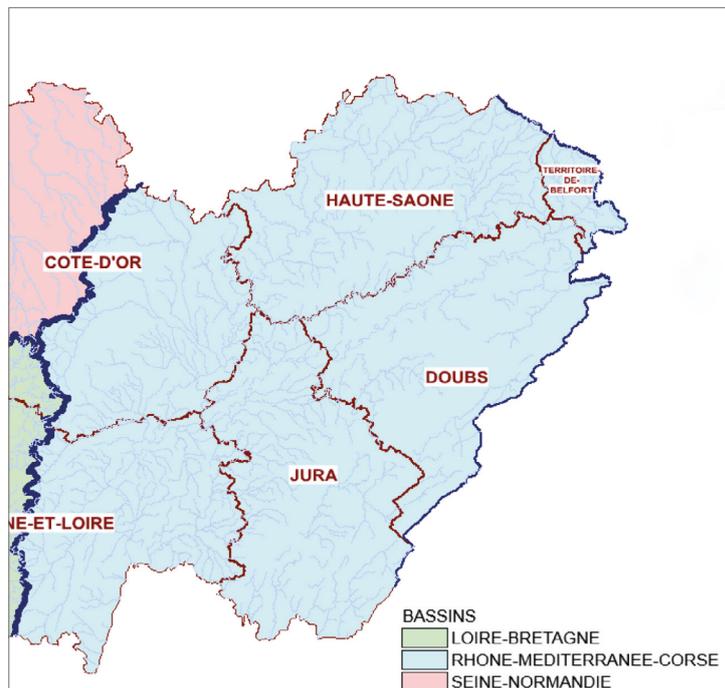
L'eau dans tous ses états
Contribution du CESER aux consultations SDAGE
et PGRI 2022-2027 du bassin Rhône-Méditerranée

Rapporteure : Martine Esther Petit

INTRODUCTION

Le 25 septembre 2020, le Comité de bassin Rhône-Méditerranée (RM) a adopté pour la période 2022-2027 le projet de Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), son Programme de mesures (PDM) et le projet de Plan de gestion des risques d'inondations (PGRI). L'élaboration du SDAGE s'appuie sur un large processus de consultation s'ouvrant tant au public qu'aux acteurs locaux (252 assemblées locales et 824 partenaires institutionnels). Par courrier co-signé en date du 8 février 2021, le Préfet coordinateur du bassin RM et le Président du Comité de bassin RM ont invité le CESER de Bourgogne-Franche-Comté à faire connaître son avis sur ces trois documents et leurs pièces annexes. L'avis du CESER doit être transmis au plus tard le 30 juin 2021.

Comme le rappelle bien ce courrier, le CESER a déjà contribué à la préparation de ces documents en produisant son avis "Préparation des SDAGE 2022-2027 - Avis du CESER sur les "questions importantes" pour les 3 bassins Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie et Loire-Bretagne" adopté en avril 2019. Pour plus d'efficacité et compte tenu des délais imposés, le CESER a fait le choix de focaliser strictement son travail au bassin RM qui concerne la moitié du territoire régional de Bourgogne-Franche-Comté (territoire Saône-Doubs du bassin RM) comme on peut le voir sur la carte ci-dessous (source DREAL).



Le CESER rappelle à quel point ces documents sont importants. En effet, ils fixeront le cap de la politique de l'eau et de la gestion des inondations pour les 6 prochaines années. La gestion et la préservation des milieux aquatiques et la prévention des inondations constituent des questions primordiales en région Bourgogne-Franche-Comté.

Cette contribution se scinde en deux parties : l'une porte sur le projet de SDAGE et l'autre sur le projet de PGRI. Précisons que les remarques du CESER sur le projet de SDAGE s'appuient tout particulièrement sur le niveau de prise en compte par le Comité de bassin des remarques du CESER formulées en avril 2019.

Nota : une liste des sigles ainsi qu'un glossaire (mots suivis d'un astérisque) sont joints en annexe.

Projet de SDAGE 2022-2027 du bassin Rhône-Méditerranée

1- Du SDAGE 2016-2021 au projet de SDAGE 2022-2027

1- Qu'est-ce que le SDAGE ?

Le SDAGE est un document de planification pour l'aménagement et la gestion des eaux, instauré par la loi du 3 janvier 1992 et adapté pour traduire dans le droit national les dispositions européennes de la directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 juin 2000. Chacun des grands bassins hydrographiques nationaux possède un SDAGE, adopté par son comité de bassin. La région Bourgogne-Franche-Comté est concernée par trois SDAGE : Loire-Bretagne, Seine-Normandie et Rhône-Méditerranée.

Le SDAGE fixe l'objectif d'atteindre le bon état* pour toutes les masses d'eau* (ME) douce et salée, superficielle et souterraine, de mettre en œuvre une gestion équilibrée de la ressource en eau et de préserver les zones humides. Il contribue à ce titre à la reconquête et à la préservation de la biodiversité et à rendre les milieux plus résilients face au changement climatique.

Comme le rappelait Martial SADDIER, Président du comité de bassin RM : *"Le SDAGE est un document technique à portée exclusivement environnementale qui consiste à améliorer la situation des milieux aquatiques au sens large"*.

2- Actualisation et évolutions pour ce SDAGE

Les 9 Orientations fondamentales (OF) du SDAGE 2016-2021 sont toujours d'actualité et la poursuite de leur mise en œuvre sur 2022-2027 reste la priorité. Cependant, en dehors d'une actualisation technique de rigueur, les acteurs ont souhaité aussi renforcer le SDAGE en intégrant des actualisations ciblées sur des enjeux majeurs :

- Renforcer la gestion quantitative de l'eau dans le contexte de changement climatique.
- Renforcer la lutte contre les pollutions par les substances dangereuses notamment émergentes.
- Renforcer la restauration des cours d'eau, en lien avec la réduction de l'aléa d'inondation.
- Renforcer la concertation et la gouvernance locale de l'eau.
- Renforcer et faciliter la prise en compte des objectifs de la politique de l'eau dans les projets et politiques d'aménagement du territoire.

3- Le Programme de mesures (PDM)

Le SDAGE est accompagné d'un PDM qui est un recueil d'actions concrètes à réaliser pour atteindre les objectifs assignés à chacune des ME. Précisons que le bilan intermédiaire 2020 de mise en œuvre du PDM 2016-2021 fait apparaître un taux de 50 % d'actions terminées ou engagées sur les 9 557 prévues. Le territoire Saône-Doubs porte ce pourcentage à 57 % montrant ainsi une meilleure concrétisation du PDM sur le nord du bassin RM.

Le PDM 2022-2027 identifie quant à lui 6 805 mesures à mettre en œuvre pour 3 032 ME¹. 1 559 mesures concernent le périmètre Saône-Doubs. Pour 41 %, il s'agit d'actions visant à remédier à l'altération des milieux (contre 37 % pour le bassin tout entier). Pour 50 %, ce sont des actions de réduction des pollutions par les nutriments ou par les substances toxiques (contre 36 % pour le bassin). On soulignera surtout que seules 4 % sont des actions de réduction des prélèvements (contre 20 % pour le bassin).

2- Aspects juridiques et financiers du projet de SDAGE

1- Aspects juridiques

Le SDAGE est opposable à l'administration mais il n'est pas créateur de droits. Par contre, le SDAGE s'impose par compatibilité aux :

(1) Les mesures de ce PDM sont notamment issues d'une centaine de réunions locales menées d'avril à octobre 2019.

- Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), aux documents d'urbanisme : Plans locaux d'urbanisme (PLU), Schémas de cohérence territoriale (SCOT)....
- Décisions police de l'eau/Installations classées pour la protection de l'environnement* (ICPE).
- Arrêtés "périmètre de protection de captages", arrêtés "sécheresse".
- Programme d'actions régional "nitrates**".
- Programmes d'actions des zones soumises à contraintes environnementales (aires d'alimentation de captages, zones d'érosion, zones humides d'intérêt environnemental particulier).
- Programmations et aides financières (programmes d'intervention des Agences de l'eau).

Concernant la planification régionale en matière d'aménagement du territoire, les objectifs et les règles générales du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) doivent être compatibles avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE.

À l'inverse, le SDAGE n'est pas opposable à des décisions administratives hors du domaine de l'eau, par exemple autorisations de défrichement ou permis de construire, ni à des actions ou pratiques non soumises à autorisation administrative, par exemple travaux inférieurs au seuil de déclaration de la loi sur l'eau.

2- Aspects financiers

En France, les dépenses courantes dans le domaine de l'eau représentent près de 6 milliards d'€ par an. Les dépenses moyennes constatées sur la période 2016-2021 pour la mise en œuvre du PDM Rhône-Méditerranée sont de 487 millions d'€ par an soit 8,7 % du montant des dépenses courantes. Le coût estimé du projet de PDM 2022-2027 est d'environ 3 milliards d'€, soit 506 millions d'€ par an. Ce montant correspond donc, à peu près, aux dépenses constatées sur la période précédente. Rappelons que le 11^{ème} programme d'intervention 2019-2024 de l'Agence de l'eau, source principale de financement pour la mise en œuvre du PDM, s'élève à 448 millions d'€ par an auxquels viennent s'ajouter plus de 210 millions d'€ de dispositifs financiers existants qu'ils soient européens, régionaux ou départementaux. Pour Laurent ROY, directeur de l'Agence de l'eau : *"ce ne sont pas d'abord les financements qui sont bloquants pour la mise en œuvre du PDM. Le coût total du PDM, c'est 8 % du montant total des dépenses dans le domaine de l'eau par tous les acteurs. C'est plutôt mesuré. Le principal sujet, c'est bien d'abord la mobilisation des maîtres d'ouvrage et la capacité à monter des projets parfois complexes et à les mener à leur terme"*.

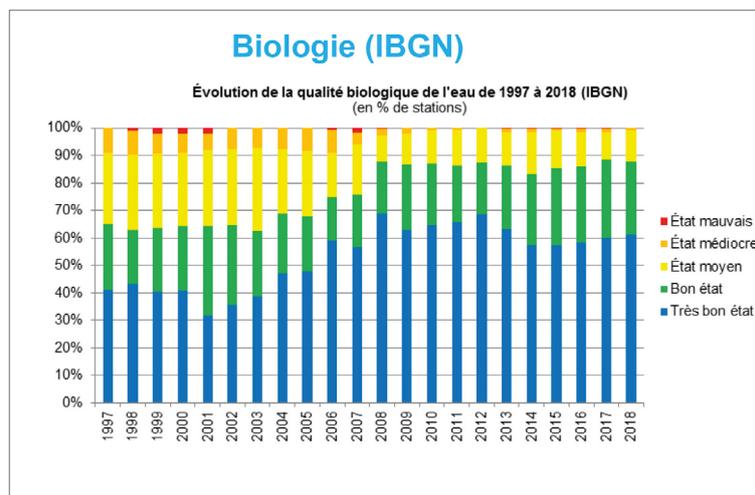
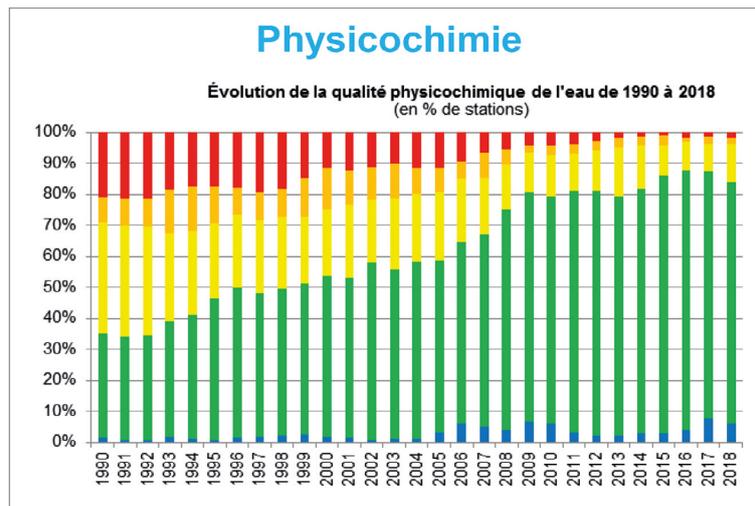
Néanmoins, le CESER regrette toujours que le 11^{ème} programme (2019-2024) des Agences de l'eau s'inscrive dans un contexte de réduction budgétaire, quelles qu'en soient les raisons. De plus, le CESER tient à souligner combien la quasi concordance des chiffres entre, d'un côté, le coût estimé du PDM 2022-2027 et, d'un autre, le montant des dépenses moyennes effectuées sur la période 2016-2021 pour la mise en œuvre du PDM, ne permet pas de mesurer l'efficacité effective de la mise en œuvre du PDM. Ce serait une erreur d'y voir un gage assuré de succès dans la déclinaison opérationnelle du PDM sur la future période 2022-2027. De fait, la quasi reconduction de l'enveloppe financière globale des Agences de l'eau ne garantit pas non plus une bonne exécution des futurs PDM. En effet, un financement complémentaire est nécessaire de la part des collectivités territoriales (communes et communautés de communes, syndicat de gestion des eaux) qui ne disposent pas forcément des moyens financiers correspondants. Le CESER réaffirme que cette nécessité de financement complémentaire explique au moins en partie l'insuffisance de mobilisation des maîtres d'ouvrage potentiels.

3- Quelques éléments de bilan

1- Des progrès accomplis à souligner sur la période 2016-2021

Comme le rappelait Dominique GIRARD, Président de la commission géographique Saône-Doubs, *"beaucoup a déjà été fait lors des 2 précédents SDAGE"*. Sur de nombreuses

thématiques, le bilan à mi-parcours du SDAGE² "montre des résultats satisfaisants" et des "avancées notables". La part des ME en bon état est plutôt stable sur le court terme alors même que les pressions augmentent sur le bassin (+ 200 000 hab. de 2015 à 2018, 20 000 ha artificialisés en 6 ans, développement économique). Les évolutions encourageantes sont néanmoins visibles sur le long terme comme le montrent les graphiques ci-dessous.



• Sur les pollutions

Ce bilan souligne une "amélioration très nette" en matière de lutte contre la pollution urbaine et l'eutrophisation*. Par exemple, 85 % des stations de traitement des eaux usées des zones sensibles à l'eutrophisation ont été aidées entre 2010 et 2018 pour leur mise en conformité, permettant une nette amélioration des rendements d'abattement de l'azote et du phosphore.

Concernant la lutte contre les pollutions par les substances dangereuses, "la dynamique est amorcée" : le niveau de la contamination des cours d'eau par ces substances a été divisé par 4 sur la période 2008-2017 et les flux de micropolluants* d'origine industrielle ont diminué de 60 % sur la période 2010-2016.

Ce bilan relève par ailleurs des "premiers résultats positifs" en termes de lutte contre la pollution par les pesticides*. Le niveau de la contamination des cours d'eau a été divisé par 2,5 sur la période 2008-2017. De plus, le bilan est "plutôt encourageant" concernant les actions de réduction de l'usage des pesticides en agriculture : augmentation des certifications en agriculture biologique et des engagements individuels pour diminuer l'utilisation des pesticides. Le bilan note enfin que 74 % des 269 captages pour l'eau potable prioritaires du SDAGE 2016-2021 ont achevé les étapes de connaissance préalable et 60 % disposent d'un plan d'action validé.

(2) Tableau de bord 2019, bilan du SDAGE 2016-2021, adopté par le comité de bassin du 28 juin 2019.

Notons ainsi que l'objectif de bon état chimique 2021, fixé à 93 % des ME superficielle par le SDAGE 2016-2021, a été légèrement dépassé avec 96 % des ME superficielle en bon état chimique dès 2020. De plus, l'objectif de bon état chimique des ME souterraine, fixé à 85 % en 2021, est atteint dès 2020.

• Sur les restaurations

S'agissant de la restauration écologique des cours d'eau, il est souligné que le "rythme s'accélère" dans la conduite et la finalisation des actions pour un tiers des ouvrages nécessitant des actions de restauration. Le linéaire cumulé de bonne accessibilité des axes migratoires pour la montaison des poissons migrateurs amphihalins (ex : saumon) depuis la mer augmente grâce aux nombreuses opérations de décloisonnement.

En matière de restauration morphologique des cours d'eau, le linéaire de cours d'eau restauré est en progression constante (+ 330 km depuis 2016), à un rythme soutenu chaque année.

• Sur la gestion de la ressource

L'élaboration des plans de gestion de la ressource en eau est quasiment achevée : 64 % sont adoptés et près de 30 % en concertation.

La dynamique des actions d'économie d'eau se poursuit : 109 millions de m³, principalement agricoles, ont nouvellement été économisés depuis 2016 et 22 millions de m³ substitués (usage d'autres ressources en eau).

Sur l'eau potable, ces actions participent visiblement à contenir la hausse de la pression de prélèvement : les volumes prélevés pour l'alimentation en eau potable (AEP) sont globalement assez stables sur la période 2012-2017 (-1 %), alors que dans le même temps la population totale majorée augmente (+ 3,5 % de 2012 à 2017).

2- Encore des chantiers d'ampleur

Le SDAGE 2016-2021 fixait un objectif de bon état écologique pour 66 % des ME superficielle en 2021. Or, comme le rappelait déjà le CESER en 2019, le pourcentage des ME superficielle en bon état n'est que de 26 % pour le territoire Saône-Doubs contre 48 % pour l'ensemble du bassin RM montrant là le chemin considérable qu'il reste à parcourir. De plus, l'objectif de bon état quantitatif des ME souterraine était fixé à 99 % des ME pour 2021. En 2020, seulement 89 % des ME souterraine ont atteint cet objectif.

En matière de lutte contre les pollutions par les substances dangereuses, seules 30 % des actions de réduction à la source identifiées par le PDM pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont engagées de façon effective, et 16 % sont terminées.

La pollution par les pesticides reste généralisée sur le bassin. Les pesticides restent les substances toxiques les plus présentes dans les eaux³. L'utilisation des produits phytosanitaires mesurée par l'indicateur de référence nationale NODU⁴ a progressé en France de 40 % entre 2009 et 2018. Après une diminution de 8 % entre 2014 et 2017, l'indicateur a connu une hausse de 24 % entre 2017 et 2018⁵.

Ces pollutions sur le bassin concernent 87 % des stations du réseau de contrôle de surveillance (RCS) pour les eaux superficielles et 55 % pour les eaux souterraines. Les changements de pratiques obtenus notamment grâce à l'animation menée sur les captages sont à poursuivre et à pérenniser.

Soulignons que les enjeux liés à l'eau occupent une place particulière dans le cahier des charges de la filière Comté, filière emblématique de la région. Selon François Rollin, directeur de la délégation de Besançon de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse : "Outre les petites et moyennes communes et intercommunalités, des progrès sont à attendre d'autres émetteurs d'eaux usées comme les producteurs de Comté". Selon l'avis du CESER d'avril 2019 : "La pratique d'un système lisier retenue par de nombreux agriculteurs pour des raisons pratiques et économiques, peut, **si elle est mal maîtrisée**, être nocive pour la qualité de l'environnement, tout particulièrement dans un contexte de sols karstiques qui favorise le transfert rapide des polluants de la surface aux réseaux souterrains"⁶.

(3) Agence de l'eau RMC, états des eaux en BFC, communiqué de presse, 4 avril 2018.

(4) Couramment utilisé en France, le NODU "nombre de doses unités" mesure l'intensité d'utilisation des pesticides et permet d'en apprécier l'évolution.

(5) Évolution du NODU depuis la mise en place du plan Ecophyto, Ministère de l'Agriculture.

(6) Contribution de la filière Comté jointe en annexe de l'avis de 2019.

En matière de gestion des rejets par temps de pluie, des efforts restent à poursuivre pour atteindre l'objectif de réduction des déversements (fin 2018, 18 % des systèmes prioritaires n'ont pas engagé de démarche et seulement 11 % ont atteint l'objectif de réduction).

Notons aussi qu'il reste encore un nombre important d'ouvrages prioritaires pour lesquels l'action n'a pas encore été engagée et de nombreux travaux de restauration sont encore nécessaires.

Enfin, on notera que 44 % des actions du PDM 2016-2021 restaient à concrétiser en 2020, montrant ainsi les limites de ses ambitions. Les principaux freins à cette mise en œuvre du PDM sont liés tout à la fois à des contextes locaux qui ne favorisent pas la réalisation rapide des actions (temps de procédure, de mise en place de la gouvernance, absence d'outil réglementaire) et à des freins qui s'opposent à la réalisation des actions (absence de maîtrise d'ouvrage, défaut de mobilisation des acteurs, manque de capacité technique, manque d'identification de solutions coût-efficaces, difficultés à assurer la maîtrise foncière...). Or, pour le CESER, le PDM doit faire preuve de réalisme. C'est ce qui explique pourquoi le nombre de mesures prévues a baissé de près de 30 % entre le PDM 2016-2021 et le projet de PDM 2022-2027. Le CESER ne peut que saluer ce resserrement car il lui apparaît plus que jamais nécessaire de concentrer les moyens sur les priorités jugées les plus essentielles, là où les pressions sur les milieux aquatiques sont les plus fortes et d'éviter le saupoudrage des moyens sur des projets nombreux mais d'impact faible.

4- Suivi des remarques relatives aux "questions importantes" identifiées par le CESER

Le CESER revient ici sur le suivi des questions importantes qu'il avait identifiées comme devant être prises en compte par le projet de SDAGE dans son avis d'avril 2019. Elles sont organisées ci-dessous en fonction des orientations fondamentales (OF) identifiées dans ce projet de SDAGE.

1- OF 3 - Prendre en compte les enjeux sociaux et économiques des politiques de l'eau

• Les impacts du développement des activités touristiques

Il est bien identifié que le tourisme constitue l'un des trois piliers économiques du bassin et que *"l'activité touristique est source d'une forte variation démographique saisonnière principalement dans la partie sud du bassin et les zones de montagne"*. La question touristique est citée à plusieurs reprises mais n'est aucunement identifiée comme un enjeu spécifique devant faire l'objet d'un traitement prioritaire coordonné.

Le PDM ne contient aucune mesure spécifique sur ce sujet.

Le CESER note que le changement climatique entraîne des effets multiples sur l'offre touristique qui demandent des adaptations aux échelles locales. Les hausses de températures ont des conséquences directes sur les activités touristiques en BFC. Une baisse de la disponibilité de la ressource en eau notamment en période estivale implique la multiplication des restrictions des usages, la remise en cause de certaines activités sportives et de loisirs (pêche, canoë-kayak, canyoning...) et a des impacts sur la qualité des eaux, cours d'eau, plans d'eau par eutrophisation. Des actions permettant de limiter ces impacts saisonniers pourraient être promues dans ce projet de SDAGE. Le CESER s'interroge également sur la question de la demande quantitative supplémentaire en eau due aux activités touristiques (eau potable notamment). Pour conclure, le CESER estime nécessaire de revoir les offres touristiques en cohérence avec le réchauffement climatique.

• Les impacts du réseau des canaux

Rappelons ici que le SDAGE 2010-2015 notait que les canaux étaient *"souvent considérés plutôt comme infrastructures que comme milieux aquatiques"* établissant par là le constat que leur statut de "masse d'eau" n'était *"pas établi"*. Cette remarque avait suscité l'interrogation du CESER et sa réflexion sur ce point en 2019. Les canaux sont simplement cités dans ce projet de SDAGE comme correspondant à 2 des 3 catégories de masses d'eau artificielle* (MEA) identifiées dans le bassin avec les plans d'eau artificiels : il s'agit des canaux de navigation et des canaux de transport d'eau brute. Les MEA identifiées et désignées dans le SDAGE 2016-2021 sont maintenues à l'identique pour le cycle 2022-2027.

Le projet de SDAGE intègre la question des canaux mais, malheureusement, sans en faire un enjeu fort et particulier comme le souhaitait le CESER. Il est symptomatique de remarquer que ni le Canal de Bourgogne ni le Canal du Centre (et leurs barrages réservoirs), qui font partie intégrante du bassin RM, ne soient mentionnés dans les MEA. L'impact quantitatif et qualitatif des canaux sur le chevelu hydrographique du bassin amont n'est pourtant pas à négliger d'autant que plusieurs usages concernent les barrages-réservoirs dont l'Alimentation en eau potable (AEP). Pour le CESER, le Canal de Bourgogne et le Canal du Centre doivent donc impérativement être intégrés à la liste des MEA et cette problématique des canaux renforcée. Notons également que dans le contexte du changement climatique, les barrages-réservoirs sont appelés à jouer un nouveau rôle. La directrice adjointe de VNF Centre Bourgogne soulignait récemment que VNF allait mettre en place un partenariat avec la Région et le Département de Côte-d'Or pour une stratégie partagée de gestion des réserves d'eau. Enfin, on peut souligner que, malheureusement, les rejets des eaux grises/noires se font encore souvent directement dans les canaux à cause du manque aux points d'arrêts, de stations de traitement/récolte. Il y a là une déficience à ce niveau-là notamment dans les ports.

Extrait de l'avis du CESER Contrat canal de Bourgogne 2018-2022 du 27 mars 2018

"Nous rappelons que la voie d'eau n'est pas un simple "tuyau". Il s'agit d'un milieu vivant, fragile, susceptible d'être impacté négativement par les activités qui y sont pratiquées, comme par l'entretien des infrastructures et de leurs abords. Le CESER appelle à la vigilance sur cette question. Les eaux grises - eaux ménagères de la cuisine, de la salle de bain, des machines à laver (vaisselle et linge) - contiennent des savons et détergents, mais aussi des graisses ; les eaux noires (issues des toilettes) charrient les matières fécales et l'urine et peuvent être pathogènes ; mais aussi les "dégazages" des moteurs sont autant de nuisances pour les riverains, de sources de pollutions, de menaces pour la qualité de l'eau potable, comme pour la faune et la flore..."

Plus globalement, le CESER s'interroge sur la prise en compte des enjeux du SDAGE dans les contrats de canaux conclus par la Région (ex : Contrat de canal du Centre 2021/2025, Contrat canal de Bourgogne 2018-2022...) et autres démarches fluviales de développement territorial (ex : Charte fluviale de territoire Rives de Saône 2021/2026).

2- OF 5 - Lutter contre les pollutions, en mettant la priorité sur les pollutions par les substances dangereuses et la protection de la santé

• Sur les micropolluants émergents

Une lecture attentive montre que le SDAGE évoque bien dans l'OF 5C "*Lutter contre les pollutions par les substances dangereuses*", les "*polluants émergents**" (perturbateurs endocriniens, produits pharmaceutiques - médicaments, humains et vétérinaires, détergents, résidus de plastiques, nano-plastiques, cosmétiques...).

Notons également que la Disposition 5C-07 vise à "Valoriser les connaissances acquises et assurer une veille scientifique sur les pollutions émergentes, pour guider l'action et évaluer les progrès accomplis". Cette disposition vise notamment à assurer une veille scientifique sur le risque lié aux contaminations émergentes dont les perturbateurs endocriniens.

Cependant le PDM ne contient pas de mesures spécifiques relatives aux micropolluants émergents.

Le CESER note l'avancement des connaissances réalisé dans ce domaine mais regrette l'absence de mesure spécifique ; une aide financière pourrait être dévolue aux porteurs de SAGE, aux collectivités territoriales, aux gestionnaires de stations d'épuration afin d'établir un diagnostic par bassin en matière de micropolluants émergents (ex : soutien financier pour l'étude ponctuelle sur l'évaluation des quantités de certains micropolluants émergents à l'entrée des stations d'épuration).

• Sur les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)

Les HAP sont les substances les plus toxiques rencontrées dans les cours d'eau. Le SDAGE note également que 30 à 60 % de la centaine de ME toujours dégradées en 2019, le sont à cause de HAP. Pourtant, les HAP sont plutôt absents de ce projet de SDAGE qui ne fait malheureusement pas ressortir l'importance de cet enjeu comme le souhaitait le CESER. Même chose pour le PDM.

Dans la continuité de son avis d'avril 2019, le CESER regrette une nouvelle fois que ce projet de SDAGE s'en arrête à la constatation formulée par le Comité de bassin en 2018⁷ selon laquelle "le SDAGE et les acteurs de l'eau n'ont pas de prise" sur les pollutions par les HAP. Le CESER aurait souhaité voir un SDAGE plus offensif sur le sujet. Le CESER estime nécessaire de profiter de ce nouveau SDAGE pour s'interroger sur le lien établi entre ce SDAGE et les acteurs publics responsables des politiques de réduction de la consommation d'énergie et de protection de la qualité de l'air. Le CESER souhaite ainsi qu'une véritable passerelle soit établie entre la politique de l'eau et les politiques de réduction de la consommation d'énergie et de protection de la qualité de l'air. Pour le CESER, le SDAGE peut permettre, à minima, de poser les principaux enjeux en la matière en lien avec les collectivités territoriales responsables et les documents de référence (ex : Région => SDADET ; Intercommunalités => Plans climat air énergie territoriaux - PCAET).

• **Sur les pollutions des milieux aquatiques par les macro-déchets**

L'enjeu des déchets est intégré et traité dans le SDAGE mais il est assez fortement centré sur les volets "milieux marins/littoraux" laissant ainsi de côté l'amont. "Le SDAGE et son PDM concourent particulièrement à l'atteinte des objectifs environnementaux du Document stratégique de façade (DSF)⁸ relatifs à (...) la réduction des déchets terrestres dans les eaux marines". La question est traitée par la Disposition 5A-07 "Réduire les pollutions en milieu marin".

Elle précise notamment : "Pour ce qui concerne les macro-déchets plastiques, le SDAGE encourage l'intégration dans les **plans régionaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux**⁹ d'un volet spécifique aux déchets marins afin de prévenir l'arrivée de ces déchets en mer et sur le littoral et de prévoir les modalités de ramassage et d'élimination (au niveau des tributaires, agglomérations, plages...)".

Cette disposition précise également : "Pour ce qui concerne les macro-déchets plastiques, le SDAGE encourage :

- l'amélioration des connaissances relatives à l'évaluation des flux de macro-déchets d'origine terrestre apportés à la mer, issus du Rhône et des principaux fleuves côtiers et du ruissellement pluvial (quantification, localisation, origine des macro-déchets...), ceci afin de pouvoir réaliser un bilan à l'échelle de la façade Méditerranée des principaux vecteurs sur lesquels agir,
- l'expérimentation de dispositifs de lutte contre les macro-déchets dans les systèmes de traitement d'eaux usées et eaux pluviales".

Cependant, on pourra noter que le domaine du référentiel OSMOSE "Déchets" présenté dans le PDM ne compte qu'une seule mesure "Gérer les déchets de la collecte à l'élimination".

On soulignera aussi que les dépenses annuelles moyennes 2016-2019 constatées liées au PDM sont égales à zéro pour ce domaine "Déchets" (p. 283).

On peut lire enfin que le coût annuel moyen du projet de PDM 2022-2027 dans le domaine des déchets serait de 300 000 €/an soit 0,06 % du coût annuel moyen du PDM.

Le CESER regrette l'absence de liaison clairement établie entre chacun des PRPGD des Conseils régionaux du bassin avec ce projet de SDAGE, tout particulièrement sur la question des pollutions des milieux aquatiques par les déchets.

Pour le CESER, ce SDAGE ne semble pas suffisamment intégrer de mesures visant globalement au traitement des pollutions par les macro-déchets. De plus, il n'insiste pas suffisamment sur l'importance d'agir bien spécifiquement sur les macro-déchets polluant l'amont du bassin, bien avant d'atteindre les milieux marins. Le CESER préconise donc l'intégration d'une disposition spécifique dans ce projet de SDAGE "Réduire les pollutions des cours d'eau par les macro-déchets" qui serait complémentaire de la Disposition 5A-07.

(7) Synthèse des questions importantes et programme de travail pour l'élaboration du projet de SDAGE 2022-2027, Comité de bassin RM, 21 septembre 2108.

(8) Le DSF fixe le cap des ambitions environnementales et socioéconomiques en mer, à l'échelle de la façade méditerranéenne française.

(9) On peut relever l'erreur de dénomination "plans régionaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux".

5- Remarques du CESER sur le projet de SDAGE

I- Gestion quantitative de l'eau

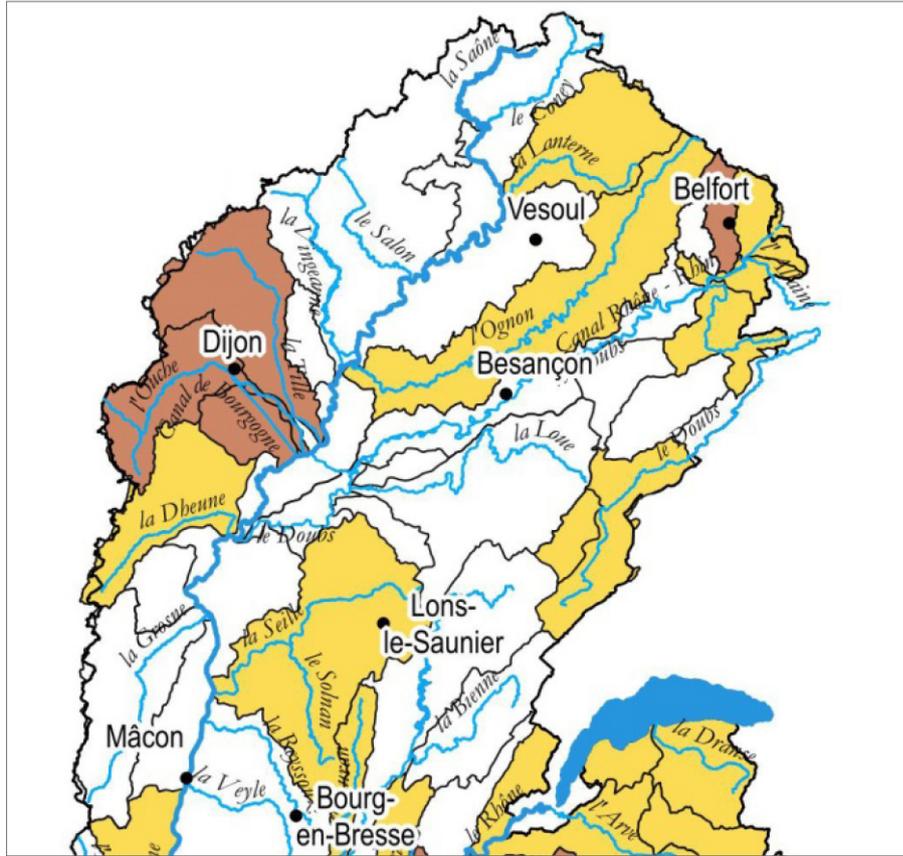
• Changement climatique : l'urgence d'agir

Le CESER ne peut que soutenir le renforcement de ce projet de SDAGE sur la question de la gestion quantitative de la ressource en eau compte tenu de la situation que nous connaissons. En effet, dans la continuité de son rapport *"Le climat change, la Franche-Comté s'adapte"* de 2010, le CESER ne peut que souligner à quel point, malheureusement, un certain nombre de décisions n'ont toujours pas, depuis lors, été prises pour engager véritablement cette adaptation aux effets du changement climatique. Pire, les politiques déjà menées sont largement rattrapées par l'accélération de ces changements et de leurs conséquences extrêmes (sécheresses et inondations) comme le notait Dominique Girard, Président de la commission géographique Saône-Doubs : *"Nos anticipations ont été rattrapées par le changement climatique qui va plus vite même que ce que l'on avait envisagé au départ"*.

Sur le bassin RM, les effets du changement climatique sur la ressource et les milieux aquatiques vont s'accroître : augmentation des températures jusqu'à + 5° en été à la fin du siècle, baisse des précipitations quelle que soit la saison de 5 à 15 % dans le sud du bassin et pouvant aller jusqu'à -50 % en été, diminution des débits d'étiage* des cours d'eau de -10 à -60 % selon les cours d'eau, diminution de la recharge des nappes par les précipitations d'environ 15 %. Alors même qu'environ 40 % de nos territoires connaissent déjà des situations de déséquilibre quantitatif, les ressources en eau seront demain moins abondantes. Concrètement, avec un enneigement moindre, une fonte des neiges plus précoce, le débit d'étiage du Rhône serait réduit de 10 à 50 % à horizon 50 ans. Autre exemple, l'étude thermique du Rhône a mis en évidence une augmentation de la température de l'eau de 2° à Tricastin depuis un siècle, dont la moitié est attribuable au changement climatique. Dans le même temps, des pressions continuent aujourd'hui d'altérer l'état actuel et le bon fonctionnement des milieux aquatiques et de les rendre plus fragiles vis-à-vis des effets prévisibles du changement climatique. Celui-ci va exacerber les situations tendues. Avec moins d'eau en été, les rivières seront plus sensibles aux pollutions qui seront moins diluées. C'est d'autant plus vrai pour les rivières artificialisées car leur capacité auto-épuratoire est moindre que celle des rivières naturelles. Si au travers des SDAGE, les actions d'adaptation au changement climatique sont connues et leur mise en œuvre réelle, *"il faut aujourd'hui agir plus vite et plus fort devant l'urgence du changement climatique"* (synthèse des "questions importantes" du bassin RM).

Comme le montre la carte de la page suivante, le CESER souligne que l'une des évolutions fortes de ce projet de SDAGE 2022-2027, pour le territoire Saône-Doubs, est, qu'en plus des territoires en déséquilibre quantitatif déjà identifiés dans le SDAGE 2016-2021 (marron), plusieurs bassins versants passent nouvellement en équilibre quantitatif fragile (jaune).

Actions relatives à l'équilibre quantitatif des eaux superficielles



Malheureusement, le CESER ne peut que souligner, et regretter, que seules 4 % des mesures identifiées au PDM 2022-2027 pour le territoire Saône-Doubs soient des actions de réduction des prélèvements alors que ce pourcentage grimpe à 20 % pour l'ensemble du bassin RM. Cela s'explique par le fait que les prélèvements d'eau, opérés en Bourgogne-Franche-Comté, ont encore rarement été considérés, au moment de la préparation de ce projet de SDAGE en 2019 et 2020, comme étant à l'origine des problèmes des rivières contrairement à la partie sud du bassin RM. Pour le CESER, il s'agit là d'un point majeur d'alerte. Cette part de 4 % montre le degré inquiétant de non anticipation des acteurs concernés en dehors de quelques exceptions (ex : amont du bassin, Tille-Vouge-Ouche). Pour le CESER, c'est dès maintenant qu'ils doivent se mobiliser sur cet enjeu considérable en se préparant à connaître des problématiques de prélèvement aussi prégnantes que dans le sud du bassin.

À cet égard, le CESER considère effectivement que l'enjeu du développement de la prospective locale en matière de ressource/usages de l'eau est majeur. Elle doit permettre d'éclairer les décisions à prendre quant aux solutions d'adaptation.

À ce titre, le Plan de bassin d'adaptation au changement climatique dans le domaine de l'eau date de mai 2014. Les 7 grands gestionnaires du territoire (cinq présidents de région, préfet de bassin et président de comité de bassin) avaient décidé de s'unir pour signer ensemble ce plan. Le CESER préconise que ce plan soit réévalué au regard des éléments d'aujourd'hui et fasse l'objet d'un nouvel engagement partenarial.

• L'impératif de généraliser les économies et les récupérations d'eau

PRIORITÉ AUX ÉCONOMIES D'EAU

Malheureusement, le CESER a bien observé que les aléas climatiques liés au manque d'eau s'accéléraient et que les périodes de sécheresse se multipliaient dans notre région. Comme le relevait Martial Saddier, Président du comité de bassin RM : "Le bassin de vie [Saône-Doubs] n'était pas aussi habitué que les territoires du Sud du bassin, à des périodes aussi sèches et déficitaires. Vous êtes confrontés comme d'autres bassins, à des phénomènes d'à sec très importants et ce, depuis plusieurs années. Alors que le pourtour méditerranéen voit 20% de pluviométrie en moins, le nord du bassin, dont vous, voit à peu près la même quantité tombée du ciel mais avec des répartitions totalement différentes, des températures beaucoup plus élevées, un temps de végétation beaucoup plus long et des prélèvements de plus en plus

importants.". À la lecture de ce SDAGE, le CESER a bien noté à quel point les enjeux de la gestion quantitative de l'eau et des nécessaires actions d'économie d'eau à mettre en œuvre sont devenus cruciaux dans un contexte de changement climatique dont les effets se font sentir encore plus fortement depuis 4-5 ans. D'ailleurs, selon Martial Saddier, le "fil conducteur de ce SDAGE, c'est l'économie d'eau : économiser l'eau, économiser l'eau, économiser l'eau.". Il ajoute : "l'impact climatique n'est pas quelque chose pour les générations futures mais est concret dès aujourd'hui. Ce n'est pas compris encore par tout le monde y compris au niveau de la représentation nationale. Personne ne pourra faire l'économie de participer à la baisse de la consommation de l'eau."

Le CESER ne peut que rejoindre cet impératif d'économie de l'eau notamment par le développement d'approche territoriale via les Projets de territoire pour la gestion de l'eau* (PTGE) qui prennent la suite des PGRE.

Si la sobriété est essentielle, le CESER a bien noté cependant que ce projet de SDAGE n'ignorait pas non plus la mobilisation de tous les autres types de solutions (solutions fondées sur la nature, solutions non conventionnelles, et, en dernier recours, des solutions de substitution dont le stockage...) et qu'il s'agissait bien de tout un panel de solutions qui devraient être étudiées localement et mobilisées dans le respect de la réglementation de façon raisonnée.

Le CESER souligne enfin certaines injonctions paradoxales en la matière. En effet, les politiques urbaines tendent à intégrer de plus en plus une renaturation des villes. Or, une renaturation généralisée risque d'accroître les consommations d'eau. Les maires/maîtres d'ouvrage doivent être attentifs à la nature des végétaux implantés et ne retenir que des espèces résistantes et qui nécessitent peu d'arrosage.

LES RÉCUPÉRATIONS D'EAU

Dans le même temps, la plupart des modèles climatiques mettent en évidence une augmentation des précipitations dans un climat qui se réchauffe. L'atmosphère peut ainsi transporter 7 % d'humidité en plus par degré supplémentaire. Cette humidité va ensuite se déverser brutalement lorsque la pluie se forme. Logiquement, cette eau additionnelle devrait venir alimenter les cours d'eau. Or, ce n'est pas le cas : le débit des précipitations ne se retrouve dans celui des cours d'eau que dans 36 % des cas. Le coupable est le sol, de plus en plus sec. En conséquence, lors d'un orage, l'excès de pluie est directement absorbé par le sol au lieu de s'écouler vers les rivières. Et puis l'évaporation accrue ne se produit pas qu'au niveau des océans : les terres, elles aussi, voient leur précieuse eau s'échapper dans l'atmosphère. D'autres phénomènes participent aussi à une moindre accumulation de "l'eau bleue"¹⁰. L'augmentation de la température modifie, par exemple, la capacité de stockage des plantes et accroît l'évapotranspiration (couvert forestier...). Les pluies extrêmes, de plus en plus fréquentes, ne parviennent pas non plus à remplir correctement les réservoirs car ces derniers sont rapidement saturés lors d'orages brutaux. Ainsi, dans les villes où les sols sont rendus imperméables, l'eau provoque des inondations sans recharger les nappes.

Pour le CESER, les premiers enjeux sont de lutter contre l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols (Cf. éléments relatifs au PGRI dans la partie suivante). Néanmoins, il convient également de ne pas laisser de côté la question de la collecte et du stockage des eaux tombant notamment lors de pluies extrêmes. Le CESER a noté qu'il s'agissait de la Disposition 7-03 du SDAGE "Recourir à des ressources de substitution dans le cadre de projets de territoire".

Le CESER souligne cependant le paradoxe suivant concernant particulièrement la récupération des eaux de pluie pour réutilisation : si, du jour au lendemain, cette pratique se développe massivement, elle risque d'être difficilement supportable financièrement pour les collectivités en charge de la gestion et du traitement des eaux qui disposeraient de recettes insuffisantes pour en assurer le traitement. Ainsi, le risque existe qu'une pratique vertueuse écologiquement soit véritablement problématique pour les finances publiques puisqu'une grande quantité d'eau, non payée par le contribuable, car récupérée gratuitement, serait néanmoins réintroduite dans le circuit entraînant des coûts supplémentaires importants.

• Réutilisation et recyclage des eaux usées

Le CESER a noté que la Disposition 7-02 "Démultiplier les économies d'eau" du SDAGE (déjà présente dans le SDAGE 2016-2021) dispose : "Une attention particulière pourra être portée aux projets innovants ou exemplaires, en termes d'aménagements urbains, d'espaces verts ou

(10) Eau qui alimente les rivières, les lacs et nappes phréatiques. L'eau stockée sous forme d'humidité dans le sol est nommée "eau verte".

d'équipements publics, de gestion des eaux pluviales (infiltration, désimperméabilisation des sols, récupération, réutilisation des eaux usées traitées - REUT). De même, seront valorisés les pratiques, modes de consommation, mises en place d'équipements et technologies économes en eau, auprès de tous les usagers et secteurs d'activités, en incitant plus particulièrement à la mise en place d'équipements et pratiques agricoles économes." De plus, le PDM contient la mesure RES0202 "Mettre en place un dispositif d'économie d'eau auprès des particuliers ou des collectivités".

Le CESER rappelle que la technique de réutilisation des eaux usées traitées (REUT) désigne la valorisation, pour un ou plusieurs usages, des eaux résiduaires urbaines ou industrielles après leur traitement adapté en station de traitement des eaux usées. Très encadré par des textes réglementaires, ce dispositif est déjà opérationnel en France depuis plus de trente ans pour les usages agricoles et l'arrosage des espaces verts par les collectivités locales.

La REUT doit être bien distinguée de la technique de recyclage des eaux usées. Le recyclage consiste à réutiliser l'eau au sein d'un même établissement, après un traitement approprié à l'usage visé. Cette technique est très loin, elle, d'être développée dans les mêmes proportions¹¹ que la REUT. Il s'agit pourtant d'un enjeu considérable. L'eau potable utilisée dans les toilettes représente environ 20 % de l'eau consommée par foyer en France. Pour le CESER, l'un des enjeux consiste donc à mieux investiguer les possibilités d'un développement du recyclage des eaux usées des habitations individuelles. Cette question mériterait un meilleur traitement dans ce projet de SDAGE. Il conviendrait notamment de bien distinguer dans ce projet la REUT du recyclage. De plus, le SDAGE pourrait préconiser des actions concrètes en la matière. Par exemple : que tout projet d'éco-quartier intègre dans ses schémas de construction le recyclage des eaux usées.

• **Rénover les réseaux d'eau en veillant à garder un prix de l'eau acceptable pour tous les citoyens**

En 2017, le volume de pertes en eau par fuites sur le réseau de distribution d'eau en France avoisinait 20 % du volume introduit dans le réseau de distribution. Les collectivités ont l'obligation d'établir un inventaire de leur patrimoine réseaux et de définir un plan d'actions d'amélioration lorsque le rendement du réseau est inférieur au seuil minimum de 85 % pour les collectivités urbaines et entre 65 et 80 % pour les communes rurales. Les collectivités qui ne satisfont pas l'une de ces deux obligations verront doubler leur redevance pour prélèvement pour l'Agence de l'eau.

Le rendement initial (avant travaux) du réseau pour le bassin RM estimé en 2017 est en moyenne à 64,7 %¹².

Pour le CESER, cela ne peut plus continuer ainsi. Il n'est tout simplement plus possible de considérer aujourd'hui qu'il serait plus "rentable" de laisser fuir les réseaux que de les réparer. La raison en est simple : la rareté de l'eau aura aussi un coût, sûrement bien plus considérable sur le long terme que ces investissements. En quelque sorte, le coût de l'inaction va devenir bien plus important que celui de l'action.

Le SDAGE devrait être plus offensif en la matière en intégrant des éléments d'analyse et d'action concernant l'amélioration des rendements par la remise en état des réseaux. Le SDAGE pourrait également fournir, pourquoi pas, la liste des EPCI compétents concernés par les plus grands nombres de fuites identifiées.

Dans le même temps, le CESER a bien conscience des risques qui pèsent sur le prix de l'eau payé par le citoyen pour permettre le financement de ces investissements. Le CESER en appelle à la plus grande vigilance pour chercher, le plus possible, des solutions visant à compenser ce risque. Pour le CESER, il conviendrait que l'État conduise une véritable réflexion visant à étudier la possibilité de soutenir financièrement les collectivités qui souhaiteraient s'engager dans ces travaux afin de pouvoir éventuellement compenser ce risque. De plus, le CESER estime que le plan de relance européen aurait pu avoir un rôle majeur à jouer pour accélérer l'engagement de ces travaux. Le sujet aurait sûrement pu faire l'objet d'un consensus sur des investissements dont tout le monde estime, globalement, qu'ils sont nécessaires.

(11) Rappelons que cette technique impose un impératif : disposer d'un double réseau de tuyauterie : l'un raccordé comme il se doit au réseau public pour transporter l'eau potable, l'autre réservé aux eaux recyclées.

(12) Renouvellement et réduction des fuites des canalisations d'eau potable - étude des coûts, Observatoire des coûts, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, mai 2017.

2- Gestion qualitative de l'eau

• Pollution des milieux aquatiques

Les pollutions diffuses constituent la deuxième cause de dérogation à l'objectif d'atteinte du bon état des eaux. Plus de 400 substances sont ainsi présentes dans les eaux du bassin RM. Or, pour environ la moitié d'entre elles, l'absence de normes environnementales de qualité empêche toute comparaison des concentrations. Il faut pouvoir réduire cette distance entre contrôle sanitaire et production industrielle. Pour le CESER, il faut être très vigilant car la BFC est particulièrement concernée par la pollution des captages d'eau potable et les problèmes sanitaires qui en découlent. À titre d'exemple, seulement 45 % des puits de captage sont protégés en Saône-et-Loire. L'industrie émet environ 1 000 molécules alors que la moitié fait l'objet de contrôle. La situation est jugée problématique pour certaines nappes notamment : *"calcaires de la Côte Dijonnaise, nappe des calcaires des plateaux agricoles de Haute-Saône, de part et d'autre de la vallée alluviale de la Saône et à la nappe des alluvions du confluent Saône Doubs avec 30 % classées "État médiocre" pour les teneurs en "nitrates" et 40 % déclassées pour la présence significative de "pesticides"*¹³. Le secteur du Graylois est lui concerné pour la pollution aux nitrates. L'état de certaines rivières inquiète : la Loue, le Doubs franco-suisse, la Bienne, le Cusancin, le Dessoubre, l'Ognon, la Seille, la Guyotte, l'Autruche... Concernant les eaux souterraines, elles sont particulièrement vulnérables pour la partie bourguignonne aux pollutions dans les zones karstiques (du Châtillonnais en passant par la Forterre et le Tonnerrois, la Montagne dijonnaise, les Côtes et Arrière Côte de Nuits à Mâcon). Pour la partie franc-comtoise, les dégradations sont essentiellement concentrées sur l'Ouest du territoire.

Le CESER rappelle que la lutte contre les pollutions aux pesticides et aux nitrates est considérée comme un enjeu majeur depuis longtemps par les SDAGE et c'est une nouvelle fois le cas pour ce projet 2022-2027 pour le bassin RM. Pourtant, la part des financements pour agir sur ces problématiques paraît bien trop faible. Soulignons que seuls 3 % du 11ème programme de l'Agence de l'eau RMC pour le bassin Rhône-Méditerranée sont consacrés aux enjeux de lutte contre les pollutions (environ 80 M€ sur 2019-2024). Le CESER souligne tout à la fois l'incohérence entre la volonté de restaurer la qualité des eaux et le fait de ne pas mettre les financements nécessaires et la limite de l'efficacité de ces programmes notamment concernant les pollutions liées à certaines pratiques agricoles. Néanmoins, il est vrai également qu'on ne peut que constater ici que, si les pratiques agricoles évoluent, le constat opéré par les acteurs du bassin est une capacité finalement très limitée des politiques de l'eau à changer globalement et radicalement des pratiques à la hauteur des enjeux actuels.

• Restauration des cours d'eau

Le pourcentage des ME superficielle en bon état écologique n'est que de 26 % pour le territoire Saône-Doubs contre 48 % pour l'ensemble du bassin RM. Ce chiffre extrêmement faible doit interroger les acteurs concernés de la région Bourgogne-Franche-Comté car l'enjeu est colossal. Il est tout particulièrement la résultante de paramètres biologiques (et non chimiques). Le CESER rappelle en effet que les aménagements qui portent atteinte aux cours d'eau (constructions de digues, bétonnages des berges, coupures de méandres, implantations de barrages, extractions de graviers) constituent la première cause de dérogation à l'objectif d'atteinte du bon état des eaux. Ils sont la conséquence des fortes modifications de nos rivières dans les siècles et décennies passées.

À titre d'exemple, pour le bassin RM : 73 % des rivières sont rectifiées. Pour la région, elles se situent principalement dans les grandes zones agricoles (bassin versant de la Saône), autour des grands axes de communication et dans les grandes zones urbanisées telles que les agglomérations de Dijon, Montbéliard et Belfort. Le cloisonnement des rivières par des seuils et des barrages touche également 60 % des rivières sur l'ensemble du Nord du bassin RM. Cela est dû à l'utilisation ancienne ou récente de la force hydraulique, à l'implantation des étangs (Bresse et frange Nord Est de la région) ou encore aux aménagements de protection des infrastructures. Pour les zones humides, trop peu d'actions sont prévues avec toutefois quelques réalisations marquantes comme les tourbières du massif jurassien.

Pour le CESER, il apparaît essentiel, aujourd'hui, afin de renforcer l'efficacité, de cibler les actions sur l'impact des pressions significatives. Or, si l'enjeu de la réduction des pollutions

(13) SRADDET, Évaluation environnementale stratégique, Note n° 1, État initial de l'environnement, octobre 2017.

doit bien sûr rester un engagement essentiel (et c'est le cas dans ce SDAGE 2022-2027), le CESER considère aujourd'hui que cette question de la restauration de la morphologie et de la continuité écologique des cours d'eau doit enfin faire l'objet d'une accélération considérable de l'engagement des projets et actions tout simplement parce qu'elle constitue pour le territoire Saône-Doubs l'origine principale des dégradations constatées. Redonner aux rivières leur fonctionnement naturel, les renaturer, sauvegarder les zones humides, véritables réservoirs de biodiversité, sont les meilleures manières d'améliorer le bon état écologique et de faire face à certains effets du changement climatique.

De plus, le CESER souligne une nouvelle fois combien les actions/décisions préventives sont moins coûteuses, et donc préférables, au traitement curatif des problèmes ainsi engendrés. De fait, la lutte contre l'urbanisation et l'artificialisation irraisonnée des terres doit devenir une priorité essentielle dans notre région qui dispose de marge de manœuvre sans cesse en réduction (Cf. partie relative au PGRI).

Une évolution de ce projet de SDAGE porte sur le renforcement de la concertation et de la gouvernance locale de l'eau. Le CESER a souhaité réaliser un focus tout particulier sur cet enjeu dans la partie qui suit.

GOVERNANCE : du régional au local

1- À quand une stratégie régionale des milieux aquatiques de Bourgogne-Franche-Comté ?

1- Des Conseils régionaux absents du projet de SDAGE

Les références aux Conseils régionaux sont presque inexistantes dans ce projet de SDAGE.

Le CESER souhaiterait a minima que soient mentionnées les initiatives régionales évoquées ci-avant sur les données en l'étendant aux initiatives des autres Régions.

Aucun développement propre et identifié portant sur les SRADDET n'est intégré.

Les enjeux des PRPGD et de la responsabilité des Conseils régionaux ne sont pas suffisamment pris en compte pour ce bassin alors qu'ils le sont notablement tant dans le SDAGE que dans le PGRI pour Seine-Normandie.

2- Focus sur le Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté

• De timides avancées régionales

Le CESER a noté depuis quelques mois quelques avancées en matière d'implication régionale dans la politique de gestion de préservation des milieux aquatiques et ce, en continuité des avis exprimés par le CESER sur cette question. En effet, depuis plusieurs années, le CESER en appelle à la construction d'une vision régionalisée des problématiques de gestion et de préservation des milieux aquatiques qui viendrait en appui au travail mené dans le cadre des comités de bassin. Pour le CESER, cette vision devait notamment pouvoir s'appuyer sur une connaissance régionalisée offrant un corpus de données agglomérées permettant un regard global et précis sur la situation régionale¹⁴. Le CESER a pu noter avec une grande satisfaction la progression de cette préconisation lors du Bureau d'ALTERRE Bourgogne-Franche-Comté du 18 septembre 2020 lors duquel a ainsi pu être dressé un constat tout à fait identique et validé l'engagement d'un travail de ce type. En lien avec cet enjeu, le CESER souligne également les travaux en cours relatifs à la création de l'Observatoire des pressions sur les milieux aquatiques avec l'ensemble des partenaires et acteurs concernés et notamment le Conseil régional.

Le partenariat avec VNF, déjà évoqué précédemment, dans lequel le Conseil régional compte s'engager aux côtés du Département de Côte-d'Or pour une stratégie partagée de gestion des réserves d'eau, est également un élément important à souligner.

De plus, on peut signaler le protocole d'échanges de données validé en février 2021 par la Région avec l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse dans le cadre du règlement 37 "Adaptation au changement climatique/eau" du Plan d'accélération de l'investissement régional.

(14) Dans son avis du 30 avril 2019, le CESER faisait encore de la mutualisation des enjeux et des données à un niveau régional un enjeu majeur.

Le CESER note avec satisfaction le lancement à venir par la Région de l'évaluation de sa politique de l'eau. Il trouve encourageant que cette évaluation puisse servir à *"alimenter les réflexions autour de la mise en œuvre d'une politique régionale de l'eau plus en adéquation avec les enjeux actuels de la ressource en eau"*.

• **Le CESER toujours en attente de décisions fortes de la part du Conseil régional**

Rappelons que le rapport sur les orientations budgétaires 2017 de décembre 2016 évoquait précisément : *"EAU : VERS UNE GOUVERNANCE RÉGIONALE : 2017 sera consacrée à la mise en place d'une gouvernance régionale entre la région, l'État (DREAL / DDT) et les 3 agences de l'eau compétentes sur le territoire"*. Le CESER note qu'une telle démarche, bien qu'appelée de ses vœux n'a jamais été mise en place.

Dans son avis d'avril 2019, le CESER souhaitait que le Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté passe d'un rôle d'"acteur" dans le domaine de la gestion et de la préservation des milieux aquatiques à un rôle de "moteur" dans une politique régionale coordonnée sur les "milieux aquatiques". Rappelons que le CESER en appelle à un tel positionnement régional depuis 2012. Cet avis est une nouvelle occasion d'y revenir. Face aux urgences en la matière, le CESER le répète donc : il n'est plus temps pour le Conseil régional de n'être qu'un acteur "parmi d'autres" en matière de préservation de la ressource en eau en Bourgogne-Franche-Comté. Le CESER en appelait très concrètement à :

- la constitution d'un partenariat stratégique entre le Conseil régional et les 3 bassins. Le CESER estimait intéressant d'arriver notamment à identifier pour notre région un nombre limité de "situations" territoriales clairement identifiées et nommées comme autant de *"combats emblématiques"*¹⁵ mobilisant les ressources de tous les acteurs impliqués.

- ce que le Conseil régional demande à l'État en application de l'Article L. 211-7 I ter du Code de l'environnement, de se voir confier la responsabilité de l'animation et de la concertation dans le domaine de l'eau comme l'avaient fait les Régions Bretagne, PACA et Grand Est.

Le CESER regrette que rien dans le projet SDAGE ne laisse présager une telle montée en puissance stratégique du Conseil régional à court-moyen terme.

2- Gouvernance locale

1- La mise en œuvre locale

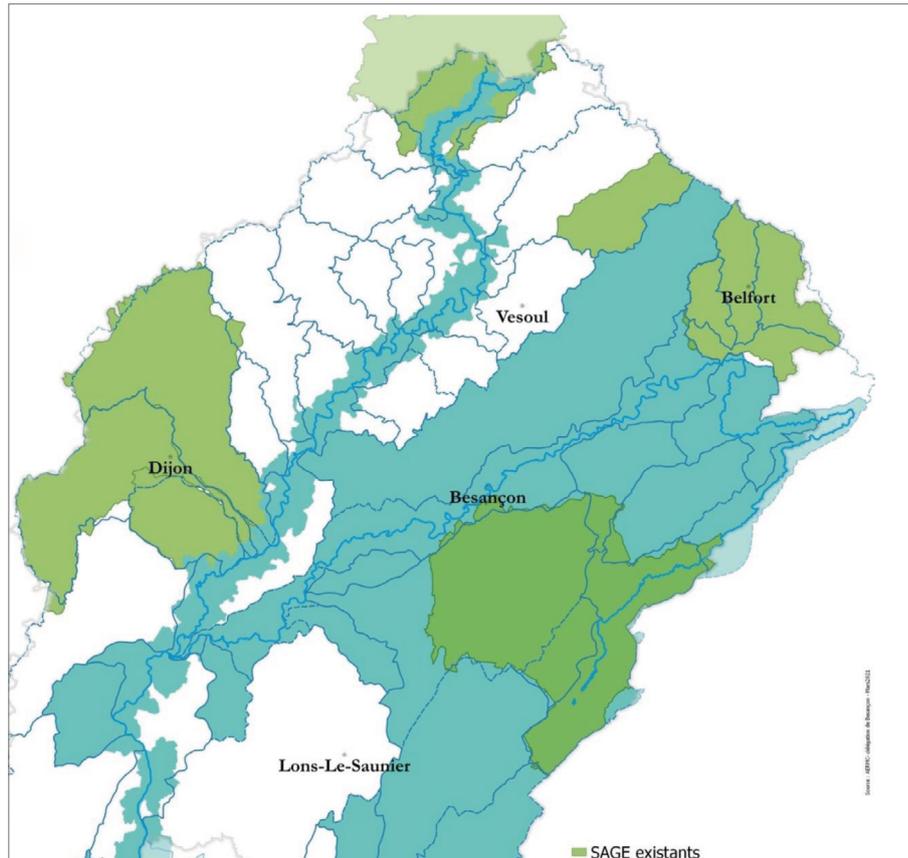
• **Les instances des bassins versants**

Nous avons déjà souligné que l'un des enjeux pour la mise en œuvre du SDAGE était la mobilisation des acteurs pour l'action. Or, tous les bassins versants ne sont pas dotés de dispositifs de concertation multi-acteurs tels que les commissions locales de l'eau (CLE) des SAGE ou les comités liés aux contrats de milieu ou de bassin versant*, aux PTGE et Plans de gestion quantitative de la ressource en eau* (PGRE) qui constituent assurément des dispositifs essentiels facilitant cette faculté de mobilisation des acteurs. L'une des principales évolutions du projet de SDAGE 2022-2027 concerne donc le renforcement de la concertation et de la gouvernance locale de l'eau. En effet, l'OF 4 sur la gouvernance intègre une nouvelle disposition 4-01 "Développer la concertation multi-acteurs sur les bassins versants". Le SDAGE insiste sur le rôle des SAGE, outils majeurs de déclinaisons du SDAGE à l'échelle locale.

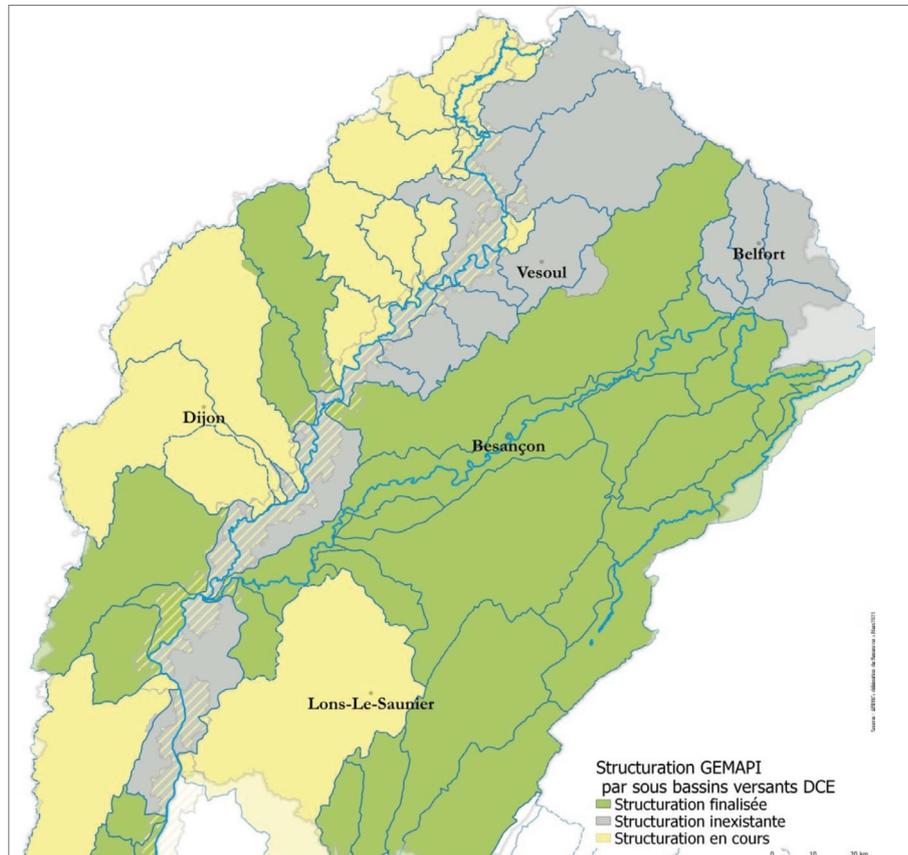
Le CESER relève que la mise en place de telles instances, même si elle progresse, est encore incomplète sur le territoire Saône-Doubs. Pour le CESER, il est indispensable d'élargir et de combler ces vides pour développer des démarches territoriales partagées notamment avec les PTGE pour anticiper les déséquilibres futurs de la ressource en eau.

(15) Idée reprise de ce que fait l'Agence de l'eau Rhin-Meuse sur le territoire de son bassin. Pour elle : "Ces défis territoriaux révèlent des situations particulièrement sensibles pour l'atteinte des obligations fixées par la Directive cadre sur l'eau, ceci allant de pair avec une vulnérabilité aigüe face au changement climatique. Notre capacité à les relever témoignera d'une mobilisation collective, condition absolue de succès, d'un virage que les acteurs de l'eau auront su prendre alors qu'il était encore temps".

Carte des instances de gouvernance multi-acteurs pour le territoire Saône-Doubs –
Légende : en vert, SAGE existants, en bleu, gouvernance fonctionnelle



Carte de la structuration de la compétence GEMAPI pour le territoire Saône-Doubs –
Légende : vert, structuration finalisée, en jaune, structuration en cours



• **La structuration de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI*)**

Selon le Comité de bassin RM, la structuration de la compétence GEMAPI progresse bien sur le territoire Saône-Doubs.

Le CESER souligne que le territoire s'est largement organisé depuis 2015 comme le montre la carte ci-contre. Précisons que l'axe Saône est en phase de structuration grâce aux travaux de l'Établissement public territorial de bassin (EPTB) Saône et Doubs notamment.

• **L'importance d'une gestion intégrée des enjeux liés à l'eau**

Le CESER rejoint totalement le projet de SDAGE quant à la nécessité d'avoir une gestion intégrée de tous les enjeux liés à l'eau avec l'élargissement de l'OF 4 à l'ensemble des compétences en la matière (GEMAPI, eau potable et assainissement).

Le CESER insiste donc sur le fait qu'il s'agit bien là d'une dynamique à articuler en deux temps avec deux niveaux complémentaires entre instances locales de gouvernance-concertations et compétence GEMAPI. La dynamique GEMAPI ne peut donc se faire sans la dynamique des instances de concertations évoquées précédemment. Globalement, le CESER retient que la dynamique d'organisation de la concertation-gouvernance pour l'ensemble du territoire Saône-Doubs est plutôt bonne. Le maintien dans le temps du bon fonctionnement des instances de concertation type commission locale de l'eau ou comité de rivière est nécessaire. Il s'agit en effet de définir et partager avec les acteurs concernés et les citoyens des actions à mettre en place qui sont adaptées au territoire et qui prennent en compte les enjeux socio-économiques.

• **L'engagement des maîtres d'ouvrage publics**

De plus, on peut souligner que l'enjeu n'est pas juste de savoir si un territoire est couvert par un SAGE avec une instance de gouvernance-concertation multi-acteurs mais, et peut-être surtout, d'identifier les territoires pleinement "actifs" et ceux qui le sont moins, voire pas du tout. Ce qui fera la différence, c'est l'engagement par l'action d'acteur clé jouant le rôle de "locomotive". Le SDAGE devrait être en capacité de donner à voir des éléments plus précis en la matière en donnant par exemple la liste détaillée des territoires qui pourraient être dotés d'un SAGE et qui n'en ont pas avec la liste des EPCI concernés.

Cet engagement se fera aussi en fonction des moyens financiers mobilisables. Or, le manque d'argent public freine toujours la réalisation de nombre de projets et ce, malgré le soutien des partenaires financeurs (Europe, État, Région, Département, EPCI, communes). Le CESER relève également une incongruité réglementaire renforçant cette difficulté. En effet, l'objet de la taxe "GEMAPI"¹⁶ "est le financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens" (C. env. art. L. 211-7-2). Cet aspect fait que la "GEMAPI" paraît plus "PI" que "GEMA" limitant ainsi, de fait, les financements pour la gestion et la préservation des milieux aquatiques.

Pour le CESER, la question de l'engagement de maîtres d'ouvrage publics dans le portage d'actions opérationnelles est essentielle. Les incitations semblent trouver leur limite. Il convient donc de s'interroger sur la façon d'amener encore plus sûrement, et rapidement, ces maîtres d'ouvrages (principalement des Communautés de communes et autres EPCI à fiscalité propre) à franchir le pas de l'action.

Le CESER tient cependant à rappeler aux acteurs publics, au-delà de toutes obligations réglementaires, une autre responsabilité qui doit les inciter fortement à s'engager : celle qui naît des conséquences de l'inaction. En effet, les collectivités publiques ont des compétences clairement établies et les élus qui président aux politiques menées sont responsables de la bonne mise en œuvre de ces compétences. Or, ne pas agir, ou ne pas agir suffisamment, entraîne une responsabilité politique et morale face à ces conséquences : ruptures d'approvisionnement en eau, mauvaise qualité des eaux, dégradation des territoires... Ces acteurs publics ont des comptes à rendre sur la fourniture de ces services. Cela peut également ne pas être sans conséquences juridiques à moyen-long terme par rapport à des usagers victimes de ces dégradations.

(16) Taxe facultative dont le produit annuel total ne peut pas dépasser un montant équivalent à 40 €/habitant de la commune ou de l'EPCI concerné.

• Les territoires à enjeux identifiés par le CESER

Enfin, en termes de territoires à enjeux cruciaux et d'action prioritaire sur le territoire Saône-Doubs, le CESER identifie quatre situations sur lesquelles il souhaite alerter les acteurs locaux :

- L'échelle globale de l'axe Saône : le Val de Saône et l'axe Saône lui-même sont en difficulté concernant leur bon état écologique. Cela s'explique logiquement par le fait que nous sommes sur des rivières qui ont été, historiquement, fortement impactées et que le chevelu et les affluents de plaine ont été fortement rectifiés et chenalés. De plus, la Saône est naviguée sur quasiment toute sa longueur et est donc aménagée pour cela. Cet axe Saône est structurant en tant que 4^e plus grande rivière de France et affluent majeur du Rhône. Or, des habitats naturels ont disparu de façon massive sur cet axe et il constitue assurément un trésor de biodiversité menacée. Il faut souligner cependant, compte tenu de la longueur de cet axe, la difficulté réelle qui consisterait à regrouper des acteurs pour travailler ensemble sur ces enjeux. L'EPTB Saône et Doubs joue un rôle important pour favoriser l'engagement de coopérations locales en la matière.

- Le secteur du Dijonnais avec notamment ses tensions sur la ressource : il n'y a pas de temps à perdre et il est certain que le blocage actuel du syndicat mixte Tille Vouge Ouche, dont l'arrêté de création a été récemment suspendu, va malheureusement ralentir l'action. Le CESER souhaite que cette situation se débloque le plus rapidement possible et que ce territoire puisse voir aboutir son projet de création d'un Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE).

- Le nord Franche-Comté avec le bassin versant de l'Allan qui couvre au total une superficie de 1 179 km², répartis entre les départements du Doubs, du Territoire-de-Belfort, de la Haute-Saône, et le canton du Jura en Suisse. Ce bassin concentre les problématiques de gestion quantitative et qualitative de l'eau mais, pour autant, il ne fait l'objet d'aucune démarche de structuration sur ces enjeux. Le SDAGE l'identifie comme territoire prioritaire pour la constitution d'un EPAGE mais le CESER souligne avec regret à quel point ce territoire en est très loin actuellement.

- Les rivières comtoises notamment la Loue, le Dessoubre, le Cusancin, souffrent de dégradations des milieux entraînant une extinction de la faune aquatique due aux pollutions domestiques, industrielles mais surtout agricoles et notamment de la filière Comté. Cette situation se détériore depuis plusieurs dizaines d'années. Ces rivières, autrefois mondialement réputées pour la pêche, sont particulièrement touchées avec toutes les conséquences connexes de moindre attractivité de ce territoire attachées aux conséquences désastreuses de ces pollutions. Depuis la mise en place du suivi en 2014, la Loue vit un "épisode de mortalité d'ombre commun très important en ce printemps 2021"¹⁷.

2- Les coopérations transfrontalières sur l'eau

Comme sur 2016-2020, le projet de SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027 intègre une partie spécifique relative aux actions conduites avec les pays limitrophes. Concernant la Suisse, le projet précise : *"le descriptif des actions de coordination conduites avec la Confédération suisse sera complété après la phase de consultation officielle sur les projets de SDAGE et de PDM"*. Il précise également : *"Au-delà de ces actions, la France a, dès l'année 2011, fait part à la Suisse de sa volonté de mettre en place une gouvernance transfrontalière du fleuve Rhône, en application des principes de la convention d'Helsinki dont les deux États sont signataires. Entre 2016 et 2019, un groupe de travail technique a permis de dresser un état des lieux. Les discussions portent maintenant sur le cadre à mettre en place pour cette gouvernance. La France souhaite avoir avec la Suisse un lieu institutionnel d'échange et de travail global, qui dépasse les nombreux groupes et instances déjà en place (notamment entre certains cantons suisses et des collectivités françaises)"*.

Afin d'être pleinement dans l'état d'esprit de la consultation en cours, le CESER tient tout particulièrement à ce que le comité de bassin assure la bonne information en temps et en heure de tous les acteurs ayant participé à cette consultation sur la mise à jour de ces éléments puisqu'ils ne seront intégrés qu'après la phase de consultation officielle.

(17) Suivi des mortalités 2020-2021 des rivières comtoises, situation au 22 avril 2021, Office français de la biodiversité et Fédération départementale de pêche du Doubs.

Le CESER signale les remarques suivantes :

- **Doc SDAGE volume principal**

- P. 15 : la carte de présentation cartographique du bassin versant n'identifie pas avec suffisamment de précision l'étendue du bassin se situant en Suisse ;
- P. 23-24 : ne sont pas évoqués dans les acteurs concernés, les acteurs suisses voisins voire les documents connexes à prendre en compte... Sont-ils même connus ?
- P. 23-24 : est-ce que c'est à l'échelle des instances de concertation locale de l'eau (CLE, comités de milieu ou de bassin versant...) que la question est posée ?

- **Doc SDAGE Document d'accompagnement**

- P. 28 : la carte de présentation du bassin versant n'identifie pas avec suffisamment de précision l'étendue du bassin se situant en Suisse dont les écoulements influencent le bassin étudié. Notamment il est omis de figurer l'espace urbain de La Chaux de Fonds et du Locle représentant pas moins de 60 000 habitants.
- Il est également omis de faire figurer dans la légende le fait que le bassin concerne deux cantons suisses (NE et JU).

Projet de PGRI 2022-2027 du bassin Rhône-Méditerranée

1- Quelques rappels contextuels sur le PGRI

1- Qu'est-ce que le PGRI ?

Le PGRI est un document stratégique pour la gestion des inondations sur les grands bassins hydrographiques, initié par une Directive européenne, dite "Directive Inondation" de 2007 dont les objectifs ont été repris dans la loi Grenelle II de 2010. Les PGRI donnent un cadre aux politiques locales de gestion des risques d'inondation. La stratégie de l'État s'appuie sur une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) de 2014 et sur ces PGRI. La période 2022-2027 constituera le deuxième cycle de leur mise en œuvre. Le PGRI est rédigé par les services de l'État (DREAL et DDT).

2- Aspects juridiques

Le PGRI doit être mis en œuvre par tous les acteurs de la gestion du risque inondation (principe de partage des responsabilités) :

- L'État : Plans de prévention des risques inondations* (PPRI), décisions administratives dans le domaine de l'eau, prévision des crues, gestion de crise, actions de connaissance...
- Les acteurs désignés dans le cadre des stratégies locales (principe de subsidiarité) : actions d'amélioration de la connaissance, information du public, accompagnement des collectivités,
- Les collectivités compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Les SCOT, les PLU/PLUi, les cartes communales doivent être compatibles ou rendus compatibles sous 3 ans avec les objectifs du PGRI et ses dispositions prises en matière de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et d'aménagement du territoire. Les PPRI, ainsi que les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau, doivent être compatibles avec l'ensemble du PGRI.

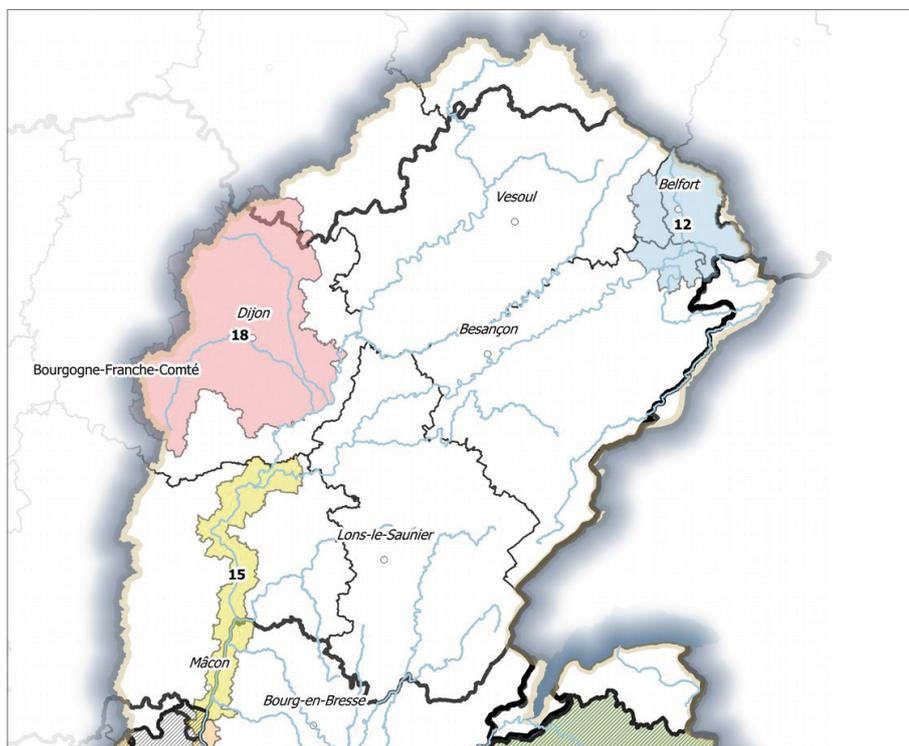
3- Actualisation et évolutions

• **Un projet qui s'inscrit en continuité du PGRI 2016-2021**

Les grands objectifs (GO) et dispositions du PGRI 2016-2021 sont toujours d'actualité et le projet de PGRI vise donc d'abord à poursuivre leur mise en œuvre. Il compte 5 GO :

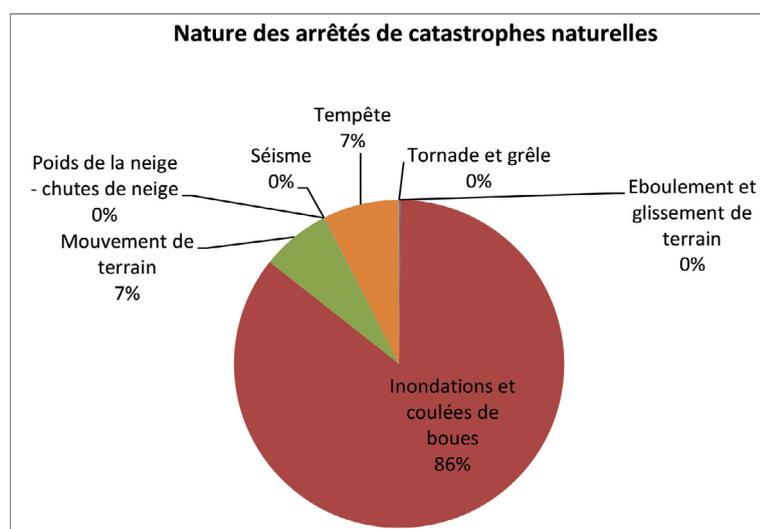
- GO n° 1 : "Mieux prendre en compte le risque dans l'aménagement et maîtriser le coût des dommages liés à l'inondation",
- GO n° 2 : "Augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques" (commun avec l'OF8 du SDAGE),
- GO n° 3 : "Améliorer la résilience des territoires exposés",
- GO n° 4 : "Organiser les acteurs et les compétences",
- GO n° 5 : "Développer la connaissance sur les phénomènes et les risques d'inondation".

Carte des SLGRI pour le bassin Rhône-Méditerranée



2- Le risque inondation en région

On notera que le bassin RM est le plus concerné par les inondations en France : un tiers des habitants et des emplois est potentiellement exposé aux risques d'inondation par débordement de cours d'eau (5,5 millions d'habitants et 2,9 millions d'emplois). Qu'en est-il en Bourgogne-Franche-Comté ? Selon le PRPGD, les inondations constituent le principal risque naturel en région (données 1982-2015).



Tous les départements de la région sont concernés mais la Haute-Saône et la Saône-et-Loire sont les plus exposés.

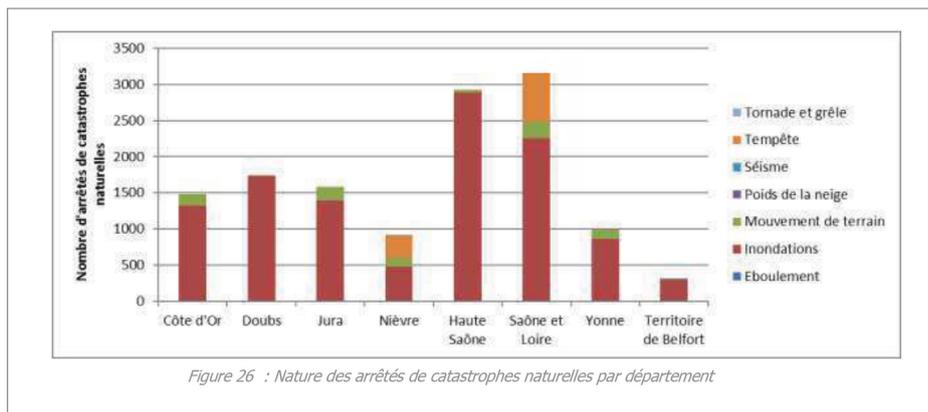


Figure 26 : Nature des arrêtés de catastrophes naturelles par département

3- Remarques du CESER sur le projet de PGRI

• Pour une artificialisation raisonnée des sols pour l'habitat et les activités

La lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constitue pour le CESER l'enjeu n° 1 car il est avant tout un enjeu préventif. Ce point a été relevé à maintes occasions dans ses travaux non seulement pour préserver la biodiversité et la ressource en eau mais aussi, indirectement, pour lutter contre les risques d'inondations. En effet, l'urbanisation amplifie ce phénomène : elle augmente l'imperméabilisation des sols, modifie les conditions d'écoulement, supprime des zones tampons naturelles et expose de nouveaux secteurs aux risques d'inondation. En ville, en comparaison avec un sol naturel, l'infiltration est réduite de 35 % alors que le ruissellement est augmenté de 45 %. Sur toutes les questions en lien avec l'artificialisation des sols, l'étalement urbain et les changements d'usage des terres, le CESER s'est déjà largement exprimé et a formulé quantité de préconisations dans les rapports "Reconquête de l'espace franc-comtois : quel projet pour ma commune ?" de septembre 2013 et "Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne" de janvier 2011. Plus récemment, le même point de vue a été défendu par le CESER dans sa contribution à la 3^{ème} Stratégie nationale pour la biodiversité adoptée le 7 avril 2021. Si aucun de ces travaux ne s'est focalisé sur le risque "inondation", ils ont tous souligné combien il convenait d'être dans le préventif plutôt que dans le curatif. Cela vaut également pour limiter les catastrophes naturelles que sont les inondations.

Le CESER a bien noté que l'une des actualisations majeures de ce projet de PGRI porte sur le renforcement de la prise en compte du risque d'inondation dans l'aménagement. Ceci passe notamment par l'orientation du développement urbain en dehors des zones à risque. À cet égard, le CESER note que l'une des évolutions du SDAGE concerne aussi le renforcement de la prise en compte des objectifs de la politique de l'eau dans les projets d'aménagement du territoire. Il s'agit là d'un signe inquiétant puisque le CESER observe donc, par l'affirmation même de cette double volonté de renforcement, qu'il existe des insuffisances clairement établies dans ce domaine. Cela interroge le rôle des élus locaux dans l'aménagement du territoire de leurs administrés et remet au cœur des enjeux la définition et la mise en œuvre des politiques urbanistiques pilotées localement.

Pour le CESER, il s'agirait aussi que l'État respecte lui-même l'esprit des textes existants en cessant de multiplier les dérogations ayant des impacts directs ou indirects sur les milieux aquatiques. Ces dérogations continues nuisent gravement à la santé des écosystèmes aquatiques et des organismes qui y vivent.

Il va sans dire que le CESER insiste aussi sur la nécessité de renforcer la cohérence des différents documents d'urbanisme (SCOT, PLU, PLUi...) sur cet enjeu du risque inondation.

Précisons également que, sur cette problématique, le CESER a noté tout l'intérêt pour le projet de SDAGE de rappeler, concernant la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC), la priorité à donner à l'évitement et la réduction des impacts avant même d'envisager une compensation. Le CESER avait lui-même formulé cette préconisation dans sa contribution relative à la 3^{ème} Stratégie nationale pour la biodiversité adoptée le 7 avril 2021. Le CESER rejoint la préoccupation du SDAGE visant à sensibiliser les maîtres d'ouvrages en amont des procédures réglementaires sur les enjeux environnementaux à prendre en compte et ce, afin de faciliter la mise en œuvre de cette séquence ERC.

Le CESER préconise de faire de la question de l'artificialisation raisonnée des sols pour l'habitat et les activités un enjeu commun coordonné entre les projets de SDAGE et de PGRI afin de renforcer sa visibilité et d'insister sur l'urgence d'agir prioritairement sur cette question.

Cela pose, bien sûr, la question de l'acceptabilité de l'interdiction de construire qui n'est pas toujours bien perçue ni par les élus locaux qui cherchent à développer leur commune autant que possible, ni par certains citoyens cherchant des types d'habitat bien spécifiques. Plus que la culture du "risque inondation", ne serait-ce pas plutôt la culture de la "non-construction" qu'il conviendrait de chercher à diffuser dans la population ?

• Une meilleure information et sensibilisation du public sur les risques d'inondations

En complément de ce qui est dit directement ci-dessus, le CESER insiste ici sur l'importance de la bonne information des citoyens sur le PGRI.

La communication relative à la consultation sur ce projet donne moins de visibilité au PGRI qu'elle n'en donne au projet de SDAGE. Pour le CESER, il conviendrait de renforcer les outils communicationnels de sensibilisation sur le PGRI auprès du public dans le cadre des consultations menées.

Par ailleurs, le CESER a bien noté que l'une des nouvelles dispositions de ce PGRI vise justement à "*développer la culture du risque, en réaffirmant l'importance de la sensibilisation du grand public et de la diffusion d'informations vulgarisées*" et qu'il s'agissait de l'un des renforcements de ce projet de PGRI dans son GO n° 3 : "Améliorer la résilience des territoires exposés".

• Vers une nécessaire mise à jour des PPRi, des PAPI et des SLGRI

L'accélération des effets du changement climatique entraîne des dégradations nouvelles pour certaines zones de territoires qui n'étaient pas, jusqu'alors, identifiées comme potentiellement à risque. C'est par exemple le cas de sous-sols qui deviennent inondables par le renforcement des effets des phénomènes extrêmes couplés parfois avec la fonte des neiges/glaces en zone de montagne, avec des remontées de nappes entraînant des inondations. Certaines de ces zones ne sont tout simplement pas détectées. Cela pose problème entre des particuliers touchés par des inondations inconnues jusqu'alors et la collectivité territoriale possiblement mise en cause par des particuliers qui rejettent toute responsabilité en direction des services de l'État.

Pour le CESER, l'adoption de ce nouveau PGRI, couplée au phénomène d'accélération de la multiplication des aléas climatiques, va nécessiter la remise à jour de ces documents pour qu'ils s'inscrivent pleinement en cohérence avec les actions à mener localement.

Le renforcement de l'information et de la sensibilisation sur le PGRI devrait donc également concerner fortement tous les élus locaux et tout particulièrement les nouveaux maires.

• Mieux intégrer les enjeux du ruissellement

Trois types principaux d'inondation existent :

- par débordement des cours d'eau,
- par ruissellement pluvial,
- par remontée de nappes.

La majorité des PPRi existants aujourd'hui sont des PPRi "débordement des cours d'eau". De fait, la mesure des effets des phénomènes de ruissellement est encore insuffisante. Les modélisations à réaliser sont complexes notamment pour les secteurs urbanisés. Le CESER a bien noté que ce projet de PGRI insistait justement sur l'importance de développer la connaissance de ces phénomènes. Le CESER rappelle les études qui ont été menées sur ce sujet pour les secteurs viticoles de Côte-d'Or et de Saône-et-Loire¹⁸. Il conviendrait d'étendre ce type d'études scientifiques à d'autres territoires.

(18) Étude historique du ruissellement sur la côte viticole en Bourgogne, Côte-d'Or et Saône-et-Loire, Jean-Pierre Garcia, Université de Bourgogne pour la DREAL Bourgogne, avril 2013.

À SUIVRE...

Au-delà des obligations légales et réglementaires, nombre d'actions du SDAGE et du PGRI reposent sur la "bonne volonté" des acteurs, y compris publics. Les instances impliquées (Agence de l'eau, DREAL) misent fortement sur l'incitation, l'adhésion par le dialogue...

Pour le CESER, la meilleure façon d'avancer est prioritairement de convaincre les acteurs de cette nécessité du passage à l'action car les acteurs convaincus sont ensuite les acteurs les plus efficaces pour agir et, même, pour diffuser cette action par essaimage.

Mais pour le CESER, il convient également de renforcer l'association des usagers et de développer la mobilisation citoyenne. La question de l'eau, quelle qu'elle soit, touche et intéresse tout le monde. Il s'agit d'un "*patrimoine commun de la nation*"¹⁹ tout simplement essentiel. Les collectivités locales concernées doivent notamment agir en toute transparence sur cette question globale de la gestion et de la préservation des milieux aquatiques.

Enfin, le CESER rappelle ici combien l'accélération des effets du changement climatique doit être impérativement anticipée par tous. La responsabilité locale reste néanmoins prégnante compte tenu des compétences détenues par le bloc communal.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.

(19) Loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

Annexe I - Liste des sigles

AAC : Aire d'alimentation de captage
AEP : Alimentation en eau potable
ANC : Assainissement non collectif
BFC : Bourgogne-Franche-Comté
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CLE : Commission locale de l'eau
CPER : Contrat de Plan État-Région
DCE : Directive cadre sur l'eau
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EEDD : Éducation à l'environnement et au développement durable
EPAGE : Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
EPTB : Établissement public territorial de bassin
GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GO : Grands objectifs
HAP : Hydrocarbures aromatiques polycycliques
MAEC : Mesures agro-environnementales et climatiques
ME : Masse d'eau
MEA : Masse d'eau artificielle
OF : Orientations fondamentales
PAPI : Programme d'actions et de prévention des inondations
PDM : Programme de mesures
PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural
PGRE : Plan de gestion quantitative de la ressource en eau
PGRI : Plan de gestion des risques d'inondation
PNR : Parc naturel régional
PPri : Plans de prévention des risques inondations
PTGE : Projet de territoire pour la gestion de l'eau
RM : Rhône-Méditerranée
SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAU : Surface agricole utile
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SLGRI : Stratégies locales de gestion des risques d'inondation
SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Annexe 2 - Définitions et notions clés

Bassin versant : espace qui collecte l'eau s'écoulant à travers les différents milieux aquatiques (cours d'eau, lacs, étangs, milieux humides, estuaires ou lagunes), depuis les sources jusqu'à son exutoire.

Bon état des eaux : une eau en bon état est une eau qui permet une vie animale et végétale riche et variée dans les rivières, les plans d'eau, les zones humides, les estuaires et les eaux côtières. Dans les milieux aquatiques et les nappes souterraines, c'est une eau exempte de produits toxiques, une eau disponible en quantité suffisante pour satisfaire tous les usages. Pour pouvoir suivre son évolution, des mesures sont réalisées selon des critères biologiques (nombres de poissons, de plantes aquatiques, de macro-invertébrés... considérés comme bio-indicateurs), des critères hydromorphologiques (degré d'artificialisation du milieu et des processus qui y sont à l'œuvre) et des critères physico-chimiques : les nitrates, les phosphates, les métaux...

Etiage : niveau annuel moyen des basses eaux d'un cours d'eau.

Eutrophisation : apport en excès de substances nutritives (nitrates et phosphates) dans un milieu aquatique pouvant entraîner la prolifération des végétaux aquatiques (parfois toxiques).

Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) : la loi MAP-TAM²⁰ du 27 janvier 2014 a attribué au bloc communal une nouvelle compétence obligatoire relative à la GEMAPI. Cette compétence regroupe l'aménagement d'un bassin, l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, la défense contre les inondations et la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines. La loi NOTRÉ²¹ du 7 août 2015 indiquait que la compétence GEMAPI serait transférée en totalité et de façon automatique des communes vers l'échelon intercommunal, et ce au plus tard au 1^{er} janvier 2018. Cependant, des changements législatifs intervenus en 2018 font que cette obligation a été reportée à 2026 pour les Communautés de communes. Elle a été maintenue pour les Communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020.

Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : toute exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains est une installation classée.

Masse d'eau : unité de définition de la politique de l'eau imposée par la directive cadre sur l'eau. De quelques km à quelques dizaines de km pour les cours d'eau et eaux côtières, de quelques dizaines d'hectares à quelques dizaines de km² pour les plans d'eau, les lagunes et eaux souterraines, la masse d'eau est une unité considérée comme opérationnelle pour fixer les objectifs à atteindre et définir les actions prioritaires à conduire.

Masse d'eau artificielle (MEA) : masse d'eau de surface créée par l'homme dans une zone qui était sèche auparavant. Il peut s'agir par exemple d'un lac artificiel ou d'un canal. Ces masses doivent atteindre les mêmes objectifs que les masses d'eau fortement modifiées : le bon potentiel écologique et le bon état chimique.

Micropolluants : produit actif, minéral ou organique, susceptible d'avoir une action toxique à des concentrations infimes, de l'ordre du microgramme (µg) au milligramme (mg) par litre ou par kilogramme.

Nitrates : substances chimiques naturelles qui entrent dans le cycle de l'azote. Le nitrate est beaucoup utilisé dans les engrais inorganiques et les explosifs, comme agent de conservation des aliments et comme substance chimique brute dans divers procédés industriels.

(20) Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(21) Nouvelle organisation territoriale de la République.

Pesticides : le terme pesticides regroupe les substances chimiques destinées à repousser, détruire ou combattre les ravageurs et les espèces indésirables de plantes ou d'animaux causant des dommages aux denrées alimentaires, aux produits agricoles, au bois et aux produits ligneux, ou des aliments pour animaux. Environ 350 produits différents (herbicide, insecticide, fongicide, nématicide...) sont connus pour être utilisés dans la Communauté Européenne aujourd'hui.

Plan de gestion quantitative de la ressource en eau (PGRE) : document de planification concerté qui regroupe les différentes décisions et actions de gestion quantitative de l'ensemble des acteurs et usagers de la ressource sur un territoire (bassin versant ou nappe). Il est élaboré par les structures chargées localement de la gestion de l'eau, adopté par les instances locales qui en ont la charge (commission locale de l'eau...) et approuvé par le préfet. Le but est d'améliorer le partage de la ressource en eau, d'anticiper l'avenir et de réduire les consommations.

Polluants émergents : polluants qui, faute de connaissances scientifiques pour l'instant, ne font pas encore l'objet d'une réglementation européenne (environnementale ou sanitaire).

Plans de prévention des risques inondations (PPRI) : documents locaux qui délimitent les zones exposées aux risques inondation et définit des mesures de prévention, protection et sauvegarde des personnes et des biens vis-à-vis de l'impact néfaste des événements exceptionnels. Ils ont valeur de servitude d'utilité publique et sont annexés aux plans d'urbanisme (PLU). Ils sont prescrits et élaborés par l'État en association avec les communes et en concertation avec les populations.

Programme d'actions et de prévention des inondations (PAPI) : document programmatique et contractuel porté par les collectivités territoriales ou leurs groupements et conclu avec l'État et dont l'objet est de promouvoir une gestion globale des risques d'inondation à l'échelle d'un bassin de risque cohérent, en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement.

Projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) : démarche reposant sur une approche globale et co-construite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique. Il aboutit à un engagement de l'ensemble des usagers d'un territoire (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, usages récréatifs...) permettant d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant.

Programme de mesures (PDM) : document à l'échelle du bassin hydrographique arrêté par le préfet coordonnateur de bassin. Il précise les actions réglementaires, financières ou contractuelles à mettre en œuvre sur 6 ans pour satisfaire les objectifs définis par masses d'eau et les échéances définies par le SDAGE pendant la période 2022-2027, 3^e cycle de la DCE.

Déclarations

Sébastien Galmiche, au nom de la CGT/FO

Pour la Haute-Saône qui a été pointée dans le rapport, un changement notable est arrivé avec la suppression des syndicats qui géraient les milieux aquatiques et la prise de compétence par les agglomérations, c'est le cas pour Vesoul, mais les moyens n'y sont pas pour les risques d'inondations dans les zones urbanisées, les études ont été menées et payées mais aucuns travaux effectués, avec le changement climatique (orages, fortes précipitations, sécheresses) le risque d'inondations, de forts ruissellements vont faire des dégâts dans les années à venir. Les investissements en faveur de la gestion des milieux aquatiques et la préservation de la ressource de l'eau devront être beaucoup plus importants au niveau de la région, des départements et des collectivités locales.

Dominique Gallet, au nom de la CGT

La CGT partage globalement le constat et les recommandations formulés par l'avis du CESER.

Des progrès ont été accomplis durant la période précédente (2016-2021), principalement en matière de lutte contre la pollution urbaine et l'eutrophisation, contre la pollution par les substances dangereuses et par les pesticides.

Mais l'objectif du bon état écologique fixé à 66 % des masses d'eau superficielles pour 2021 reste lointain, notamment pour le territoire Saône-Doubs où ce pourcentage est seulement à 26 %.

La lutte contre la pollution par les substances dangereuses a pris du retard avec seulement 16 % des actions de réductions terminées.

Quant à la pollution par les pesticides, elle demeure généralisée sur le bassin. L'utilisation des produits phytosanitaires ne baisse pas sur le long terme, depuis 2009, bien au contraire.

Il y a urgence à agir sur ces différents facteurs, éventuellement par la loi et les normes si la conviction ne suffit pas.

Dans notre région, la filière comté, filière d'excellence, occupe une place à part. Elle apparaît victime de son succès. Ainsi une étude, réalisée par l'Université de Franche-Comté¹, a établi que la production de comté était la principale source de pollution des rivières du massif du Jura et notamment de la Loue. La filière Comté a réagi vigoureusement très récemment, mai 2021, avec l'adoption d'un nouveau cahier des charges qui vise à améliorer les pratiques de la production agricole avec plusieurs mesures phares. La filière étant emblématique de notre région, il lui appartient de

résoudre rapidement ces problèmes et de présenter un bilan environnemental positif.

De manière générale, comme le rappelle la conclusion de la contribution du CESER, l'eau est un bien commun, aux multiples usages, qu'il convient de sauvegarder tant sur les plans quantitatifs que qualitatifs, mais aussi de partager de manière équitable.

Elle mériterait à elle seule un travail de notre CESER sur ses usages, ses enjeux dans un contexte de changement climatique avéré.

Pour la CGT, cette contribution participe à cet objectif. La CGT votera donc cet avis.

Christophe Ruffoni, au nom de la FRSEA

En préambule je voulais remercier Martine Esther Petit pour son travail de synthèse mais surtout pour son ouverture d'esprit. Je n'aurais jamais pu penser mettre à l'honneur un représentant de FNE mais Martine n'a pas de position dogmatique et de préjugé. Je n'oublie pas d'associer notre chargé de mission Nicolas.

Donc je voulais revenir à l'intervention et plus particulièrement à ERC.

Éviter, Réduire, Compenser. J'ai lu avec beaucoup d'attention les professions de foi des futurs candidats à l'élection départementale.

Il est écrit :

- lutter contre l'artificialisation des terres" et en même temps",

- réalisation de la déviation de GRAY.

Pour rappel, l'emprise du projet est de 200 ha avec un ouvrage qui enjambe la Saône. Ceci en zone inondable et humide, en zone Natura 2000, en ZNIEFF (Zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique). On sait que la destruction de zone humide doit être compensée à 200 %.

La ferme du Graylois a-t-elle les moyens de perdre environ 600 ha ? Et 5 voire 6 paysans. Le rôle des élus de la ruralité n'est-il pas de défendre l'activité agricole qui dans beaucoup de communes rurales est la seule activité économique.

Merci de votre écoute.

(1) Étude "2012-2020 : Bilan d'étude sur l'état de santé des rivières karstiques en relation avec les pressions anthropiques sur leurs bassins versants" réalisée par le laboratoire Chrono-Environnement CNRS-UFC, co-financée par la région Bourgogne-Franche-Comté, le département du Doubs et l'agence de l'eau.



Conseil économique, social et environnemental

Site de Besançon

4 square Castan | CS51857 | 25031 Besançon cedex
Tél. 03 81 61 62 90

Site de Dijon

17 boulevard de la Trémouille | CS23502 | 21035 Dijon cedex
Tél. 03 80 44 34 32



www.ceser.bourgognefranchecomte.fr