

ENQUÊTE PUBLIQUE

**RELATIVE A L'ELABORATION DU
SCHEMA D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES
EAUX (SAGE)
DE LA VALLEE DE LA GARONNE**

Conclusions de la Commission d'Enquête

SOMMAIRE

1 – RAPPEL DE L’OBJET DE L’ENQUETE	page 5
2 – ORGANISATION ET DEROULEMENT DE L’ENQUETE	page 6
3 – BILAN DES AVIS ET OBSERVATIONS	page 7
4 – RESENTI GENERAL SUR LES CONTRIBUTIONS	page 9
5 – MEMOIRE EN REPONSE AU PV DE SYNTHESE	page 10
6 – L’AGRICULTURE FACE AU SAGE	page 14
7 – LA COMMUNICATION ET LE SAGE	page 15
8 – ELEMENTS DE CONCLUSIONS	page 17
9 – BILAN DES INTERETS ET INCONVENIENTS	page 19
10 – CONCLUSIONS ET AVIS DE LA COMMISSION	page 23

1 - RAPPEL DE L'OBJET DE L'ENQUETE

L'objet de cette enquête publique concerne l'élaboration du projet de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Vallée de la Garonne.

Un SAGE est un document de planification et de gestion de la ressource en eau pour les quinze années à venir.

Son objectif est de reconquérir le bon état des eaux et des milieux aquatiques en tenant compte des usages et des impacts à venir du changement climatique.

Son contenu a été défini par plusieurs documents à l'échelle française et européenne.

- La Directive Européenne Cadre sur l'Eau (DCE) 2000/60/CE, publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes du 22 décembre 2000, établit un cadre général cohérent pour la gestion et la protection des eaux superficielles et souterraines, sur les plans qualitatif et quantitatif.
- La loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle est la transposition, en droit français, de la directive européenne 2000/60/CE. Elle précise que les documents mis en place pour aménager le territoire (SCoT, PLU ou cartes communales) doivent être compatibles avec les SDAGE et les SAGE.
- La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) impose de se donner les outils pour atteindre un objectif de « bon état » des eaux et de prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la gestion de la ressource en eau.
- Les lois Grenelle n° 2009-967 du 3 août 2009 et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 fixent des objectifs de gestion de la ressource en eau et définissent les principaux engagements en découlant.
- La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, réaffirme la stratégie nationale en faveur de la protection des espèces en danger, des espaces sensibles et de la qualité de l'environnement.
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) renforce le statut des Métropoles en affirmant leur rôle comme moteur de croissance et d'attractivité du Territoire.

Le projet impacte un périmètre de 811 communes réparties sur deux régions, Nouvelle Aquitaine et Occitanie et dans 7 départements, Ariège, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Lot et Garonne et Tarn et Garonne.

Le Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement de la Garonne (SMEAG) est la structure porteuse du projet.

Il présente ce projet pour le compte de la Commission Locale de l'Eau (CLE) de la Vallée de la Garonne dont le Président est responsable de la procédure d'élaboration du SAGE.

Le projet est établi autour de cinq objectifs :

- Restaurer les milieux aquatiques et humides et lutter contre les pressions anthropiques.
- Contribuer à la résorption des déficits quantitatifs.
- Intégrer la politique de l'eau dans la politique d'aménagement.
- Communiquer et sensibiliser pour créer une identité Garonne.
- Créer des conditions structurelles de mise en œuvre performante du SAGE.

La réalisation de ces objectifs conduira à la mise en place d'un règlement constitué de deux règles qui seront opposables aux tiers :

- Préserver les zones humides et la biodiversité.
- Limiter les ruissellements.

2 – ORGANISATION ET DEROULEMENT DE L'ENQUETE

L'enquête s'est déroulée dans le respect des textes réglementaires rappelés ci-dessus.

Tout au long de la procédure la Commission d'Enquête n'a remarqué aucune anomalie dans le déroulement de l'enquête.

L'enquête a été prescrite pour une durée de 40 jours consécutifs, du lundi 16 septembre 2019 à 9h00 au vendredi 25 octobre 2019 à 17h00.

Les publications de l'Avis d'Enquête Publique, quinze jours avant le début de celle-ci et à proximité des premiers jours de son déroulement, ont bien été observées.

La Commission d'Enquête considère donc que, en raison notamment d'une demande complémentaire de sa part, l'enquête a fait l'objet d'une publicité satisfaisante.

Dans chacun des 14 lieux d'enquête définis par l'Arrêté inter- Préfectoral, le dossier d'enquête a pu être consulté aux horaires habituels d'ouverture.

Il était accompagné d'un registre d'enquête à feuillets non mobiles, ouvert, côté et paraphé par le Président de la Commission sur lequel les observations du public ont pu être consignées.

Le public a pu, également, consigner ses observations sur le registre numérique de l'enquête via le lien suivant : [https://www.democratie-active.fr/sagevalléedelagaronne /](https://www.democratie-active.fr/sagevalléedelagaronne/)

Il était aussi possible de transmettre des observations par courrier postal à l'attention de Monsieur le Président de la Commission d'Enquête au siège de l'enquête.

La Commission d'Enquête a assuré les permanences d'accueil du public dans des locaux mis à sa disposition dans chacune des mairies concernées.

La Commission d'Enquête considère que les conditions d'accueil du public, à l'occasion des permanences et tout au long de l'enquête, ont été satisfaisantes. Toutes les personnes qui l'ont souhaité ont pu être accueillies, écoutées et renseignées.

3 – RECUEIL DES AVIS ET OBSERVATIONS

- **Permanences :**

12 personnes se sont présentées à l'occasion des permanences assurées par la commission d'enquête.

- **Registres papier :**

4 observations ont été inscrites sur les registres mis à disposition du public, soit :

- 3 observations sur le registre déposé en mairie d'Agen
- 1 observation sur le registre déposé en mairie de L'Isle-Jourdain

Aucune observation n'a été déposée sur les registres déposés dans les autres lieux où des registres étaient mis à disposition du public.

- **Registre numérique** :

34 observations ont été exprimées sur le registre numérique.

- **Courriers** :

La commission a été destinataire de 9 courriers :

Au total 59 contributions ont été reçues.

Ces contributions étaient accompagnées de commentaires et de réserves que la commission a enregistrés.

- **Avis des institutions** :

Les consultations administratives ont eu lieu du 20 décembre 2018 au 20 avril 2019.

Le Comité de bassin Adour Garonne, le Conseil général de nouvelle Aquitaine, le Conseil régional Occitanie, le Conseil départemental de Haute-Garonne, le Conseil départemental du Tarn et Garonne, le Conseil départemental du Lot et Garonne, le Conseil départemental de la Gironde, le Conseil départemental du Gers, le Conseil départemental des Hautes-Pyrénées, le Conseil départemental de l'Ariège, le Syndicat mixte du Bassin du Lot, le Syndicat mixte d'étude et de Gestion de la Ressource en eau du département de la Gironde, le PETR du Pays Sud Toulousain, le SCoT Val de Garonne Guyenne Gascogne, le SIVOM SAGe, la Communauté de Communes des Coteaux et Landes de Gascogne, Toulouse Métropole, le SIAEPA Cubzadai-Fronsadai, la CLE du SAGE Ciron, la CLE du SAGE Nappes Profondes, la CLE du SAGE Leyre, cours d'eau côtiers et milieux associés, la CLE du SAGE Hers Mort, Girou, La Préfecture des Hautes-Pyrénées, la Direction Territoriale Sud-Ouest des Voies Navigables de France et la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne ont adressé leur avis sur le projet par courrier avant le début de l'enquête.

Une grande majorité de ces avis était favorable au projet et quelques remarques et réserves étaient exprimées.

Le porteur de projet a joint au dossier d'enquête mis à disposition du public un recueil des avis rendus et des propositions de réponses aux remarques et réserves.

- **Avis des communes** :

La Mairie de Podensac, la Mairie de Le Passage d'Agen, la Mairie de Lavernose-Lacasse, la Mairie de Frouzins, la Mairie de Fenouillet, la Mairie de Buzet sur Baïse, la Mairie d'Argenton, la Mairie d'Arbanats ont adressé leur avis sur le projet par courrier avant le début de l'enquête.

La Mairie de Saint Alban a adressé son avis au cours de l'enquête sur le registre numérique.

Une grande majorité de ces avis était favorable au projet et quelques remarques et réserves étaient exprimées.

Ces avis et les réponses du porteur de projet, sauf pour la Mairie de St Alban, figurent dans le recueil joint au dossier de l'enquête.

4 - RESENTI GENERAL SUR LES CONTRIBUTIONS

La Commission déplore le peu de participation du public à cette enquête.

Sur l'ensemble des contributions recueillies au cours de l'enquête, la plupart sont favorables au projet de SAGE, même si un certain nombre ont été accompagnées de réserves ou de recommandations.

Très généralement, les intervenants reconnaissent la qualité du travail réalisé par la CLE et partagent le constat dressé sur l'état de la Garonne.

Ils approuvent les orientations générales du projet de SAGE mais ils regrettent presque tous le manque d'ambition du projet qu'ils ne jugent pas à la hauteur des défis à relever.

Beaucoup demandent donc la mise en œuvre rapide de mesures concrètes, d'économie d'eau, de contrôle des pollutions, mais surtout la constitution rapide de réserves structurantes suffisantes pour assurer un débit d'étiage convenable.

Certains regrettent que le SAGE soit tardif et que les mesures envisagées ne se démarquent que trop peu du Code de l'Environnement, dont les règles devraient être mieux respectées.

Plusieurs contributeurs ne comprennent pas que le SAGE Vallée de la Garonne ne soit pas étendu à tous les bassins versants amont et en particulier à tous ceux qui ne sont pas pourvus d'un SAGE.

Certains regrettent qu'une part trop belle soit laissée à l'agriculture.

D'autres redoutent que le SAGE n'entraîne la création de nouvelles taxes.

La présentation du dossier d'enquête publique est souvent jugée inadaptée au grand public et difficile d'accès.

5 – PV DE SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ET MÉMOIRE EN RÉPONSE

Le 30 octobre 2019, la Commission d'Enquête a adressé au Président de la CLE un Procès-Verbal de Synthèse des Observations.

Une bonne partie des questions posées dans le cadre des Avis des Personnes Publiques Associées ou Concertées avaient déjà fait l'objet de réponses de la part de la CLE dans un mémoire en réponse faisant partie du dossier d'enquête.

La Commission d'Enquête a acté et accepté les réponses claires fournies dans ce premier mémoire, mais a constaté qu'un certain nombre de demandes, d'interrogations ou de recommandations, exprimées dans ces avis, nécessitaient des explications plus claires et plus précises.

Ces questions, à ce moment de l'enquête, sans réponses claires, ont donc été reprises dans le Procès-Verbal de Synthèse.

La CLE a répondu à ce PV de Synthèse par un mémoire en réponse daté du 14 novembre 2019.

La Commission d'Enquête a relevé dans le mémoire en réponse de la CLE les éléments suivants :

Thème 1 : DELIMITATION DU PERIMETRE

La CLE a fourni dans son mémoire en réponse les éléments historiques qui justifient la délimitation du périmètre du SAGE ainsi que ses futures extensions. Elle s'engage à ce que ces éléments fassent l'objet d'une proposition de complément dans le projet de SAGE qui sera soumis à approbation.

La Commission prend acte de cet engagement

La CLE propose d'intégrer un complément sur l'INTER-SAGE, ses caractéristiques, son fonctionnement et ses prérogatives dans la présentation de l'Objectif général V qui sera soumis à approbation.

La Commission prend acte de cet engagement qui lui semble particulièrement important.

Thème 2 : GESTION DES ETIAGES

La CLE met en avant l'importance des futurs Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PGTE) (confirmés par l'instruction gouvernementale de mai 2019) dans la mise en place de futures réserves structurantes.

Elle évoque cependant les difficultés d'acceptabilité sociale liées, d'une part au phénomène de NIMBY (Not In My Back Yard) (pas dans mon arrière-cour) et, d'autre part aux mobilisations d'opposants contestant le caractère d'intérêt général de tels projets.

La CLE propose d'intégrer un complément reprenant ces éléments en introduction des dispositions de l'Objectif Général II ainsi que dans la disposition II.27

La Commission approuve cette intention et recommande que le SAGE prenne toute sa part dans la recherche et l'étude de retenues futures, qu'elles soient de soutien d'étiage ou de substitution, conformément à la disposition C18 du SDAGE Adour-Garonne.

Thème 3 : ZONES HUMIDES

La CLE rappelle que la définition des zones humides est précisée dans l'article L221-1 du Code de l'Environnement....

La CLE fera en sorte d'insérer un lien dans la version finale du SAGE qui permettra de consulter les données précises des zones humides figurant dans l'atlas cartographique du SAGE.

La Commission prend acte de la décision de la CLE.

La CLE considère que le SAGE, en prévoyant des compensations à 200% dans sa règle n°1 en cas de localisation en dehors du bassin versant, n'est pas incompatible avec le SDAGE, le SAGE pouvant décliner localement le SDAGE et être plus prescriptif dans la mesure où cela ne constitue pas une contrariété majeure.

La Commission reconnaît la validité des arguments de la CLE et ne met pas en cause la compatibilité du SAGE avec le SDAGE mais considère que les arguments présentés par les institutions et les particuliers, qui estiment le taux de 200 % excessivement pénalisant, sont recevables.

Elle considère qu'un simple respect des valeurs définies par le SDAGE serait déjà tout à fait acceptable.

Ce point fera l'objet d'une réserve dans l'Avis final de la Commission.

Thème 4 : GESTION DES INONDATIONS

La CLE est clairement favorable à la mise en place d'un réseau de maîtrise d'ouvrage territorial type EPTB (Etablissement Public Territorial de Bassin), ainsi qu'à sa labellisation EPAGE (Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux) en cas de besoin.

Une proposition de complément dans le projet de SAGE dans les dispositions de l'Objectif Général V sera soumis à l'approbation du futur SAGE.

La commission prend acte de cette proposition.

Thème 5 : REGLES et Thème 6 : FONCTIONNEMENT DU SAGE

La CLE a apporté dans son mémoire en réponse un certain nombre de précisions concernant les règles édictées et le fonctionnement du SAGE.

La Commission prend acte de ces précisions.

Thème 7 : QUESTIONS DE LA COMMISSION

La CLE propose d'insérer un complément dans le SAGE par la mention de l'instruction du Gouvernement du 9 mai 2019 et la démarche Garon'Amont.

La commission prend acte de cette intention à laquelle elle est très favorable.

La CLE propose d'introduire l'Objectif Général III par la mention du guide de retours d'expériences sur l'eau et l'urbanisme édité par l'Agence de l'Eau Adour Garonne, comme document de référence.

La Commission ne peut que souscrire à cette intention qui figure en bonne place dans les observations du PV de Synthèse.

A la demande de la Commission de voir la CLE exprimer clairement ses intentions et les choix qu'elle entend privilégier entre les différentes mesures pour remédier aux problèmes d'étiage de la Garonne, La CLE propose de compléter l'introduction de l'Objectif Général II par la précision qu'elle souhaite voir mis en œuvre tous les leviers d'action concourant à la résorption du déficit quantitatif sur le périmètre du SAGE.

La Commission prend acte de la réponse de la CLE. Elle entend les arguments de la CLE et comprend qu'à longue échéance toutes les mesures seront nécessaires pour garantir un étiage satisfaisant.

Elle considère cependant que la gravité de la situation, reconnue par toutes les institutions concernées, nécessite une action urgente et efficace qui ne peut être obtenue qu'en mettant en place des projets de retenues ou d'autres stockages.

Ce point fera l'objet d'une recommandation dans l'avis final de la Commission.

Thème 8 : QUESTIONS LOCALES

La CLE a répondu point par point aux questions plus locales qui ont émergé de l'enquête et que la Commission d'Enquête avait reprises dans son PV de Synthèse des Observations.

Ces réponses figurent en totalité dans le mémoire en réponse de la CLE joint aux annexes du présent rapport.

La Commission d'enquête considère que la CLE a sérieusement analysé et commenté tous ces avis, réserves et recommandations.

Certains de ces points ont fait l'objet d'engagements de la part de la CLE d'étudier les possibilités d'apporter des modifications ou des compléments aux documents du SAGE.

Pour d'autres points la CLE s'est efforcée de clarifier et d'argumenter au mieux ses réponses.

6 - L'AGRICULTURE FACE AU SAGE

Plusieurs observations ont pointé du doigt l'agriculture pendant l'enquête, activité qui participe majoritairement à l'assèchement de la Garonne.

Les Chambres d'agriculture du Lot-et-Garonne et de la Haute-Garonne ont adressé des courriers à la Commission, faisant connaître leurs avis.

La plupart des terres agricoles traversées par le projet de SAGE sont pour la majorité des terres à forte qualité agronomique et enjeu, se situant en zone alluviale de vallée ou en zone de première terrasse, excepté dans les Pyrénées.

On retrouve dans ce corridor de grosses unités foncières, avec des réseaux d'irrigation et de drainage qui fonctionnent depuis plusieurs décennies.

Historiquement, l'agriculture est une activité essentielle tout le long de la Garonne. Si elle reste en effet une activité grande consommatrice d'eau, elle représente le premier secteur d'activités par le nombre d'emplois directs et induits dans notre grande région Sud-Ouest (Occitanie et Nouvelle Aquitaine confondues), et le deuxième quant au chiffre d'affaires après l'aéronautique.

Ces données sociales et économiques sont absentes du dossier, a remarqué un agriculteur haut-garonnais.

De plus, l'Occitanie a la plus forte démographie de France, et les communautés urbaines réclament davantage de ressources.

Ceci est bien vu dans le dossier d'enquête concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme, thématiques qui éclipsent complètement les besoins alimentaires des populations et des élevages, les besoins en matériaux sans cesse accrus, les nécessités énergétiques, etc.

L'activité économique agricole est en première ligne face aux effets du changement climatique. D'autant qu'il est difficile de parler d'une seule agriculture, mais de « pratiques agricoles » qui renvoient à des besoins en eau différents.

Les nécessités dans le Bordelais ne sont pas les mêmes que dans la vaste plaine garonnaise (Lot-et-Garonne, Tarn-et-Garonne et Haute-Garonne), et que dans le piémont Pyrénéen et les zones de montagne.

Depuis les années 2000, l'agriculture économise l'eau de manière drastique :

- par des assolements diversifiés : moins de cultures d'été au profit de cultures d'hiver de manière à lisser la consommation d'eau entre le printemps et l'été.
- par la maîtrise d'apports d'eau de plus en plus précis, par des irrigations calculées en fonction du stade végétatif de la plante, des réserves hydriques du sol, des précipitations, de la température, du vent par système plus ou moins élaborés : sondes, tensiomètres, bilans hydriques, et, aujourd'hui des relevés satellitaires permettent d'élaborer des cartographies très précises des besoins des plantes.
- par des semis de variétés économes en eau et résistantes à la sécheresse.
- par des techniques de travail du sol qui préservent sa structure favorisant le stockage de l'eau.
- par l'implantation de couverts qui limite l'érosion, qui évite des pertes de nitrates tout en favorisant le relèvement du taux de matière organique.
- par des équipements de plus en plus performants qui permettent d'éviter des fuites et autres gaspillages d'eau (programmeurs, goutte-à-goutte, etc.).

Depuis les années 2000 les surfaces irriguées dans le seul département de la Haute Garonne sont passées de 52.000 ha à 26.000 ha (données AGREST Chambre régionale d'agriculture).

L'eau se raréfiant en période estivale, et surabondante en hiver, la logique voudrait qu'elle soit conservée et mieux gérée, tant à l'échelle locale que régionale.

Les Chambres d'agriculture demandent depuis des décennies un programme de récupération et de stockage des eaux pluviales, permettant de réguler les crues et subvenir aux besoins en période d'étiage (Cf. observation de Mme Lacourt).

La Commission considère que les propositions du SAGE sont éloignées des attentes des agriculteurs qui auraient souhaité que les pratiques vertueuses et novatrices en matière agricole, expérimentées depuis 20 ans, soient répertoriées, mises en avant et généralisées à l'ensemble du bassin de la Garonne.

Cela permettrait, entre autres, de réduire la fracture sociale entre les urbains et ruraux, et de contribuer à de nouvelles solidarités.

Ce point fera l'objet d'une recommandation dans l'Avis final de la Commission.

7 – LA COMMUNICATION ET LE SAGE

L'objectif général IV concernant la communication pour créer une identité Garonne, a été décliné dans le dossier d'enquête en 6 sous-objectifs et 22 fiches-projets.

Ces projets sont de quatre ordres :

- La mise en place d'une communication interne, avec des réalisations comme une Charte graphique, un Observatoire de la Garonne chargé de recherches et de connaissances (notamment sur les risques inondations), la création de sites-pilotes, etc.
- La mise en place d'une communication externe, avec un plan de communication global pour le grand public, les collectivités locales, les utilisateurs, des conférences et des manifestations sur la Garonne et ses affluents, etc.
- Des travaux d'aménagement de parcours labellisés et de sites touristiques.
- Une évaluation du poids socio-économique des usagers potentiels de la Garonne, afin de trouver des perspectives de développement du fleuve.

Les 22 projets détaillés dans les fiches sont bien vus et nécessaires, compte tenu des objectifs que s'est fixé le porteur du SAGE.

La plupart d'entre eux sont budgétisés pour une somme globale de 560.000€, toutefois, plus d'une dizaine ne font l'objet d'aucun financement.

Les modalités, comme les capacités de financement, ne sont pas abordées dans le dossier.

Quelle est la répartition des financements prévus entre les financiers eux-mêmes ?

Les pourvoyeurs de fonds sont désignés nommément : les collectivités locales, départementales, régionales, les établissements publics et autres organismes en relation avec le fleuve.

Ils sont souvent cités et mis à contribution... Or, on sait que leurs moyens financiers sont en forte baisse, leur apport n'est donc pas garanti.

Concernant les sommes investies, le retour sur investissement est difficilement quantifiable à ce stade. Toutefois, les retombées peuvent être évaluées en termes d'image, d'opportunité économique et de pertinence opérationnelle.

La non-réalisation des projets énoncés tout au long de ce chapitre, fait craindre un rejet d'intérêt par le grand public, le même grand public qui ne s'est pas déplacé pendant l'enquête publique.

L'acceptabilité sociale voulue dans l'Objectif IV à grands renforts de mesures annoncées, est faible au regard des observations reçues, d'autant plus que l'attractivité de la Garonne ne peut être traitée de la même façon, et n'a pas le même impact pour les urbains et les ruraux, pour les grandes métropoles et les villes moyennes, pour les agriculteurs et les industriels, etc.

Dans les villes, le fleuve est un espace de convivialité et de décor qui fait de plus en plus l'objet d'aménagements esthétiques et paysagers de ses berges ; en 2007, le port de la Lune à Bordeaux a été classé au patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco. Dans la ruralité, le fleuve est un élément environnemental à vocation plus économique.

Malgré toutes les grandes incertitudes qui planent sur les modalités et délais de mise en route des différents programmes de communication, la Commission considère leur réalisation comme nécessaire et suffisante pour envisager la création d'une identité Garonne.

Il appartient au porteur de projet de passer du simple objectif à la réalisation... le SAGE est une opportunité à saisir. L'utilité, la cohérence et l'acceptabilité sociale du SAGE sont à ce prix.

La Commission pense que toutes les campagnes de communication envisagées doivent mettre l'accent prioritairement sur les avantages que les habitants, riverains de la Garonne, pourraient en tirer : continuité écologique, insertion paysagère, foncier maîtrisé, attractivité, emplois directs et indirects, sécurité, services, cadre de vie, etc.

Une réécriture du dossier, en des termes plus accessibles à tous les publics, pourrait peut-être s'avérer une opération pédagogique de première importance, visant à mettre le SAGE à la portée du grand public.

En même temps, ceci devrait permettre au porteur de projet, qui a diligenté une analyse socio-économique à cet effet selon les recommandations de l'Autorité Environnementale, d'actualiser les données chiffrées du SAGE.

Ce point fera l'objet d'une recommandation dans l'Avis final de la Commission.

8 – ELEMENTS DE CONCLUSION

La commission s'étonne du décalage qui semble exister entre le constat sévère, dressé à l'occasion de la situation initiale qui démontre l'urgence d'une action volontariste, et la timidité et l'étalement dans le temps des dispositions envisagées.

L'activité humaine d'endiguement, de protection et d'extraction de granulats a fortement perturbé l'hydromorphologie du fleuve et de ses affluents.

Le profil toujours chenalisé et rectifié de la Garonne, dont la mobilité a fortement été réduite, entretient un déficit sédimentaire et empêche un retour progressif à l'équilibre.

464 ouvrages constituant des obstacles à l'écoulement et altérant la continuité écologique ont été recensés sur la Garonne et ses principaux affluents.

Ces ouvrages ont des impacts non négligeables sur la qualité de l'eau.

En dépit de ces perturbations le territoire du SAGE Vallée de la Garonne dispose encore d'une biodiversité importante malgré la dégradation des milieux, la pêche excessive, le braconnage et les problèmes de qualité et de quantité d'eau douce.

La préservation et la restauration de la qualité des milieux est un objectif de même que la lutte contre la prolifération des espèces invasives dont il convient de coordonner la gestion.

Le périmètre du SAGE comprend 3 403 zones humides recensées, représentant une surface de 8 674 ha en forte régression, qui subissent des pressions fortes menaçant leur pérennité et qui doivent être protégées et mises en valeur.

L'analyse de l'état initial souligne que la hausse de la démographie devrait entraîner une augmentation de la pollution à laquelle s'ajouteront les effets du changement climatique. Pour garantir la qualité de l'eau, indispensable à la vie, il conviendra de mieux connaître les polluants et d'en réduire les sources.

Le projet de SAGE vise à utiliser les capacités d'autoépuration de l'ensemble du milieu naturel et à minimiser les pressions anthropiques.

Les études envisagées sont utiles à la connaissance du milieu mais ne semblent pas déboucher à brève échéance sur des mesures contraignantes.

La définition précise des zones humides (I-13 et I-15), constitue cependant une disposition technique indispensable à la mise en œuvre de la première réserve du SAGE.

La plupart des recommandations s'adressent à une multiplicité d'organismes, souvent indépendants les uns des autres, dont les prérogatives se déploient depuis le niveau supra national (Union Européenne) et national jusqu'au niveau local.

Elles s'adressent encore à des acteurs économiques indépendants ainsi qu'aux particuliers.

La Commission a recensé plus d'une cinquantaine de Maîtres d'ouvrages concernés différents, plus ou moins autonomes : (l'Etat et ses différents services, les collectivités territoriales et leurs groupements, des établissements publics, de très nombreuses

associations spécialisées, des Agences, des chambres consulaires, des laboratoires, des syndicats, comités, unions, groupements, etc...).

Ceux-ci sont invités à agir, certains sont invités à investir en études plus de 1.5 millions d'euros ou en contributions diverses.

Le SAGE qui sera géré par une structure, encore à créer, prévoit même d'ajouter d'autres instances à l'image d'un groupe de réflexion sur la gestion des transports solides (disposition I-3.)

La Commission craint que cette multiplicité d'intervenants et de financeurs qui se partagent des prérogatives souvent voisines et quelquefois communes, ne favorise pas la concertation et les mises en commun nécessaires dans la gestion de l'eau et pénalise finalement l'application des orientations du SAGE.

La Commission considère qu'il y a urgence à initier une simplification des organismes qui sont chargés de la gestion de l'eau.

Les 37 dispositions du premier des cinq objectifs du SAGE nécessiteront de la part d'une cellule d'animation du SAGE qui reste à définir, un nombre d'heures de travail d'études, d'animation et de communication important (estimé à près de 2,5 ETP).

Le besoin de financement évalué pour les 10 prochaines années, (notamment pour la réalisation d'études) s'élèverait à plus de 1,5 million d'euros, sans être daté.

Il est prévu que celui-ci soit assuré par l'Agence de l'Eau, l'Union Européenne, l'ADEME, l'Etat ou les collectivités locales dont les contributions restent incertaines dans le contexte budgétaire contraint dans lequel elles évoluent actuellement.

La Commission remarque enfin que le SAGE vallée de la Garonne dépend largement des SAGE amont.

Tel est particulièrement le cas pour les dispositions I-3 Transports solides, I-6 Gestion des éclusées, I-19 Connaissance des contaminations, I-21 rejet des eaux usées, I-17 recherche pesticides et substances dangereuses, I-20 Traitement des eaux usées, ou des dispositions I-22-23-26-28-29-31-33-18-24 etc...

9- BILAN DES INTERETS ET INCONVENIENTS

Pour aboutir à un Avis Motivé, la Commission d'Enquête a étudié le dossier présenté à l'Enquête Publique, recueilli et examiné les observations et avis du public, des Institutions concernées et concertées et des mairies concernées.

Elle a également établi un Procès-Verbal de Synthèse et pris en compte le mémoire en retour fourni par la CLE.

De tous ces éléments la Commission estime qu'il en résulte, pour le projet de SAGE de la vallée de la Garonne, **les points positifs suivants** :

- Le SAGE prévoit la création d'une commission "eau et aménagement" pour informer et prendre en compte les enjeux et contraintes liés à l'eau dans les projets d'aménagement et de construction (forum, guides eau-urbanisme, partenariats...).

La Commission est favorable à cet effort de communication.

- Le dossier d'enquête résulte d'un long et minutieux travail d'analyse. Il dresse un état des lieux précis qui constitue un préalable indispensable à toute action.
- Le SAGE instaure la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les dispositions du SAGE dans un délai de 3 ans après approbation, sur le périmètre du SAGE.

La Commission est très favorable à cette instauration.

- Le SAGE prend en considération les espaces de mobilité de la Garonne et des cours d'eau (cartographie, préservation des espaces définis).
- Le SAGE prescrit la préservation des zones humides décrites dans les cartographies du SAGE (doctrine guide, mesures de protection, maîtrise foncière).
- Le SAGE développe la prévention des inondations (recensement, entretien et aménagement des zones inondables, des zones d'expansion de crues, mesures et règles de traitement des eaux pluviales, espaces paysagers, bassins de rétention).
- Le SAGE s'engage dans la mise en œuvre d'indicateurs de suivi pour le contrôle de l'application des dispositions qu'il aura prescrites.

- Le SAGE évoque, brièvement, la nécessité de mettre en œuvre à court terme un inter-SAGE pour mettre en compatibilité le SAGE vallée de la Garonne avec les SAGE limitrophes existants et à venir.

La Commission est très favorable à ces décisions, particulièrement sur l'intérêt de la mise en place d'un Inter-SAGE.

- S'agissant des effets probables du SAGE et des mesures ERC, l'autorité environnementale avait demandé au SAGE de reprendre et d'enrichir significativement l'évolution de l'environnement avec et sans le SAGE.

La commission considère que cette recommandation a été suivie d'effet puisque le rapport a été actualisé dans le sens souhaité par l'AE.

Reste que les notes attribuées et les calculs qui en découlent sont forcément subjectifs.

- Selon l'AE, les localisations envisagées pour les retenues doivent être analysées dans la démarche ERC.

Elle recommande de présenter les incidences environnementales des choix réalisés en s'inscrivant dans la démarche ERC.

L'AE s'inquiète, d'autre part, du choix fait de renvoyer à des projets de territoire la création de retenues structurantes sans que l'optimisation à l'échelle du SAGE ait été recherchée.

Elle recommande donc de compléter très substantiellement le projet de SAGE par une présentation claire des scénarios et des volumes visés par les dispositions relatives à la résorption des équilibres quantitatifs.

La commission considère que la rédaction de la fiche II.27 « envisager la création de retenues structurantes dans le cadre de démarches de concertation de type projets de territoire » a été modifiée dans le sens voulu par l'AE. Le SAGE a, par ailleurs, précisé que sa philosophie était d'économiser, optimiser l'existant et, enfin envisager la création de retenues, ce qui fait écho au principe ERC.

S'agissant de la crainte exprimée au sujet du renvoi à des PTGE de la création de retenues, la commission rappelle que, selon l'instruction du gouvernement du 19 mai 2019 relative aux PTGE, la CLE constitue le cadre du comité de pilotage du (des) PTGE et que, de plus, elle doit émettre un avis conforme avant son approbation par les services de l'Etat. La crainte de l'AE ne paraît donc pas fondée.

- Le SAGE comprend de très nombreuses dispositions avec, en appui, des moyens limités aussi bien humains que financiers. L'AE considère que des choix, moins nombreux mais plus affirmés auraient été plus efficaces.

En réponse, le SAGE a précisé que 29 dispositions prioritaires avaient été arrêtées et qu'un tableau de bord de la mise en œuvre du SAGE était en cours d'élaboration.

Ce tableau de bord permettra à la CLE une programmation annuelle des dispositions du SAGE. Le projet SAGE devrait, à terme, mobiliser 8 ETP.

La commission considère que la démarche initiée par la CLE sous forme d'une planification annuelle est la bonne mais recommande d'y apporter un soin particulier car il en va, à terme, de la crédibilité du SAGE et de la CLE.

- Les dispositions 17, 19, 21, 30,32 et 35 visent à parfaire la connaissance de toutes les sources de pollution, à évaluer leur impact sur la biodiversité et à promouvoir des pratiques agricoles permettant de réduire les pollutions diffuses d'origine agricole.

La Commission approuve ces dispositions.

- Le PAGD édicte des dispositions pour restaurer les milieux aquatiques et humides.

La Commission considère que le rétablissement de la continuité écologique de la Garonne et de ses affluents est une priorité et approuve ces dispositions qui visent, entre autres, à mieux connaître les obstacles.

Elle partage le constat selon lequel l'activité anthropique a fortement dégradé la qualité hydromorphologique du lit mineur (digue, enrochements, extraction de granulats, barrages) qui a par ailleurs conduit à une diminution de la biodiversité que ne peut masquer la présence résiduelle de certaines espèces patrimoniales de poissons, d'oiseaux ou de mammifères.

Tout en approuvant les dispositions de gestion envisagées la commission regrette le manque d'ambition de la plupart d'entre elles qui se limitent à de simples recommandations.

Elle note que seules les trois dispositions de mise en compatibilité (7, 13 et 15) pourraient conduire à une évolution de la réglementation

De tous les éléments consultés, la Commission a également retenu quelques **points négatifs** qui sont les suivants :

- La mise en compatibilité des documents d'urbanisme est limitée au périmètre du SAGE et n'est pas étendue aux bassins versants amont dont très peu sont dotés d'un SAGE, ce qui peut avoir un effet négatif sur le SAGE de la vallée de la Garonne.

- Le contrôle de l'application des dispositions du SAGE est prévu par indicateurs de suivi, le SAGE n'est pas opposable aux documents d'urbanisme en cas de non-observation de ses dispositions.
- L'AE a considéré que le résumé non technique, joint au rapport d'évaluation environnementale, est disparate et incomplet.

Le SAGE a repris et complété cette partie en ajoutant une analyse des objectifs et en développant le paragraphe lié aux incidences du SAGE sur le réseau Natura 2000.

Malgré ce travail complémentaire, la commission considère que le résumé non technique est encore très complexe, en particulier les tableaux et les graphes qui manquent d'explications.

- Le périmètre du SAGE Vallée de la Garonne est soumis à un déficit structurel important comme en témoigne le non-respect des objectifs d'étiage (DOE) depuis de nombreuses années.
Le SAGE souhaite donc développer une politique territoriale ambitieuse pour pouvoir disposer d'une ressource suffisante tout au long de l'année.

S'agissant du sous-objectif n°1 « faire émerger des projets de territoires », la commission estime que leur développement est essentiel mais attire l'attention sur la nécessité pour la CLE de jouer son rôle dans le cadre du comité de pilotage des PTGE pour assurer la cohérence sur l'ensemble du périmètre du SAGE.

Le sous-objectif n°2 « développer les suivis et approfondir les connaissances » est, certes, utile mais apparaît plus comme une série de souhaits, voire de vœux-pieux. Par exemple, la fiche n°II.3 « veiller au respect des DOE et des DCR sur la Garonne et ses affluents » sans dire comment, ne semble pas très opératoire.

La commission recommande une attitude plus volontariste qui, seule, permettra une plus forte mobilisation des acteurs.

Le sous-objectif n°3 « réaliser des économies d'eau » est un objectif majeur aussi bien pour les particuliers que pour l'industrie et l'agriculture. La commission approuve les dispositions envisagées.

Le sous-objectif n°4 « mobiliser et optimiser la gestion des ressources en eau » est, à nouveau, plus un inventaire de recommandations ou de préconisations alors qu'il devrait être un véritable outil de planification.

Il appelle, en outre, un certain nombre de remarques de la part des OUGC, en particulier relatives au volume de nouvelles réserves de substitution à créer ou la mobilisation de retenues sur les bassins versants.

La commission approuve les dispositions mais souhaite que les OUGC soient associées à l'ensemble des dispositions envisagées.

Le sous-objectif n°5 « créer des retenues dans le cadre de démarches de concertation de type projets de territoires » ne comporte qu'une seule disposition II-27 « envisager la création de retenues structurantes dans le cadre de démarches de concertation de type projets de territoire ». Cette disposition a fait débat.

La commission rappelle que le code de l'environnement dans son article L 211-1 indique que la gestion de l'eau prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer :

« la promotion d'une politique active de stockage de l'eau pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation, élément essentiel de la sécurité de la production agricole et du maintien de l'étiage des rivières, et de subvenir aux besoins des populations locales ».

De même, la disposition C18 du SDAGE indique que : « Pour réduire la situation des bassins en déséquilibre, en parallèle des économies d'eau envisagées, de nouvelles réserves en eau d'intérêt collectifs sont créées ».

La commission soutient ce sous-objectif qui doit accompagner le sous-objectif n°3.

La grande majorité des fiches du PAGD comporte un vocabulaire qui reste incitatif, tel que « préconiser, suggérer, encourager, recommander, etc. ».

La commission pense que le vocabulaire utilisé manque d'ambition et que des formulations plus volontaristes et prescriptives auraient un effet plus mobilisateur auprès des futurs acteurs du SAGE.

10 – CONCLUSIONS ET AVIS

La Commission estime qu'un SAGE est le levier le plus adapté pour pérenniser la gestion de la ressource.

Son but est de coordonner les initiatives prises par les différents acteurs locaux de la ressource en eau.

La commission estime que les points positifs relevés dans le projet vont dans le sens d'une amélioration des enjeux économiques et écologiques majeurs liés à l'état de l'eau et des milieux aquatiques de la vallée de la Garonne et sont supérieurs aux inconvénients qu'ils occasionneront.

La situation est aujourd'hui critique quant à la ressource en eau.

Un avis défavorable de la Commission, sur un projet manquant d'ambition et de sens pratique, retarderait considérablement la mise en place d'actions indispensables et urgentes.

La Commission considère malgré tout que les orientations du SAGE, exprimées dans le PAGD et le Règlement, traduisent la recherche d'un nécessaire équilibre entre les différentes politiques publiques.

La Commission estime que cette recherche d'équilibre peut permettre effectivement de commencer à répondre à la vocation première du SAGE qui est d'assurer une véritable cohérence territoriale, sur un espace aussi vaste et contrasté que la vallée de la Garonne, à condition de prévoir sans tarder des mesures complémentaires plus ambitieuses et plus pratiques.

Pour toutes ces raisons, la Commission d'Enquête donne un

AVIS FAVORABLE

**au projet d'élaboration du SAGE de la Vallée de la Garonne,
assorti d'une réserve et de cinq recommandations :**

- RESERVE :

Le SAGE, en prévoyant des compensations à 200% pour les zones humides, dans sa règle n°1, en cas de localisation en dehors du bassin versant, n'est pas incompatible avec le SDAGE mais est plus prescriptif.

La Commission d'Enquête estime recevables les arguments présentés par certaines institutions, des Chambres d'Agricultures ou des particuliers, qui jugent cette majoration excessive et pénalisante pour l'économie et partage cette analyse.

Elle conditionne donc son avis favorable au projet de SAGE à la limitation à 150% du taux de compensation hors bassin versant, comme prévu par le SDAGE.

- RECOMMANDATIONS :

1- La Commission d'Enquête ne s'explique pas que les bassins versants secondaires, non pourvus de SAGE et sur lesquels aucun SAGE n'est envisagé à moyen terme, aient été écartés du périmètre du SAGE de la Vallée de la Garonne, en dépit de l'exigence essentielle de cohérence amont/aval. Elle a toutefois bien noté que des démarches étaient en cours sur les bassins versants non couverts par un SAGE et que la CLE prévoyait d'examiner l'extension éventuelle du périmètre.

La Commission a pris bonne note de la création récente de l'INTER-SAGE de sa composition et de son fonctionnement, mais elle considère que pour plus d'efficacité, la gestion du fleuve devrait s'appuyer sur des structures juridiques de type EPTB, GIP ou EPAGE, à compétence géographique élargie, dont elle recommande la création rapide.

2- Le bassin versant de la Garonne est, dans l'hexagone, en raison de sa situation géographique, l'un des plus vulnérables aux conséquences du réchauffement climatique. Comme le rappelle le dossier d'enquête, le déficit pluviométrique entraîne une accentuation de la sécheresse qui affecte le débit du fleuve mais également les nappes phréatiques.

La gestion des étiages de la Garonne est jugée très préoccupante par tous mais les moyens pour gérer la ressource divergent.

Les uns considèrent qu'il convient de redonner toute sa liberté au fleuve en luttant contre toutes les formes de pression anthropique, alors que les autres estiment qu'il est urgent de constituer des réserves en hiver pour alimenter l'étiage en été.

La Commission d'Enquête constate que l'homme a façonné la Garonne depuis des siècles pour répondre à ses besoins essentiels, l'eau potable, l'agriculture, l'industrie, les loisirs.

L'augmentation prévue de la population aux abords du fleuve, l'une des plus importantes du pays, entrainera au cours des prochaines décennies un accroissement de la demande d'eau, en dépit des économies qui pourront et devront être faites.

La Commission ne conteste pas la thèse défendue par certains scientifiques et reprise par exemple par France Nature Environnement, selon laquelle il conviendrait de redonner sa liberté au fleuve pour résoudre à la fois les problèmes d'inondations et d'étiage.

Elle considère cependant que les actions proposées ne lui semblent ni acceptables par la population ni susceptibles de répondre aux besoins à court terme de la société, de l'agriculture et de l'industrie.

De nombreuses mesures préconisées par le SAGE vont dans le sens d'un retour à une gestion protectrice du milieu naturel (Protection des zones humides, Périmètres d'expansion des crues, destruction des obstacles à l'écoulement, etc...).

Celles-ci doivent être encouragées, mais il est tout aussi urgent de se donner le moyen de soutenir à court terme les débits d'étiage par la création de réserves.

La Commission regrette la timidité du SAGE qui prévoit seulement des études en la matière et renvoie les décisions de créations éventuelles à des projets de territoire restant à définir dont elle craint qu'ils manquent de cohérence.

En conséquence, ***la Commission recommande de renforcer la disposition II – 27 afin d'engager sans délai, sous l'égide d'une structure INTER-SAGE, la définition de projets de territoires permettant la détection de sites d'implantation de réserves d'eau susceptibles de soutenir les étiages estivaux de la Garonne.***

3- Le projet de SAGE ne se prononce pas sur une réactualisation globale des données sur lesquelles s'est fondée son élaboration.

La rédaction de ce document s'est étendue sur de nombreuses années et certaines de ces données peuvent être devenues inexactes, ce qui peut, au minimum, entraîner des incompréhensions de la part des futurs acteurs.

La commission recommande qu'avant l'approbation du SAGE, une réactualisation des données et objectifs chiffrés soit effectuée afin que les futurs acteurs puissent travailler sur des bases consolidées lors de sa mise en œuvre.

4- Le projet de SAGE décline largement dans son Objectif Général IV sa volonté de mettre en œuvre de nombreuses actions pour communiquer avec le public et créer une réelle identité Garonne.

Dans ce cadre, la Commission recommande, dans un avenir proche, d'entreprendre une réécriture du dossier du SAGE en employant des termes plus accessibles à tous les publics et en mettant l'accent, prioritairement, sur les avantages dont les habitants, riverains, agriculteurs et divers utilisateurs de la Garonne pourraient bénéficier.

Une telle réécriture permettrait également d'actualiser les données chiffrées présentées dans le document.

5 – A travers les contributions de plusieurs Chambres d'Agriculture et plusieurs agriculteurs, la Commission a ressenti l'expression d'un fort sentiment d'incompréhension et de solitude du monde agricole.

Les agriculteurs ont l'impression de ne pas être écoutés et, pire, d'être accusés de tous les maux, alors qu'ils sont convaincus d'être en première ligne sur le terrain de la protection de la ressource en eau.

La Commission recommande au SAGE de se rapprocher davantage des Chambres d'Agriculture pour mieux connaître et prendre en compte les actions vertueuses et nouvelles déjà expérimentées sur le terrain afin de développer des actions communes pour se préparer aux effets du changement climatique, tout en réduisant la fracture sociale entre urbains et ruraux et en contribuant à de nouvelles solidarités.

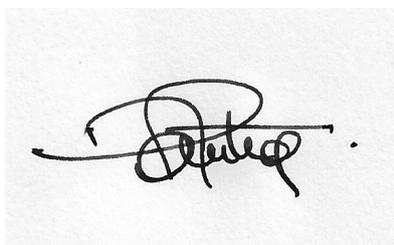
Dressé à Saint Orens de Gameville le 25 novembre 2019 par la Commission d'Enquête soussignée pour servir et valoir ce que de droit.

La Commission d'Enquête

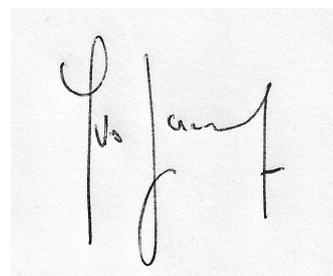
Myriam de Balorre
Membre titulaire



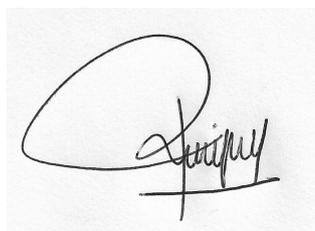
François Manteau
président



Yves Jacops
membre titulaire



Bernard Pouligny
Membre titulaire



Alain Vanzaghi
membre titulaire

