

Note pour la Mission d'appui du CGAAER et IGEDD

Contribution :

De la Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées Orientales (FRENE66).

Rédacteur :

Joseph GENE BRIER (06 80 43 83 88, Email: jo.genebrier@outlook.fr)

Date: 13 décembre 2023-Note de synthèse complétée à notre audition du 22 novembre 2023

Objet de l'audition :

Le manque de pluie fait des ravages dans les Pyrénées-Orientales au point de devenir le département pilote sur la gestion de la pénurie en France. Depuis trois ans, les cumuls de précipitations annuelles sont largement en dessous des normales : -23% en 2021, -45% en 2022 et -48% sur l'année en cours 2023.

C'est dans ce contexte qu'il a été décidé d'une mission d'appui conjointe de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dans notre département auprès du préfet. Elle devra définir des propositions opérationnelles sur plusieurs sujets majeurs :

- Gestion des principaux ouvrages hydrauliques et notamment des barrages.
- investissement dans le réseau de canaux
- nouvelles retenues hydrauliques
- contrôle des forages
- remplissage des nappes phréatiques
- nouvelles ressources mobilisables (eaux usées, désalinisation),
- **préservation et restauration des zones humides**
- répartition des rôles entre communes et intercommunalités sur les réseaux.

Notre fédération de défense de l'environnement siégeant au comité ressource en eau et à la CLE du SAGE de la Plaine du Roussillon a été invitée, comme les autres usagers de la ressource en eau, à formuler ses observations lors d'une audition le 23 novembre 2023.

Dans notre département, il serait plus aisé d'énumérer ce qui a été fait ces dernières années pour la gestion de la ressource plutôt que ce qui n'a pas été fait, et donc ce qu'il reste à faire.

Les rapports ne manquent pas, Cour des comptes de juillet 2023, retour d'expérience sur la sécheresse en 2022 du CGAAER et IGEDD, pour se rendre compte du retard pris dans la planification de la gestion de la ressource, aussi bien nationalement que dans notre département.

Pour l'illustrer ici, 3 grands fleuves (Agly, Tech et Têt), mais seulement deux Schémas d'Aménagement de Gestion de l'Eau en place, et approuvés que très récemment (Tech et Têt). Dès lors, comment revenir au bon état des masses d'eau prévue dans les différentes DCE et transposées dans nos lois sur l'eau ? Le dernier rapport de la France à la Commission européenne fait état de 67% des masses d'eau superficielle qui n'atteindront pas les objectifs. L'Agly, malgré un périmètre effectif depuis 1993 (Deuxième SAGE envisagé en France), n'a toujours pas de structure porteuse. Nous constatons que le plan gouvernemental pour la ressource en eau sorti à l'été 2023 relance dans une de ses 53 mesures le SAGE en appelant à sa modernisation et à sa simplification, mais surtout à sa généralisation. Hélas, que de temps perdu depuis 1992 et la loi sur l'eau instaurant cet outil, et alors même que la situation était prévisible au regard des premiers rapports du GIEC dans les années 1990.

Urbanisation et ressource en eau.

Notre fédération, qui lutte depuis 1993 dans ce département contre une artificialisation des sols démesurée, constate que l'absence de SAGE aura permis effectivement un développement urbanistique frénétique sans se préoccuper de la ressource en eau. Les élus locaux ont préféré à l'époque assurer la rente immobilière plutôt que la ressource, d'ailleurs avec un déni du risque inondation (*rapport CGEED n°014157-01 Bruno CINOTTI juin 2022*). Cette affirmation est d'ailleurs confirmée par la MRAE dans un avis (*n° MRAE 2022AP02 du 10 janvier 2022*). En effet, elle a eu à se prononcer sur une quinzaine de projets de ZAC depuis 2017 sur le territoire de la plaine du Roussillon avec plusieurs projets de lotissements conséquents, et sans que l'adéquation besoins-ressources soit démontrée par les collectivités, affirme-t-elle. Cette irresponsabilité se traduit concrètement aujourd'hui dans des arbitrages douloureux et contraints des services de l'État entre irrigation agricole, AEP et biodiversité. Tous ces usages sont déjà les perdants de cette procrastination, et les conflits d'usage qui apparaissent en sont la conséquence. Des sommités scientifiques de ce département appellent aujourd'hui à un moratoire sur l'urbanisation. Notre fédération y souscrit. Avec une croissance démographique sur l'aire du SCOT Plaine du Roussillon qui est encore envisagé à un rythme de croissance de 1% par an alors même que la moyenne nationale est de 0.3%. Cela se traduit par 35 000 habitants en plus à l'horizon 2030 alors que la ressource est déjà insuffisante. En 2009, pour faire face à ces nouveaux besoins, le SCOT imaginait construire une nouvelle usine de potabilisation alimentée directement par la retenue de Villeneuve de la Raho en prélevant 20 millions de m³ supplémentaires dans le barrage de Vinça par un pipeline. Le bureau d'étude BRL précisait alors en 2009 que cette solution serait possible 9 années sur 10, avec les connaissances de l'époque sur le changement climatique. Notre fédération, au regard de la situation de crise que connaît notre département et des niveaux de restrictions depuis bientôt 2 ans qui affectent autant la biodiversité que le monde agricole, se questionne sur la faisabilité de cette solution. Dès lors que l'eau potable sera toujours prioritaire sur l'irrigation agricole, a-t-on déjà acté la disparition de l'agriculture au profit de l'urbanisation ?

Cette politique dans notre département pèse, et pèsera plus fortement encore, sur la gestion de la ressource en eau si rien n'est fait dans le sens de la modération ces prochaines années. Dans une

note de synthèse de la DDTM concernant le SCOT plaine du Roussillon qui concentre 80% de la population, mais également la majorité des activités agricoles de ce département, on peut lire :

- Sur une période de 10 ans (2010-2020), la croissance est **de 25 857 habitants** et sur une même période 2013-2023 on constate la construction de **22 286 logements** ??? Sur une moyenne de **2.5Hab/logt**, les besoins seraient **de 10 000 logements environ et non du double**. On construit donc plus que de besoin, ce que confirment ces chiffres.

La situation va-t-elle s'améliorer avec le ZAN ?

Rien n'est moins sûr. Le principe de la gestion économe du foncier était déjà inscrit dans la loi avant le ZAN. Mais cette incitation n'a pas permis cette modération de consommation du foncier au détriment des ENAF mais également de la ressource en eau. Le législateur étant aujourd'hui obligé de recourir à une analyse purement comptable de la consommation du foncier avec une nouvelle loi afin de contraindre les élus à la modération. Hélas, ces derniers n'en veulent pas. C'est un constat factuel largement évoqué dans la presse.

Le compteur concernant uniquement la consommation d'espaces NAF a donc démarré pour 2021-2031 et des chiffres sont donc déjà disponibles auprès du CEREMA et des différents observatoires de l'artificialisation :

<https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/project/31518/trajecitoires/>

Comme vous pouvez le constater sur la fiche du SCOT Plaine du Roussillon, pour la consommation d'ENAF:

- **1230.5 HA d'ENAF** sur la **période 2011-2020 (alors même que nous constatons la construction du double de logements par rapport aux besoins réels liés à la croissance démographique sur la période écoulée 2010-2020)**
- La projection de la consommation d'ENAF suivant la loi ZAN est donc de **615.3 sur la période 2021-2031 soit 61.5HA/an sur 10ans, conformément à l'horloge suisse issue des données MAJIC.**

Comme vous pouvez le voir sur la fiche (en cliquant sur l'onglet "données"), en 2021 le **cumulé projeté** devait être de **1292 HA**. (1230.5+61.5); il est **en réalité de 1331.2HA** avec un **dépassement de 64% sur la seule année 2021 de l'objectif lissé de la consommation ENAF (plus de 100 HA consommés à la place de 61.5HA).**

Pour le SCOT Littoral Sud, **46.1 Ha consommé** à la place des **15.3 Ha alloué**, soit un **dépassement de 202% de la trajectoire sur l'année 2021**

Les documents d'urbanisme ne seront mis à jour qu'en 2027 (SCOT) et 2028(PLUI), soit dans 5 ans. On aura d'ici là, si ce dépassement continue à ce rythme, 340% de dépassement de l'objectif dans 5 ans sur le seul objectif ENAF pour le SCOT Plaine du Roussillon et avant même que les documents d'urbanisme soient mis en compatibilité, puisque concernant le critère d'artificialisation, qui prend en compte le changement de nature du sol, cet objectif ne sera mesuré qu'à partir de 2031.

Cette conséquence sur le non-respect des trajectoires que nous constatons déjà, c'est un impact direct sur la ressource. Cette sobriété « organisée » que notre association appelle de ses vœux laissera place à une sobriété « subie », avec des mesures de gestions dans l'urgence concernant la ressource en eau.

Dans les mesures opérationnelles pour la gestion de la ressource, la modération dans l'ouverture à l'urbanisation nous semble une évidence au regard des indicateurs que nous venons d'évoquer supra.

Quelles solutions pour l'avenir ?

Les assises de l'eau de 2018 avaient mis en avant comme pilier principal pour la préservation de la ressource, la sobriété, mais également les Solutions Fondées sur la Nature (SFN) avant même la mise en place de solutions grises : bassine, REUT... Pour la sobriété, le rapport de la Cour des comptes de juillet 2023, qui étrille quelque peu la gestion de l'État, souligne toujours la priorité sur la sobriété. Pour la Cour des comptes, il s'agit d'une priorité « *incontournable* » qui nécessite forcément en amont de bien connaître, d'une part l'état de la ressource disponible et dans le même temps les prélèvements effectués. Deux domaines pour lesquels l'institution pointe un défaut de données qui, quand elles existent, sont trop « *vagues* », voire « *erronées* », ou bien comportent des « *incohérences* »... et sont donc la source de contestations qui nuisent à l'élaboration de stratégies efficaces, dicit la Cour des comptes.

Pour ce qui concerne notre département, s'il est aisé d'admettre les chiffres sur les économies réalisées sur l'eau potable, et grâce au comptage en télérelève, ce n'est toujours pas le cas pour l'irrigation agricole où la connaissance des prélèvements est lacunaire. En effet, l'un des principaux objectifs du SAGE de la Plaine de Roussillon, initié en 2012 à la suite de l'étude des volumes prélevables, était d'inventorier et de régulariser l'ensemble des forages sur les nappes. Si des chantiers ont été réalisés, notamment par la filière de l'hôtellerie de plein air, en revanche pour l'agriculture, un des plus gros préleveurs, toujours pas de régularisation effective et donc toujours pas de connaissance des prélèvements. Lors de la gestion de la sécheresse de 2022, malgré la demande du préfet, aucune remontée d'information sur les prélèvements de ces milliers de forages agricoles n'a été transmise au syndicat des nappes. Pas plus en 2023 et malgré la relance de notre fédération lors des comités.

Notre fédération n'a eu de cesse de dénoncer cette absence de connaissance. Lors de l'été 2022, comment comprendre la demande du préfet à la profession agricole de lui faire des propositions d'économies allant au-delà du niveau d'alerte renforcée, alors même que les indicateurs relevaient du niveau de crise, sans exiger un plan de mise en œuvre et la communication hebdomadaire des relevés correspondants aux prélèvements ? La réponse fut pour le moins étonnante d'ailleurs, puisque la chambre d'agriculture finira par proposer 66% d'économie, sans préciser où et comment, pour affirmer par la suite en avoir réalisé 70%. Par ailleurs, face à des restrictions plus nombreuses et plus longues, les témoignages relatant la multiplication des ouvrages sans déclarations ni autorisations ne permettent pas d'affirmer que la situation est en train de se résorber. Sans un changement profond de la législation concernant les forages, pour les bénéficiaires comme pour les sociétés foreuses provenant souvent de l'extérieur, la connaissance incontournable des prélèvements que pointe la Cour des comptes sera impossible. En effet, la faiblesse des effectifs de l'OFB ne lui permet plus d'assurer, en plus de ces autres missions, un contrôle exhaustif des installations litigieuses dans le cadre de sa police de l'eau. Par ailleurs, des exemples notoires dans l'Aude attestent d'une certaine mansuétude concernant ces contrôles sur la filière agricole qui considère, à juste titre, être la victime du changement climatique et de la distorsion du marché et qui justifierait pour cette profession de sortir du cadre réglementaire. Cette situation n'est pas sans nous rappeler celle que connaît aujourd'hui le sud de l'Espagne qui a laissé prospérer des millions de forages illégaux dans l'agriculture intensive et se retrouve contrainte aujourd'hui d'y mettre fin face à l'assèchement des nappes. Avec des moyens très importants et coercitifs qui auront forcément un coût pour la collectivité.

Pour ce qui concerne les autres outils de planification, l'objectif de 100 Projets de Territoires pour la Gestion de l'Eau (PTGE) à l'horizon 2027 est en route depuis 2018. Ils n'ont pas vocation à se

substituer au Schéma d'Aménagement de Gestion de l'Eau comme l'a rappelé l'État dans les 53 mesures de son plan eau. À ce jour, 50 PTGE ont été approuvés en France, mais aucun dans les Pyrénées Orientales, pourtant département qualifié de pilote en France pour la gestion de crise de la ressource, cela pose question. Il en est de même concernant la mise en place d'un OUGC. Notre département compte aujourd'hui plus de 300 ASA, dont la plupart non plus les moyens d'entretenir les canaux.

Sans PTGE, sans OUGC, sans une connaissance parfaite des prélèvements et des besoins agricoles, comment envisager dès à présent de construire des retenues de substitution comme le précise le cadre de votre mission ? Lors de la venue du ministre de la Transition écologique dans notre département, ce dernier a rappelé que dans l'urgence il fallait faire attention de ne pas tomber dans la « mal-adaptation ». Notre fédération pense que les préalables à la mise en place de ce type de solutions grises ne sont pas remplis.

Où en est-on des Schémas de Distribution de l'Eau Potable (SDEP) rendu obligatoire pour les collectivités au 1^{er} janvier 2024 ?

Lors du dernier comité ressource en eau qui s'est donc déroulé le jeudi 23 novembre 2023, l'ensemble des restrictions prises depuis cet été ont été reconduites. Lors de cette réunion, l'association UFC a demandé au service de l'État de faire un point sur les Schémas de Distribution d'Eau Potable (SDEP) rendu obligatoire avant le 1er janvier 2024 pour les collectivités.

Cette question nous est apparue pertinente. En effet, il s'agit à travers ce schéma de faire un état des lieux des réseaux de distribution d'eau potable sur les communes et d'envisager une planification des travaux afin d'améliorer le rendement de distribution prévue dans la loi. Aujourd'hui, l'État en a fait une de ses priorités face à la sécheresse, et notre département étant directement concerné au regard du piètre état de ses réseaux de distribution, avec des rendements constatés sur certaines communes de l'ordre de 50%. La réponse de l'ARS est pour le moins déconcertante, en ignorant cette obligation réglementaire au 1^{er} janvier 2024, puis en affirmant son caractère facultatif et uniquement nécessaire en cas de demande de subvention par la collectivité.

Notre fédération tient à rappeler à cette vénérable institution que le Conseil d'État s'est récemment prononcé sur ce Schéma de Distribution d'Eau Potable (SDEP). Il rappelle l'obligation, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents, de l'établir en identifiant les zones desservies par ce réseau, en application des dispositions de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales. Avant le 31 décembre 2024 ou dans les deux ans de cette prise de compétence si celle-ci est intervenue après le 1^{er} janvier 2023. La loi de 2021 portant la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets est venue préciser les contours de cette réglementation. Les obligations d'une collectivité diffèrent dès lors qu'elle se trouve pourvue ou non de ce SDEP. En effet, une obligation pèse sur la collectivité locale en matière de raccordement lorsqu'elle est couverte par ce schéma. Dans le cas contraire, non, c'est la réponse faite par le conseil d'État : « *En dehors des zones de desserte ou en l'absence de délimitation par le schéma de telles zones, la collectivité apprécie la suite à donner aux demandes d'exécution de travaux de raccordement, dans le respect du principe d'égalité devant le service public, en fonction, notamment, de leur coût, de l'intérêt public et des conditions d'accès à d'autres sources d'alimentation en eau potable. Le juge de l'excès de pouvoir exerce alors, en cas de refus, un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.* »

Notre fédération tient à rappeler que le Conseil d'État a censuré en l'espèce l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon pour erreur de droit en ce qu'elle n'avait pas recherché si la propriété d'un requérant se situait, ou non, dans une zone identifiée par le Schéma de Distribution d'Eau Potable et a renvoyé l'affaire à la Cour. On comprend avec cette décision l'importance que revêt ce SDEP. Notre département concentre de nombreux logements dans des secteurs diffus ou

nombres d'élus ont laissé prospérer une urbanisation dans des zones agricoles non reliées au réseau AEP et qui sont aujourd'hui sans eau potable dès lors que le forage dans la nappe est inopérant, l'exemple de tout un quartier du Soler a fait l'actualité ces derniers mois.

Compte tenu du manque de moyens des collectivités, il n'y a donc pas d'empressement de la part de celle-ci à mettre en place ce schéma ni d'en faire une priorité dans notre département. Mais sans celui-ci, comment une planification des travaux pourrait sérieusement être faite et quid de l'obtention des subventions ? Allons-nous continuer d'accepter que certaines communes soient encore à 50% de rendement de distribution au regard des efforts demandés à la population et au milieu face à la sécheresse. Nous aurions aimé un éclairage de l'ARS sur ce sujet. Il n'en est rien.

Biodiversité et les Solutions Fondées sur la Nature.

Enfin quelques mots sur la biodiversité et les solutions fondées sur la nature. Notre fédération se réjouit du regain d'intérêt soudain des autorités pour la préservation et la restauration des zones humides dans notre pays après que les deux tiers de celles-ci ont été détruits. Si aujourd'hui le rôle des zones humides fait consensus chez les scientifiques, il est un stockage séculaire et entièrement gratuit qui permettra de lutter contre les épisodes violents d'inondations qui viendraient à survenir inéluctablement avec le changement climatique. Les zones humides atténuent également les sécheresses en libérant lentement leurs eaux et permettant ainsi la recharge des cours d'eau asséchés et des nappes d'accompagnement. Les zones humides rafraichissent naturellement la température en période de canicule, et sur nos zones littorales ralentissent l'érosion du trait de côte. Enfin, elles sont un réservoir inestimable de biodiversité. Quelle solution du technosolutionnisme fait mieux aujourd'hui? Toutefois, dans les faits, nous constatons encore récemment que certaines zones humides remarquables de notre département n'ont pas bénéficié de la protection, trop souvent revendiquée dans les textes, mais pas dans les faits, du plan d'action national du ministère de la transition écologique. C'est le cas du projet de centrale solaire de LLO, et plus récemment, de la maison de la Mer sur la commune Argelès-sur-Mer et dont le permis de construire est actuellement contesté par notre fédération.

On le voit, cette gestion aux doigts mouillés ces dernières années n'a pas permis d'éviter la descente vertigineuse de notre nappe du pliocène qui constitue le patrimoine de notre département. Plus de trente communes figurent aujourd'hui sur une liste établie par l'ARS avec des risques sur l'alimentation en eau potable. Cette situation n'est pas tolérable. Elle demande une mobilisation de tous les acteurs, mais surtout la mise en place des outils pourtant nombreux et déjà existants en matière de planification et sans plus tarder. Notre fédération regrette que dans un département en crise depuis 2 ans, le Comité Local de l'Eau de la Plaine du Roussillon ne se soit réuni qu'une seule fois par année, alors même que son statut prévoit deux réunions.

Votre mission rédigera un rapport en cette fin d'année qui viendra proposer des solutions opérationnelles pour organiser cette résilience. Le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC) doit rendre également ses conclusions avant la fin de cette année avec un scénario + 4°. Au regard du rapport de la Cour des comptes de juillet 2023, qui constate 14% de diminution de la ressource renouvelable disponible entre 1990 et 2018 pour une augmentation de 0.6° de la température, que seront les préconisations pour une gestion équilibrée de la ressource en eau dans notre département avec un scénario à +2.5° ou +4 ° ? *« Si l'on perd 14 % d'eau pour un réchauffement de 0,6 °C sur la période, je vous laisse imaginer ce qui nous attend avec le réchauffement futur. Il est temps de sortir des mesures de gestion de crise, qui tiennent trop souvent lieu de stratégie »*, dit Pierre Moscovici, le Premier président de la Cour des comptes.

Conclusion

Pour notre fédération, les solutions ne résident pas dans une mise en place faite à l'emporte-pièce des solutions grises, comme le stockage dans des retenues de substitution et qui est aujourd'hui remis en cause dans un scénario d'augmentation globale de la température et donc de l'évapotranspiration. Il suffit d'observer la situation actuelle sur la retenue de Villeneuve de la Raho ou celle de Caramany. Elle réside avant tout et immédiatement, sur la sobriété ainsi que dans les Solutions Fondées sur la Nature avec l'arrêt des destructions et la reconquête des zones humides. Un moratoire urgent sur l'urbanisation, l'évolution et l'accompagnement de nos filières agricoles vers l'agroécologie avec une réflexion dans notre département sur les assolements.