

Document – cadre
PLAN BRETON POUR L'EAU

**« Une nouvelle impulsion pour la politique
régionale de l'eau et des milieux aquatiques »**

Version du 31 janvier 2018
Destinataires du document : membres de la CBEMA



INTRODUCTION

Confrontée avant les autres régions de France à des problèmes de qualité de l'eau de par la fragilité de sa ressource, la Bretagne a structuré sa politique partenariale de l'eau dès le milieu des années 90, à la faveur de trois programmes successifs Bretagne Eau Pure (BEP) et d'un Grand Projet (GP5) inscrit dans le Contrat de projet Etat-Région 2007-2013. Ces programmes ont marqué le lancement d'une politique résolument ancrée dans une dimension partenariale, impliquant le Conseil régional, les Départements, l'Agence de l'eau, et l'Etat. Dès son origine, elle met l'accent sur des approches territoriales renforcées à l'échelle des bassins versants, puis de plus en plus, sur et avec des territoires de SAGE. Cette structuration des maîtrises d'ouvrage à des échelles hydrographiques cohérentes s'est accompagnée dans le temps d'une évolution partielle du champ d'intervention de la politique publique conduite. A partir d'un dispositif initial de gestion des pressions agricoles en amont des prises d'eau potable, les programmes se sont progressivement ouverts à une politique élargie à l'ensemble des enjeux de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE), et ce à l'échelle des masses d'eau.

A l'heure de nouveaux cycles stratégiques sur l'eau (SDAGE, PGRI, CPER...), l'Etat, la Région, les Conseils Départementaux et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne ont souhaité revisiter les termes de leur politique pour conserver les acquis – nombreux – de la politique menée ensemble depuis plus de vingt ans, mais aussi et surtout pour trouver de nouvelles marges de manœuvre et renforcer la portée de leur action collective.

Dès 2013, dans la perspective de la conférence environnementale organisée par le Ministère de l'Ecologie, l'Etat, l'Agence de l'Eau et le Conseil régional de Bretagne ont ainsi affiché leur intention de lancer un chantier en Bretagne pour l'évolution de la politique de l'eau. Sur la base d'échanges soutenus avec les Conseils Départementaux, les partenaires ont, depuis, posé et approfondi les fondements du futur Plan Breton pour l'Eau (PBE). Il s'agira par la suite d'une thématique retenue dans le Pacte d'Avenir pour la Bretagne signé en décembre 2014, qui met en avant l'opportunité pour la Bretagne de s'organiser spécifiquement pour répondre à l'enjeu de l'eau.

Les partenaires ont été confortés dans leur analyse fin 2013 par les conclusions de l'évaluation de 46 contrats pluri-annuels¹ passés à l'échelle des territoires hydrographiques sur la période du CPER 2007-2013. En parallèle de progrès incontestables, cette évaluation a aussi montré la réalité et l'ampleur des changements encore à mener pour engager la Bretagne dans une transition à la hauteur des enjeux fixés par le cadre national et européen. Le projet de SDAGE 2016-2021 vient en effet rappeler à la Bretagne la hauteur de cette marche à franchir, en mettant en avant un objectif de 69 % de masses d'eau en bon état à atteindre pour 2021, quand aujourd'hui à peine un tiers se trouve en conformité.

La thématique inondations n'est pas en reste en terme de planification, avec un Plan de Gestion du risque Inondation (PGRI) Loire-Bretagne qui cible trois territoires à risque important (TRI) en Bretagne, et plusieurs Programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI) déjà en cours d'élaboration ou de mise en œuvre.

Enfin, la nécessité du renforcement de l'appropriation des enjeux liés à l'eau par l'ensemble des acteurs a été actée de façon forte à plusieurs niveaux. Le cadre législatif en mutation, par les lois de Modernisation de l'action publique (MAPTAM) et de Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) encouragent cette voie.

Le Plan Breton pour l'Eau se veut une réponse structurée et concertée au regard de ces défis.

Aux yeux des partenaires à l'origine du Plan Breton pour l'Eau, le besoin en terme de nouvelle impulsion de la politique de l'eau ne se situe pas dans un échelon de réglementation supplémentaire. De fait, le SDAGE a déjà vocation à constituer un cadre général, et fixe une ambition pour le bassin en donnant des objectifs chiffrés et territorialisés en matière de reconquête du bon état des masses d'eau, avec un caractère d'opposabilité. Il relève ainsi de la responsabilité des CLE de traduire les termes du SDAGE dans une approche proportionnée aux enjeux de leurs territoires, au travers des SAGE et de leur règlement.

Les objectifs affichés dans le projet de SDAGE sont particulièrement ambitieux. Ils ne seront pas réalisables sans une volonté politique partagée à l'œuvre pour identifier, structurer, et coordonner les leviers de la puissance publique à actionner au regard de ces enjeux. Ces leviers, pilotés par de multiples acteurs, coexistent et ont un effet tangible. L'Etat, la Région, les Conseils départementaux et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, réunis au sein d'un Comité de pilotage dit « COPIL Eau », font le pari que cet effet pourrait être considérablement renforcé si les leviers des uns et des autres faisaient l'objet d'une coordination approfondie.

Le PBE a donc pour ambition de constituer un document de politique générale, qui traduise le choix affirmé des institutions régionales et départementales de coordonner et d'articuler leur action et leviers d'intervention au regard des directives européennes. Il s'agit de faire (encore) mieux et plus vite, en engageant une rupture de pente dans le rythme de l'atteinte du bon état des eaux en Bretagne, indispensable au regard des délais et des objectifs fixés dans le SDAGE. Pour cela la politique de l'eau doit être plus intégratrice et plus efficace.

En résumé, le Plan Breton pour l'Eau se veut être une stratégie régionale au service de l'efficacité de l'action, tant dans la dimension qualitative que quantitative de la gestion de l'eau, et vecteur de réponses concrètes et opérationnelles.

LE PLAN BRETON POUR L'EAU

« Une nouvelle impulsion pour la politique régionale de l'eau et des milieux aquatiques »

Table des matières

_Toc505243661

| | |
|---|-----------|
| CHAPITRE 1 : DE NOUVEAUX DEFIS POUR L'EAU EN BRETAGNE ET DES OPPORTUNITES A SAISIR POUR LES RELEVER..... | 5 |
| 1.1. L'eau en Bretagne, une histoire ancienne..... | 5 |
| 1.2. De nombreux défis à relever dans un avenir proche | 6 |
| 1.3. Des opportunités pour préparer l'avenir dans un contexte en forte mutation..... | 8 |
| 1.4. De réelles marges de manœuvre pour améliorer la conduite de la politique de l'eau | 8 |
| | |
| CHAPITRE 2 – LE PLAN BRETON POUR L'EAU : L'AMBITION ET LE CHEMIN | 10 |
| 2.1. Une stratégie de l'action plutôt qu'une nouvelle strate | 10 |
| 2.2. Un Plan Breton pour l'Eau au service de 3 objectifs stratégiques, déclinés en objectifs opérationnels | 11 |
| 2.3. « Faire mieux et plus vite », comment ? Trois leviers | 12 |
| 2.4. La mise en œuvre d'une démarche participative, adossée à la Conférence Bretonne de l'Eau et des Milieux Aquatiques | 13 |
| | |
| CHAPITRE 3 - DES ENGAGEMENTS COLLECTIFS POUR FAIRE MIEUX ET PLUS VITE | 20 |
| 3.1. La gouvernance de l'eau (axe 1)..... | 20 |
| 3.2. La transversalité et l'articulation des politiques publiques et des outils (axe 2) | 27 |
| 3.3. La simplification (axe 3)..... | 28 |
| | |
| CHAPITRE 4 - COMMENT CONCILIER LES ENJEUX SUR L'EAU EN BRETAGNE ? LES APPORTS D'UNE PROSPECTIVE « EAU ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL » | 30 |
| 4.1. TRANSVERSALITE, INTEGRATION ET PROSPECTIVE..... | 30 |
| 4.2. LES TRAVAUX DE PROSPECTIVE CONDUITS EN BRETAGNE..... | 33 |
| 4.3. LES APPORTS POUR LA TRANSVERSALITE DES POLITIQUES PUBLIQUES AU REGARD DES ENJEUX DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITE..... | 41 |
| | |
| CHAPITRE 5 - LE CPER 2015-2021, VOLET FINANCIER DU PLAN BRETON POUR L'EAU | 48 |
| | |
| ANNEXES | 49 |

CHAPITRE 1 : DE NOUVEAUX DEFIS POUR L'EAU EN BRETAGNE ET DES OPPORTUNITES A SAISIR POUR LES RELEVER

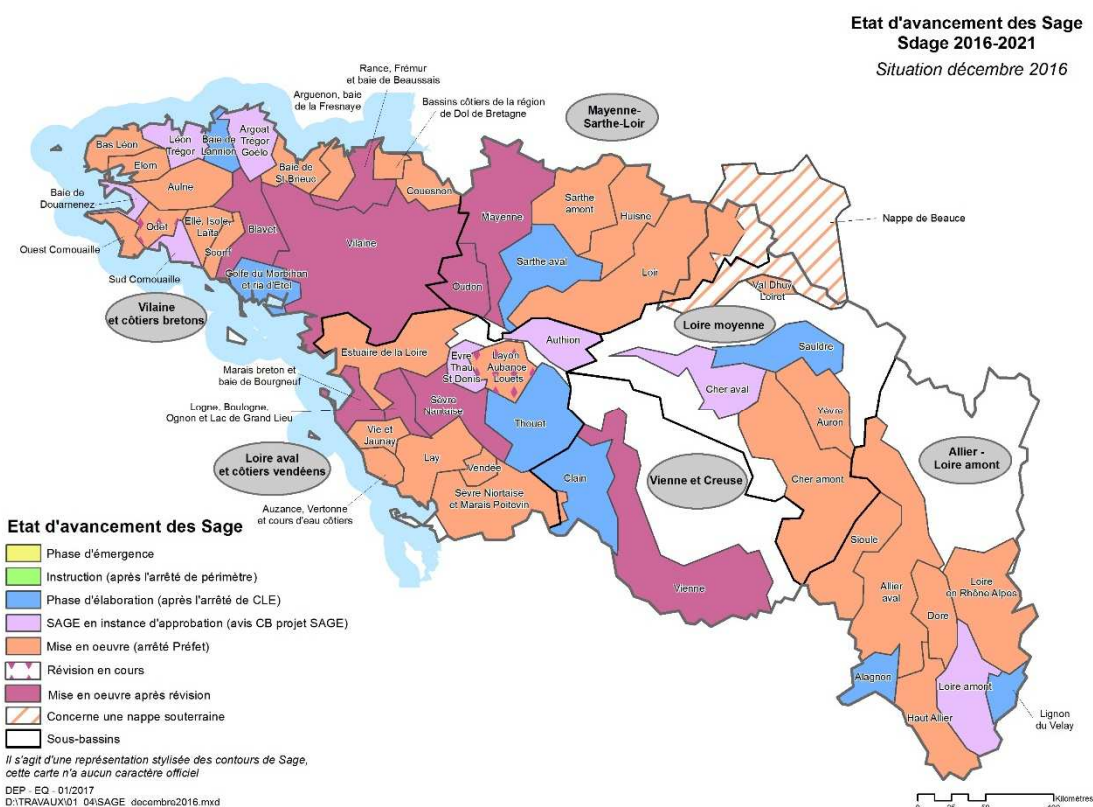
1.1. L'eau en Bretagne, une histoire ancienne

Si la qualité de l'eau en Bretagne est encore régulièrement montrée du doigt, les territoires bretons peuvent toutefois se prévaloir d'une amélioration réelle et significative en la matière, fruit d'une dynamique partenariale menée depuis plus de vingt ans.

Sous l'impulsion des contentieux relatifs à la directive concernant les eaux brutes destinées à la consommation humaine, la prise de conscience générale des acteurs bretons de l'eau bretons passe un cap dès 1992 avec les mobilisations en faveur de démarches partenariales de grande envergure que sont les Programmes Bretagne Eau Pure (jusqu'en 2006), puis les volets « eau » et « poissons migrateurs et inondations » du CPER 2007-2013. Ces programmes successifs sont à l'origine d'une organisation progressive et coordonnée entre partenaires financiers, mais aussi des porteurs de projet à l'échelle des bassins versants et des SAGE. Dans ce cadre, ont été mises sur pied des structures ad hoc (EPTB, syndicats mixtes, etc.) pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'actions multi-thématiques nécessaires à la reconquête de la qualité de eaux.

De même, le programme Prolittoral, mis en œuvre à partir de 2002 à l'échelon régional sur la thématique « Algues vertes » a permis l'exploration de démarches novatrices, tant en terme de gouvernance, que d'études qui se sont révélées de première importance lors de l'établissement du Plan Algues vertes en 2010.

Pionnière dans l'organisation autour des bassins versants (BV), la Bretagne est aujourd'hui l'une des rares régions entièrement couverte par des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) validés ou en cours.



Les collectivités territoriales et leurs groupements ont de fait un bon niveau d'appropriation et d'intégration des politiques de l'eau, tant au niveau de la planification qu'au niveau de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle. Peu de territoires restent ainsi orphelins de maîtrise d'ouvrage là où la qualité de l'eau et des milieux pose problème.

En outre, le maillage régional complet en Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ainsi que la couverture large du territoire par les périmètres de Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) sont autant d'opportunités pour une approche plus intégrée et transversale des politiques bretonnes. L'enjeu qui se dessine est désormais de mobiliser ces synergies locales afin de mieux articuler les politiques de l'eau et des milieux aquatiques (SAGE, bassins versants, etc.) avec les politiques d'aménagement du territoire (SCOT, PLU, PPRI, etc.) et/ou de développement local.

Force est de constater enfin qu'il existe en Bretagne une véritable tradition de débat entre l'ensemble des parties prenantes (usagers, acteurs économiques, associations de défense de l'environnement, des consommateurs, etc.) sur les enjeux de l'eau. Celle-ci se concrétise au travers d'une forte participation des différents groupes d'acteurs dans les différents lieux de gouvernance de l'eau (Commissions Locales de l'Eau, comités de pilotages locaux, comité régional Nitrates, comité régional de suivi du Plan Algues vertes, etc.), favorable au débat contradictoire et gage d'une capacité peut-être plus forte qu'ailleurs à trouver des solutions collectives.

Cet ancrage dans une culture commune de connaissance et de débat sur l'eau constitue un atout considérable pour envisager de nouvelles ambitions dans la politique de l'eau à l'échelle régionale.

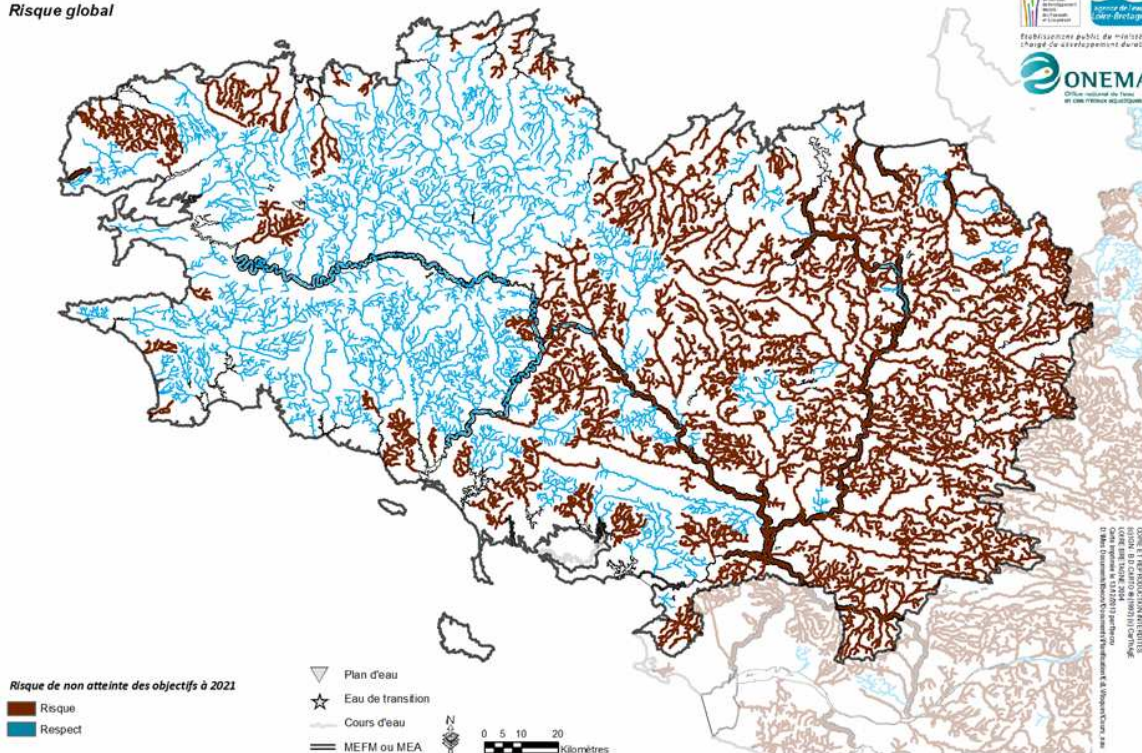
1.2. De nombreux défis à relever dans un avenir proche

Si elle peut se prévaloir des progrès accomplis et d'une amélioration réelle de la qualité de ses eaux, la Bretagne nécessite encore une forte mobilisation pour atteindre les objectifs de résultats fixés notamment par la Directive Cadre sur l'Eau aux échéances de 2021 et de 2027. Ceux-ci sont particulièrement ambitieux :

- Objectif en 2027 de 100% des masses d'eau identifiées DCE en bon état (BE)
- Objectif intermédiaire de 69% en 2021 pour la Commission Vilaine et côtiers bretons, qui correspond quasiment aux frontières de l'espace régional, quand il est fixé à 61 % à l'échelle du bassin Loire-Bretagne.

Or, la proportion de masses d'eau actuellement en bon état sur la territoire Vilaine et côtiers bretons est évalué à 33 % d'après l'état des lieux des masses d'eau du bassin Loire-Bretagne, publié en 2013 sur la base de données de 2011.

La carte des masses d'eau « cours d'eau » à risque de non atteinte du bon état en 2021 offre ainsi une représentation des zones à enjeux à l'échelle de la Bretagne au regard de la DCE :



Au-delà de l'obligation communautaire, pouvant être perçue comme décalée du quotidien des populations, de nombreuses conditions de vie ou des activités économiques terrestres ou littorales restent en Bretagne étroitement liées, directement ou indirectement à la ressource en eau comme matière première, vecteur d'attractivité, ou patrimoine. En cela, la question de l'eau s'inscrit dans une approche sociétale et transverse, pour laquelle il est nécessaire de mobiliser activement l'ensemble des parties prenantes.

Dans son rapport sur « Les enjeux de l'eau en Bretagne à l'horizon 2040 »¹, le CESER évoque par ailleurs 4 défis majeurs à relever pour la Bretagne dans le domaine de l'eau :

- La gestion quantitative de la ressource est un enjeu qui va prendre de l'importance dans un contexte de réchauffement climatique et d'afflux annoncé de population (résidente et touristique) en Bretagne. Comment assurer un approvisionnement sécurisé en eau potable, préserver les usages (agro-alimentaires, loisirs...) et la vie piscicole (préservation d'un débit minimum dans les cours d'eau) ?

- Les récentes évolutions réglementaires françaises (loi MAPTAM, loi NOTRe, compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, etc.) constituent également un défi majeur pour les acteurs bretons de l'eau, organisés à une échelle hydrographique percutée par celle des EPCI qui se voient confier la compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Les enjeux de cohérence, de gouvernance, de continuité et d'efficacité de l'action seront prégnants dans une région déjà entièrement couverte par 21 SAGE.

- La démocratie de l'eau est le troisième enjeu : l'implication historique de la société civile sur la question de l'eau en Bretagne peut être fragilisée face à la complexité croissante de la gouvernance, à la multiplication des instances de concertation, et aux difficultés à associer l'ensemble des citoyens.

¹ Contribution du CESER à la démarche prospective du Conseil régional pour l'élaboration du Plan breton pour l'eau – rapport publié en octobre 2016.

- Enfin, la temporalité de l'action est un enjeu à ne pas négliger : les programmes de reconquête de la qualité des eaux peuvent faire l'objet d'une forme de défiance pour leur manque de rapidité à produire des effets concrets et perceptibles. Il est nécessaire de prendre toute la mesure de ce risque de déception et de démobilisation.

1.3. Des opportunités pour préparer l'avenir dans un contexte en forte mutation

La période 2014-2016 est une période « charnière » en matière de construction de la politique de l'eau, alors que sont mis en place de nouvelles générations de plans et programmes structurants : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE 2016-2021), Plans de Gestion des Risques d'Inondations (PGRI), Plans d'Actions en Milieu Marin (PAMM), Programme de Développement Rural Breton (PDRB) permettant de mobiliser le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020, projets de territoire pour l'eau...

Elle s'inscrit également dans un contexte national de profondes mutations institutionnelles induites par les différentes lois portant la réforme territoriale : loi MAPTAM de janvier 2014, loi de décembre 2014 fixant le redécoupage des régions, le projet de loi NOTRe de mi-2015 apportant des inflexions sur les compétences territoriales et notamment dans le domaine de la gestion des eaux, des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI).

1.4. De réelles marges de manœuvre pour améliorer la conduite de la politique de l'eau

A l'échelon régional, deux évaluations menées dans le cadre de l'exercice CPER 2007-2013, ont permis d'analyser des atouts et faiblesses du dispositif régional (politiques, outils, coordination...) et de ses déclinaisons locales (contractualisations). D'une part l'évaluation à mi-parcours réalisée en 2012 a mis en évidence que le dispositif régional mis en œuvre, malgré sa pertinence, restait à optimiser et d'autre part, les retours d'expérience des 46 contrats de bassins versants et Sage bretons⁴ ont abouti à des recommandations en vue d'améliorer la portée et l'efficacité du cadre partenarial de la politique de l'eau.

Les pistes d'évolution identifiées dans le cadre de cette évaluation peuvent être résumées ainsi :

- Mieux articuler les réflexions et actions menées à l'échelle des bassins versants avec celles des SAGE, qui constituent les deux piliers autour desquels est organisée la politique territoriale de l'eau ;
- Renforcer la transversalité et la synergie des politiques publiques liées à l'eau, ce qui inclut une recherche de meilleure articulation entre les volets contractuel et régalién ;
- Réorienter les stratégies d'intervention sur les bassins versants en adoptant des approches plus territorialisées et intégrées, et en dynamisant les instances de gouvernance.

Ces enseignements visent à rénover la stratégie partenariale régionale et notamment les modalités d'accompagnement technique et financier des territoires hydrographiques bretons. Cela est envisagé en s'inscrivant dans un échéancier progressif, sur la période début 2014 - fin 2016, afin de rechercher la plus grande performance et cohérence des actions menées sur le territoire. Incitation d'autant plus forte à l'heure d'une tendance générale de contraction des finances publiques.

Au vu de ces opportunités et échéances de calendrier, de ces constats, le moment est donc propice au franchissement d'une nouvelle étape dans la politique de l'eau bretonne. Il convient de s'appuyer sur les nombreux acquis du territoire afin i) d'anticiper et accompagner activement les évolutions prochaines avec tous les acteurs concernés et ii) passer collectivement de la logique de moyens à la logique de résultats, selon les attentes communautaires d'une part, et de celles des populations bretonnes d'autre part.

Sur la base de ces éléments, l'Etat, le Conseil régional de Bretagne, les Conseils Départementaux d'Ille-et-Vilaine, des Côtes-d'Armor, du Finistère, ainsi que l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, réunis au sein d'un comité de pilotage régional (COFIL Eau), se sont engagés dans l'élaboration d'un Plan Breton pour l'Eau (PBE).

Expression d'un projet politique commun et d'orientations partagées, il vise une gestion encore plus optimisée et intégrée de l'eau à l'échelle de la Bretagne.

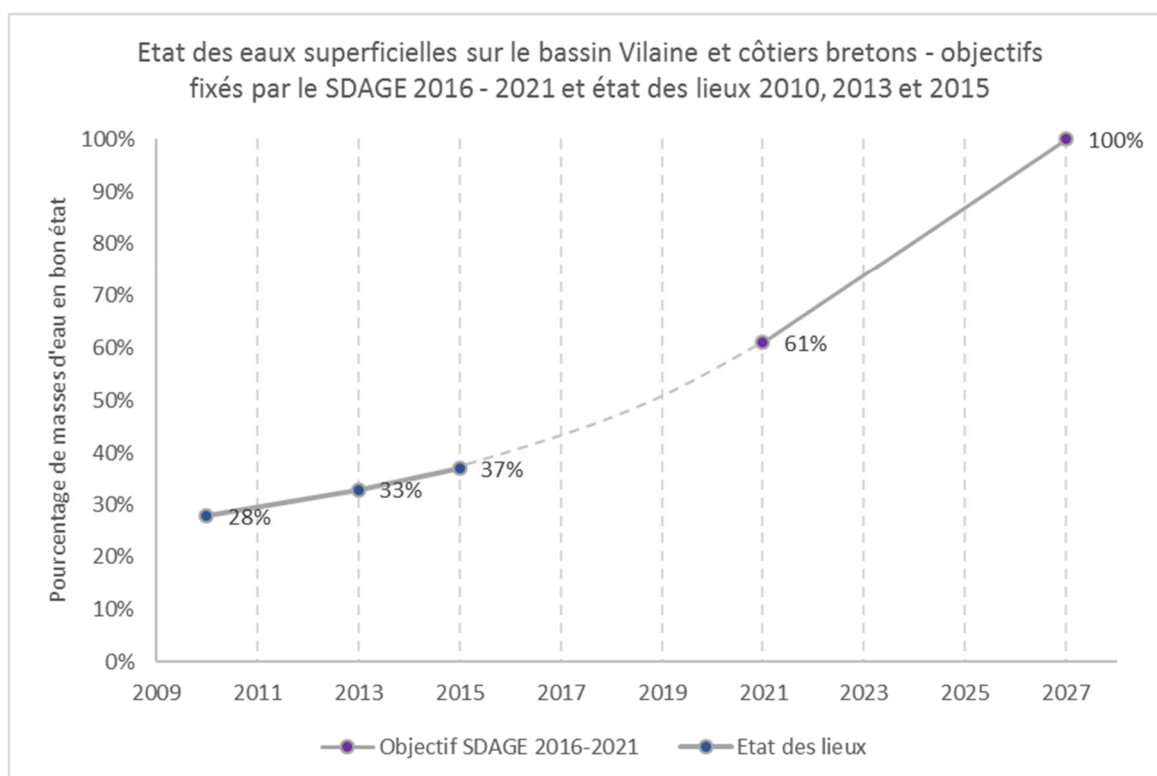
CHAPITRE 2 – LE PLAN BRETON POUR L'EAU : L'AMBITION ET LE CHEMIN

2.1. Une stratégie de l'action plutôt qu'une nouvelle strate

Dès le début de leur réflexion collective, les initiateurs du Plan Breton pour l'Eau ont voulu inscrire leur démarche dans une recherche de plus-value par rapport à l'existant. Cette volonté commune a conduit à effectuer un certain nombre de choix en matière de positionnements du PBE.

En premier lieu, le PBE n'a pas vocation à constituer une strate réglementaire redondante par rapport aux niveaux de planification déjà à l'œuvre, tant à l'échelle des territoires de SAGE qu'à celle du bassin Loire-Bretagne. De fait, la politique de l'eau est riche de multiples documents de planification et de réglementations, et la Bretagne n'y fait pas exception : Directive Nitrates, directives relatives aux usages (eau potable, baignade...), Plan Algues Vertes, droit des ICPE, Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) élaborés à l'échelle hydrographique par les Commissions Locales de l'Eau, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Loire-Bretagne (SDAGE) actuellement en projet et auquel doivent se conformer les SAGE, etc.

Le PBE vise un objectif de résultat : faire mieux et plus vite dans le domaine de l'eau. Cette exigence est basée sur le constat d'un rythme insuffisant à ce stade dans les progrès enregistrés pour satisfaire aux exigences de la Directive Cadre sur l'Eau. Force est de constater que l'ambition affichée dans le projet de SDAGE 2016-2021 en termes d'objectifs environnementaux nécessitera d'aller au-delà d'une simple reconduction des modalités actuelles de mise en œuvre des dispositions de ce nouveau schéma directeur, ou des plans d'actions des SAGE mis en œuvre jusqu'ici.



Pour ce faire, le Plan Breton pour l'Eau décrit les modes d'une coordination régionale accrue des leviers à mobiliser, visant à lever les verrous à la mise en œuvre des orientations définies dans les documents de planification et à amplifier si besoin les actions nécessaires.

Quand le SDAGE et le PGRI décrivent les objectifs de résultats à atteindre, le PBE sera le cadre d'action commun et le vecteur de solutions partagées pour se rapprocher de ces ambitions.

A terme, il doit s'inscrire dans une dimension plus sociétale, en visant à offrir au citoyen breton un cadre de lisibilité accrue et de meilleure appropriation des déterminants de l'action publique en matière d'eau.

2.2. Un Plan Breton pour l'Eau au service de 3 objectifs stratégiques, déclinés en objectifs opérationnels

Le Plan Breton pour l'eau a comme objectif général d'atteindre les cibles fixées par le SDAGE Loire-Bretagne pour la Commission Vilaine et Côtiers Bretons qui se superpose au territoire régional. Mais son ambition va au-delà et embrasse l'ensemble des enjeux posés en Bretagne.

En effet, le panorama des activités, l'état des eaux et des risques liés à l'eau en Bretagne (annexe 3) met en lumière un panel d'enjeux liés à l'eau sur le territoire régional :

- Préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques, et améliorer ou conforter ses qualités environnementales et sanitaires ;
- Accompagner l'agriculture bretonne vers la double performance économique et environnementale ;
- Assurer la sécurité des personnes et des biens vis-à-vis des risques d'inondations ;
- Anticiper les effets des dérèglements climatiques dans la gestion des usages de l'eau, dans une approche d'aménagement du territoire.

Le cadre partenarial dressé dans le PBE cible prioritairement un ensemble cohérent d'objectifs liés à l'eau. Sont ainsi visés l'atteinte des objectifs environnementaux, mais aussi le maintien du bon état lorsqu'il est atteint dans certains territoires, en y consacrant des moyens adaptés tant en terme de nature d'actions que de montants.

Les trois directives cadres européennes relatives à l'eau, aux inondations et aux milieux marins sont identifiées comme le « tronc commun » de la stratégie bretonne, tout en permettant aux financeurs qui le souhaitent d'aller au-delà.

Dans ce cadre, les partenaires techniques et financiers ont souhaité élaborer un PBE déclinant en objectifs leur projet politique et cibler les moyens pour y parvenir. Le PBE s'appuie ainsi sur **trois objectifs stratégiques**, qui structureront le suivi-évaluation à l'échelle des territoires hydrographiques pour la prochaine génération de projets :

1. **Renforcer l'appropriation des enjeux** liés à l'eau par les Bretons pour une action collective plus lisible, plus accessible et plus participative ;
2. **Viser le respect de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques**, en intégrant le besoin d'un développement équilibré des territoires bretons ;
3. **S'adapter aux risques** liés à l'eau.

Ces objectifs, qui permettront notamment de réaliser une évaluation globale de la politique menée au titre du PBE, sont déclinés et précisés en deux sous-niveaux : intermédiaires et opérationnels, couvrant le champ des actions visées par le PBE et formant l'arbre des objectifs schématisé en annexe 4.

2.3. « Faire mieux et plus vite », comment ? Trois leviers

Comme indiqué précédemment, la Bretagne se trouve dans une dynamique positive sur le volet qualité de l'eau. Il s'agit du fruit des politiques passées et de l'engagement des acteurs à tous les niveaux. C'est uniquement grâce à ce socle de progrès obtenus, source de motivation, et grâce à la forte culture commune acquise sur ce dossier technique et complexe, que les fondateurs du Plan Breton pour l'Eau peuvent aujourd'hui rechercher les termes du franchissement d'une nouvelle marche.

Trois leviers principaux sont identifiés par le COPIL Eau comme marges de manœuvre pour gagner en efficacité :

1. **La gouvernance de l'eau** : l'on entend en effet par « gouvernance de l'eau », l'ensemble des instances de débat et de décision sur les questions liées à l'eau, leur fonctionnement et leur articulation entre elles. Qui décide, avec qui, constituent un des éléments-clés de la conduite et de la cohérence d'une politique publique. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne l'eau, qui ne connaît pas les frontières administratives, et qui se caractérise de ce fait par un paysage institutionnel dense et complexe à déchiffrer ;
2. **L'articulation des politiques publiques** pour une gestion moins sectorielle et plus intégrée, qui fait appel à la notion de **transversalité**. Elle fait écho à la préoccupation de **conciliation des enjeux** (environnemental, économique, d'urbanisation...) sur le territoire breton.
3. **La simplification** de l'accès aux financements dans le domaine de l'eau, dans la dimension administrative et financière des procédures de soutien et d'accompagnement des territoires (exemples : notions de guichet unique – dépôt/instruction/contrôle -, décroisement des aides, réduction des délais de décision des financeurs). Il s'agira également d'améliorer la fluidité de la mise en œuvre opérationnelle des actions par les maîtres d'ouvrage par un appui technique et méthodologique renforcés, pour leur mise en œuvre et leur suivi-évaluation.

Les fondateurs du PBE misent sur le fait que la mobilisation de ces leviers aura pour vertu de produire de meilleurs résultats dans les délais impartis du nouveau cycle à venir 2015-2021. Ainsi, ces trois axes sont retenus pour structurer le Plan Breton pour l'Eau.

2.4. La mise en œuvre d'une démarche participative, adossée à la Conférence Bretonne de l'Eau et des Milieux Aquatiques

2.4.1. Un objectif : engager les parties prenantes

Le défi de l'eau constitue un enjeu complexe, mobilisant de multiples niveaux d'acteurs et de nombreuses politiques sectorielles. Les solutions sont donc à chercher auprès des acteurs locaux, et non uniquement entre les fondateurs du PBE. Son élaboration s'inscrit ainsi dans la logique d'une recherche de forte participation, sans pour autant introduire de dilution des responsabilités.

La stratégie de l'action élaborée dans le cadre du PBE s'appuie sur une série d'engagements identifiés d'une part par le COPIL Eau en tant qu'engagements collectifs, et déclinés d'autre part à l'échelle de chaque structure selon une logique volontaire, en fonction de ses propres marges de manœuvre et de ses compétences.

L'identification d'engagements partagés ne se limite toutefois pas au COPIL Eau, pleinement conscient que le défi de l'eau ne peut être que relevé que dans une logique collective. Le PBE s'adresse ainsi d'abord aux acteurs de la mise en œuvre de la politique de l'eau, mais aussi et à toutes les parties prenantes en lien avec les grand et petit cycles de l'eau (institutions, acteurs des territoires, acteurs agricoles, industriels et économiques au sens large, aménageurs, associatifs...).

Ainsi, l'objectif final de la démarche est-il d'aboutir à un livret des engagements recensant également les actions auxquels les membres de la CBEMA sont prêts à contribuer ou à porter. Les CLE sont identifiées comme un échelon majeur à mobiliser en ce sens, du fait de leur rôle pivot dans la politique de l'eau.

Ce livret alimentera ainsi la démarche générale conduite par la Région dans le cadre de la COP régionale, qui a vocation à mettre en mouvement l'ensemble du partenariat réuni dans le cadre des conférences régionales, et à mobiliser les Bretonnes et les Bretons vers la transition écologique et énergétique.

2.4.2. Rôle et mandat de la CBEMA dans l'élaboration du PBE

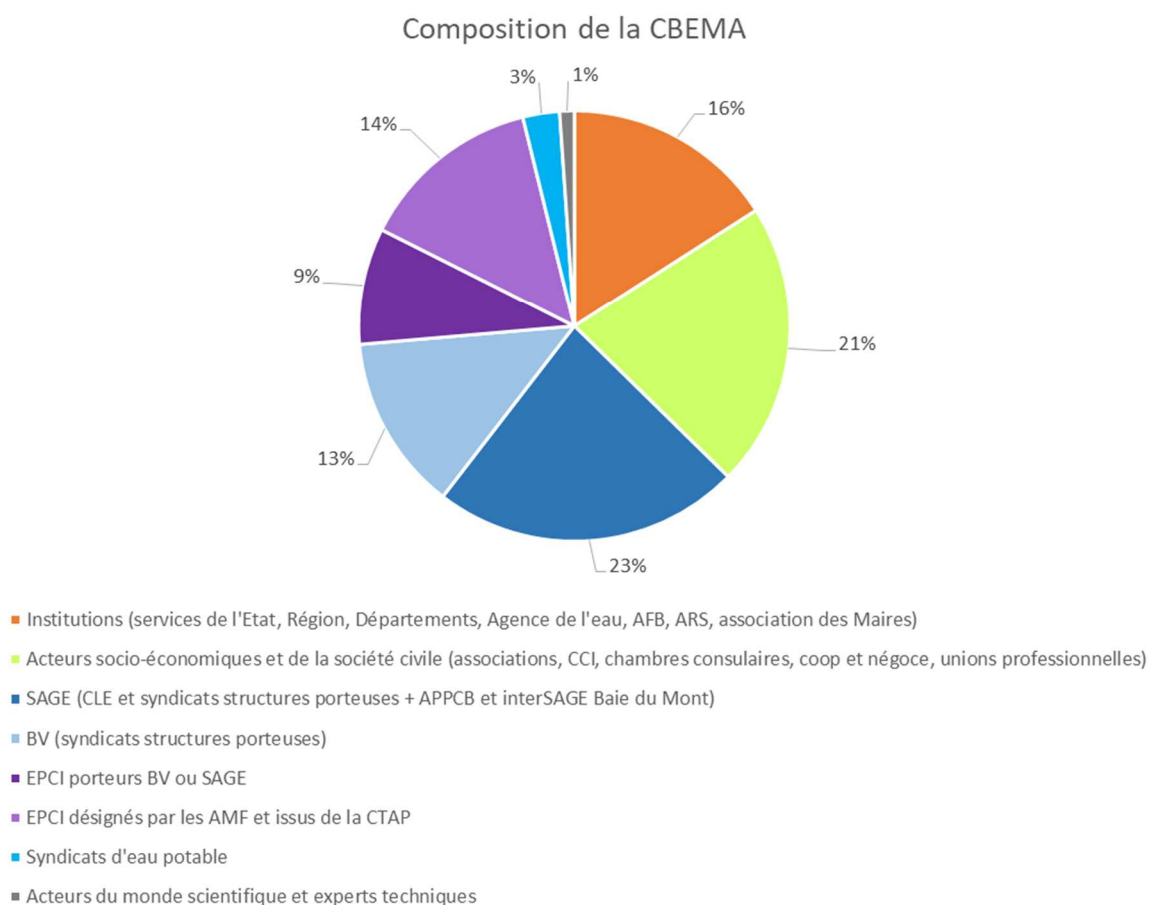
La quasi-entité hydrographique que représente la Bretagne dans son ensemble donne toute légitimité aux acteurs bretons pour appréhender la question de l'eau, en toute responsabilité.

De fait, depuis les débuts de Bretagne Eau Pure, la problématique de l'eau n'a jamais manqué d'instances larges réunissant les partenaires régionaux, la plupart du temps prévues dans la gouvernance des contrats de plan successifs d'une part (ex : Comité régional stratégique de l'eau), et au sein des instances du bassin Loire-Bretagne d'autre part (ex : Commission territoriale Vilaine et côtiers bretons).

Mais l'évaluation de la politique régionale de l'eau, et notamment celle menée à mi-parcours du précédent CPER en 2012, a mis en évidence la nécessité de rendre ces lieux plus stratégiques et surtout plus participatifs, en permettant aux acteurs régionaux de se réappropriier le débat démocratique sur l'eau en le sortant d'une logique principalement descendante.

L'installation de la Conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatiques (CBEMA), le 8 décembre 2014 à Rennes a vocation à répondre à cet enjeu, majeur pour faciliter la mobilisation collective.

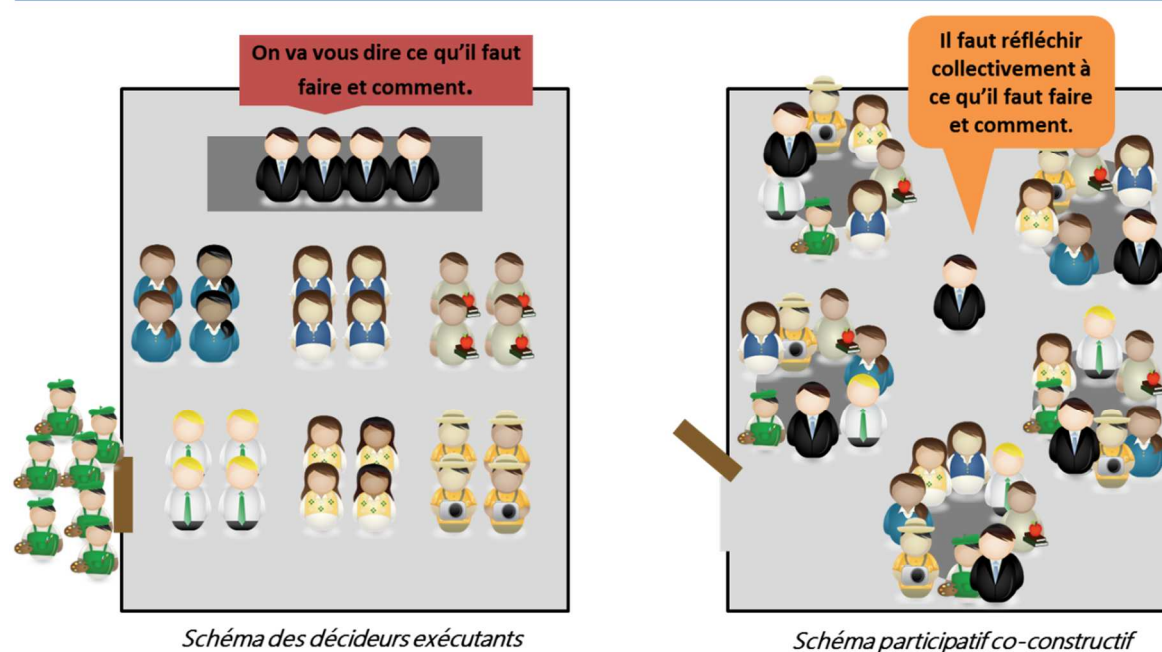
Sa composition est explicitée en annexe 2 et peut être schématisée ainsi :



La CBEMA constitue une instance d'expression politique et sociétale plurielle, un espace de débat des grandes orientations stratégiques. La CBEMA n'a pas davantage vocation à se substituer aux instances locales de dialogue et de construction du consensus que sont les CLE, que le PBE n'aurait de plus-value à constituer une agrégation des travaux des SAGE et bassins versants.

Son objet est :

- d'offrir un espace de participation directe et d'influence aux acteurs de l'eau sur les termes de la politique régionale de l'eau ;
- de constituer un lieu de partage et de coordination entre les démarches menées aux échelles régionale et territoriales ;
- de partager les bonnes pratiques et solutions innovantes expérimentées à l'échelle locale, notamment au sein des CLE et des bassins versants ;
- d'identifier et débattre de principes directeurs de nature à guider et faciliter l'action locale.



A. Cron, 2015

Les membres de la CBEMA sont étroitement associés aux réflexions des partenaires institutionnels des politiques publiques et du Plan Breton pour l'Eau, aux deux niveaux complémentaires suivants :

- Analyse et propositions vis-à-vis des versions successives du PBE ;
- Débat sur les grandes orientations à prendre à l'échelle régionale en matière de politique de l'eau
- Suivi de la déclinaison des engagements du PBE

2.4.3. Des groupes de travail émanant de la CBEMA pour alimenter la réflexion collective

Les acteurs de l'eau seront ainsi directement sollicités, au sein des groupes de travail, sur deux des trois leviers identifiés pour gagner en efficacité :

- **Gouvernance** : quels sont les termes d'une organisation optimale des acteurs de l'eau en Bretagne, conciliant efficacité des moyens publics, simplification et vectrice de progrès environnemental ?
- **Transversalité** : quel développement économique et quel aménagement du territoire breton pour une eau de qualité, et disponible en quantité suffisante pour des usages équilibrés et partagés ? Cette réflexion s'appuie sur une démarche de prospective analysant la question de l'eau au regard du développement territorial breton. Ses résultats sont décrits au chapitre 5.

Les propositions issues de ces groupes de travail ont vocation à alimenter la rédaction des engagements relatifs à ces deux axes du PBE.

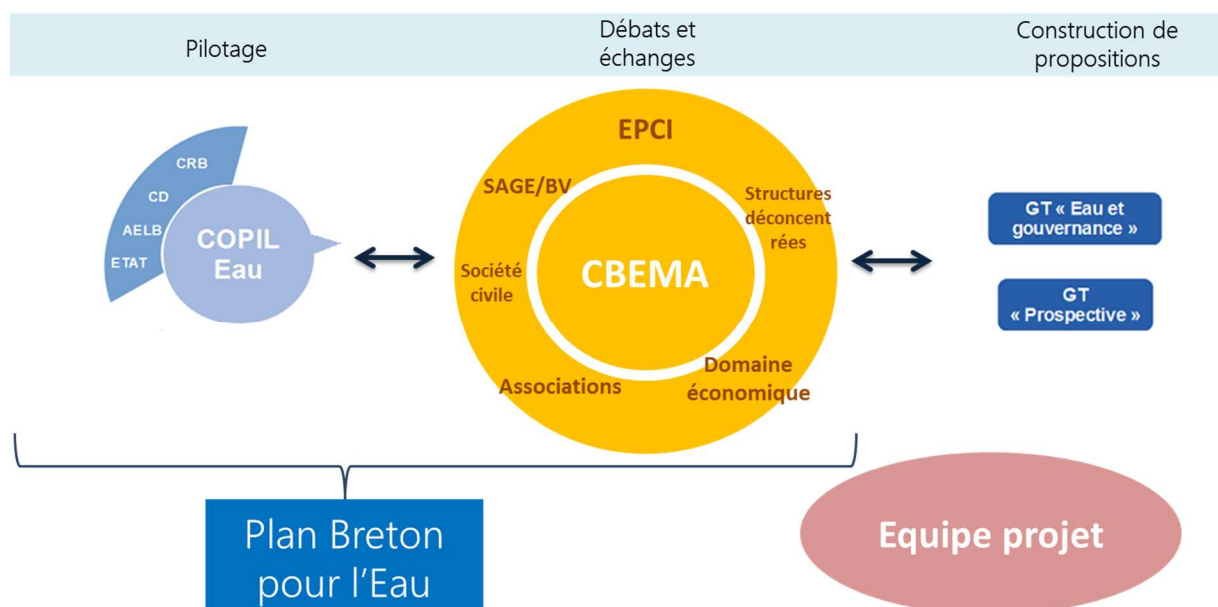
En revanche, les actions en lien avec le levier de la simplification sont identifiées comme relevant principalement de la responsabilité des financeurs de la politique de l'eau. Ils ne font donc pas l'objet de travaux en GT mais de propositions directes du COPIL Eau.

2.4.4. Le rôle comité de pilotage régional (COPIL Eau)

Lieu de préparation et de décision sur le choix et la mise en œuvre des orientations inscrites dans le PBE, le Comité de Pilotage régional de l'Eau, dit « COPIL Eau », réunit les fondateurs du Plan Breton pour l'Eau (Etat, Conseil Régional, Conseils départementaux et Agence de l'Eau Loire-Bretagne). Il assure le rôle de comité de rédaction du PBE. Ce COPIL est également chargé de la programmation du volet Eau du CPER et assure le lien avec les commissions liées aux outils de financement (CPER, CRAEC, etc.).

Pour les questions directement liées au PBE et à l'organisation des CBEMA, les membres du COPIL Eau organisent ainsi des temps spécifiques de concertation avec des représentations des acteurs des territoires d'eau. Ainsi dans le cadre de la réflexion menée au plan politique pour envisager la déclinaison de la réforme territoriale de l'eau en Bretagne suite aux lois MAPTAM puis NOTRe, le COPIL Eau a-t-il été élargi dès avril 2016 aux représentants des 8 EPTB bretons membres de la mission GEMAPI, de l'APPCB et de l'AdcF.

Le schéma ci-après synthétise le fonctionnement global des instances régionales.



A. Cron, 2015

2.4.5. Une consolidation progressive des engagements dans le temps

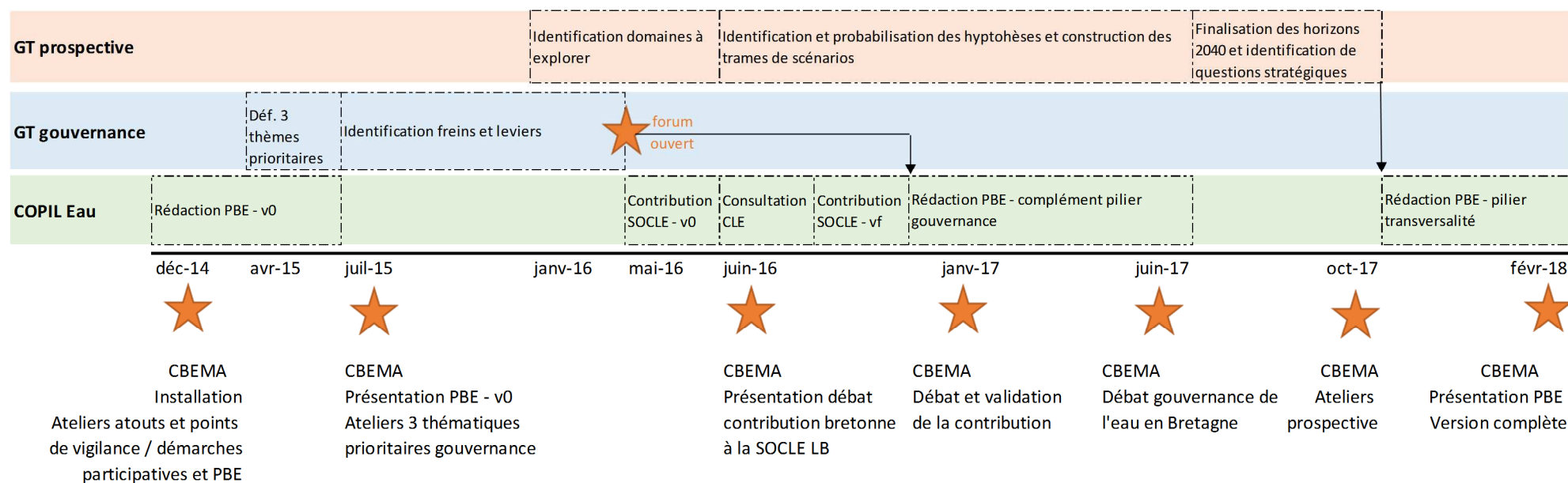
L'élaboration du PBE doit intégrer le temps nécessaire à l'évolution des institutions et dispositifs, à l'appropriation de ses enjeux et à l'implication des parties prenantes. Avoir un horizon de long terme constitue une condition favorable à l'émergence d'une stratégie solide et durable, et à son application adaptée et graduée au plus près des territoires.

Le PBE est donc pensé comme une démarche de long terme, avec une première étape opérationnelle fixée à 2021, en cohérence avec les échéances du futur SDAGE, PGRI, PAMM et CPER. D'ici là, le phasage envisagé est le suivant :

De 2014 à fin 2017 : Consolidation de l'écriture du document-cadre PBE, à partir de la première trame du COPIL Eau, enrichie progressivement par les contributions des instances participatives (CBEMA et ses GT...). Après validation globale en CBEMA, les membres du COPIL Eau adopteront le PBE dans leurs instances respectives.

Le Plan Breton pour l'Eau n'a pas pour autant vocation à constituer une feuille de route commune aux seuls fondateurs du Plan : ses modalités d'élaboration visent à favoriser tant l'émergence de solutions collectives que l'appropriation et la mobilisation des parties prenantes représentées en CBEMA. Chaque membre de la CBEMA sera ainsi invité à adhérer, au sein de ses instances décisionnelles, aux grands principes et valeurs mis en avant dans le Plan Breton pour l'Eau et à identifier les engagements qu'ils sont prêts à prendre à leur niveau au regard de ces principes. Ces engagements des partenaires de la CBEMA permettront de composer un livret des engagements et seront progressivement intégrés au PBE aux côtés des engagements du COPIL au fur et à mesure de leur adoption.

Vue d'ensemble des travaux conduits de 2014 à fin 2017 / début 2018 :



De 2018 à 2021 : mise en œuvre plus aboutie du Plan Breton pour l'Eau, s'appuyant sur les feuilles de route établies par grand axe structurant du PBE (cf chapitre 4)

Mais l'action des partenaires a vocation à se mettre en œuvre sans attendre la finalisation complète du PBE. En témoignent les initiatives d'ores et déjà prises à l'appui des plus-values du PBE (cf partie 3) :

Deux exemples d'actions déjà engagées en anticipation de la validation du PBE :

> **Encourager la réalisation de projets de territoire pour une gestion intégrée de l'eau** à l'échelle de l'ensemble des territoires hydrographiques, selon la logique initiée dans le cadre du Plan Algues Vertes de mieux articuler l'évolution des pratiques des acteurs et l'aménagement du territoire. Les membres du COPIL Eau ont élaboré conjointement une note précisant le contenu de ces projets de territoire, qui constitue le cadre d'orientation du nouveau cycle de contractualisation pluriannuel. Cette note est disponible en annexe 5. Cette démarche va à l'appui d'une recherche d'efficacité accrue de l'action publique, conformément aux recommandations de l'évaluation 2013 (cf infra). Des outils communs d'analyse des projets de territoires ont été mis en œuvre entre partenaires fondateurs du PBE pour faciliter la définition de priorités d'action et l'instruction partagée ;

> **Viser une meilleure adéquation des moyens aux enjeux, via la territorialisation** : afin d'affiner la priorisation de ces enjeux par bassin versant et de faciliter l'instruction des futurs projets de territoire, un travail de croisement des analyses et données des partenaires Etat-collectivités a été organisé en Côtes d'Armor, en Finistère et en Ille-et-Vilaine avec le souci de formalisation des priorités. Deux niveaux de priorité, forte et secondaire, ont été argumentés et reportés sur une grille synthétique à l'échelle régionale. Pour mémoire, les résultats de ce premier travail sont présentés en annexe 1.

CHAPITRE 3 - DES ENGAGEMENTS COLLECTIFS POUR FAIRE MIEUX ET PLUS VITE

Pour faire mieux et plus vite, le Plan Breton pour l'Eau met en avant à la fois des principes et des engagements sur les 3 axes suivants :

1. **La gouvernance de l'eau**
2. **La transversalité et articulation des politiques publiques et des outils**
3. **La Simplification administrative et financière et accompagnement des territoires**

Les engagements permettent d'envisager des pistes d'actions au-delà des actions d'ores et déjà mise en place par les partenaires.

3.1. La gouvernance de l'eau (axe 1)

La gouvernance de l'eau a été identifiée comme fondamentale pour la réussite du Plan Breton pour l'Eau. Le contexte institutionnel de décentralisation et de réforme territoriale place ce sujet au cœur de nombreux débats, tant son expression recouvre i) plusieurs espaces champs d'interventions (périmètres, compétences, redistribution de moyens et de responsabilités...) et ii) lieux d'expressions :

- L'espace régional, qui recouvre le champ de la stratégie et combine lieu de participation et lieu de décision ;
- Les espaces des territoires hydrographiques, qui recouvrent à la fois le champ stratégique et le champ opérationnel, où les instances de CLE, de comités syndicaux ou communautaires, lieux également de participation et de décision.

3.1.1. Pourquoi s'intéresser à la gouvernance de l'eau dans le but d'atteindre les objectifs de la DCE ?

Le document-cadre « Blue Print » de la Commission Européenne, cible de nouvelles orientations dans le domaine de l'eau et met particulièrement en avant la notion de gouvernance, comme une des conditions de la réussite des politiques développées en faveur de l'eau.

L'OCDE a publié, de son côté, de nombreux rapports et étude démontrant le bénéfice d'une gouvernance de l'eau bien structurée et en fait l'objet de nombreux groupes de travail actuellement.

Gouvernance et articulation des politiques publiques constituent également deux des points saillants du rapport Levraut, commandité en 2012 par le Ministère de l'Ecologie dans la perspective de la Conférence environnementale de 2013. Largement développés dans ce rapport, ils ont été repris dans les orientations du Ministère de l'Ecologie, édités suite à la Conférence.

Enfin, passer de la notion de gestion intégrée de l'eau, vers une gestion de l'espace et de l'aménagement du territoire, constitue l'une des principales recommandations de l'évaluation menée en 2013 sur les 45 contrats de bassin versant contractualisés dans le cadre du CPER 2007-2013

3.1.2. La méthode mobilisée dans le cadre du PBE

- Lancement en CBEMA de juillet 2015 : appel au volontariat
- les règles données : un GT pour alimenter un chapitre spécifique dans le PBE, et proposé au comité de rédaction du PBE (le COPIL Eau)
- Objectif : identifier des propositions permettant d'améliorer la gouvernance de l'eau en Bretagne, pouvant déboucher sur des engagements du COPIL Eau et de tout membre de la CBEMA

- Description du déroulement des travaux : 18 mois, 65 participants
- 3 GC réunis sur chacune des 3 questions prioritaires :
 - GC1 « Comment améliorer les termes de la démocratie de l'eau, par une gouvernance à la fois plus représentative et plus participative ? »
 - GC2 « Comment renforcer les liens entre les instances de l'eau et celles des autres politiques publiques ? »
 - GC3 « Comment faciliter l'appropriation de la politique de l'eau alors qu'elle traite de sujets scientifiques et juridiques complexes, et en évolution constante ? »
- Pour chaque GC : une phase de diagnostic, 1 phase d'analyse, 1 phase de propositions, sur un système d'autogestion des groupes (organisation autonome du travail)
- Une démarche clôturée par un forum ouvert qui a permis de mettre au débat dans un cadre plus large les propositions issues des GC, et débouchant sur un livret des échanges (peut être demandé auprès des services de la Région).

3.1.3. Les propositions issues des travaux du GT Eau et Gouvernance

- Les travaux des GC ont été synthétisés sous forme de 3 posters présentés dans le cadre du forum ouvert, ce qui a permis de discuter et enrichir les propositions le 6 mai 2016.

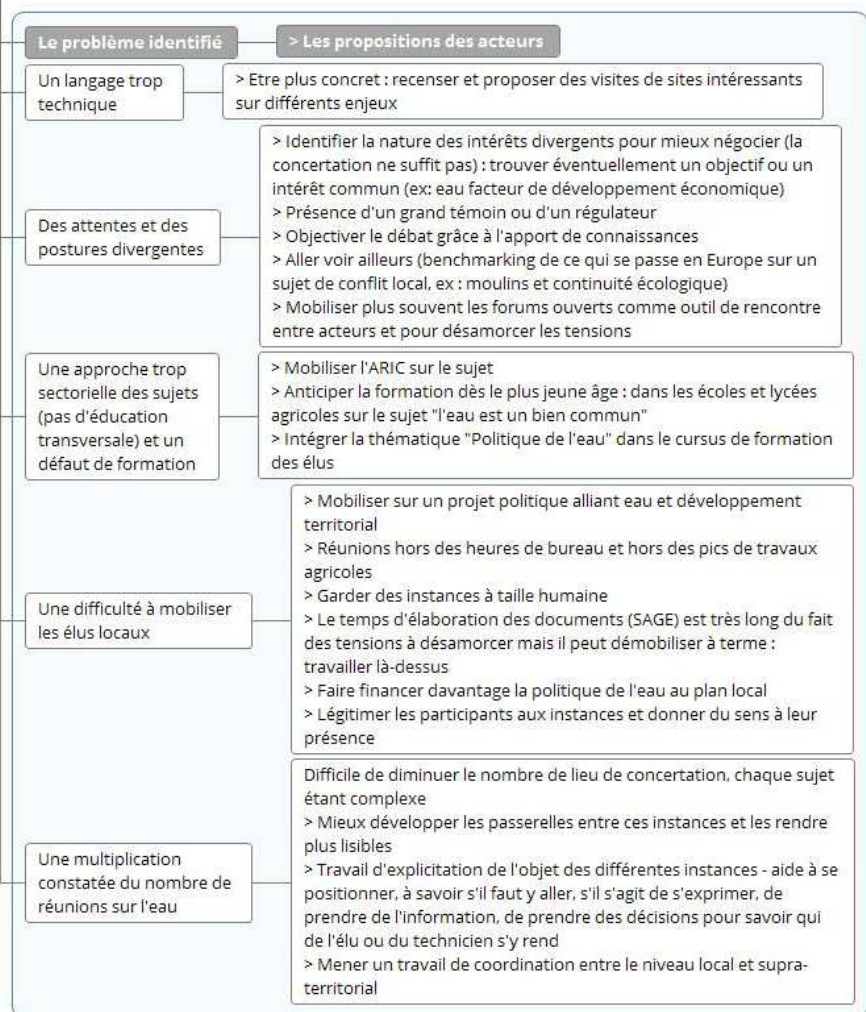
Les têtes de paragraphe suivantes reprennent les questions sélectionnées par le groupe comme prioritaires.

Comment s'approprier la politique de l'eau alors qu'elle traite de sujets complexes, juridiques et en constante évolution ?

L'analyse des freins et les propositions émises par le groupe sont synthétisées ci-dessous :

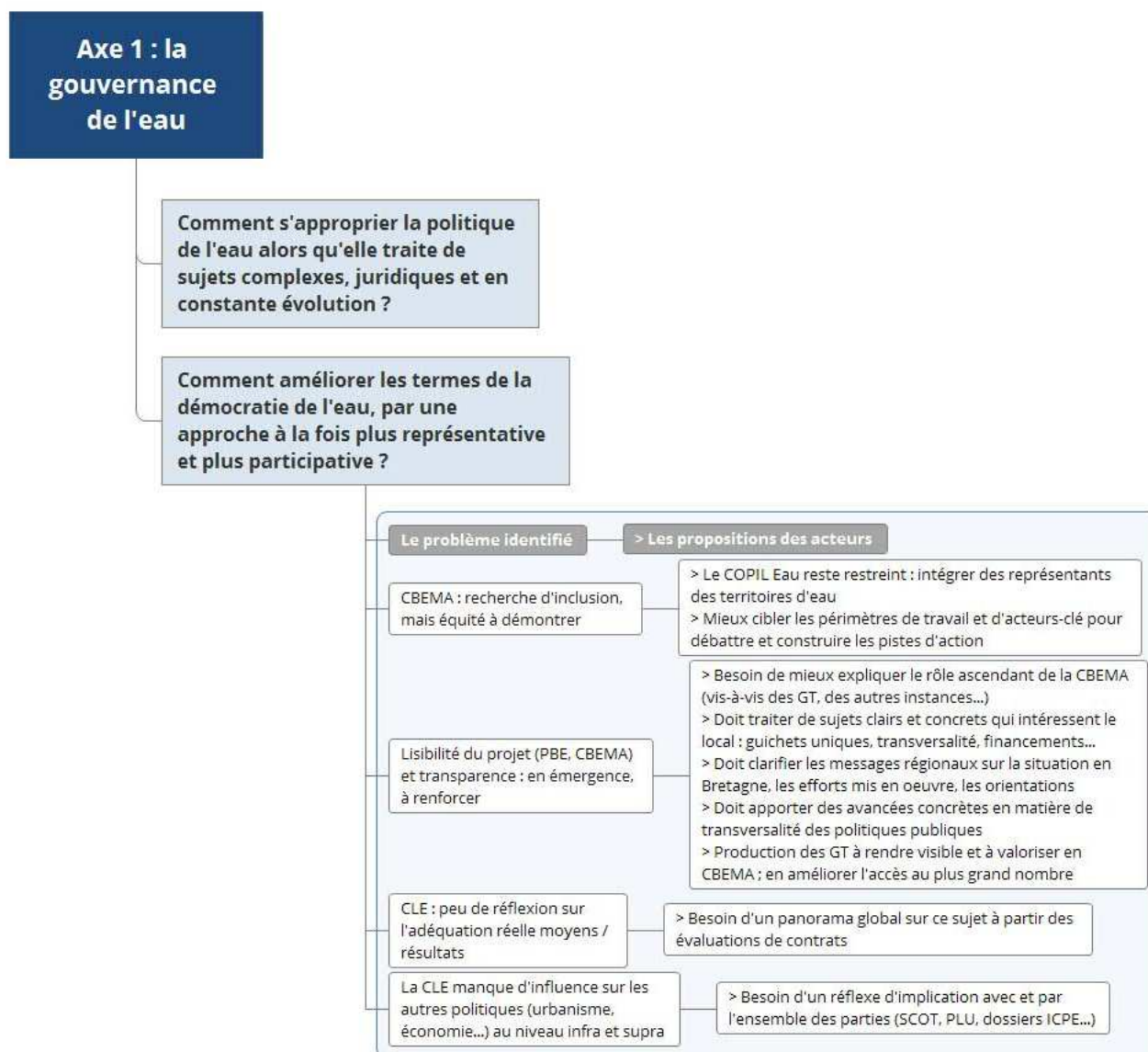
Axe 1 : la gouvernance de l'eau

Comment s'approprier la politique de l'eau alors qu'elle traite de sujets complexes, juridiques et en constante évolution ?

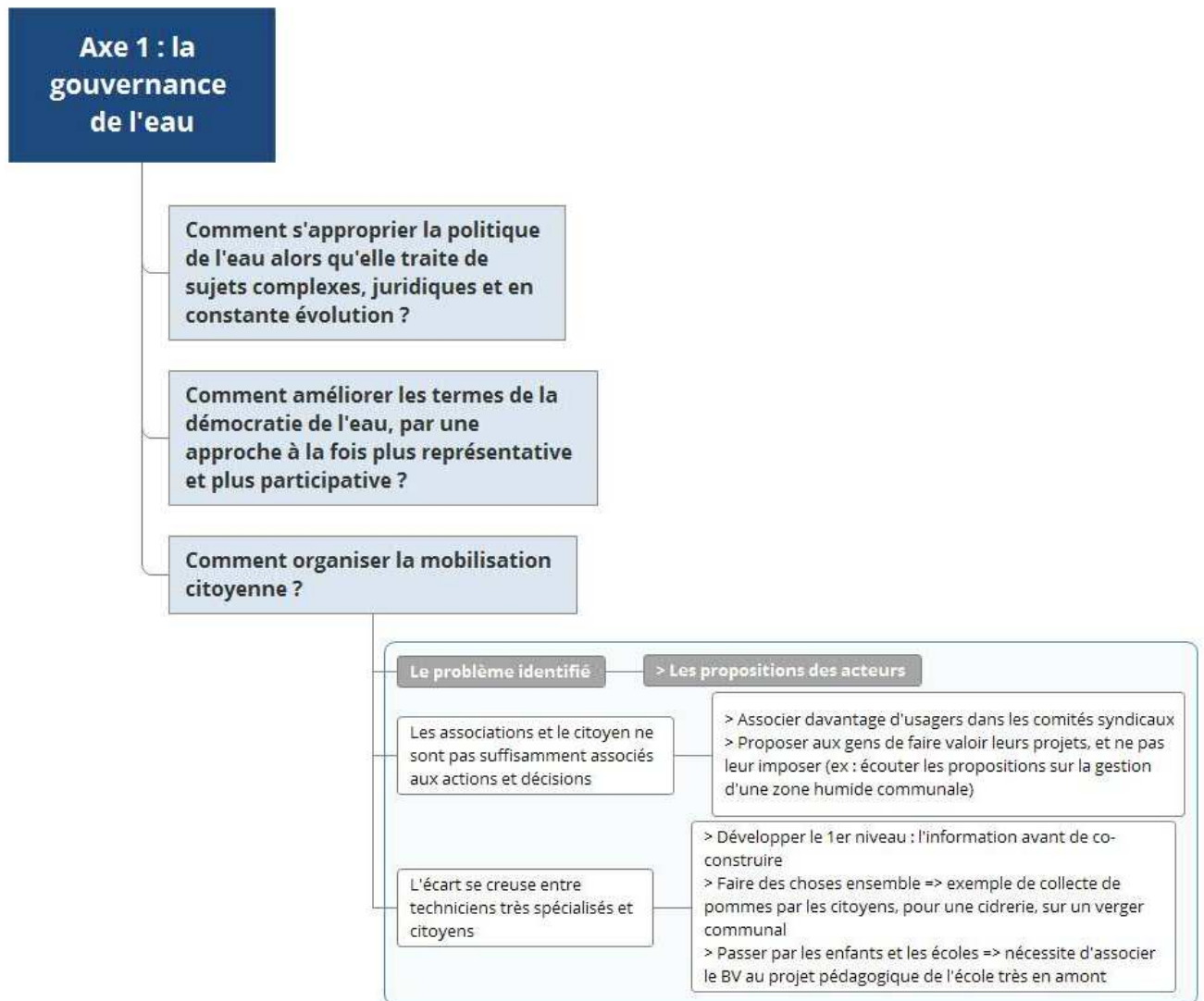


Comment améliorer les termes de la démocratie de l'eau, par une approche à la fois plus représentative et plus participative ?

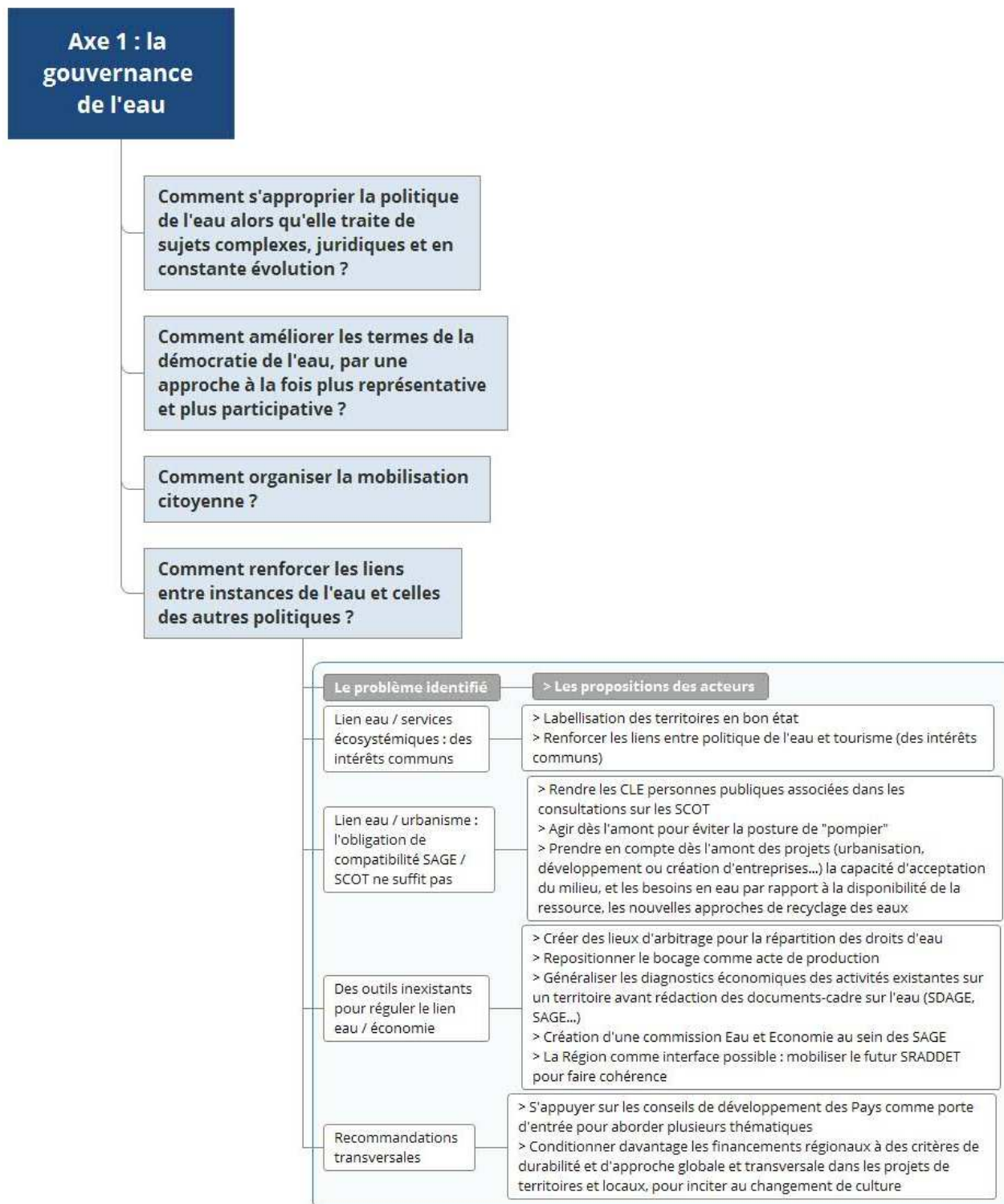
L'analyse des freins et les propositions émises par le groupe sont synthétisées ci-dessous :



Comment organiser la mobilisation citoyenne ?



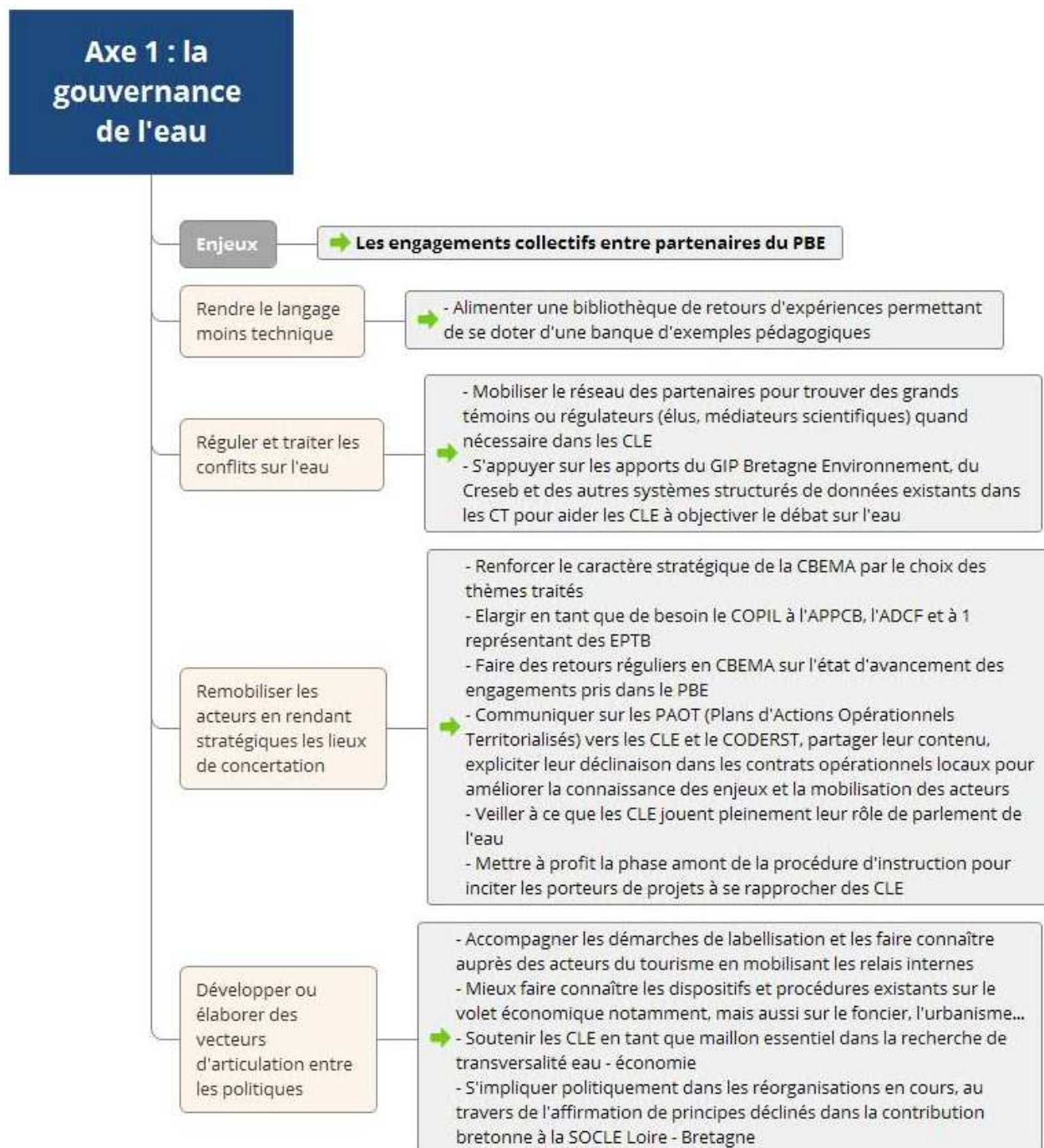
Comment renforcer les liens entre instances de l'eau et celles des autres politiques ?



3.1.5. Les suites données à la démarche

Par le COPIL Eau : des engagements collectifs

Proposition de points-clés sur lesquels trouver un accord global à partir des propositions du GT :



3.2. La transversalité et l'articulation des politiques publiques et des outils (axe 2)

3.2.1. Les initiatives déjà prises en faveur d'une action plus transversale

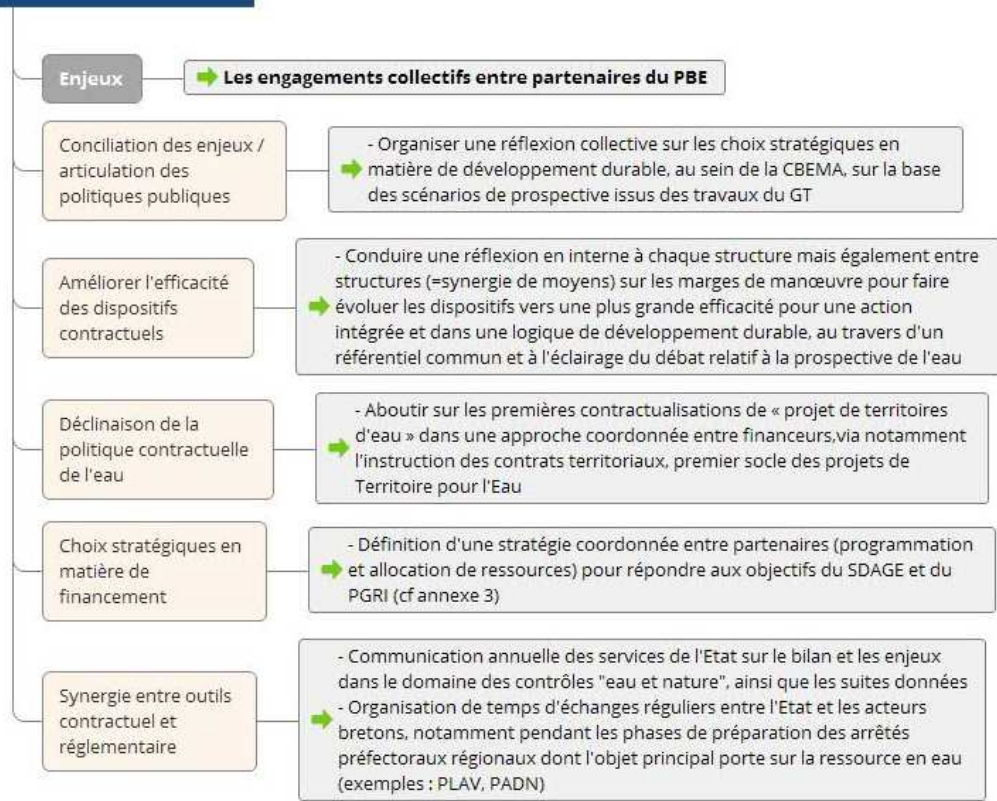
Les partenaires se sont d'ores et déjà mobilisés en vue d'amorcer la convergence des politiques sectorielles vers des objectifs/bénéfices communs. Depuis le lancement de la démarche à Rostrenen en juin 2014, les actions suivantes ont ainsi été mises en œuvre :

- **Eau/Littoral** : Intégration d'enjeux et d'actions liés à la bactériologie sur la frange littorale dans le Programme Opérationnel d'Investissement de la Région ;
- **Eau/Agriculture** : Dans le cadre de son rôle d'autorité de gestion sur le FEADER, le développement par le Conseil régional de critères d'éco-conditionnalité pour le déploiement des aides à l'investissement dans les exploitations agricoles ;
- **Eau/Biodiversité** : pilotage par l'Etat et la Région de l'élaboration du Schéma de cohérence écologique ; recherche de liens plus étroits entre la politique poissons migrateurs et la politique de l'eau dans les territoires, ;
- **Eau/aménagement/urbanisme** : incitation à intégrer plus fortement les enjeux eau et environnement dans les nouvelles générations de contrats de territoires de Pays, y compris en lien avec le littoral ; lancement de démarches à l'échelle régionale en faveur du bâti durable, de groupes de travail sur le développement de biomatériaux et de filières dédiées ; Facilitation des passerelles entre les acteurs de l'Eau et de l'aménagement dans les Pays, via l'organisation de réunions et de formations sur des sujets communs.

3.2.2. Les premiers engagements des membres fondateurs du PBE

Les premiers engagements des membres fondateurs du PBE pour aller plus loin sur la cohérence des politiques publiques sont identifiés dans l'arborescence ci-après :

Axe 2 : transversalité et articulation des politiques publiques et des outils



Ces premiers engagements collectifs ont été complétés suite aux travaux de prospective que le Conseil régional a piloté en 2016 et 2017. Ils ont permis d'interroger les termes du développement territorial breton et ses impacts sur l'eau. Ces éléments font l'objet d'un chapitre dédié au sein du PBE : le chapitre 4.

3.3. La simplification (axe 3)

Le dernier axe du PBE est de concrétiser ses ambitions de simplifications administrative et financière au bénéfice des maîtres d'ouvrages affichés dans les projets de territoires d'eau et des institutions engagées dans la politique de l'eau. Il s'agit de viser une optimisation et une réduction du temps passé aux aspects administratifs et financiers au bénéfice de la réflexion stratégique et de l'action opérationnelle plus efficiente sur le terrain. Cette construction se fera par étapes d'ici fin 2016 et s'adaptera aux réalités territoriales de chaque partenaire et à ses capacités.

A travers le Plan Breton pour l'Eau, les partenaires financiers publics ont identifié plusieurs voies possibles de simplification. Celles-ci constituent de premières étapes qu'il conviendra de compléter et de développer pour aboutir de manière progressive à des effets perceptibles par tous, dont les bénéficiaires. Les solutions mobilisées pourront varier au sein du territoire régional de sorte à permettre une adaptation aux modalités des différents financeurs, l'objectif n'étant pas nécessairement l'uniformisation à l'échelle régionale mais la simplification effective, quel que soit le panel de méthodes et outils mobilisés. Ce volet comprend également le déploiement de mesures d'accompagnement technique et méthodologique auprès des porteurs de projet.

3.3.1. Les initiatives déjà prises en faveur de la simplification / accompagnement des porteurs de projets

Simplification :

- Expérimentation d'un guichet unique tous financeurs pour les travaux milieux aquatiques dans le 22 (GUSI) : harmonisation administrative, délais raccourcis, notification commune des interventions financeurs, décroisement des aides (limitation à deux financeurs par maître d'ouvrage) ;
- Lancement auprès des acteurs finistériens d'une enquête sur leurs attentes en terme de simplification : test dans la perspective d'un déploiement sur la totalité du territoire breton;
- Mise en place d'un guichet unique régional pour les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques et pour Breizh Bocage ;

Accompagnement/ Appui technique :

- Mise en relations d'acteurs à l'échelle des territoires de SAGE et animations départementales (ex en Finistère : appui à l'émergence de projets de territoire, Cellule d'animation sur les milieux aquatiques, animation départementale des chargés de missions PAPI, rencontre et information des animateurs agricoles des collectivités sur la conjoncture agricole, la PAC...) ;
- Journées de formations sous maîtrise d'ouvrage régionale

3.3.2. Les nouveaux engagements

L'arborescence ci-dessous identifie, au-delà des premières initiatives prises dans le cadre des travaux du PBE, de premiers engagements des membres fondateurs du PBE pour aller plus loin.



CHAPITRE 4 - COMMENT CONCILIER LES ENJEUX SUR L'EAU EN BRETAGNE ? LES APPORTS D'UNE PROSPECTIVE « EAU ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL »

4.1. TRANSVERSALITE, INTEGRATION ET PROSPECTIVE

4.1.1. De l'importance d'une vision intégrée de l'eau et des milieux aquatiques

Les choix faits en matière d'aménagement local peuvent avoir des répercussions sur les eaux pluviales, les milieux humides et l'ensemble du cycle de l'eau à l'échelle du bassin versant. L'imperméabilisation des sols peut entraîner des phénomènes de ruissellement des eaux pluviales, d'érosion des sols et d'aggravation du risque d'inondation... Cela se répercute ensuite sur la qualité de nos cours d'eau, alors même que nous avons des objectifs de qualité ambitieux à atteindre aux horizons 2021 et 2027.

Par ailleurs, le développement de l'urbanisation, l'arrivée de nouvelles populations et l'implantation de nouvelles activités économiques ne sont possibles que si les capacités d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées sont suffisantes.

Mais au-delà de cela, l'eau ne saurait être considérée comme une seule contrainte : l'eau peut être source de potentialités : c'est une composante à intégrer pour une plus grande qualité paysagère, qui peut participer à l'amélioration du cadre de vie des habitants ; c'est un support de vie (faune / flore) et d'activités de loisirs.

Eau et aménagement du territoire sont donc intimement liés.

Tout l'enjeu est de parvenir à concilier les usages avec les enjeux de l'eau et des milieux aquatiques, en coordonnant nos actes d'aménagement et nos politiques de gestion, dans une vision intégrée.

4.1.2. Qu'est-ce que l'intégration ?

La notion d'intégration tire son origine d'une méthode empirique organisant la coexistence des usages sur un même espace-ressource qu'est la gestion intégrée des zones côtières, développée dans les années 1970. Elle préfigurait l'avènement d'une idée majeure consacrée par le droit international de l'environnement : le développement durable, qui repense le lien homme-nature, et dont tout le monde connaît le fameux triptyque recoupant les sphères environnementale, économique et sociale. La gestion intégrée s'est étendue à d'autres domaines, tels l'eau, la forêt...

Définition de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau :

« La gestion intégrée des ressources en eau [GIRE] est un processus qui favorise la mise en valeur et la gestion coordonnées de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux » (Partenariat Mondial pour l'Eau).

L'approche intégrée, même si l'on pressent qu'elle puisse être appliquée à d'autres intérêts que ceux attachés à la protection de l'environnement, demeure avant tout pensée en faveur de celui-ci. Il s'agit d'une approche que l'on qualifie d'écosystémique, consistant en la « mise à profit de processus naturels » et le « respect de la capacité d'absorption des écosystèmes », qui doit rendre « les activités humaines plus respectueuses de l'environnement, plus responsables sur le plan social et plus saines économiquement à long terme ».

L'on peut avancer, même, que l'intégration constituerait l'avatar ultime du principe de prévention, cherchant, en priorité, à empêcher ou limiter, à un coût économiquement acceptable, les dommages causés à l'environnement par l'impact individuel ou conjugué des diverses activités réglementées par les politiques sectorielles. L'article 11 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne ne dément pas cette hypothèse :

En vertu de cette disposition, « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

Cependant, le droit, qu'il soit international, européen ou national, ne précise pas clairement avec quelle intensité l'intégration doit se faire, ni quel degré général de contrainte, de réorientation cela peut représenter pour les politiques sectorielles. Il faut se rapporter au cas par cas aux dispositions applicables à telle ou telle activité pour étudier comment l'exigence environnementale peut s'exprimer. Le risque est alors que les préoccupations écologiques soient instrumentalisées, « dans la mesure où l'environnement est au service des objectifs de la politique d'accueil ».

□ Il revient alors au politique de décider si l'intégration « voit son rôle limité à un simple encadrement du développement économique » ou si elle peut aller plus loin, en infléchissant de manière plus décisive ledit développement.

Quoi qu'il en soit, on peut schématiser la démarche intégrée de la manière suivante :

- En dé-segmentant les diverses politiques sectorielles intéressant un espace, une ressource, on fait progresser la gestion de l'objet considéré, à tous points de vue :
 - Recours à des savoirs croisés, complémentaires □ interdisciplinarité
 - Mobilisation, contrainte/volontaire, de tous les acteurs concernés □ participation
 - Abord moins anthropocentré des spatialités et temporalités □ vision multiscalaire, « transfrontière », « transgénérationnelle »
 - Amélioration de la lisibilité, de la pertinence du droit applicable □ mise en cohérence
- Une telle approche, multifactorielle, induit une gouvernance repensée, capable de :
 - s'adapter à l'évolution des savoirs, de se projeter malgré les incertitudes (prospective)
 - fédérer les acteurs autour d'objectifs communs, hiérarchisés ou priorisés si possible, arbitrés si l'on ne parvient pas à transcender les oppositions (pas forcément imaginaires, mais souvent exagérées par une lecture simpliste)
 - dépasser la non-concordance entre les frontières administratives et les échelles naturelles (bassin-versant...) et de dépasser le décalage entre le temps politique et économique (plus ou moins court) et le temps naturel (plus ou moins long)
 - produire des normes mieux articulées, évitant redondances et contradictions ; en appui sur une pluralité de savoirs et fondées sur des processus participatifs, les normes jouissent d'une légitimité renforcée

L'intégration requiert, pour tout cela, une révolution intellectuelle. La pluralité d'intérêts considérés conduit, comme l'expose l'article 18.9, a, du Chapitre 18 de l'Agenda 21 (Sommet de la Terre, Rio, juin 1992), à une « approche dynamique, interactive, itérative et multisectorielle de la gestion » (de la ressource en eau, en l'occurrence) :

- Dynamique, car en adaptation continue vis-à-vis des évolutions sociétales et techniques.
- Interactive, car, au sens premier, « inter-acteurs », créatrice d'interactions, de relations : l'approche intégrée consolide les solidarités ou, si elles étaient ignorées, les porte à la connaissance des acteurs, qui n'ont pas toujours conscience de leurs interdépendances.
- Itérative, car la gestion intégrée forme un cycle de gestion (concertation → planification → mise en œuvre → surveillance → évaluation...), dépendant des rythmes institutionnels, marqués par des échéances récurrentes et régulières.
- Multisectorielle, car l'écoute de tous les acteurs et la prise en compte de tous les savoirs requièrent une approche transversale.

Sources :

Adrien BODART, *La protection intégrée des eaux souterraines en droit de l'Union européenne*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de Rennes 1 le 5 décembre 2016, sous la direction de Nathalie HERVE-FOURNEREAU, 844 pages (<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01484318/document>).

Nicolas DE SADELEER, *Les principes comme instruments d'une plus grande cohérence et d'une efficacité accrue du droit de l'environnement*, in François OST, Serge GUTWIRTH [dir.], *Quel avenir pour le droit de l'environnement ? (actes de colloque)*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996, pages 37-38.

4.1.3. En quoi la prospective peut permettre de cheminer vers plus de transversalité ou d'intégration ?

La prospective est une approche transdisciplinaire et caractérisée par une vision globale et systémique où les acteurs et les variables qu'ils mettent en débat peuvent jouer un rôle clé dans la construction d'un avenir ouvert. L'avenir est multiple, indéterminé et ouvert à une grande variété de futurs possibles.

Le philosophe Gaston Berger (1959), pouvant être considéré comme le père fondateur de la prospective, a laissé en héritage 5 éléments indissociables de l'attitude prospective : voir loin, large, profond, penser à l'homme et prendre des risques. Depuis les années 70, trois caractéristiques supplémentaires ont également été portées : voir autrement, voir ensemble et utiliser des méthodes aussi rigoureuses et participatives que possible pour réduire les incohérences.

La prospective stratégique, Michel Godet, Philippe Durance, 2011

Pour alimenter le Plan Breton pour l'Eau sur la question de la transversalité des politiques publiques au service d'une gestion intégrée de l'eau, il a été fait le choix d'un travail prospectif, pour l'intérêt qu'offre cette méthode en termes d'**exploration collective de stratégies innovantes et ambitieuses**.

La prospective permet de se questionner, de manière **globale, systémique**, sur le développement d'un territoire. Cette entrée par le développement (accueil de nouvelles populations, urbanisation, développement de nouvelles activités économiques...) permet d'explorer les usages de l'eau, l'occupation de l'espace, pour en examiner ensuite les impacts sur l'eau et les milieux aquatiques... Des liens se tissent alors et permettent d'investir les

champs de l'aménagement et du développement économique, au regard des enjeux de l'eau et des milieux aquatiques.

Nous y retrouvons ici les traits de l'intégration.

Le choix d'un tel travail a enfin été guidé par le fait que, face aux objectifs ambitieux de bon état des masses d'eau qui s'imposent à nous (69 % en 2021 et 100 % en 2027), nous devons explorer et démultiplier nos leviers d'action en articulant les politiques régionales et locales en matière d'eau et de milieux aquatiques, d'économie et d'aménagement du territoire.

4.2. LES TRAVAUX DE PROSPECTIVE CONDUITS EN BRETAGNE

4.2.1. Objectifs poursuivis

L'objectif du travail régional était de produire des trames de scénarios de développement des territoires bretons en lien avec les usages de l'eau et des milieux aquatiques à l'horizon 2040, afin d'alimenter le Plan Breton pour l'Eau sur la question de la transversalité des politiques publiques au service d'une gestion intégrée de l'eau.

4.2.2. Méthodologie employée et rétrospective des travaux conduits

L'élaboration de ces scénarios a été réalisée en appui sur 2 groupes de travail :

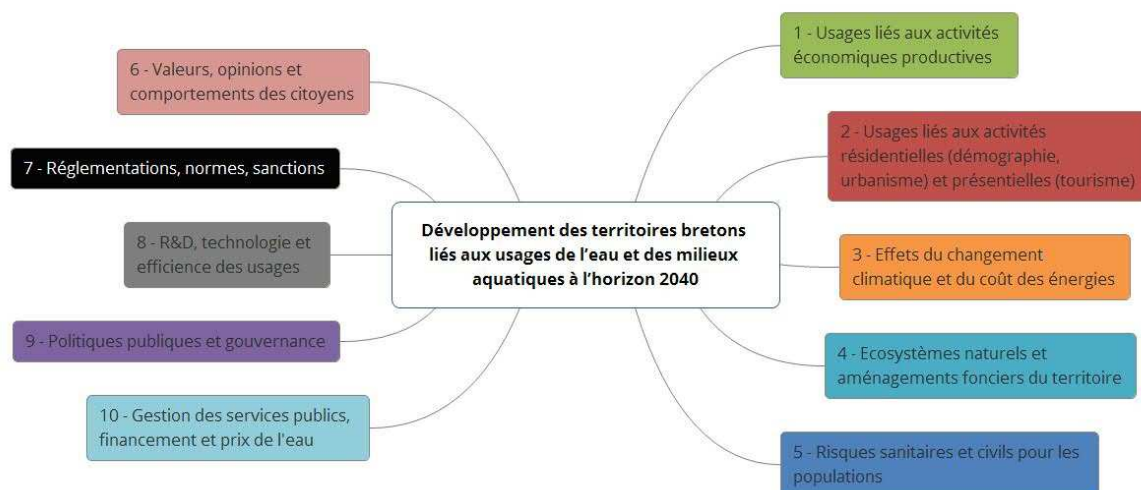
- **le groupe prospective**, réunissant des partenaires et acteurs bretons : des territoires de SAGE et BV, des représentants du monde agricole et conchylicole, des représentants d'associations, des chercheurs et de 2 membres de la section prospective du Ceser. Ce groupe avait vocation à donner un avis et consolider les travaux préparés techniquement en groupe projet prospective.
- **le groupe projet prospective** était quant à lui plus resserré et composé de techniciens des différents services de la Région Bretagne concernés (direction de l'économie, de la mer, ...) et des partenaires Etat, Départements et Agence de l'eau.

Le groupe prospective s'est réuni en décembre 2015, mars, mai, juillet, novembre 2016, mars 2017 et juin 2017. Le groupe projet s'est quant à lui réuni en décembre 2015, mars, avril et septembre 2016.

Ces travaux collectifs et collaboratifs, croisant différentes connaissances et compétences, ont permis d'aboutir à une production riche et solide.

La première étape du travail a consisté à réaliser un brainstorming en groupe projet et en groupe prospective (mars 2016) afin d'identifier les facteurs majeurs de changement (effets de tendances lourdes, ruptures ou signaux faibles) susceptibles d'impacter probablement le développement des territoires bretons et les usages de l'eau.

Dix grands domaines de changement ont été identifiés :



Auparavant, une bibliographie de la situation actuelle de la Bretagne et des éléments de prospective déjà réalisées dans plusieurs domaines avait été compilée et distribuée au Groupe prospective.

Le groupe projet prospective s'est ensuite réuni le 20 avril 2016 afin d'imaginer pour chaque facteur ou variable des hypothèses de changement.

Un travail technique a été conduit afin de poursuivre ce travail d'identification d'hypothèses d'évolution pour l'ensemble des domaines et variables identifiés. Ce travail a été mené en interne au service de l'eau et grâce à différents rendez-vous de travail en bilatéral avec des membres du groupe projet de la Direction de l'Aménagement du territoire, de la Direction de l'Economie, du service Patrimoine Naturel et du service Tourisme notamment.

Les 27 mai et 7 juillet 2016, le groupe prospective s'est projeté en 2040 au plus tard et s'est interrogé sur la probabilité d'hypothèses structurantes, en rapport avec les futurs possibles du développement des territoires bretons et des usages de l'eau et des milieux aquatiques. Elles ont été soumises au Groupe prospective pour évaluer collectivement leur pertinence et, le cas échéant, la ou les tendances identifiables sur le long terme (2040).

Toutes les hypothèses n'ont pas pu être mises au débat du groupe prospective pour des raisons de temps, mais les hypothèses structurantes, essentielles à la construction des scénarios ont été notamment testées.

Suite aux réunions de mai et juillet du Groupe prospective, les hypothèses les plus probables ont été passées en revue selon plusieurs critères de classification :

- **Externe** : l'hypothèse dépend de facteurs (ex : changement climatique mondial) ou de décision (ex : directives européennes) que les acteurs régionaux bretons ne maîtrisent pas (et subissent),
- **Interne** : la réalisation de l'hypothèse dépend principalement voire exclusivement de la volonté et des capacités d'action que les acteurs régionaux peuvent se donner (politiques publiques et privées),
- **Intermédiaire** : la réalisation de l'hypothèse dépend de facteurs externes mais aussi de la volonté / mobilisation de moyens conjointe des acteurs régionaux de la mettre en œuvre (ex : solde migratoire positif vers le littoral de l'Ouest français, priorités de rétablissement de la continuité écologique, Volet contractuel du Plan Algues Vertes, atténuation et adaptations locales aux effets du changement climatique...).

Parmi les hypothèses internes, certaines hypothèses ont également été qualifiées **d'enjeu**, lorsque le Groupe projet a considéré qu'elle était structurante, c'est-à-dire avaient elles-mêmes une influence forte sur de nombreuses autres hypothèses.

Parmi les hypothèses externes, certaines hypothèses ont été qualifiées de **motrice**, lorsque le Groupe projet a considéré qu'elle était structurante, c'est-à-dire qu'elles avaient elles-mêmes une influence forte sur de nombreuses autres hypothèses.

Des scénarios construits pour présenter des enjeux différenciés, alternatifs et partiellement complémentaires.

La méthode utilisée consiste à construire progressivement des trames de scénarios **à partir de combinaisons d'hypothèses « enjeu » mais sans les mélanger dans plusieurs scénarios** (une variable enjeu ne peut donc pas se retrouver dans deux scénarios).

Ensuite, au sein de chaque scénario, les enjeux s'appuient sur certaines variables « moteur » (que l'on peut, elles, retrouver dans plusieurs scénarios).

Enfin, selon une logique de cohérence et de complétude, les autres hypothèses ont été agrégées pour constituer une **trame de scénario ayant sa logique propre à l'horizon 2040**.

Quatre trames de scénarios ont ainsi été bâties au démarrage des travaux :

1. **Un effort solidaire en faveur de l'alimentation en eau potable, priorité accentuée par le changement climatique**
2. **Un développement agricole et agro-alimentaire qui redynamise le centre Bretagne**
3. **Le littoral breton victime de son attractivité et du changement climatique**
4. **L'eau et les milieux aquatiques au cœur de l'aménagement et de la solidarité du territoire régional**

Le parti pris de construction des scénarios est de se concentrer sur les hypothèses enjeux identifiées. C'est ce qui crée le contraste entre les scénarios, qui cherchent à éclairer des enjeux différents et qui ont chacun leur logique propre. Chaque scénario ne balaye pas nécessairement les 10 grands domaines de changement identifiés au démarrage des travaux et chacun mène en quelque sorte une prospective thématique spécifique.

Pour la suite des travaux, il ne s'agira pas de choisir telle ou telle proposition de scénario à l'horizon 2040, comme base unique d'une stratégie régionale partagée, mais bien de chercher à combiner des éléments des différents scénarios qui auront été construits, en se questionnant et en suscitant du débat au sein de la CBEMA sur les avantages et inconvénients de chaque option stratégique (les impacts sur l'eau et les milieux aquatiques ont été identifiés au sein des scénarios) ainsi sur l'ampleur des moyens (humains, financiers, gouvernance,...) à mobiliser.

La prise en compte de la contribution du Ceser :

En décembre 2015, le Président du Conseil régional a saisi le Ceser afin d'engager un travail prospectif sur l'identification des enjeux de l'eau à l'horizon 2040.

Le Ceser a publié un rapport, validé en session du Ceser en octobre 2016. Le travail a permis d'établir un état des lieux de la ressource en eau et de ses usages, pour explorer les évolutions possibles de la ressource, de sa qualité et de sa quantité, ainsi que les questions sociétales qu'elle est susceptible de soulever à l'horizon 2040.

La synthèse de l'étude du Ceser est disponible sur le site de la Région www.bretagne.bzh et les principaux enjeux relevés sont exposés dans la première partie du PBE.

Un travail de recouplement des hypothèses produites par notre groupe prospective et des hypothèses issues des travaux menés par le Ceser sur les enjeux de l'eau en Bretagne à l'horizon 2040 a été conduit.

Il montrait qu'il n'y a pas d'oppositions ou de contradictions entre nos travaux respectifs, et qu'un certain nombre de points peuvent être complétés dans le travail du Conseil régional.

Des propositions de complément à partir d'hypothèses du Ceser ont été insérées dans les trames de scénarios.

Les enjeux identifiés par le Ceser ont également permis de se questionner sur la complétude des scénarios. Des premiers compléments ont été apportés.

Les 4 trames de scénarios produites ont fait l'objet d'un premier débat au sein du groupe prospective le 15/11/2016. A cette date, les travaux du Ceser ont fait l'objet d'une présentation aux membres du groupe prospective.

Le groupe a ensuite travaillé sur les scénarios : ils ont été jugés pertinents et ont été complétés. Le groupe a toutefois émis quelques réserves sur le scénario 3, relatif au littoral. La trame a donc été revue grâce à un travail technique interne.

Le groupe s'est de nouveau réuni le 14 mars 2017 afin :

- D'examiner les trames de scénarios consolidées pour éventuellement les compléter et les valider à ce stade de la démarche,
- De commencer à travailler sur les impacts des scénarios sur les territoires, l'eau et les milieux aquatiques.

Ces échanges ont permis ensuite de compléter de nouveau les scénarios. Suite aux échanges au sein du groupe, un scénario a de nouveau fait l'objet d'un remaniement en profondeur : il s'agit du scénario 4 sur l'aménagement. Le groupe a en effet jugé opportun de clarifier la ligne directrice de ce scénario et de le repositionner, l'entrée sur la gouvernance étant peut-être en trop. Il fallait se recentrer sur les hypothèses identifiées au départ : eau – milieu aquatique – aménagement.

Le groupe s'est enfin réuni le 13 juin. Il a permis d'enrichir encore les scénarios et il a été décidé de fusionner les scénarios 1 et 4. Le groupe a également travaillé sur les questions stratégiques que posent les scénarios.

4.2.3. Les livrables obtenus

Le travail a abouti à 3 « horizons 2040 » :

- **« De l'eau et des Hommes »**
Ou « Un effort solidaire en faveur de l'alimentation en eau potable, priorité accentuée par le changement climatique »
- **« L'eau, la Bretagne et l'agriculture »**
Ou « Un développement agricole et agroalimentaire qui redynamise la Bretagne »
- **« Le littoral sous la vague »**
Ou « Le littoral breton en fort développement avant d'être victime de son attractivité et du changement climatique »

Ces 3 horizons sont présentés en version synthétique ci-dessous.

La manière dont ces horizons interpellent nos politiques publiques est également exposée au travers de questions stratégiques.

« De l'eau et des Hommes »

Ou « Un effort solidaire en faveur de l'alimentation en eau potable, priorité accentuée par le changement climatique »

A l'horizon 2040, la Bretagne connaît un **accroissement important de sa population permanente** (+19% par rapport à 2012, soit +400 000 habitants selon le scénario « fil de l'eau » INSEE-Octant n°43/2013), notamment en Ille et Vilaine et sur les espaces urbains et péri-urbains littoraux et rétro-littoraux, entraînant des besoins en eau potable globalement croissants. La Bretagne bénéficie d'un climat attractif par rapport à d'autres régions de France qui souffrent de canicules. **La population touristique s'accroît également**, notamment en période estivale. Durant cette période, les besoins en eau potable sont donc encore davantage prégnants.

Du fait des **évolutions du climat**, on assiste en parallèle à une accentuation des **disparités territoriales** avec une répartition hétérogène des précipitations entre l'Est et l'Ouest de la Bretagne : le gradient de précipitations Est-Ouest s'accroît.

Dans le temps, les sécheresses estivales, automnales et même hivernales sont de plus en plus fréquentes et prolongées.

Cumulant une augmentation globale des besoins en eau potable et une modification des disponibilités de la ressource, d'importantes tensions surviennent.

Pour autant l'approvisionnement en eau potable des populations est considéré comme une priorité absolue par les pouvoirs publics. Pas question toutefois d'assécher les cours d'eau en été. L'on s'efforce en parallèle de ne pas porter préjudice aux milieux aquatiques : le respect d'un débit minimum biologique dans les cours d'eau en période d'étiage est devenu une véritable contrainte pour les prélèvements dans les eaux superficielles afin de garantir la vie piscicole.

Cela nécessite en période d'étiage la mise en place de restrictions locales d'utilisation de l'eau : allant de mesures mineures comme des interdictions de remplissage de piscines, d'arrosage ou de lavage de voitures à des mesures beaucoup plus impactantes, notamment à l'Est de la Bretagne, et interrogeant le développement économique de la Bretagne et les capacités :

- des exploitations agricoles à irriguer leurs cultures et/ou abreuver leur bétail,
- des industries à prélever de l'eau et à en rejeter dans les cours d'eau (capacité de dilution).

Le potentiel d'accueil du territoire atteint bientôt ses limites au regard de la disponibilité de la ressource. Le développement de l'urbanisation est questionné.

Inévitablement, des coupures d'eau temporaires finissent par arriver, notamment à l'Est de la Bretagne.

LES QUESTIONS STRATEGIQUES POSEES PAR CE SCENARIO :

Quelles priorités d'approvisionnement en eau peut-on se fixer collectivement et pour quels usages, en fonction des besoins anthropiques, économiques ? Quels équilibres peut-on trouver pour tenir compte des besoins des milieux aquatiques ? Est-on prêt à sacrifier certains usages ? Est-on prêt à investir massivement pour satisfaire les besoins anthropiques ? A quel coût ? Quel niveau d'acceptabilité sociale et environnementale ?

Comment prévenir des situations de crise et faire prendre conscience de l'importance de réaliser des économies d'eau ? Comment ensuite les faire monter en puissance ? Est-ce que cela peut suffire au regard de la situation probable et des enjeux bretons ?

Comment concilier le signal-prix fort et une solidarité dans l'accès à l'eau pour tous ?

Comment éviter le risque de « technicisation » de l'eau, gérée comme un flux, de manière déconnectée du grand cycle de l'eau, du fonctionnement des bassins versants et des milieux aquatiques ? Quid d'une approche plus globale liant petit cycle et grand cycle de l'eau privilégiant prioritairement l'utilisation des ressources locales de chaque bassin versant, en qualité et en quantité, à la mesure de leur disponibilité ?

« L'eau, la Bretagne et l'agriculture »

Ou « Un développement agricole et agro-alimentaire qui redynamise la Bretagne »

La production agricole et la transformation des industries agro-alimentaires se sont développées en Bretagne, notamment centrale, autour de la RN164 (nouvelle E55), en réponse à l'accroissement démographique mondial, ramenant une population et un développement d'activités de services dans les villes de l'axe central du territoire. Ce développement s'appuie sur la capacité d'adaptation et le savoir-faire des acteurs économiques et publics et sur des conditions pédo-climatiques toujours favorables, malgré le réchauffement climatique, qui donnent à la Bretagne un avantage compétitif en termes de conditions de production agricole par rapport à d'autres régions européennes. Ces évolutions s'accompagnent d'une restructuration des entreprises agricoles, désormais moins nombreuses et plus grandes, ainsi que des industries qui y sont liées. Une vigilance particulière est maintenue par les autorités vis-à-vis des risques de pollutions diffuses (azote, phosphore, matières organiques et chimiques) et ponctuelles.

Des politiques publiques incitatives, européennes et nationales, (soutien à l'irrigation, aides aux investissements des industries de transformation et de valorisation des productions agricoles, aides sur des procédés innovants de traitement et de recyclage des eaux, financements d'outils technologiques d'aides à la décision comme les drones en agriculture...), ont permis et orienté ce développement, parfois au détriment de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

Dans un contexte d'accroissement de la demande mondiale en lait qui soutient un prix de marché attractif, la production laitière s'est développée, mais une demande sur le marché intérieur et de nouveaux modes de consommations ont permis de maintenir une agriculture diversifiée. Ainsi des exploitations porcines, avicoles et légumières cohabitent avec une production laitière dominante sur le territoire.

Malgré le réchauffement climatique, une pluviométrie encore abondante et des températures modérées par rapport à d'autres régions de France, ont permis à la Bretagne de cultiver la terre dans de bonnes conditions et de garder des rendements élevés, notamment grâce à l'irrigation. Les exploitations se sont agrandies et spécialisées.

L'herbe et les cultures protéiques, cultures présentant moins de risques pour l'environnement et moins consommatrices d'eau que le maïs, se sont beaucoup développées pour nourrir les vaches laitières. Les filières avicoles et légumières se sont développées sur le marché intérieur pour répondre à de nouveaux modes de consommation. Les filières laitières et porcines sont présentes sur le marché à l'export.

L'agriculture est technologique pour répondre à des besoins de productivité et de respect de l'environnement. Cela nécessite des investissements importants pour moderniser les bâtiments et le matériel. Ces investissements sont soutenus par des subventions européennes et nationales.

L'emploi dans l'agro-fourmiture et les technologies agricoles s'est développé en centre Bretagne. L'emploi agro-alimentaire s'est quant à lui maintenu à proximité des sites de production, grâce à l'utilisation de nouveaux processus de traitement et de recyclage des eaux leur permettant de moins consommer d'eau, et de diminuer les rejets polluants au milieu. Ces industries se sont également restructurées et ont évolué vers de la fabrication d'aliments plus élaborés (2^{de} transformation). Ces produits sont reconnus sous une marque d'identité bretonne.

Les élevages de grande taille et les entreprises agro-alimentaires méthanisent leurs déchets et effluents au sein de quelques unités collectives implantées en proximité.

Ce développement agricole et agroalimentaire redynamise les villes moyennes comme Carhaix, Loudéac, Rostrenen, Pontivy, mais menace également le château d'eau de la Bretagne, créant des tensions sur la ressource en termes quantitatif et qualitatif.

LES QUESTIONS STRATEGIQUES POSEES PAR CE SCENARIO :

Au-delà des opportunités de contexte (infrastructures, contexte pédo-climatique, technicité et savoir-faire, historique...), ce modèle de développement pour le centre Bretagne est-il souhaitable ?

Si oui, comment l'accompagner, et/ou contrecarrer certains effets négatifs (bocage, DMB, risque contentieux...) ?

Qu'implique le développement des villes moyennes, en terme d'habitat et de services ?

Comment maintenir un équilibre dans les économies locales (agriculture, industrie, tourisme...) ?

Comment concilier un développement économique consommateur d'une eau de qualité (élevage et IAA), avec la préservation du château d'eau de la Bretagne ? A quel prix ?

« Le littoral sous la vague »

Ou « Le littoral breton en fort développement avant d'être victime de son attractivité et du changement climatique »

En 2030, le littoral breton et son climat attractif dans un contexte de réchauffement climatique, ont attiré de nouvelles populations permanentes et touristiques, notamment dans les secteurs littoraux bien desservis par les nouvelles mobilités et la fibre optique.

Avec ces arrivées massives, des dysfonctionnements non résolus s'accumulent bientôt en matière d'assainissement (réseaux de collecte, vieillissement des STEP, non mise aux normes de tous les ANC). Cet état de fait engendre des pollutions bactériologiques fréquentes et un enrichissement excessif des eaux littorales en phosphore. Les activités de pêche et de conchyliculture se trouvent fortement fragilisées (occurrence de phytoplanctons toxiques et de problèmes bactériologiques).

Des recettes spécifiques sont alors recherchées afin de faire participer les acteurs de l'économie touristique dans la politique de l'eau. Les activités économiques halieutiques parviennent alors à se maintenir sur le littoral grâce à des politiques publiques qui financent des actions de restauration de la qualité des eaux littorales.

A partir de 2030, le changement climatique commence également à devenir de plus en plus prégnant et problématique avec la multiplication des submersions marines, des tempêtes hivernales et l'érosion du trait de côte. La montée des eaux associées à des marées de coefficient important augmentent également les risques d'inondation dans les estuaires. Une grande partie du littoral breton est ainsi menacée par ces différents types de risques naturels.

Malgré tout, l'attrait résidentiel du littoral persiste, notamment dans certains secteurs comme Saint-Malo, le Golfe du Morbihan, la baie de la Forêt-Fouesnant, Lorient, Auray, Quiberon, Lannion, Erquy, Brest, Crozon. **Il faut donc protéger les populations et préserver les activités économiques du littoral.** Ainsi, les EPCI qui détiennent la compétence de prévention des inondations prélèvent la taxe GEMAPI de façon quasi-systématique, pour réaliser des investissements de lutte contre les inondations et submersions marines

Toutefois, **face aux multiples enjeux auxquels ils trouvent confrontés (maîtrise de l'urbanisation et du foncier, qualité sanitaire des eaux littorales, alimentation en eau potable des populations résidentielles et touristiques, protection contre les risques naturels), les EPCI ont de plus en plus de mal à mettre en œuvre des solutions.**

LES QUESTIONS STRATEGIQUES POSEES PAR CE SCENARIO :

- Quelle est la capacité d'accueil de notre littoral et comment préserver un potentiel de développement équilibré sur le littoral ?
- Quelle prise en compte du changement climatique et des risques naturels ? Doit-on continuer à protéger des secteurs qui seront toujours davantage soumis à ces risques ? Quid de la relocalisation et du repli stratégique ?
- Quels mécanismes de solidarité ?

4.3. LES APPORTS POUR LA TRANSVERSALITE DES POLITIQUES PUBLIQUES AU REGARD DES ENJEUX DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITE

4.3.1. Des travaux de prospective à l'identification de grands principes – méthode employée

L'objectif recherché au travers des horizons 2040, dont les curseurs de développement ont parfois été volontairement poussés au maximum, était de provoquer du débat et d'amener les membres de la CBEMA à s'interroger sur ce qu'il nous semble collectivement intéressant de pousser ou au contraire, ce qu'il nous semble important de contrecarrer pour l'avenir de notre territoire régional.

Pour ce faire, les horizons 2040 ainsi que les questions stratégiques qu'ils posent ont été présentés lors de la CBEMA du 18 octobre 2017. Un premier débat sous forme de tables rondes et avec la salle a pu être enclenché. A la suite de la séance plénière du matin, des ateliers de travail ont été organisés l'après-midi. Les membres de la CBEMA ayant participé aux ateliers ont pu se positionner au lendemain de ces horizons 2040, poussés par la nécessité à agir, afin d'identifier des **grands principes** permettant :

- d'anticiper une crise de l'eau, dans un contexte d'arrivée massive de population et de changement climatique (atelier 1 – scénario 1 « de l'eau et des hommes »),
- de construire des orientations, qui pourraient être remontées au niveau de l'Europe, pour des politiques agricoles durables aux plans social, environnemental, économique et sanitaire (atelier 2 – scénario 2 « l'eau, la Bretagne et l'agriculture »),
- d'intégrer les risques naturels dans l'aménagement des territoires (atelier 3 – scénario 3 « le littoral sous la vague »).

Ce sont tous les éléments de débat et les grands principes identifiés par les membres de la CBEMA qui sont ici retranscrits, au sein du Plan Breton pour l'Eau. Il s'agit d'une riche contribution dont les partenaires du PBE se sont ressaisit lors de réunions du CODIR eau et du COPIL eau pour définir des **engagements collectifs** et évoluer vers plus de transversalité. Rappelons bien que ce ne sont pas les trajectoires ou scénarios en eux-mêmes qui sont repris en bloc, comme guides d'une unique stratégie régionale, mais les éléments issus du débat qu'ils ont provoqué.

Pour que les principes collectifs soient appliqués et déployés, il est également nécessaire que chaque structure puisse s'interroger à son niveau et voit comment orienter ses propres politiques et dispositifs publics au travers **d'engagements individuels**.

Le Conseil régional y retravaillera dans un second temps au sein du livret des engagements. C'est aussi tout l'esprit du SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires) et de la démarche de la COP régionale.

4.3.2. Les grands principes guides pour la transversalité

Les principes présentés ci-après correspondent à la matière « brute » issue des ateliers de la CBEMA du 18 octobre 2017.

Les principes pour anticiper une crise de l'eau, dans un contexte d'arrivée massive de population et de changement climatique (atelier 1 – scénario 1 « de l'eau et des hommes »)

Principe 1 : anticiper, organiser de manière solidaire et répartir équitablement l'eau selon une approche spatiale intégrée, faisant le lien entre le développement économique et de la population et l'eau disponible

- ➔ En faisant un bilan besoins – ressources (actuel et prospectif) à l'échelle régionale et avec un focus technique et financier particulier sur la production légumière (issu atelier 2)
- ➔ En recensant les ressources de secours non exploitées pour aller vers une utilisation des ressources en proximité

Principe 2 : séparer les usages de l'eau : l'eau à boire ou pour l'alimentation du reste des usages de l'eau

- ➔ En incitant, dans les principes d'aménagement, à la mise en place de doubles réseaux dans les nouvelles constructions

Principe 3 : maintenir des réseaux performants sur le long terme

- ➔ En fixant un taux seuil de rénovation des réseaux d'adduction d'eau pour maintenir leur performance sur le long terme

Principe 4 : mieux connaître l'eau : les eaux souterraines et les eaux superficielles dans une vision globale (interdépendance des eaux souterraines et superficielles), tout en intégrant pleinement la notion de bien commun dans le droit français

- ➔ En développant la connaissance des eaux souterraines et des cycles hydrogéologiques bretons
- ➔ En développant la connaissance des prélèvements par forage individuel dans les eaux souterraines et en faisant évoluer le droit de la propriété du sol et du sous-sol : exploitation privée de l'eau vs bien commun

Principe 5 : favoriser les économies d'eau, en partageant les efforts de manière équitable, voire inciter à supprimer l'utilisation de l'eau pour certains usages

- ➔ Grâce à une tarification progressive, pesant particulièrement sur les gros consommateurs
- ➔ En développant des postes d'ambassadeurs de l'eau pour sensibiliser
- ➔ En développant des systèmes collectifs pour les usages de loisirs (piscines), voire en interdisant le remplissage de piscines et en renforçant le système de contrôle
- ➔ En développant la recherche et un fond de développement pour services environnementaux pour aider les acteurs à s'adapter : agriculteurs sur la génétique des plantes, industriels sur le re-use...

Les principes pour construire des orientations, qui pourraient être remontées au niveau de l'Europe, pour des politiques agricoles durables aux plans social, environnemental, économique et sanitaire (atelier 2 – scénario 2 « l'eau, la Bretagne et l'agriculture »)

Principe 1 : Viser la double performance : économique et environnementale ; faire de l'environnement une opportunité pour l'économie

- Développer des labels locaux, liés au terroir, sur des critères environnementaux

Principe 2 : impulser la transition écologique et énergétique des exploitations agricoles et dans l'agro-alimentaire pour :

- Inciter les filières à valoriser les productions à plus-value environnementale,
- Accentuer le verdissement de la PAC
- Réorienter et concentrer les financements, historiquement axés sur la mise aux normes et les pratiques de fertilisation, vers les exploitations qui s'engagent dans des cahiers des charges à plus-value environnementale et/ou pour la santé (productions sous labels)
 - « *De la bonne dose au bon moment à la bonne culture au bon endroit* » Agence de l'eau Rhin Meuse
- Maintenir le linéaire bocager/ restructuration des formes d'exploitations (petites surfaces, et maintien d'activités connexes comme entretien bocage)
- Réaliser des remembrements coordonnés (viser le regroupement parcellaire)
- Encourager les économies et le recyclage d'eau et le développement de cultures moins consommatrices ; inciter l'échelon local à définir une stratégie de gestion quantitative de la ressource intégrant aux mieux les différents usages du territoire (prise en compte nécessaire des spécificités locales) et à les traduire dans les politiques d'aménagement du territoire/urbanisme...
- L'autonomie alimentaire
- Inciter à une meilleure prise en compte de la biodiversité : pollinisateurs, insectes auxiliaires des cultures...
- Favoriser les territoires en difficulté

Principe 3 : Investir dans l'éducation et la formation pour redonner du lien entre le jardin et l'assiette

- Développer davantage les circuits courts avec l'aide de soutiens publics
- Sensibiliser le consommateur sur le véritable prix des produits alimentaires, le respect de la nature, et la saisonnalité des produits
- Former les jeunes => des messages à répéter tout au long du cycle de formation/apprentissage. Cette dernière remarque vient du constat que plus un jeune avance dans son cycle de formation, plus il perd certaines notions qui aujourd'hui ne sont transmises qu'en primaire (cycle de l'eau, fonctionnement des écosystèmes...)

Principe 4 : Recréer le lien entre les producteurs et les consommateurs (le virtuel n'a pas que des bons côtés...)

- Créer une agence indépendante qui diffuserait de la donnée sur la qualité sanitaire des produits et sur leurs modes de production.
- Clarifier les étiquetages par rapport aux modes de production (en lien avec les principes 1 et 2)

Principe 5 : Harmoniser les règles entre Etats membres de l'Union européenne, afin de pouvoir valoriser à leur juste valeur les produits, sans distorsion de concurrence

Principe 6 : Diminuer la pression sur les prélèvements d'eau

- ➔ Inciter voire imposer la réutilisation des eaux usées
- ➔ Prendre des arrêtés préfectoraux pour limiter la production industrielle à certaines périodes
- ➔ Meilleure connaissance de qui prélève de l'eau et où dans un objectif de s'organiser pour gérer la ressource

Les principes pour intégrer les risques naturels dans l'aménagement des territoires (atelier 3 – scénario 3 « le littoral sous la vague »)

Principe 1 : établir un diagnostic global des zones à risque et des zones de repli en réalisant un diagnostic du potentiel foncier, croisé avec une analyse des fonctions à relocaliser

Principe 2 : appliquer la culture de l'adaptation au changement climatique au champ de l'aménagement et éviter l'urbanisation sur les zones à risque, ou repenser de nouveaux quartiers résilients, à l'image de ce que nos voisins européens peuvent faire (Allemagne, Pays Bas...)

Principe 3 : organiser le repli stratégique avec un fond de garanties avec les assureurs, les acteurs du tourisme et l'Etat (notamment sur les gros ouvrages structurants que l'on ne peut pas délocaliser, comme par exemple les ports)

Principe 4 : développer le centre Bretagne, dynamiser les centres bourgs, développer le tourisme intérieur pour attirer de nouvelles activités et populations, tout en repensant l'urbanisation et la notion de propriété

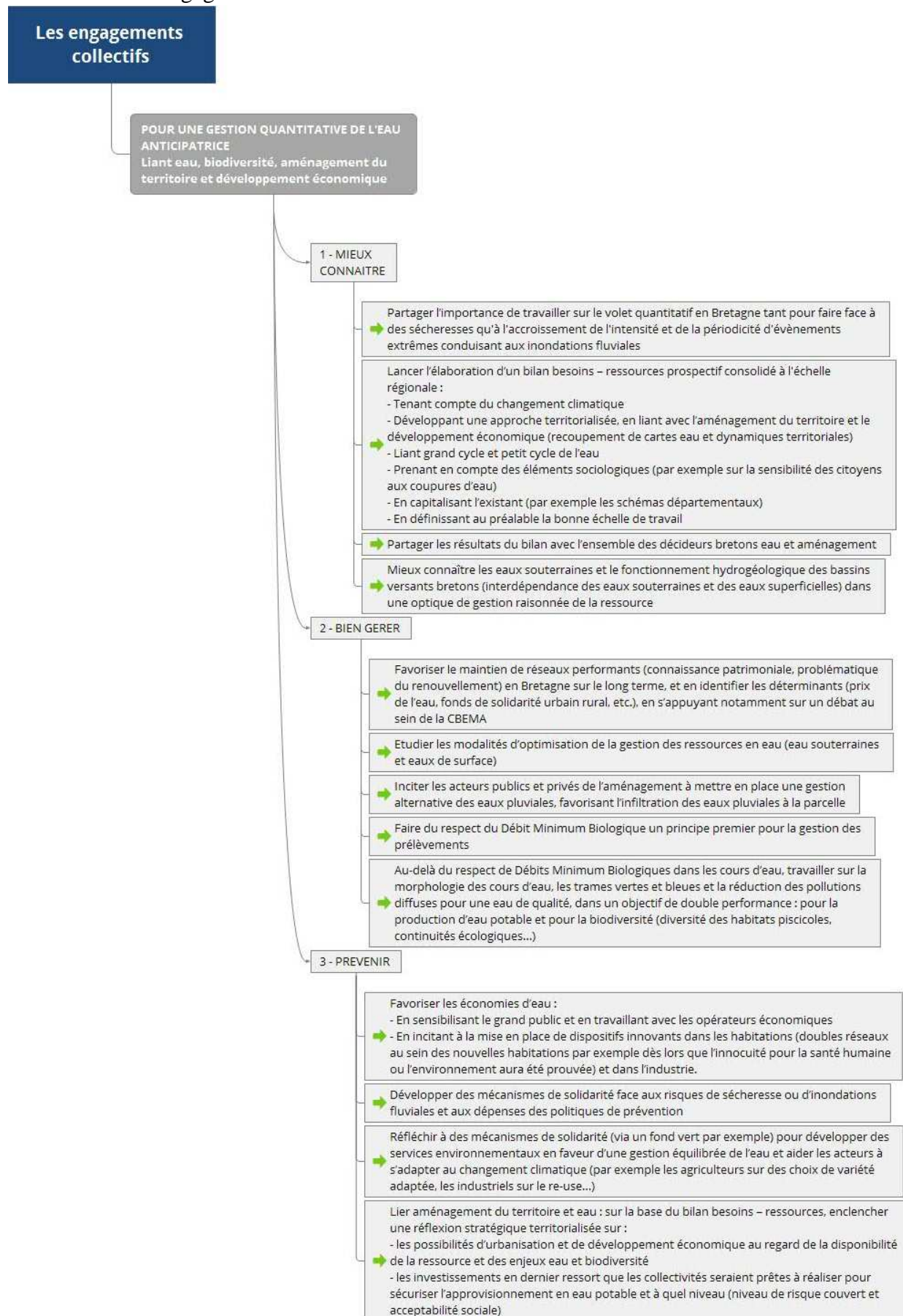
Principe 5 : sensibiliser et favoriser des méthodes de dialogue territorial avec les habitants, mais aussi les acteurs économiques du tourisme et de la conchyliculture ainsi que les acteurs de la biodiversité, tous étant impactés.

Principe 6 : concrétiser la notion de solidarité (aux plans financier et organisationnel) et poser de manière structurée les missions et compétences de chacun pour :

- La gestion de crise
- La protection
- La prévention, le repli stratégique, l'adaptation au changement climatique et le développement d'un nouvel urbanisme résilient

4.3.3. Les engagements collectifs des partenaires du PBE

A partir de la matière des ateliers présentée ci-dessus, les partenaires du Plan Breton pour l'Eau ont identifié les engagements collectifs suivants.



Les engagements collectifs

LES ENGAGEMENTS COLLECTIFS POUR UNE POLITIQUE AGRICOLE DURABLE ET EQUITABLE

Liant eau, agriculture, agro-alimentaire, bocage, foncier, valorisation économique, formation et santé

Viser la double performance
→ économique et environnementale en

- s'inspirant d'expériences existantes, notamment dans les des baies algues vertes (développement de nouvelles filières bas intrants, développement de labels locaux valorisant le territoire et les pratiques...)

- réorientant et concentrant les financements, historiquement axés sur la mise aux normes et les pratiques de fertilisation, vers les exploitations qui s'engagent dans des cahiers des charges à plus-value environnementale et/ou pour la santé

- Développant la rémunération au juste prix en rapprochant consommateur et producteur ou la réorientation des systèmes agricoles pour un moindre impact sur l'eau (MAE, foncier agricole...)

Impulser l'émergence d'une stratégie de gestion de l'eau pour les usages agricoles ou a minima susciter
→ un débat sur la problématique d'une gestion quantitative de l'eau à usage agricole en Bretagne, dans une perspective de changement climatique

- en fonction des territoires et des impacts potentiels aux plans qualitatif (risques de transfert) et quantitatif (par exemple sur la question du stockage, de la nature des sols et des possibilités de recharge des nappes)

- en fonction des types de production et des saisons

- en explorant les possibilités d'innovation (par exemple, le recours aux eaux usées, tout en sécurisant les choses au plan sanitaire)

- en connectant également la réflexion avec les autres usages de l'eau

Impulser une stratégie de gestion du foncier agricole (« remembrement vert » ?) au
→ regard de l'urbanisation croissante, incluant notamment la typologie des sols, pour favoriser la transition écologique et énergétique des exploitations agricoles

→ Recréer du lien entre producteurs et consommateurs et promouvoir les PAT (Projets Alimentaires Territoriaux)

Dans le contexte de la nouvelle PAC et de la mondialisation des marchés, partager au sein de la CBEMA la compréhension des déterminants des grands drivers du
→ changement à l'échelle européenne, aux plans sociologique et économique, au sein de nos systèmes de production et de transformation afin d'être en capacité de peser et d'accompagner le changement dans une optique environnementale

→ Accompagner les agriculteurs pour qu'ils puissent bâtir des systèmes plus adaptables aux changements mondiaux (production, consommation)

Les engagements collectifs

LES ENGAGEMENTS COLLECTIFS POUR UNE INTEGRATION DES RISQUES NATURELS

Liant eau, risques naturels, foncier, urbanisme, usages et activités économiques sur le littoral

S'appuyer sur les outils existants (TRI, SLGRI, PAPI, PPRI, PPRL...) pour repenser un aménagement du territoire intégrant les risques et la notion d'adaptation au changement climatique et se questionner sur les possibilités de :

- - adaptation des bâtis existants,
- conception de quartiers ou équipements résilients,
- mutation des usages ou des fonctions sur les espaces à risque,
- repli stratégique.

Travailler sur la conscience ou la représentation des risques avec les citoyens et l'ensemble des acteurs concernés (acteurs de l'aménagement, du tourisme, de la conchyliculture...) et développer les plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde et de mise en sécurité des familles

→ Réfléchir à de nouvelles formes de solidarité organisationnelle et financière pour préserver de manière équitable notre littoral, ses paysages, son dynamisme économique, son patrimoine culturel et naturel (écosystèmes littoraux fragiles)

CHAPITRE 5 - LE CPER 2015-2021, VOLET FINANCIER DU PLAN BRETON POUR L'EAU

Parmi les engagements collectifs en faveur du Plan Breton pour l'Eau figurent les engagements financiers, pièce essentielle de la stratégie de l'action.

Le Contrat de Plan Etat-Région 2015-2021 en constitue le principal support. Signé le 11 mai 2015 entre le Préfet de région et le Président du Conseil régional, son volet Eau est doté de près de 120 millions d'euros de fonds Agence et Région.

Ce montant se répartit entre 5 orientations principales, mobilisées au service de la déclinaison du Plan Breton pour l'Eau :

| Opérations | Montant de l'opération (Hors FEADER) (M€) | Participations (Montants) -M€ | | |
|---|---|-------------------------------|-------------|------------------|
| | | État (AELB) | Région | Union Européenne |
| Objectif stratégique n°6 : Eau | 119,7 | 73,6 | 46,1 | 74 |
| Gestion et restauration des rivières, des zones humides et des continuités écologiques | 18,4 | 16 | 2,4 | - |
| Accompagnement d'opérations ciblées et d'évolution des pratiques agricoles sur les territoires les plus vulnérables | 45,9 | 28 | 17,9 | 74 |
| Soutien aux projets déclinés dans les territoires hydrographiques | 49 | 28 | 21 | - |
| Coordination régionale de la politique de l'eau | 0,8 | 0,2 | 0,6 | - |
| Acquisition, transfert et valorisation de connaissance | 5,6 | 1,4 | 4,2 | - |

Le CPER 2015-2021 fera l'objet d'une convention d'application permettant l'élargissement du cadre partenarial aux Départements.

Il constitue le principal cadre de programmation financière de la politique contractuelle de l'eau, mise en œuvre au travers des projets de territoire pour l'eau. A ce titre, le COPIL Eau évalue les projets proposés aux financeurs, valide les modalités d'accompagnement financier et suit leur mise en œuvre, dans une recherche constante de coordination entre financeurs.

Le volet Eau du CPER 2015-2020 constituera le support principal des engagements financiers pris par les membres du COPIL Eau au regard des objectifs du PBE. Une part importante des financements sont dédiés aux "projets de territoire pour l'eau", qui constituent une concrétisation opérationnelle de la stratégie régionale, à l'échelle des territoires hydrographiques. Ces programmes opérationnels, hérités des contrats territoriaux ou de bassins versants, et tournés vers la transversalité, doivent permettre de placer les ambitions relatives à la gestion de l'eau à la croisée d'autres approches de valorisation et d'aménagement des espaces naturels, ruraux ou urbains et de développement local. Ils ont vocation à promouvoir les approches intégrées et coordonnées à la bonne échelle, en mobilisant et articulant l'ensemble des leviers, les réseaux d'acteurs et les maîtrises d'ouvrage du territoire (cf. note d'orientations adressée aux porteurs de projets en juillet 2014, en annexe 5). Cette action "projets de territoire pour l'eau" est dotée par l'Agence de l'Eau et la Région de 49 millions d'euros sur la période du CPER, soit à elle seule 40 % du total des financements dédiés inscrits au volet Eau. Elle pourra être abondée par des contributions des Conseils Départementaux.

ANNEXES

Annexe 1: Quel état des lieux pour l'eau en Bretagne ? Le contexte breton

Annexe 2 : Arbre des objectifs du PBE

Annexe 3 : Note relative aux projets de territoire pour l'eau

Annexe 4 : La contribution bretonne à la SOCLE Loire Bretagne

ANNEXE 1 : QUEL ETAT DES LIEUX POUR L'EAU EN BRETAGNE ?

ELEMENTS DE CONTEXTE

1-1 Quelques éléments-clé pour comprendre les spécificités du territoire breton vis-à-vis de la problématique de l'eau

Le climat en Bretagne est soumis à des phénomènes aux ampleurs et fréquences très variables pouvant entraîner une forte saturation des sols, des inondations et des submersions marines comme celles vécues ces derniers hivers. Du point de vue de la qualité de l'eau, les hivers doux entraînent une minéralisation de la matière organique tout au long de l'année, favorisant les fuites d'azote.

Les évolutions possibles liées au changement climatique ne doivent pas être sous-estimées, dans une logique d'anticipation (augmentation de l'intensité et la fréquence des événements extrêmes, augmentation de la biomasse du fait du réchauffement nécessitant des efforts accrus en matière de réduction de nutriments arrivant dans le milieu naturel).

Les chevelus hydrographiques très denses (têtes de bassins) caractérisent les bassins bretons en contact étroit avec les activités et les usages. Les eaux destinées à la consommation humaine sont pour 80 % prélevées dans les eaux superficielles, rendant les réseaux d'alimentation fortement dépendant de la qualité des eaux brutes.

La dimension maritime est marquée par un littoral dont la qualité des eaux dépend pour l'essentiel de la qualité des eaux continentales drainées en amont. Les activités économiques multiples directement liées au littoral ainsi que celles reposant sur l'attractivité du territoire (tourisme, loisirs, baignade, conchyliculture, sport...) sont autant d'enjeux qui rendent plus nécessaire qu'ailleurs la gestion intégrée des eaux continentales et littorales. Cette gestion intégrée doit accentuer les solidarités amont-aval, à renforcer grâce à la coordination des politiques publiques impactant l'eau et le littoral et de leurs outils programmatiques (ex : SDAGE, SAGE, plan algues vertes, stratégies locales de gestion du risque inondation, plan d'actions et de prévention des inondations, gestion intégrée des zones côtières, schémas de cohérences territoriaux, plans locaux d'urbanisme...).

Du point de vue socio-économique, les territoires bretons connaissent des mutations contrastées avec une démographie déséquilibrée entre le centre Bretagne et le littoral, entre l'est et l'ouest breton, tendance qui s'affirmera selon l'INSEE. Une augmentation régulière des surfaces artificialisées (en moyenne de +1,7%/an)³ au détriment des surfaces agricoles, rend les territoires ruraux plus vulnérables : perte de vitalité démographique et d'attractivité, fortes pressions foncières sur les exploitations des produits de la terre et de la mer.

La Bretagne est marquée par un fort dynamisme agricole. Première région française en production laitière, porcins, volaille, œufs et en surface dédiée à la culture de légumes, la Bretagne concentre 40% de l'emploi industriel régional dans ses industries agro-alimentaires. Le secteur agricole et agro-alimentaire doit répondre à un double enjeu d'ordre environnemental et économique dans un contexte en forte mutation alors que l'agriculture biologique s'inscrit dans la moyenne nationale (3% en SAU et près de 4% en exploitations). Elle se révèle particulièrement dynamique dans le secteur des cultures maraîchères biologiques, occupant le premier rang des régions françaises en la matière.

1-2 État des masses d'eaux et des milieux aquatiques bretons : des motifs de satisfactions mais aussi de préoccupations et de mobilisation

Dans le cadre de la directive cadre sur l'eau, un effort important a été mené en Bretagne pour améliorer la connaissance de la qualité des eaux et de la biologie, associée une meilleure mobilisation des multiples réseaux de suivi quantitatifs et qualitatifs.

L'état des lieux réalisé en 2011 par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne montre qu'il est possible de connaître l'état de 70 % des masses d'eaux en Bretagne avec un niveau de confiance moyen à élevé, alors qu'en 2007 ce chiffre n'était que de 35 %.

En matière de qualité des eaux de surface se dessine un gradient de qualité des eaux plus dégradé à l'est qu'à l'ouest, en lien direct avec les niveaux d'étiage rencontrés eux-mêmes tributaires de la géologie des territoires.

Le paramètre nitrate poursuit son amélioration régionale au fil des ans, mais il reste encore déclassant dans certains secteurs bretons. Ainsi, la prolifération d'algues vertes due à un enrichissement excessif des eaux littorales en azote reste une préoccupation très forte. Certaines masses d'eau souterraines sont également dégradées au regard du paramètre nitrates.

Des améliorations régulières depuis 2000 sur le paramètre phosphore sont attribuables à une meilleure maîtrise des rejets urbains et industriels et à de meilleures pratiques agricoles.

La contamination des eaux de surface par une grande diversité de pesticides, persiste et reste localement préoccupante notamment sur l'est et le nord de la Région.

La pression bactériologique impacte plus particulièrement les activités majeures des façades littorales comme la baignade, la pêche à pied et la conchyliculture.

En matière de qualité physique des cours d'eau, l'altération des écosystèmes aquatiques appelle à des programmes de restauration des cours d'eau qui génèrent des coûts importants et mobilisent principalement les riverains et les usagers opérant sur le domaine privé. Les préoccupations portent plus particulièrement sur les têtes de bassins versants, la morphologie des cours d'eau, les obstacles à la migration des espèces et le maintien des zones humides. La problématique est surtout présente à l'Est de la Bretagne et participe largement au déclassement des masses d'eau sur ce secteur.

Concernant les masses d'eau côtières, au cours de la période 1999-2013 la grande majorité des zones conchylicoles présente une qualité microbiologique satisfaisante (de 75% à 92% selon les variations annuelles). Néanmoins, la proportion des zones classées en mauvaise qualité augmente.

Pour ce qui concerne les sites de baignade, la grande majorité des sites présente chaque année des résultats conformes aux exigences de qualité microbiologique.

Les taux de conformité sanitaire des zones de pêche à pied dépassent 97%, avec des légères fluctuations annuelles selon les variations météorologiques. La sensibilité de ces milieux reste très forte, complexe car multi-factorielle, à l'image des conditions de prolifération d'algues vertes dans certaines baies bretonnes.

En matière de risque d'inondation, la mise en œuvre de la Directive Inondation se traduit en Bretagne par la déclinaison du Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), la sélection de trois « territoires à risque important (TRI) » : la Vilaine de Rennes à Redon, Saint-Malo et Baie du Mont Saint-Michel, Quimper littoral Sud-Finistère. Des stratégies locales sont en cours de définition, prenant appui sur les « programmes d'actions et de prévention des inondations (PAPI) » déjà opérationnels sur les bassins Vilaine, Odet et le territoire de Combrit-Ile Tudy. Deux autres PAPI sur le Blavet et l'agglomération de Lorient sont également en cours de mise en œuvre. Trois PAPI sont en élaboration (Aulne, Ellé- Isole-Laïta, Morlaix).

Conclusion

Des risques avérés de non atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau en 2021 et 2027.

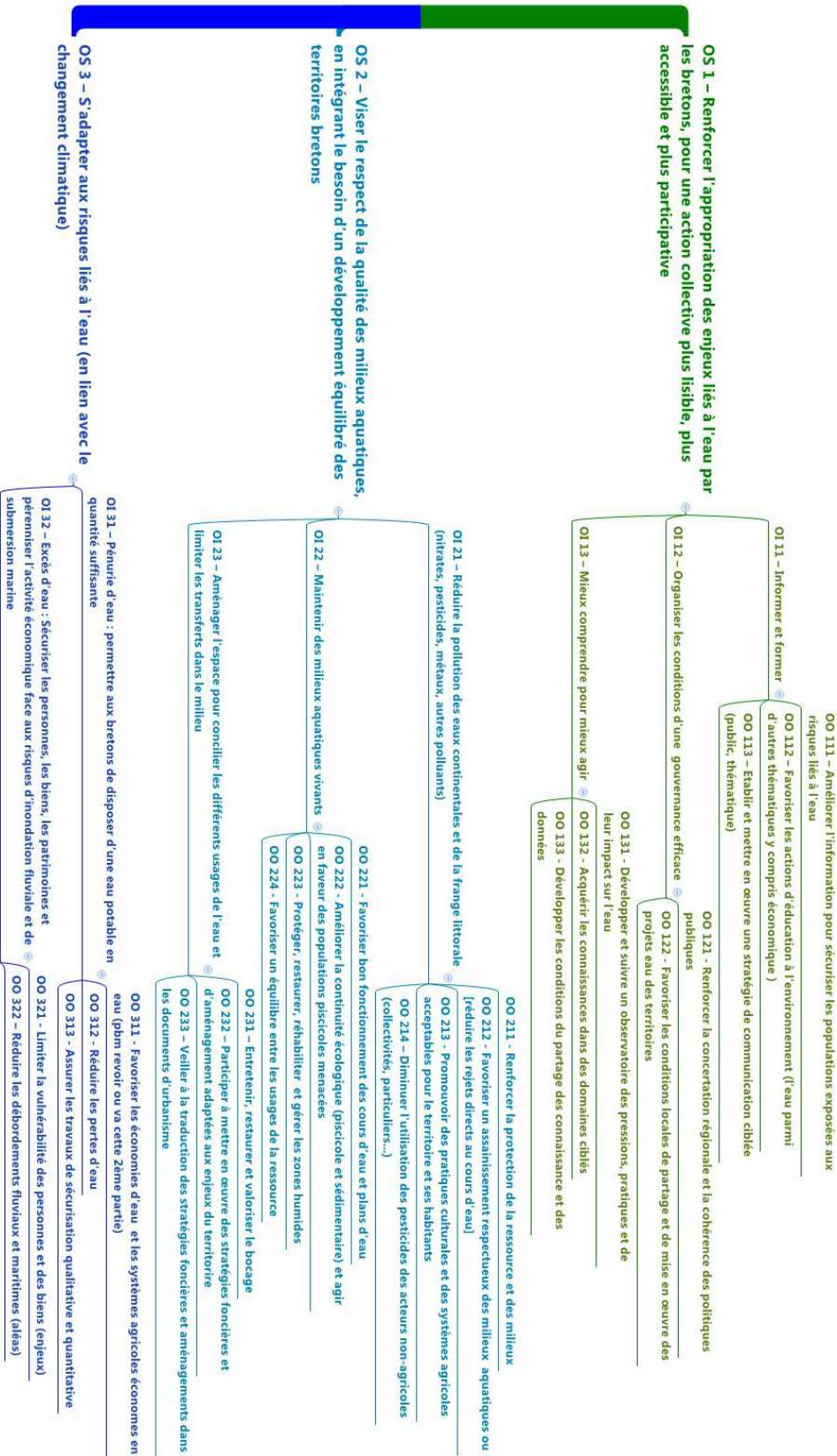
D'une part, l'amélioration observée sur les pollutions diffuses pour réduire les impacts sur l'eau en général, y compris sur le littoral et les plans d'eau, doit être poursuivie de pair avec la préservation de la qualité des ressources pour l'eau potable et permettre d'anticiper les effets des dérèglements climatiques dans la gestion globale des eaux et de l'aménagement du territoire.

D'autre part, les programmes volontaires déjà engagés pour les restaurations des cours d'eau sont à amplifier à l'échelle des bassins versants morphologiquement dégradés, source importante de non atteinte des objectifs DCE en 2021 sur la partie Est de la Bretagne et dans une moindre mesure sur la partie Ouest.

Des enjeux croissants autour des risques et des attentes fortes de sécurisation des biens et des personnes émergent et s'accroissent, principalement sur les zones exposées aux inondations fluviales et aux submersions marines.

ANNEXE 2 : ARBRE DES OBJECTIFS DU PBE

Arbre des objectifs Plan Breton Eau



**Plan Breton pour l'Eau
Attendus des partenaires du Comité de Pilotage
Régional de l'Eau
vis-à-vis des futurs projets de territoires :
Projet de note d'orientations**

SOMMAIRE

I- Préambule : Un nouveau cadre pour la politique de l'eau en Bretagne

- A) Un nouveau cadre pour la politique de l'eau en Bretagne
- B) L'objet de la note

II- Vers des projets territoriaux de gestion intégrée de l'eau en 2016

- A) Pourquoi rénover le cadre de contractualisation territorial ?
- B) Qu'entend-on par « projet de territoire » ?

III- Méthode proposée pour l'évolution vers les projets de territoires

- A) Quelles échéances pour demain ?
- B) Echelle géographique de construction des futurs projets
- C) Le niveau d'ambition et le contenu d'un projet de territoire
- D) Adaptation aux différents stades d'avancement des démarches locales en cours
 - Territoires engagés ou en cours d'engagement dans un contrat territorial 2014-2018 avec l'Agence de l'eau Loire-Bretagne
 - Territoires dont les contrats arrivent à échéance fin 2014, ou prolongés par voie d'avenant en 2014
 - Territoires dont les contrats arrivent à échéance fin 2015 ou fin 2016
- E) Accompagnement des partenaires techniques et financiers dans la construction des projets

IV- Perspectives

I- Préambule : Un nouveau cadre pour la politique de l'eau en Bretagne

Le Conseil Régional de Bretagne, l'Etat, les Conseils Généraux, et l'Agence de l'Eau se sont engagés dans l'élaboration d'un Plan Breton pour l'Eau, expression d'un projet politique et d'orientations partagées, pour une gestion intégrée de l'eau à l'échelle de la Bretagne.

Ce Plan Breton pour l'Eau s'adossera à une Conférence Bretonne de l'Eau et des Milieux Aquatiques (CBEMA), qui sera installée au second semestre 2014. Celle-ci sera mobilisée pour alimenter la rédaction du Plan selon une démarche participative. Une fois le Plan Breton pour l'Eau établi, elle sera positionnée dans un rôle de suivi de la mise en œuvre du PBE.

Les partenaires initiateurs de la démarche se réuniront régulièrement au sein d'un Comité de Pilotage Régional de l'Eau afin de suivre et piloter la construction progressive du Plan Breton pour l'Eau.

Cette démarche générale a été annoncée le 30 juin 2014 à Rostrenen lors d'un séminaire politique organisé par le Conseil régional de Bretagne, l'Etat, l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, et les Conseils généraux des Côtes d'Armor, du Finistère et d'Ille-et-Vilaine, et associant les acteurs du monde de l'eau en Bretagne.

La concrétisation opérationnelle de cette ambition collective, sur le terrain et auprès des populations, passe pour l'essentiel par l'émergence et l'accompagnement de nouveaux projets de gestion de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle des périmètres hydrographiques appropriés et des maîtrises d'ouvrage, publiques ou privées, qui s'y exercent ou qu'il reste à faire émerger.

La construction de ces projets de territoire hydrographique, autour d'une gestion équilibrée et intégrée de l'eau, tirera parti des enseignements des évaluations des 45 contrats territoriaux, en cours ou achevés. Ceux-ci viendront alimenter la prochaine génération d'engagements volontaires, entre les partenaires financiers d'une part, et les structures porteuses de SAGE et de démarches menées à l'échelle des bassins versants d'autre part.

La présente note a pour vocation de présenter aux territoires le niveau d'ambition et la nature des attendus vis-à-vis des futurs projets de territoire, notamment en terme de méthode, de contenu et de calendrier progressif d'ici 2016, et de les accompagner dans cette démarche.

Elle s'adresse à toutes les structures porteuses de SAGE et de démarches de bassins versants selon un calendrier de mise en œuvre progressif et adapté aux différents stades d'avancement de la contractualisation financière actuelle.

II- Vers des projets territoriaux de gestion intégrée de l'eau en 2016

A) Pourquoi rénover le cadre de contractualisation territorial ?

Les programmes mis en place depuis 1992 (Bretagne Eau Pure puis Grand Projet 5) ont permis des acquis tangibles : une organisation coordonnée entre partenaires, une mobilisation générale sur l'eau en Bretagne, une forte structuration des acteurs, et la mise en œuvre d'actions multi-thématiques à l'échelle hydrographique.

Néanmoins, l'évaluation de 45 contrats territoriaux rendue en 2014 a montré qu'il restait une réelle marge d'amélioration dans la conduite de la politique contractuelle de l'eau. Les termes de l'évaluation des 45 contrats sont rappelés en annexe 1.

Les partenaires réunis au sein du Comité de Pilotage Régional de l'Eau entendent tenir compte de ces conclusions pour adapter les termes de leur action dans le cadre de la future contractualisation pluriannuelle.

Cela suppose principalement de passer d'une logique de programmes multi-thématiques à une logique des projets intégrés de gestion de l'espace : les projets de territoire.

B) Qu'entend-on par « projet de territoire » ?

La notion de **projet de territoire** fait référence à la recommandation du rapport d'évaluation 2014 sur les 45 contrats 2007-2013, qui incite à développer des stratégies plus globales de gestion de l'eau centrées sur la gestion de l'espace (bocage, zones humides...), sur l'aménagement du territoire (foncier, planification et urbanisme...) ou le développement local (filères bas niveau d'intrant, autonomie, valorisation de projets autour du patrimoine local, etc). Elle s'inscrit également dans la logique déployée sur les territoires à algues vertes depuis 2010 dans le cadre du Plan gouvernemental de lutte contre les algues vertes.

Un projet de territoire est caractérisé par :

- la définition d'**enjeux territorialisés, intégrant** notamment des enjeux réglementaires (Directive Cadre sur l'eau, Directive Cadre Inondation, Directive Cadre Stratégique pour les Milieux Marins) et ceux du SDAGE Loire-Bretagne.
- la définition d'objectifs de **résultats quantifiés**
- la mise en évidence d'une **stratégie argumentée** pour les atteindre :
 - En mobilisant autant que possible une **approche intégrée**, c'est-à-dire en explorant de manière approfondie les liens entre l'eau et les politiques publiques déclinées sur le territoire, qui lui sont liées (eau et littoral, eau et urbanisation, eau et économie, etc).
 - **mobilisant les leviers reflétant cette transversalité du projet** (économie, aménagement du territoire, foncier...)
 - **proposant une gouvernance et une organisation territoriale** dimensionnée au service des objectifs, de la stratégie et des actions à mener
 - **déclinée en un programme pluri-annuel d'actions** répondant aux enjeux et contribuant à l'atteinte des objectifs du projet, et précisant les moyens humains et financiers mobilisés.

Remarque : Au-delà des dimensions qualitative et quantitative directement liées à la Directive Cadre sur l'Eau, une ouverture de la réflexion vers la mise en œuvre de la Directive Cadre Inondation est encouragée au titre de la gestion globale de l'eau sur un territoire, mais ne constitue pas un pré-requis. Le cas échéant, l'approche devra être compatible avec la stratégie locale de gestion du risque inondation. Par ailleurs, il n'apparaît pas souhaitable que des actions visant à lutter contre les inondations soient inscrites dans le projet de territoire tant qu'elles n'auront pas fait l'objet d'une labellisation PAPI ou PSR. En revanche, la démarche d'élaboration d'un PAPI pourrait être inscrite dans le projet de territoire.

Résultat d'une vision partagée des acteurs locaux pour l'avenir, il s'agit d'un projet unique sur le territoire considéré.

Acte d'engagement politique mutuel, il a vocation à faire l'objet d'une **signature conjointe** entre les partenaires du comité de pilotage régional de l'eau, le ou les porteurs de projet, et les principales parties prenantes sur le territoire (collectivités locales, représentants professionnels, associations...)

Remarque : Cet acte est à distinguer des modalités d'engagement financier entre les partenaires et les maîtres d'ouvrage identifiés dans le programme d'actions, qui pourront prendre des formes différenciées (contrat territorial de l'Agence de l'eau, convention bilatérale, etc.). De ce fait, la réflexion globale menée dans le cadre du projet de territoire ne présage pas de la nature des dossiers de financement à monter pour mobiliser les cadres d'aides publiques des différents partenaires financiers.

III- Méthode proposée pour l'évolution vers les projets de territoires

A) Quelles échéances pour demain ?

L'échéance de 2016 est fixée à la fois pour la consolidation du Plan Breton pour l'Eau, et pour la finalisation des projets de gestion intégrée de l'eau dans les territoires hydrographiques de Bretagne. Cette même échéance doit permettre :

- d'une part, que le Plan Breton pour l'Eau puisse bénéficier au fil de l'eau des propositions issues de la construction des projets de territoire;
- d'autre part, d'appuyer la construction progressive des projets de territoire par les apports méthodologiques et les contenus du PBE.

A l'issue de ce processus itératif, les projets de gestion équilibrée et intégrée dans les territoires auront vocation à refléter, dans leur architecture et leurs modalités de suivi-évaluation, la logique générale et l'ambition portées dans le cadre du PBE, dont ils constitueront, à terme, la lecture locale.

Afin d'harmoniser les cycles de programmation, notamment celui du SDAGE Loire-Bretagne, il est envisagé de fixer l'échéance de fin de projets à 2021, avec une clause de revoyure à mi-parcours.

B) Echelle géographique de construction des futurs projets

Le développement d'un projet de territoire à l'échelle du SAGE, gage d'une forte articulation entre planification et action, est encouragé. Cela étant, les territoires présentent des situations hétérogènes en termes d'organisation et d'historique. L'échelle de construction du projet est donc laissée à l'appréciation des acteurs locaux, dans la mesure où ils sont d'ores et déjà en capacité de montrer comment ils entendent organiser et renforcer les collaborations SAGE-BV à court et long terme.

Chaque projet de territoire devra démontrer, au-delà des questions d'organisation, comment la stratégie opérationnelle répond aux objectifs et orientations fixés par le SAGE.

C) Le niveau d'ambition et le contenu d'un projet de territoire

Bien plus que par le passé, la construction de ces projets territoriaux de gestion de l'eau nécessite de poser un certain nombre de questions sur les objectifs et priorités locales, la gouvernance du projet et les partenariats à mettre en œuvre, les transversalités entre thématiques, etc. Elle suppose notamment de :

- Conduire une réflexion approfondie sur les **principales priorités territoriales** et thématiques (priorités fortes de la DCE, du SDAGE Loire-Bretagne et des partenaires régionaux ; celles faisant écho aux préoccupations locales).
- Explorer les **stratégies d'intervention possibles** sur le territoire au regard des objectifs définis, des moyens disponibles et des particularités du contexte local (activités économiques du territoire, partenaires potentiels, dynamiques d'innovation existantes, savoir-faire locaux...). A partir de cette réflexion, en déduire les différents leviers et politiques impactant la gestion de la ressource, à mobiliser et intégrer dans le programme d'actions : agricole, aménagement du territoire, foncier, économie, tourisme, littoral.
- Mettre en avant la **plus-value des actions menées par rapport au socle réglementaire**. Exemple : Travailler sur le positionnement de l'animation agricole à concentrer sur des objectifs de résultats environnementaux, plutôt que sur une logique d'accompagnement réglementaire faisant appel à des outils classiques de développement agricole. Réfléchir aux liens entre actions d'inventaire ou de classement (zones humides, milieux et bocage) et les stratégies de gestion locales.
- Réfléchir à la manière d'organiser les **transversalités des actions menées** sur le territoire, d'un point de vue de l'animation, des partenariats et de la conduite des actions.
- Expliciter les **articulations et synergies possibles entre les structures porteuses de SAGE et de BV** au service du projet, tant au plan de la gouvernance, de la construction et mise en œuvre du projet et de la coordination de l'animation et des équipes.
- Mener une réflexion approfondie sur **l'organisation territoriale** et les reconfigurations possibles du portage^u et des partenariats : en lien avec la GEMAPI, quelles organisation et gouvernance territoriales plus efficaces mettre en place pour répondre aux enjeux prioritaires identifiés sur le territoire ? Quelles sont les pistes éventuelles de mutualisation, les partenariats à développer ? Quelles sont les compétences à acquérir et les moyens et actions à mettre en œuvre pour cela ?
- Approfondir le volet Suivi/évaluation

Pour chaque ensemble de questionnements ci-dessus, il conviendra de montrer dans le projet de territoire dans quelle mesure celui-ci s'appuie et répond aux recommandations de l'évaluation menée lors de la dernière année du précédent contrat.

L'articulation de ces différents éléments et leur logique générale fait l'objet d'un plan détaillé en annexe 2, qui a vocation à constituer un appui méthodologique et non un plan imposé. Ces éléments devront néanmoins être traités dans le projet à finaliser d'ici 2016.

D) Adaptation aux différents stades d'avancement des démarches locales en cours

Ce nouveau cadre s'adresse à tous les territoires dont le contrat arrive à échéance en 2014, 2015, ou 2016, mais aussi aux territoires ayant mené les réflexions devant aboutir à la signature d'un contrat territorial 2014 - 2018 avec l'Agence de l'Eau.

La méthode proposée distingue les niveaux d'attente des partenaires réunis au sein du Comité de Pilotage Régional de l'Eau, en fonction de l'avancement différencié des territoires dans la démarche de projet.

Remarque : Le cadre décrit dans la présente note se veut complet mais ne peut pour autant décrire de façon détaillée absolument tous les cas de figure. Il pourra au besoin être modulé pour certains territoires si cela est nécessaire compte tenu de spécificités territoriales. De telles situations seront analysées au cas par cas avec les acteurs locaux au moment des comités locaux destinés à préparer les futurs projets de territoire.

Territoires engagés ou en cours d'engagement dans un contrat territorial 2014-2018 avec l'Agence de l'eau Loire-Bretagne

24 territoires concernés :

- Sage Vilaine : Oust amont / Lié ; Meu ; Vilaine amont ; Rivière de Penerf ; Yvel-Hyvet ; Ninian-Leverin ; Oust Moyen ; Aff ; Claie ; Chère
- Sage Couesnon : Haut Couesnon ; Loisançe Minette ;
- Sage Rance Frémur Baie de Beausais : Frémur Baie de Beausais ; Haute Rance ; Guinefort, Rance aval Faluns ;
- Sage Arguenon Baie de la Fresnaye : Arguenon (à venir en octobre ou nov)
- Sage Argoat Trégor Goelo : Grand Trieux ; Jaudy, Guindy, Bizien
- Sage Léon Trégor: Trégor; Kérallé
- Sage Bas Léon : Kermorvan
- Sage Elle-Isole-Laita : Ellé-Aer-Inam
- Sage Aulne : Hyères amont
- Sage Blavet : Evel

Un programme d'actions a d'ores et déjà été établi dans le cadre d'une réflexion pilotée par l'Agence de l'Eau et ayant associé l'ensemble des partenaires. Les partenaires se sont positionnés en 2014 pour le cofinancement annuel des actions prévues dans ce programme d'action. Cette méthode sera poursuivie en 2015 et en 2016. Les porteurs de projet concernés sont invités à mettre à profit l'année 2015, et début 2016 pour enrichir le programme d'actions et établir un projet de territoire tout en approfondissant et améliorant la prise en compte de l'évaluation menée en 2013. L'objectif visé est l'établissement d'un projet finalisé en 2016 qui intégrera des compléments aux actions déjà prévues et/ou le cas échéant des adaptations dans l'organisation et la gouvernance. Le programme d'actions devra alors être adapté à ce projet de territoire afin d'en refléter pleinement la transversalité. Le plan de financement pluriannuel concerté entre partenaires financiers sur la période post 2016 s'appuiera sur le programme d'actions revu à l'aune du projet de territoire.

Calendrier

- **Au plus tard mi-janvier 2015** : Dépôt du programme 2015 auprès des partenaires
- **Au plus tard Juin 2015** : Instruction du programme d'actions annuel, et engagements financiers permettant de soutenir l'action en 2015 (pour le Conseil régional de Bretagne et les Conseils généraux)
- **Entre mi-2015 et mi-2016** : préparation par les territoires d'un projet approfondi répondant à l'ensemble des termes de cette note.
- **2nd semestre 2016** : Signature des projets de territoires

Territoires dont les contrats arrivent à échéance fin 2014, ou prolongés par voie d'avenant en 2014

17 Territoires concernés :

9 contrats concernés par un avenant 2014 :

- Sage Vilaine : Trévelo
- Sage Baie de Lannion : Léguer
- Sage Bas Léon : Aber Wrach amont ; Aber Ildut ; Aber Benoit, Aber Wrach aval ;
- Sage Elorn : Elorn
- Sage Odet : Odet
- Sage Golfe du Morbihan : Ria d'Étel ; Loch et Sal

8 contrats arrivant à échéance fin 2014

- Sage Vilaine : Ille et Illet ; Flume ; Semnon
- Sage Rance Frémur Baie de Beausais : Linon
- Sage Elle-Isole-Laita : Ellé-Isole-Dourdu
- Sage Aulne : Affluents Aulne
- Sage Blavet : Blavet costarmoricaïn
- Sage Ouest Cornouaille : Goyen/Pont l'Abbé

Ces territoires sont considérés comme les **préfigureurs** de la démarche de projet de territoire, dans la mesure où la constitution de leur projet de territoire pourra s'établir de façon concomitante à la démarche évaluative, ce qui est un atout fort pour la réflexion. Ainsi, les discussions en cours pour l'évaluation seront mises à profit pour l'établissement du projet de territoire.

D'ici la mi-janvier 2015, les efforts doivent être conjugués vers le niveau d'ambition décrit dans la présente note pour un projet de territoire. Néanmoins, certains éléments du futur projet pourraient nécessiter davantage de temps, tels la gouvernance ou l'identification fine des actions transversales. Les apports sur ces éléments pourront donc venir compléter le projet jusqu'en 2016.

En revanche, dans la perspective d'une programmation financière dès 2015 sur ces territoires, les éléments à proposer au Comité de Pilotage Régional de l'Eau d'ici janvier 2015 devront comporter à minima :

- les principaux résultats et enseignements de l'évaluation du précédent contrat
- la description des enjeux locaux et des objectifs chiffrés et priorisés
- la description de la stratégie générale : combinaison de leviers sur les zones à enjeux du territoire

- la description de la stratégie générale : combinaison de leviers sur les zones à enjeux du territoire ; le cas échéant, un lien avec les Projets Agri-Environnementaux sera établi ;
- un programme d'actions détaillé (comportant a minima les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs environnementaux fixés dans le Sdage) pouvant faire l'objet d'une contractualisation financière en 2015, et qui pourra être réadapté en 2016, au moment de la finalisation du projet de territoire.

Ainsi pour les préfigureurs, il s'agit de disposer dès début 2015 d'un projet suffisamment abouti pour permettre aux financeurs d'engager des financements conjoints, tout en progressant de façon continue vers des projets de « nouvelle génération » pour 2016.

Calendrier

- **Juillet-décembre 2014** : Participation des partenaires financiers aux comités locaux pour donner un éclairage territorialisé sur les attentes des partenaires financiers projet par projet.
- **Mi-janvier 2015** : dépôt des propositions

- **Janvier- Avril 2015** : instruction des projets et échanges entre porteurs de projets et membres du comité de pilotage régional de l'eau.
- **Juin 2015** : engagements financiers permettant de soutenir l'action en 2015
- **Entre 2015 et 2016** : Finalisation par les territoires d'un projet répondant à l'ensemble des termes de cette note (Cf. annexe 2).
- **2nd semestre 2016** : Signature des projets de territoires^u.

Territoires dont les contrats arrivent à échéance fin 2015 ou fin 2016

16 territoires concernés :

4 CT à échéance 2015 et 11 PLAV pour 8 baies à ulves

- Sage Vilaine :Chevré ;
- Sage Baie de St Brieuc : Flora Islet
- Sage Scorff : Scorff

1 CT à échéance 2016 :

-
- Sage Vilaine : Seiche
- Sage Couesnon : Moyen et Bas Couesnon

11 CT concernés par le Plan Algues Vertes

- Sage Arguenon Baie de la Fresnaye : Baie de la Fresnaye
- Sage Baie de Lannion : Lieue de Grève
- Sage Léon Trégor: Douron ; Horn Guillec
- Sage Bas Léon : Quillimadec
- Sage Baie de St Brieuc : Ic ; Gouet ; anse d'Yffiniac ; Gouessant ;
- Sage Baie de Douarnenez : baie de Douarnenez
- Sage Sud Cornouaille : Odet à l'Aven

Pour ces territoires, la logique générale demeure la même, mais l'échéance pour la finalisation d'un projet de territoire est fixée l'année suivant la fin du contrat (2016 ou 2017). Une note complémentaire sera établie en 2015 pour préciser les termes de la méthode retenue, au regard des expériences retirées des démarches menées avec les territoires engagés les premiers dans la démarche de projets de territoire.

E) Accompagnement des partenaires techniques et financiers dans la construction des projets

Les partenaires techniques et financiers souhaitent se positionner en accompagnement des territoires dans cette démarche de construction d'une vision de long terme. Ils s'organiseront pour apporter des éléments techniques et méthodologiques en appui de la réflexion, travailler de concert avec les territoires sur la consolidation des projets, et parvenir à des projets co-construits répondant à l'esprit décrit dans la présente note.

Les premiers éléments identifiés à ce stade en ce sens sont les suivants :

- Réunion technique en septembre entre services du comité de pilotage régional de l'eau et équipes des SAGE/BV pour expliquer la démarche et échanger sur la teneur des projets de territoire ;

- Partage et identification avec chaque territoire des priorités, enjeux locaux et territorialisation des actions lors des comités de pilotages locaux techniques prévus pour les évaluations ou le suivi des contrats en cours ;
- Réflexion en cours dans le cadre du PBE, sur un ensemble d'outils et leviers mobilisables pour une meilleure synergie des politiques publiques et l'articulation des volets contractuel et régaliens.-
- Sur le volet de l'évaluation, les partenaires techniques et financiers pourront proposer un accompagnement notamment via le GIP environnement de Bretagne et l'Observatoire de l'eau.

IV- Perspectives

L'élaboration du PBE et la construction des futurs projets au sein des territoires hydrographiques, étroitement liés, doivent être pilotés de concert pour s'alimenter mutuellement.

Ainsi les prochains mois verront-ils non seulement l'organisation d'échanges entre partenaires du Comité de Pilotage Régional de l'Eau et acteurs des territoires, vers des projets de territoire pour une gestion intégrée de l'eau, mais aussi le lancement des réflexions collectives sur le futur Plan Breton pour l'Eau dans le cadre de la CBEMA.

L'installation de la CBEMA à l'automne 2014 constitue ainsi la prochaine échéance de cette démarche générale.

1 Sur 35 des 54 bassins versants bretons et 11 des 21 SAGE bretons, et complétée en 2014 par l'évaluation de 9 autres contrats.

2 Quimper littoral Finistère Sud ; Saint-Malo baie de Mont-Saint-Michel ; le fleuve Vilaine de Rennes à Redon

3 Notamment vis-à-vis des règles d'urbanisme, plans de prévention des risques, etc.

4 Evaluation à mi-parcours du Grand Projet 5 « Poursuivre la reconquête de la qualité de l'eau et atteindre le bon état écologique des milieux aquatiques » du CPER Bretagne 2007-2013 - 2011 – Agence de l'eau Loire-Bretagne

Evaluation finale des contrats territoriaux de 35 bassins versants et de 11 SAGE mis en œuvre dans le cadre du CPER 2007 – 2013 – 2014 – Cabinets Epices/Asca/Adage/Contre-champ – 104 p. http://www.eau-loire-bretagne.fr/nos_missions/evaluations/evaluation_politique/PUBLI-eval-territoires-GP5.pdf; http://www.eau-loire-bretagne.fr/collectivites/journees_echanges/cgle/cgle_anterieur/14_territo-bretagne_Aelb.pdf

5 Par comparaison, le rythme d'artificialisation des terres agricoles à l'échelle nationale est de +1,9 % par an sur la période 2006-2009, ce qui revient à la perte de l'équivalent d'un département tous les 7 ans en terme de SAU, alors que ce rythme était d'un département tous les 10 ans sur la période 1993-2000 (Agreste, 2010)

6 En effet, seulement 3 % des masses d'eau cours d'eau du département d'Ille-et-Vilaine sont en bon état alors que ce chiffre monte à plus de 60 % pour le Finistère.

7 Dans la présente note, la mention « les partenaires réunis au sein du Comité de Pilotage Régional de l'Eau » ou « le Comité de Pilotage Régional de l'Eau » désignera le Conseil Régional de Bretagne, l'Etat, l'AELB, les Conseils Généraux et l'ONEMA. Il est rappelé que ce CPRE sera élargi à 4 représentants des territoires hydrographiques pour piloter la conduite de l'élaboration du PBE en lien avec la CBEMA.

8 Exemple : volet inondations du Fonds Barnier

9 Exemple : propositions remontant des territoires sur la mobilisation croisée des outils de l'action publique

10 Les travaux et partages d'expériences issus de l'étude régionale d'analyse des ressources techniques dans le domaine de l'eau en Bretagne pourront être mobilisés dans ce cadre.

11 Le projet de territoire finalisé intégrera rétrospectivement l'année 2015

ANNEXE 4 : LA CONTRIBUTION BRETONNE A LA SOCLE LOIRE BRETAGNE



CONTRIBUTION BRETONNE A LA STRATEGIE D'ORGANISATION DES COMPETENCES LOCALES DE L'EAU DU BASSIN LOIRE-BRETAGNE

Version présentée à la CBEMA du 5 janvier 2017

I- Préambule

1) Historique et origines de la structuration bretonne de la politique de l'eau

L'organisation adoptée au fil de la structuration de la politique de l'eau en Bretagne, dont les débuts remontent aux années 90, s'explique en grande partie par sa typologie singulière en matière hydrographique.

Le GIP Bretagne Environnement décrit ainsi les caractéristiques du réseau hydrographique breton :

« La Bretagne est dépourvue de grand fleuve. Les bassins versants y sont petits, hormis celui de la Vilaine qui occupe à lui seul un tiers du territoire régional.

Le caractère peu perméable du sous-sol breton favorise le ruissellement de l'eau en surface, créant un réseau hydrographique dense. Celui-ci s'étend sur 30 000 km de cours d'eau et se découpe en plus de 560 bassins versants débouchant à la mer. Près de 500 d'entre eux font moins de 50 km² et couvrent 10% du territoire ; la majorité alimente de très petits fleuves côtiers qui se jettent directement dans la mer. Cinq grands bassins dépassent 1 000 km² et représentent à eux seuls près de 55 % du territoire régional. Les deux plus grands sont ceux de la Vilaine (10 520 km²) et du Blavet (2 060 km²).

La Bretagne est séparée en deux parties très inégales par une ligne de collines, sorte de « colonne vertébrale » qui s'étend vers l'est depuis les Monts d'Arrée. Au sud de cette ligne, les bassins versants sont plutôt de grande taille ; ils occupent 60 % de la région (29 700 km²). Leurs cours d'eau s'écoulent vers le sud et se jettent dans l'Atlantique. Sur le tiers nord de la Bretagne, les bassins sont plus petits et se jettent dans la Manche. Les 10 % restant de la région sont constitués de bassins versants allant vers l'ouest. Ils se déversent dans la mer d'Iroise, principalement par l'intermédiaire de la rade de Brest et, dans une moindre mesure, par celui de la baie de Douarnenez. »

Cette description est illustrée par la carte suivante qui met en évidence la ligne de partage des eaux et le sens des écoulements :



Source : GIP Bretagne Environnement

Le portage de chacun des 21 Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de Bretagne est aujourd'hui assuré par 18 syndicats mixtes dont 8 EPTB, 2 EPCI et 1 syndicat inter-communal.

De ce premier panorama très général, on peut tirer un double constat :

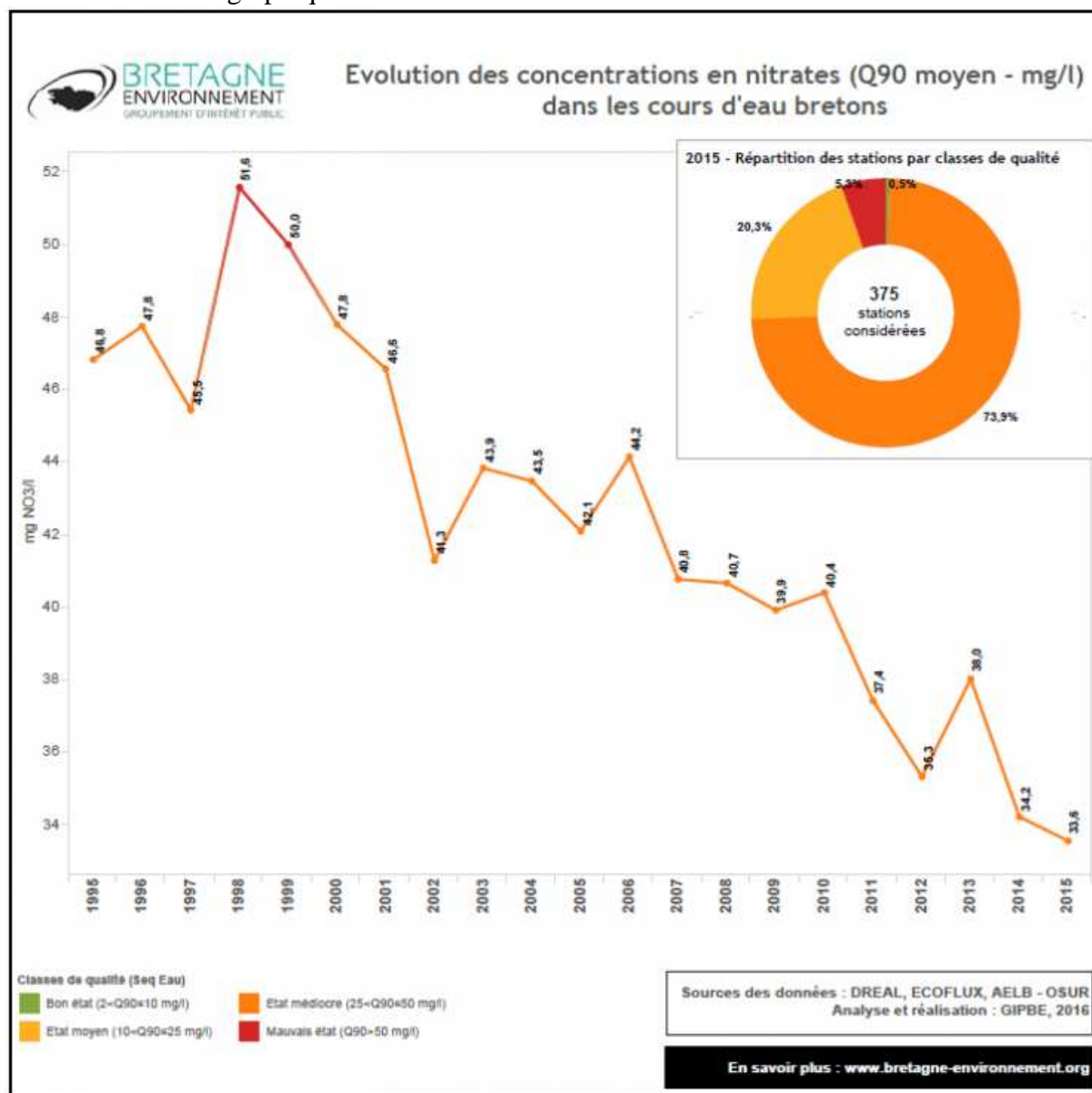
- Une grande diversité de portages et de choix d'organisations locales ;
- Un nombre important de structures comparativement au reste du bassin. Ainsi, le bassin Loire-Bretagne compte 11 EPTB dont 8 en Bretagne, une proportion importante au regard de sa superficie.

Ce dernier phénomène s'explique, on l'a vu, par des choix de structuration liés aux caractéristiques physiques de l'objet traité par ces mêmes structures, et dictés par la volonté marquée d'adopter et de préserver une gestion de proximité et un ancrage fort au terrain.

2) Les résultats

Il faut souligner que la multiplicité de petits bassins versants aurait pu constituer un handicap dans la structuration de la politique locale de l'eau au fil des années, du fait d'un risque plus élevé de maîtrises d'ouvrage orphelines. Il n'en a rien été : le bref panorama dressé montre la diversité et l'ingéniosité des solutions trouvées sur le terrain pour faire émerger des portages permettant de mettre en œuvre une politique locale de l'eau selon un maillage dense et fin. Aujourd'hui, les maîtrises d'ouvrage orphelines sont de fait très rares en Bretagne, et les SAGE couvrent l'ensemble du territoire régional.

Cette organisation a d'ores et déjà fait ses preuves. Ainsi, les territoires à fort enjeux inondations / submersions marines sont-ils aujourd'hui majoritairement dotés de stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI) et/ou de Plan d'actions et de préventions des inondations (PAPI). Par ailleurs, la qualité de l'eau s'améliore en Bretagne, notamment sur le paramètre des nitrates, comme l'illustre le graphique suivant.



Celui-ci présente l'évolution des concentrations en nitrates (Q90 moyen) dans les cours d'eau du bassin Vilaine et côtiers bretons de 1995 à 2015 ainsi que la répartition des stations de mesures considérées par classes de qualité.

Après une forte croissance dans les années 1980-1990, puis une baisse amorcée au début des années 2000, les teneurs en nitrates semblent à nouveau décroître depuis 2006. En 2015, le Q90 moyen régional des nitrates était 33,6 mg/L alors que cette valeur était de 51,6 mg/L à la fin des années 90, confirmant ainsi l'ampleur des progrès réalisés.

Cela étant, le diagramme représentant la répartition des stations par classes de qualité montre que la lutte contre l'eutrophisation excessive des cours d'eau reste un véritable enjeu en Bretagne, les trois quarts des stations étant classées dans un état médiocre au regard du paramètre nitrates.

Certains acteurs pointent enfin le manque de lisibilité de l'organisation mise en place en Bretagne, qui freine parfois l'appropriation de ces démarches par le plus grand nombre. Or, la façon dont les acteurs sont organisés, dont fonctionne le système global de gouvernance de l'eau, a été identifié dans le Plan Breton pour l'Eau comme un facteur majeur de réussite de la politique de l'eau. Celle-ci est plus que jamais confrontée à une obligation de résultat et d'efficacité, alors que les objectifs fixés pour 2015 dans le précédent SDAGE, non atteints, ont été reconduits pour 2021.

3) Les perspectives

La réforme territoriale induite par la loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM), puis la loi NOTRe, obligent désormais l'ensemble des acteurs de l'eau à se réinterroger sur leur fondement à agir dans le cadre de compétences redistribuées, et donc sur les termes de leur propre organisation.

L'arrivée de nouveaux opérateurs que sont les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) dans le paysage du grand et du petit cycle de l'eau, au travers des nouvelles compétences qui leur sont dévolues - Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) d'une part, et Eau potable et Assainissement d'autre part - pose de façon très tangible la question des modalités d'exercice de ces compétences de droit et de leurs modalités par rapport à l'existant, en terme d'échelle, de mobilisation des technicités nécessaires, d'équilibre entre proximité de gestion et vision d'ensemble d'un objet qui ne connaît pas de frontières administratives. C'est aussi une opportunité pour faciliter l'articulation entre les politiques de l'eau, et celles de l'aménagement du territoire et de l'économie.

4) La démarche menée en Bretagne

Au regard de ce contexte, les porteurs du Plan Breton pour l'Eau rassemblés au sein du Comité de pilotage Eau - COPIL Eau (Etat, Région Bretagne, Agence de l'Eau Loire Bretagne, Conseil Départemental des Côtes d'Armor, Conseil Départemental du Finistère, Conseil Départemental de l'Ille-et-Vilaine) ont cherché à se doter d'une lecture commune des enjeux, et à identifier des principes auxquels marquer leur attachement dans le cadre des réorganisations en cours. Ils se sont attachés, dans ce cadre, à associer à leurs réflexions les acteurs bretons déjà engagés dans les travaux du comité de bassin sur ce sujet au travers de la mission d'appui au préfet de bassin dite « mission d'appui GEMAPI » (APPCB, EPTB Baie de St Brieuc, EPTB Elle Isole Laïta, EPAGA, IAV, EPTB Rance-Frémur). Après débat en Conférence Bretonne de l'Eau et des Milieux Aquatiques (CBEMA) de juin 2016, une première version de ces principes a été diffusée à l'ensemble des Commissions Locales de l'Eau (CLE) de Bretagne et à tous les EPCI bretons, dans le cadre d'une consultation qui s'est achevée fin novembre 2016.

La quasi-totalité des CLE bretonnes ont répondu à la consultation, ainsi que l'association Eau et Rivières de Bretagne et la Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor et du Morbihan.

Le texte ci-dessous a fait l'objet d'un échange en COPIL Eau élargi aux représentants des maîtres d'ouvrages-précédemment cités, le 14 décembre 2016. Sa présentation est programmée en CBEMA le 5 janvier 2017. Il a vocation à être transmis au Préfet de bassin Loire-Bretagne comme contribution bretonne à l'arrêté portant Stratégie d'Organisation des Compétences Locales dans le domaine de l'Eau (SOCLE) du bassin Loire-Bretagne, après débat en CBEMA.

Il est structuré en cinq préalables, ayant valeur de conditions générales préalables pour la réussite de la démarche en Bretagne, et en six principes qui ont vocation à constituer un cadre stratégique de mise en œuvre de la réforme.

II- Orientations pour la déclinaison de la réforme territoriale dans le domaine de l'eau en Bretagne

1) Cinq préalables

Préalable n° 1 : Le respect de la libre administration des EPCI et des initiatives locales. Les collectivités locales dépositaires de compétences de droit seront décisionnaires dans les modalités d'exercice de leurs compétences.

Chaque collectivité décidera elle-même de son organisation et des projets qu'elle compte mener dans le cadre de ses propres compétences, en premier chef les EPCI auxquels la loi attribue de nouvelles compétences obligatoires dans le domaine de l'eau (cf supra).

Au-delà de ce rappel des textes, l'élaboration de la contribution bretonne à la SOCLE a pour objet d'écouter les acteurs concernés par la réforme, dans la continuité de la « méthode bretonne » de concertation. En effet, l'histoire de la politique de l'eau en Bretagne depuis deux décennies a donné des résultats reconnus, notamment sur la question des pollutions diffuses. Il s'agit désormais de s'assurer que le progrès impulsé en Bretagne se poursuive, en prolongeant et amplifiant les résultats au travers d'organisations efficaces et de projets locaux ambitieux.

Préalable n°2 : Dans le cadre de la présente contribution à la SOCLE, les membres du COPIL Eau¹ expriment leurs attentes (politiques et financières) dans les recombinaisons qui seront amenées à se produire. Ces principes ont vocation à être portés à connaissance des territoires de façon suffisamment anticipée pour être pris en compte dans les réorganisations locales, en majeure partie déjà initiées.

L'Etat, la Région, les Départements et l'Agence de l'Eau détiennent une capacité d'intervention dans le domaine des politiques de l'eau, chacun à son niveau et avec ses propres leviers.

Le Conseil départemental du Finistère poursuivra l'assistance technique et l'appui à l'ingénierie auprès des maîtres d'ouvrages finistériens, dans le cadre d'une politique financière renouvelée en 2015 en déclinaison du Plan breton pour l'eau. Son intervention s'insérera dans le cadre du développement des solidarités territoriales dans le respect des gouvernances mises en place localement pour répondre aux enjeux de l'eau. Cette intervention est en synergie avec celle de l'Etat, de l'AELB et de la Région.

Pour ce qui concerne l'Agence de l'eau, celle-ci va de son côté préparer son 11^e programme d'intervention qui démarrera en janvier 2019. Ce programme pourrait s'appuyer sur cette stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau – qui aura intégré la contribution bretonne - afin de favoriser les collectivités qui s'y seront engagées.

La Région s'attachera également à la pleine cohérence entre son soutien aux initiatives locales et la mise en œuvre des principes de la SOCLE bretonne, tout en laissant la main aux territoires sur la façon de s'organiser pour y répondre.

Avant cette mise en cohérence, les partenaires font, au travers de la démarche de consultation et d'échange poussé sur la SOCLE bretonne, le choix de partager ces principes fondateurs de leur future action avec les acteurs des territoires. Tant à l'échelle régionale que locale, il ne s'agit pas de décider seul, mais de décider d'un cap partagé collectivement, dans le prolongement d'un héritage issu de vingt ans d'histoire collective écrite dans chaque territoire d'eau.

Préalable n°3 : Il est indispensable de veiller à assurer la continuité de l'action publique dans cette phase de transition et de réorganisation, afin d'éviter des années blanches sur les enjeux de l'eau

Les réorganisations à conduire d'ici le 1^{er} janvier 2018 constituent une priorité forte des territoires d'eau, ce qui est légitime au regard de l'échéance du 1^{er} janvier 2018 fixée par le législateur, d'exercice de la compétence GEMAPI par les EPCI. Au-delà des échéances à 2019, 2021 et 2023 fixées par le décret digue en déclinaison de la GEMAPI, d'autres échéances fortes n'en continuent pas moins de s'imposer à l'ensemble des acteurs bretons, au premier chef celle de la Directive-Cadre sur l'Eau en 2027 avec un prochain jalon en 2021 et celle de la direction inondation de 2007. Il apparaît donc essentiel de ne pas sacrifier la conduite d'opérations de reconquête de la qualité de l'eau, au profit desquelles l'Agence de l'Eau a rehaussé ses taux d'aide jusque fin 2018, aux seules réorganisations institutionnelles. La continuité recherchée vise enfin celle des politiques menées historiquement en faveur de la reconquête de la qualité de l'eau, notamment en matière de pollutions diffuses sur certains territoires.

Préalable n°4 : Affirmation qu'il n'y a pas de modèle unique mais différentes manières de conduire, dans la forme et dans le temps, les réorganisations locales en fonction de ces principes énoncés ci-après.

Les principes énoncés ici visent à se doter d'une vision commune, d'un cap partagé à moyen-long terme. Chaque territoire pourra avancer à son rythme pour y arriver, étape par étape. Ce sera même sans doute incontournable au vu d'une part, de la volonté de continuité marquée précédemment, et d'autre part, de l'ambition des principes énoncés et de la complexité des enjeux à traiter.

Préalable n°5 : Nécessité absolue de préserver la capacité de gérer le grand cycle de l'eau à une échelle hydrographique répondant aux enjeux physiques à traiter.

Ainsi, la dimension littorale commune à tous les SAGE bretons, est une spécificité forte du territoire régional au sein du bassin Loire-Bretagne. Elle constitue un des enjeux physiques qui font sens pour guider certaines réorganisations à venir.

Ce principe se réfère au constat unanimement partagé, que l'eau ne connaît pas les frontières administratives. Pour lutter contre les inondations, il est essentiel de travailler à l'échelle du bassin de risque, en mobilisant une approche de l'amont à l'aval. Pour ce qui concerne la gestion des milieux aquatiques et la lutte contre les pollutions diffuses, le bassin versant est l'échelle pertinente. Pour la prévention des submersions marines, c'est l'échelle de la cellule hydrosédimentaire le long du littoral qui est à cibler.

Au-delà de ces considérations, comment identifier la bonne échelle pour coordonner et programmer l'action en fonction du ou des enjeux principal(aux) de chaque territoire ?

Le fait d'appartenir à une même masse d'eau estuarienne, ou à une même masse d'eau littorale, est identifié comme porteur de sens pour certains, et vecteur d'identité commune dans un territoire comme la Bretagne où chaque SAGE possède un exutoire en mer, pour définir un projet commun et une manière de s'organiser pour y répondre.

Ce n'est pas le seul critère qui peut faire sens et les travaux menés dans le cadre des SAGE ont permis d'identifier la nature de ces enjeux liés à l'eau.

On peut ainsi citer la logique de la cellule hydrosédimentaire, par exemple pour le territoire de la Baie du Mont St Michel et/ou en cas de submersion marine, ou de bassin de risque d'inondation, ou encore des enjeux liés à des paramètres chimiques, tels les phénomènes d'eutrophisation communs à un estuaire, une rade, ou une baie donnés.

Au regard de ces éléments, la poursuite des débats en CLE dans les réorganisations à venir est fondamentale afin de préserver la capacité à se concerter à l'échelle hydrographique qui constitue la force de l'organisation bretonne. A ce titre, il apparaît particulièrement souhaitable

que les propositions travaillées par et avec les EPCI en matière de modalités d'exercice de la compétence GEMAPI, puissent être présentées et débattues dans chaque CLE bretonne, dans une logique de construction collective d'un projet global répondant aux enjeux de l'eau sur le territoire.

2) Six principes

Principe n°1 : Il convient d'adopter une approche globale du cycle de l'eau. L'organisation locale des compétences doit être assise sur un projet politique pour l'eau, qui couvre l'ensemble des enjeux du territoire liés à l'eau dans une approche intégrée, et non ciblée sur la seule GEMAPI (ensemble des missions du grand cycle de l'eau, lien au petit cycle)

Pour réussir, la politique de l'eau ne doit pas être sectorielle. La qualité de l'eau est pour l'essentiel la conséquence de nos modes de production et de consommation. Considéré au niveau de la Bretagne, c'est bien le mode de développement économique et l'aménagement de nos territoires qui font la qualité de nos rivières et de nos estuaires. En plaçant la question de l'eau dans le SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires), la Région cherchera à retrouver du sens commun autour du développement économique, de l'aménagement de nos territoires, de la préservation de nos ressources. C'est un enjeu de bien-vivre ensemble et d'attractivité de nos territoires.

Or, le morcellement de la mise en œuvre de la politique de l'eau au travers du jeu de la répartition des compétences, fait courir le risque d'un exercice à minima de la compétence GEMAPI par les futures organisations, en les isolant d'autres problématiques telles la lutte contre les pollutions diffuses, voire en les laissant de côté alors qu'elles étaient jusqu'ici traitées selon un maillage quasi-exhaustif. Se doter d'une approche globale liant dimensions qualitative et quantitative, et donc d'un projet de gestion intégrée de l'eau, c'est se prémunir de ce risque.

Principe n°2 : Un enjeu de solidarité pour l'eau au sein des territoires : la réforme constitue une opportunité à saisir, pour repenser les fondements des solidarités financières au sein du bassin hydrographique considéré (entre zones rurales/urbaines, littorales/Centre Bretagne, amont/aval...)

La Bretagne dispose d'une expérience dans le domaine de la solidarité financière puisque 3 départements bretons sur 4 disposent de syndicats départementaux d'alimentation en eau potable. Ces syndicats permettent une véritable solidarité via différents outils financiers (provisions pour investissements de sécurisation, tarification, prix de l'eau unique) et assurent une garantie dans la continuité et la sécurisation du service. La question de la solidarité est désormais posée pour le financement du grand cycle.

Ce point, extrêmement important, doit être travaillé. Le Centre Bretagne, « château d'eau » de la région est aussi celui qui concentre les territoires les plus en difficulté, en termes d'attractivité, de population et de services. Une meilleure qualité de l'eau sur le littoral et une meilleure gestion quantitative de la ressource en eau imposent de travailler à l'amont, soit en Centre Bretagne. Or, les efforts à faire en termes de prévention, de préservation des milieux et de gestion globales, onéreux, ne peuvent reposer sur ces seuls territoires et posent donc la question, essentielle, de la solidarité autour de la question de l'eau.

L'État, la Région et les Départements plaident la mise en place de solidarités effectives amont/aval, villes/campagnes, Bretagne intérieure/littoral autour du grand cycle de l'eau.

Cette solidarité est à construire et à renforcer à l'échelle locale, et les réorganisations en devenir en constituent une opportunité certaine. Cependant, cette réflexion doit être également posée à l'échelle régionale et les partenaires régionaux ont un rôle à jouer en ce sens.

La Région Bretagne étudiera ainsi la possibilité d'activer différents outils pour mettre en œuvre ce principe de solidarité au travers de sa mission de concertation et d'animation régionale de la politique de l'eau, par exemple en facilitant la mise en place d'un cadre de péréquation à l'échelle régionale cohérent avec la mise en œuvre de la SOCLE, en lien avec l'Agence de l'Eau et en examinant les opportunités offertes par la loi. Les enseignements des démarches mises en œuvre par les syndicats départementaux d'alimentation en eau potable seront mobilisés en ce sens. Le SRADDET constitue enfin un cadre d'orientations stratégiques offrant une réelle opportunité pour faire converger aménagement du territoire et eau dans une recherche d'égalité entre les territoires.

Principe n°3 : La question de la programmation et des moyens au cœur des enjeux d'articulation des 3 niveaux : Planification/Programmation/Action

Le niveau d'action opérationnelle a jusqu'ici été assuré avec succès par les syndicats organisés à une échelle locale ou certains EPCI porteurs de contrats territoriaux. Cette échelle d'action adaptée à la nouvelle carte de l'intercommunalité pourrait /doit être préservée là où elle donne satisfaction, afin de satisfaire aux enjeux de la conduite d'actions de terrain.

Le niveau de planification est également bien assuré en Bretagne, entièrement couverte par des SAGE, identifiés comme le bon niveau pour assurer la planification dans le domaine de l'eau, et dont le rôle est structurant.

L'enjeu des réorganisations à venir porte principalement sur la définition de l'échelle de la programmation, et de son articulation avec les deux précédents niveaux. Cette mission (échancier des études et travaux, identification et coordination des maîtres d'ouvrages, études stratégiques...) relève de la capacité d'un territoire à lever les moyens permettant de répondre aux enjeux préalablement négociés dans le cadre du travail de planification, à coordonner l'action de terrain et à la planifier dans le temps et l'espace.

Celle-ci doit être réalisée à une échelle cohérente avec les enjeux à traiter (inondations, flux à l'estuaire, submersions marines...) et exposés en supra, et pour pouvoir s'appuyer sur une ingénierie et des ressources techniques suffisamment étoffées pour répondre à ces enjeux.

Ce principe rejoint un enjeu de lisibilité et d'efficacité globale du système mis en place, et notamment des fonds publics consentis pour la mise en œuvre de la politique de l'eau, mis fortement en avant lors de la CBEMA du 13 juin 2016.

Le principe d'un syndicat mixte gérant en ce sens un budget alimenté par ses membres, dont les EPCI à fiscalité propre, lui ayant délégué ou transféré tout ou partie de la compétence GEMAPI, peut correspondre à ce type d'organisation de façon très pertinente, mais n'en est pas le seul vecteur possible. Ainsi, certains EPCI de Bretagne assurent aujourd'hui à la fois le portage de SAGE, la levée de moyens et leur programmation dans l'espace et le temps, et la mise en œuvre d'actions opérationnelles, tout en assurant une coordination avec les EPCI voisins appartenant à un même bassin ou à une même cellule hydrosédimentaire, ce qui, dans certaines conditions, peut aussi être une manière d'assurer à la fois l'articulation des niveaux et la conduite de l'action dans une logique hydrographique. A noter toutefois que ce dernier cas de figure s'applique aux EPCI dont le périmètre englobe ou se superpose en grande partie à celui d'un bassin versant ou d'une cellule hydrosédimentaire.

En tout état de cause, la nouvelle organisation ne doit pas aboutir à la création de strates supplémentaires, ce qui ne correspond pas à l'esprit de la réforme territoriale. Les acteurs des territoires d'eau, qui demandent à juste titre à être associés de façon étroite aux réflexions des EPCI détenteurs des compétences en matière d'eau, doivent ainsi porter des propositions

crédibles vis-à-vis de ces derniers, en terme de nombre d'instances dans lesquelles siéger et d'interlocuteurs.

Principe n°4 : Préserver une gouvernance proche du terrain

Un équilibre est à trouver entre échelle de programmation et proximité, qui reste un besoin impératif. Il importe ainsi de se doter de gouvernances de nature à assurer une implication locale forte et une gestion de proximité via notamment :

- la constitution de comités de pilotage aux échelles d'intervention opérationnelles (Bassins versants)
- la représentation de la diversité des maitres d'ouvrages ou acteurs des territoires au sein des CLE.

Principe n°5 : Préserver et renforcer la qualité de l'ingénierie et la cohérence des compétences de l'eau en Bretagne

Les compétences techniques en Bretagne, riches et diversifiées, constituent un atout. Il importe de pas recréer ex-nihilo une ingénierie qui existe déjà aujourd'hui, mais de chercher à privilégier la constitution d'équipes pluridisciplinaires, par exemple en mutualisant, plutôt qu'une ingénierie morcelée et isolée.

L'ingénierie est présente aux 3 niveaux d'intervention, de la planification, de la programmation/coordination et de l'action. La question qui se pose est : à quelles échelles a-t-on besoin de technicité ? Dans le cadre de la GEMAPI, les questions vont notamment se poser dans les syndicats de bassin : des syndicats de rivières de petite taille peuvent vite ressentir un certain isolement L'idée est de saisir l'opportunité de cette réorganisation territoriale pour agir dans un cadre plus efficace. A noter que la notion d'ingénierie recouvre l'ensemble des compétences techniques déployées sur le terrain au service de la gestion de la ressource en eau (syndicats mixtes, EPCI, chambres d'agricultures, associations environnementales, etc.)

Principe n°6 : La future organisation a vocation à favoriser la transversalité et la gestion intégrée de l'eau, en facilitant et développant l'articulation entre l'eau, l'aménagement, et le développement économique du territoire. De ce point de vue, la mise en avant des EPCI comme acteurs majeurs du grand et petit cycle de l'eau constitue une opportunité à saluer, en confiant aux mêmes acteurs la compétence de l'eau, du développement économique et de l'urbanisation. Au niveau régional, le SRADDET sera également mobilisé pour favoriser cette transversalité.

Cet enjeu de transversalité peut également être favorisé par une meilleure représentation à tous les niveaux des associations de consommateurs, des associations de protection de l'environnement, ainsi que des organisations de professionnels utilisant l'eau douce et marine. A noter que la loi NOTRE offre des perspectives intéressantes en ce sens, dans la mesure où elles pourraient désormais rejoindre les conseils de développement dont la création est rendue obligatoire dans les EPCI de plus de 20 000 habitants.

III- Les suites de la démarche

Au-delà de la transmission au Préfet de bassin de cette contribution, la réflexion a vocation à perdurer et à être approfondie.

Tout l'enjeu de la suite de la démarche consistera ainsi à travailler au plus près des maitres d'ouvrages et acteurs des territoires et avec les décideurs locaux et les CLE, à l'identification des zones où les enjeux physiques demandent des organisations spécifiques.

Les partenaires resteront mobilisés auprès des maitres d'ouvrages actuels des projets de territoires d'eau et des EPCI pour les appuyer dans la conduite des réorganisations, être force de proposition et leur proposer des outils d'accompagnement.

Le Conseil régional, en lien avec ses partenaires institutionnels et les associations d'élus et de collectivités, proposera ainsi un programme d'accompagnement des élus et techniciens axés sur trois niveaux :

- Organisation de journées de formation à destination des élus, en partenariat avec des organismes de formation ;
- Journées d'échange et de mise en réseau répondant notamment aux enjeux de transversalité ;
- Assistance juridique : mise à disposition des décideurs et leurs équipes d'un conseil spécialisé.

1Etat, Région, Départements 22, 29, 35, Agence de l'Eau